

Vergaderjaar 2012–2013

33 405

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met de herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet herziening fiscale behandeling eigen woning)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 september 2012 en het nader rapport d.d. 14 september 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 september 2012, no. 12.002013, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met de herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet herziening fiscale behandeling eigen woning), met memorie van toelichting.

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2013, samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2013, Wet verhuurderheffing, Wet herziening fiscale behandeling woon-werkverkeer, Wet elektronische registratie notariële akten en Overige fiscale maatregelen 2013. Het voorstel bevat een inperking van de aftrekbaarheid van hypotheekrente voor de eigen woning. Voor leningen die op of na 1 januari 2013 zijn aangegaan, geldt dat de hypotheekrente alleen aftrekbaar is indien de lening in maximaal 30 jaren en ten minste volgens een annuïtair aflossingsschema volledig wordt afgelost. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt enkele kanttekeningen bij het wetsvoorstel vanuit het oogmerk van het stimuleren van het eigenwoningbezit en bij het scherpe onderscheid tussen «oude» en «nieuwe» gevallen als gevolg van de voorgestelde ruime eerbiedigende werking. Verder maakt zij een opmerking over de wijze van bestrijding van mogelijke constructies. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee aanpassing behoeft.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 september 2012, nr. 12.002013, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet

rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2012, nr. W06.12.0354/III, bied ik U hierbij aan. Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies inzake het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Aftrekbaarheid hypotheekrente

Achtergrond noodzaak tot aanpassing

De hypotheekrenteaftrek is een belangrijk fiscaal instrument om het eigenwoningbezit te stimuleren. Traditioneel was de annuïteitenhypotheek daarbij het meest gangbaar. In de loop van de jaren is echter een grote diversiteit aan hypotheekproducten ontstaan die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat de aftrek van rente wordt gemaximaliseerd. Hierdoor kunnen vanuit verschillende perspectieven vraagtekens worden geplaatst bij de wijze waarop de huidige hypotheekrenteaftrek het eigenwoningbezit stimuleert.

Zo zijn in de afgelopen jaren, mede als gevolg van de fiscale systematiek, de hypotheekschulden van particuliere huishoudens in Nederland fors toegenomen. Ook internationaal vergeleken zijn de hypotheekschulden in Nederland hoog.¹ Hoge hypotheekschulden maken particuliere huishoudens financieel kwetsbaar.² Die kwetsbaarheid wordt nog versterkt door de daling van de huizenprijzen en betreft vooral huishoudens die in de afgelopen jaren een woning hebben gekocht.³ Daarnaast vormen hoge hypotheekschulden een potentieel risico voor financiële instellingen, dat meer zichtbaar wordt naarmate de stagnatie op de woningmarkt langer duurt. Ook zijn er risico's voor de rijksbegroting. De rijksoverheid loopt risico's vanwege de achtervangpositie bij de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen die de Nationale Hypotheekgarantie uitvoert.⁴ Bovendien betekent de hypotheekrenteaftrek dat de rentegevoeligheid van de rijksbegroting toeneemt. De hypotheekrenteaftrek voor de eigen woning bedroeg in 2011 ruim € 33 miljard en levert eigenwoningbezitters een belastingvoordeel op van in totaal ruim € 14 miljard.⁵ Dit betekent dat bij een stijging van het rentepercentage voor hypothecaire leningen, welk percentage op dit moment relatief laag is, het budgettaire beslag van de hypotheekrenteaftrek nog verder zal toenemen. Daar komt bij dat als gevolg van de economische ontwikkelingen van de afgelopen jaren en de verwachtingen over de te realiseren economische groei in de komende jaren, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën toch al flink onder druk staat.

De Afdeling onderschrijft daarom dat de huidige hypotheekrenteaftrek aanpassing behoeft⁶ en dat stappen moeten worden gezet om de hypotheekrenteaftrek meer te richten op de primaire doelstelling, namelijk het stimuleren van het eigenwoningbezit. Tegen deze achtergrond geeft het voorstel haar aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a. Onderscheid nieuwe en bestaande hypotheek

Het onderhavige voorstel staat in de sleutel van het intensiveren van het beleid gericht op het beperken van de hiervoor geschetste risico's van hoge schulden van particuliere huishoudens. Door de ruime eerbiedigende werking is deze intensivering beperkt tot op of na 1 januari 2013 af te sluiten aflossingsvrije hypothecaire leningen en de afschaffing van de box 1 vrijstelling voor de kapitaalverzekering eigen woning, het beleggingsrecht eigen woning en de spaarrekening eigen woning. Het voorstel voorziet niet in het terugdringen van de hiervoor geschetste risico's die

¹ OECD Economic Survey, The Netherlands, June 2012. Zie in dit verband ook overweging 12 van COM(2012) 322 final, 30.5 2012 (Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad van de Europese Unie over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Nederland voor de periode 2012–2015).

² Zie in dit verband de in het kader van de hypothecaire kredietverlening afgesproken Gedragscode Hypothecaire Financieringen van de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars (1 augustus 2011), waarin onder meer is opgenomen een Loan-to-Value ratio (verhouding tussen de hoogte van de lening en de waarde van de woning) van 104%.

³ Eind 2010 stond 22% van de hypotheek «onder water». Onder de jongere woningbezitters (beneden 35 jaar) was dit bij ruim de helft van de hypotheek het geval. Bron: De verwachte effecten van de woningmarktmaatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013, DNB, juni 2012, Kamerstukken II 2011/12, 33 280, nr. 12.

⁴ Per 31 december 2011 staat de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen borg voor een bedrag van € 136 miljard (2010: € 126 miljard) voor in totaal 940 357 huishoudens met een hypothecaire lening. Bron: Jaarverslag 2011, Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen.

⁵ Dit voordeel komt voor 49% ten goede aan de 20% hoogste inkomens. CBS, augustus 2012.

⁶ In lijn met eerdere advisering over ontwerp-miljoenennota's: zie bijvoorbeeld de adviezen over de Ontwerp-Miljoenennota's 2005 en 2008 (Kamerstukken II 2004/05, 29 800, nr. 28, punt 4, respectievelijk Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 3, punt 5). Zie in ruimere zin ook het gelijktijdig met het onderhavige advies uitgebrachte advies over de Ontwerp-Miljoenennota 2013 (W06.12.0309/III).

samenhangen met op 31 december 2012 bestaande hypotheeken. Daarmee worden die risico's nog vele jaren in stand gelaten. De Afdeling wijst in dit verband in het bijzonder op de budgettaire risico's voor de rijksbegroting.¹

De ruime eerbiedigende werking van het voorstel leidt bovendien tot ongelijkheid tussen kopers die vóór en kopers die op of na 1 januari 2013 een hypotheecaire lening hebben afgesloten. Deze ongelijkheid blijft nog vele jaren in stand (tot uiterlijk 1 januari 2044, de datum waarop het overgangsrecht voor bestaande hypotheeken zal zijn beëindigd²). Door dit scherpe onderscheid tussen «oude» gevallen en «nieuwe» gevallen (veelal jongeren) ontstaat spanning tussen enerzijds degenen die blijven profiteren van de maximale hypotheekrenteaftrek, en anderzijds degenen die volledig onder het nieuwe regime zullen vallen. Het zijn vooral de starters die de nadelige gevolgen van de beperking van de hypotheekrenteaftrek ondervinden, terwijl juist voor hen in het bijzonder het stimuleren van het eigenwoningbezit van belang is. En het zijn bovendien de starters die de woningmarkt weer enigszins in beweging zouden kunnen brengen. De Afdeling meent dat in de toelichting onvoldoende tot uitdrukking komt hoe in dit verband de onderscheiden belangen van starters en bestaande gevallen zijn afgewogen en of ook varianten, met een minder scherp onderscheid tussen starters en bestaande gevallen en met een meer geleidelijke overgang van «oud» naar «nieuw», zijn overwogen.

b. Alternatieven

De hypotheekrenteaftrek is een belangrijk instrument om het eigenwoningbezit te stimuleren. Daarbij is altijd als uitgangspunt gehanteerd dat de hypotheekrente die wordt betaald voor een lening die is aangegaan voor aankoop, onderhoud of verbetering van de eigen woning, gedurende een periode van 30 jaren aftrekbaar is tegen het in een individuele situatie geldende marginale belastingtarief. Ook aan het onderhavige wetsvoorstel ligt dit uitgangspunt ten grondslag.

Met het oog op het stimuleren van het eigenwoningbezit zijn echter ook andere opties dan de thans voorgestelde denkbaar die minder risico's, bijvoorbeeld voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, met zich brengen.

De Afdeling mist in de toelichting een afweging van de wijze waarop aan de hypotheekrenteaftrek in het voorstel vorm is gegeven ten opzichte van andere opties dan de thans voorgestelde, die ook recht doen aan het stimuleren van het eigenwoningbezit maar minder risico's met zich brengen.

1. Aftrekbaarheid hypotheekrente

a. Onderscheid nieuwe en bestaande hypotheeken

De Afdeling stelt terecht vast dat per 1 januari 2044 de situatie wordt bereikt dat alleen nog maar leningen in aanmerking komen voor renteaftrek als de lening in maximaal 360 maanden (30 jaar), ten minste annuïtair en volledig wordt afgelost. Leningen die vanaf 1 januari 2013 worden afgesloten en aan deze voorwaarden voldoen, zijn zogenoemde «nieuwe» leningen. In de periode van 1 januari 2013 tot 1 januari 2044 kan ook rente voor aftrek in aanmerking komen ter zake van leningen die niet aan de in dit wetsvoorstel opgenomen extra voorwaarden hoeven te voldoen. Het moet dan in beginsel wel gaan om leningen die op 31 december 2012 al bestonden. Dit zijn de zogenoemde «bestaande» leningen. De rente over die «bestaande» leningen blijft in beginsel gedurende het resterende deel van de (al lopende) 30-jaarstermijn volgens de «oude» regels aftrekbaar. Volledigheidshalve wordt opgemerkt

¹ De in paragraaf 7 van de memorie van toelichting opgenomen tabel 2 lijkt overigens te suggereren dat de structurele opbrengst van het voorstel al in 2016 wordt gerealiseerd. De structurele opbrengst wordt echter pas in 2044 gerealiseerd.

² Artikel II van het voorstel.

dat «bestaande» leningen na 1 januari 2013 kunnen worden overgesloten (ook bij een nieuwe aanbieder) zonder dat zij het predicaat «bestaande lening» verliezen. De Afdeling vraagt naar de reden voor dit scherpe onderscheid waardoor in haar visie «spanning ontstaat tussen enerzijds degenen die blijven profiteren van de maximale hypotheekrenteaftrek en anderzijds degenen die volledig onder het nieuwe regime zullen vallen».

Dit onderscheid vloeit rechtstreeks voort uit het Begrotingsakkoord 2013. Dat akkoord voer ik loyaal uit. Het belangrijkste argument om «bestaande» leningen volledig te eerbiedigen, is dat burgers met dergelijke leningen langdurige financiële verplichtingen zijn aangegaan en bij het aangaan van die verplichtingen erop hebben vertrouwd dat de betaalde rente over een aflossingsvrije lening (al dan niet gekoppeld aan een spaar- of verzekeringsproduct) fiscaal zou worden gefaciliteerd. Indien voor hen niet zou worden voorzien in eerbiedigende werking, nemen de netto-maandlasten voor deze groep toe. Dat was bij het aangaan van de lening niet ingecalculeerd. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er groepen burgers zijn die door die stijging op termijn de lasten niet meer draagbaar achten en (moeten) overgaan tot verkoop van hun woning. Daarmee zouden de risico's op micro-, meso- en macroniveau die zijn verbonden aan de relatief hoge schulden zich kunnen manifesteren. Dat wil dit kabinet voorkomen, te meer omdat tot deze groep veel burgers behoren die al zijn, of wellicht nog worden, geconfronteerd met een (flink) vermogensverlies. Om bovenstaande redenen is gekozen voor volledig eerbiedigende werking voor «bestaande» leningen.

Voorts wil ik de gelegenheid te baat nemen om de door de Afdeling beschreven tegenstelling te nuanceren. Door bij de aflossingseis voor «nieuwe leningen» te kiezen voor ten minste annuïtair aflossen wordt juist de positie van starters die na 1 januari 2013 een eigen woning kopen in het oog gehouden. De netto-maandlasten zijn voor deze starters de eerste jaren na afsluiten van de lening nagenoeg gelijk aan de maandlasten van een belastingplichtige met een «bestaande» 100%-spaarhypotheek. Starters profiteren immers de eerste jaren nog volop van de mogelijkheid van renteaftrek, omdat de annuïteit nog voor het allergrootste deel uit rente en nauwelijks uit aflossing bestaat. Daar komt bij dat de positie van starters door waardedalingen, de permanente verlaging van overdrachtsbelasting naar 2% en de lage rentestand van hypotheekleningen in jaren niet zo goed is geweest. Voorts moet worden bedacht dat niet alleen starters met de nieuwe voorwaarden te maken krijgen. De gemiddelde Nederlandse burger verhuist iedere 7 jaar. Daardoor krijgt de maatregel in toenemende mate belang voor «doorstarters» (burgers die dunder gaan wonen of de «bestaande» lening verhogen). Op die manier komen steeds meer burgers onder het bereik van het nieuwe regime waardoor het scherpe onderscheid in toenemende mate vervaagt.

Ook wijs ik erop dat een minder scherp onderscheid tussen starters die na 1 januari 2013 een eigen woning kopen en belastingplichtigen met een «bestaande» lening uiteindelijk geen gevolg zou hebben voor de budgettaire houdbaarheid van de renteaftrek. Uiteindelijk is de structurele besparing zowel bij het in het wetsvoorstel gemaakte onderscheid als bij een minder scherp onderscheid € 5,2 miljard. Ten slotte wil ik benadrukken dat ik de vaststelling van de Afdeling dat renteschommelingen een effect kunnen hebben op de budgettaire houdbaarheid in de basis onderschrijf. Echter, als gevolg van de veelvoorkomende rentevastperiodes die burgers met hun kredietgever overeenkomen, werken renteverhogingen in ieder geval niet direct door naar het budgettaire beslag van de renteaftrek. De stijging van de rente werkt pas op latere termijn door. Overigens zijn de omvang van de hypotheekschuld en de hypotheekrente gecorreleerd. Een stijging van de hypotheekrente leidt tot

een daling van de huizenprijzen en dus tot een lagere benodigde lening bij aankoop van een eigen woning. Dat zorgt, net als de rentevastperiodes, voor een dempende werking.

b. Alternatieven

Het kabinet staat, net de Tweede Kamerfracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie die het Begrotingsakkoord 2013 hebben gesloten, voor het behoud van de hypotheekrenteaftrek.¹ Met dien verstande dat het beleid gericht op het terugdringen van hoge schulden wel moet worden versterkt (hetgeen leidt tot een versterking van de financiële stabiliteit). Dat doel is in de considerans van het wetsvoorstel expliciet neergelegd. De realisatie van een budgettaire opbrengst is hier een gevolg van, geen doel op zichzelf. Uiteindelijk zijn er twee systemen in beeld gekomen:

- 1) de introductie van het systeem waardoor alleen recht op renteaftrek bestaat als de lening in maximaal 360 maanden (30 jaar), ten minste annuïtair en volledig wordt afgelost alsmede
- 2) de introductie van een meer fictief annuïtair aflossingsschema voor leningen die na 1 januari 2013 worden aangegaan.

Uit het Begrotingsakkoord 2013² (en Stabiliteitsprogramma³ en de kabinetsreactie op de motie Kuiper c.s.⁴) vloeit echter letterlijk de keuze voort voor een systeem waardoor alleen recht op renteaftrek bestaat als de lening in maximaal 360 maanden (30 jaar), ten minste annuïtair en volledig wordt afgelost. Om die reden is het in het Begrotingsakkoord 2013 beschreven systeem in dit wetsvoorstel uitgewerkt.

2. Bestrijding van constructies

Het voorstel bevat een delegatiebevoegdheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen ten aanzien van de omvang van de aftrek van kosten van geldleningen.⁵ Het opnemen van deze delegatiebevoegdheid hangt samen met de mogelijkheid dat constructies ontstaan waarmee een deel van de hypotheekrente (waarvan de aftrekbaarheid is gekoppeld aan de voorwaarde dat de lening in maximaal 30 jaren en ten minste volgens een annuïtair aflossingsschema volledig wordt afgelost) wordt omgevormd tot kosten van een geldlening met als doel om de aflossingseisen voor het recht op hypotheekrenteaftrek te ontlopen.⁶ Deze delegatiebevoegdheid biedt de mogelijkheid om, indien dergelijke constructies zich op grote schaal gaan voordoen, snel maatregelen te treffen om deze constructies te bestrijden (bijvoorbeeld door de aftrek van de kosten van geldleningen te maximeren), aldus de toelichting.

Het bij ministeriële regeling beperken van de aftrekbaarheid van kosten van geldleningen – ook indien het daarbij om constructiebestrijding gaat – impliceert een bevoegdheid om bij ministeriële regeling, buiten de gewone wetgevingsprocedure en parlementaire betrokkenheid om, de belastingwetgeving te wijzigen. De Afdeling acht dit principieel onjuist te meer daar het onderscheid tussen een constructie en gewoon gebruik veelal niet eenduidig zal zijn en een evenwicht zal moeten worden gevonden tussen de belangen van degenen die van een constructie gebruik maken en van degenen die dit niet doen. Bovendien valt niet in te zien dat bij de hypotheekverstrekking ten behoeve van woonhuizen constructies zich zo snel kunnen verspreiden dat niet de weg van wetswijziging kan worden gevolgd.

Indien het kabinet evenwel concrete situaties voor ogen heeft waarin de gevreesde situatie zich voor kan doen, dan zou naar de mening van de Afdeling onverminderd de fundamentele onwenselijkheid daarvan, de bevoegdheid in het voorstel duidelijk moeten worden omschreven en

¹ Kamerstukken I 2011/12, 33 000, V, blz. 5.

² «Vanaf 1 januari 2013 is voor nieuwe hypotheekrenteaftrek de betaalde rente alleen aftrekbaar als het een lening betreft die gedurende de looptijd volledig en ten minste annuïtair wordt afgelost» (Kamerstukken II 2011/12, 33 280, nr. 1, blz. 23).

³ «Vanaf januari 2013 moeten nieuwe hypotheekrenteaftrek gedurende de looptijd in 30 jaar volledig en ten minste annuïtair worden afgelost om in aanmerking te komen voor de hypotheekrenteaftrek» (blz. 9 van de bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 915).

⁴ «In het Stabiliteitsprogramma Nederland is opgenomen dat vanaf 2013 bij nieuwe hypotheekrenteaftrek alleen recht op hypotheekrenteaftrek bestaat indien het een hypotheek betreft waarin is vastgelegd dat gedurende de looptijd van 30 jaar ten minste annuïtair wordt afgelost. Hierdoor lossen toekomstige eigenwoningbezitters hun hypotheekschuld in 30 jaar volledig af. Dit draagt bij aan het inperken van de risico's van hoge schulden en verbetert de budgettaire houdbaarheid van de hypotheekrenteaftrek» (Kamerstukken I 2011/12, 33 000, V, blz. 5 en 6).

⁵ Het in artikel I, onderdeel M, opgenomen artikel 3 120, zesde lid (nieuw), van de Wet IB 2001.

⁶ Zie paragraaf 6, laatste tekstblok, van de memorie van toelichting alsmede de toelichting op het in artikel I, onderdeel M, opgenomen artikel 3 120, zesde lid (nieuw), van de Wet IB 2001.

ingeperkt. Bovendien zou de bevoegdheid dan moeten worden aangevuld met de verplichting om tegelijk met het bekend maken van de ministeriële regeling die bedoelde constructies tegengaat, een gelijkluidend voorstel van wet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

2. Bestrijding van constructies

De opmerking van de Afdeling heeft aanleiding gegeven de bedoelde delegatiebevoegdheid uit het wetsvoorstel te halen. Dit neemt overigens niet weg dat in de memorie van toelichting nog steeds is opgenomen dat wordt ingegrepen zodra blijkt dat er constructies worden opgezet. Die ingreep zal als vanzelfsprekend door middel van een wetswijziging moeten geschieden waardoor de parlementaire betrokkenheid is gewaarborgd.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt om een aantal redactionele en technische verbeteringen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers