

Vergaderjaar 2006–2007

30 432

Voorstel van wet van de leden Depla en Blok houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en van enige andere wetten inzake fiscale facilitering banksparen ten behoeve van pensioenopbouw of aflossing eigenwoningschuld

Nr. 15

TWEEDE ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 juni 2007 en de reactie van indiener d.d. 14 juni 2007, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 mei 2007 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging (nr. 10 herdruk) en de tweede nota van wijziging (nr. 12) op het voorstel van wet van de leden Depla en Blok houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en van enige andere wetten inzake fiscale facilitering banksparen ten behoeve van pensioenopbouw of aflossing eigenwoningschuld, met toelichting.

De voorgelegde nota's van wijziging voorzien in het scheppen van de mogelijkheid om naast de bestaande kapitaalverzekering eigen woning («spaarhypotheek»), fiscaal gefaciliteerd te sparen voor de aflossing van de eigenwoningschuld via een spaarrekening eigen woning of een beleggingsrecht eigen woning.

De initiatiefnemers beogen hiermee meer keuzevrijheid voor kopers van huizen te introduceren en voorts via een vergroting van de markt meer concurrentie bij financiële aanbieders mogelijk te maken. Tegelijkertijd hopen zij hiermee een bijdrage te leveren aan een grotere transparantie in de kostenstructuur van financiële producten.

De nota's van wijziging geven de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen; de Raad adviseert het voorstel in het licht van deze opmerkingen nader te bezien.

1. De Raad heeft zijn advies inzake het initiatiefwetsvoorstel gezet in de sleutel van het doorbreken van de dwang om een fiscaal gefaciliteerde oudedagsvoorziening bij een verzekeringsmaatschappij onder te brengen. Het in de nota van wijziging (nr. 10 herdruk) opgenomen voorstel om banksparen in te voeren ten behoeve van de aflossing van de eigen woningschuld ziet minder op het doorbreken van een monopoliepositie van verzekeringsmaatschappijen op de markt van woningfinanciering, maar veeleer op de verruiming van de faciliteiten ten behoeve van het eigenwoningbezit. In dat kader verwijst de Raad naar hetgeen hij in het advies inzake de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) met betrekking tot de zogenoemde spaarhypotheek heeft geadviseerd:

«De Raad acht deze motivering niet alleen ontoereikend om de plaatsing van de spaarhypotheek in box I en de voortzetting van de vrijstelling te dragen, maar is daarenboven van oordeel dat deze plaatsing de stabiliteit van box III in gevaar brengt. Sparen met als doel het bedrag van de hoofdsom van een hypothecaire lening bijeen te krijgen, kan op verschillende manieren plaatsvinden. Sparen in de vorm van een kapitaalverzekering is één van die manieren. De fiscale facilitering van deze spaarvorm terwijl andere spaarvormen niet begunstigd worden, vergt een redelijke en objectieve grond. Indien deze grond niet kan worden aangevoerd, kan er sprake zijn van discriminatie van de andere spaarvormen. Indien op grond van een rechterlijke uitspraak de discriminatie zou moeten worden opgeheven, kan olievlekwerking ontstaan waarvan de omvang niet geheel is te overzien. Voorkomen is beter dan genezen. De keuze zal moeten worden gemaakt tussen enerzijds uitbreiding van de fiscale facilitering van andere spaarvormen hetgeen tot «uitholling» van de heffingsgrondslag in box III leidt, hetzij door deze vorm van het «eigen woning-sparen» niet te faciliteren. De Raad adviseert de indeling van de spaarhypotheek in box I en de voortzetting van de vrijstelling te heroverwegen»¹.

De Raad merkt op dat het voorstel de «discriminatie van andere spaarvormen» vermindert, maar ook dat in de toelichting onvoldoende gronden zijn aangegeven om de uitbreiding van de faciliteiten te rechtvaardigen. Hij wijst in dit verband op de volgende punten.

a. Verruiming tot andere spaarvormen

Het gewijzigd voorstel van wet breidt de faciliteiten voor de financiering van de eigen woning uit door de invoering van de spaarrekening eigen woning en het beleggingsrecht eigen woning. Het rendement op de spaarrekening en behaald met het beleggingsrecht wordt niet in de belastingheffing betrokken indien dat rendement tezamen met het gestorte tegoed wordt aangewend voor de aflossing van de eigenwoningschuld. Het voorstel leidt aldus tot een uitbreiding van de fiscale faciliteiten naar andere spaarvormen dan de kapitaalverzekering eigen woning. De «discriminatie van andere spaarvormen» wordt echter niet volledig opgeheven omdat de spaarrekeningen eigen woning en beleggingsrechten eigen woning alleen bij kredietinstellingen en beleggingsinstellingen, die ingevolge de Wet op het financieel toezicht (Wft) het bedrijf van bank of beleggingsinstelling mogen uitoefenen, mogen worden geopend. Zo blijft onder meer het geblokkeerd sparen ter aflossing van een hypothecaire lening in plaats van het aflossen op die lening bij een pensioenfonds, dat hypothecaire leningen verstrekt aan particulieren, buiten de faciliteit. Zolang niet alle spaarvormen waarbij geblokkeerd wordt gespaard voor de aflossing van de eigenwoningschuld worden gefaciliteerd, blijft sprake van een begunstiging die een redelijke en objectieve grond vergt. De Raad adviseert in de toelichting aan dit punt aandacht te geven.

De initiatiefnemers constateren dat pensioenfondsen slechts via een aparte verzekeringsdochter hypotheek aan mogen bieden. In die zin is er geen sprake van een begunstiging van spaarders bij banken of verzekeraars.

b. Belastinguitgave

Het vrijstellen van het rendement dat wordt gegenereerd door een kapitaalverzekering eigen woning, is een belastinguitgave (fiscale subsidie). Het vrijstellen van het rendement op een spaarrekening eigen woning en behaald met een beleggingsrecht eigen woning evenzeer. Aan dergelijke belastinguitgaven dient een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag te liggen. De belangrijkste criteria daarbij zijn doeltreffendheid (beleidseffectiviteit), doelmatigheid (kostenefficiëntie) en inpasbaarheid binnen de fiscale structuur. Daarnaast is van belang de verenigbaarheid van de maatregel met budgettaire randvoorwaarden, zoals de ontwikkeling van het financieringstekort en van de microlasten, het uitgavenkader en de budgettaire beheersbaarheid en de verenigbaarheid van de maatregel met EU-regelgeving en internationale verdragen. De Raad heeft meermalen deze belastinguitgaven in de advisering betrokken². Hoewel de Raad het instrument als zodanig niet afwijst, heeft hij gewezen op de spanningen die het opnemen van deze fiscale subsidies in de Wet IB 2001 oproept. De Raad merkt op dat het opnemen van de faciliteit voor de kapitaalverzekering eigen woning in de Wet IB 2001 enkel is gemotiveerd

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, A, blz. 59 en 60.

² Bijvoorbeeld Kamerstukken II 1998/99, 26 727, A, blz. 27 en 28.

door te verwijzen naar het kabinetsbeleid dat is gericht op een evenwichtige behandeling tussen huurders en eigenaren-bewoners van woningen, en dat het in dat kader past om de toenmalige fiscale behandeling van de eigen woning (toepassing van het eigenwoningforfait in samenhang met de (hypotheek)renteafrek en de kapitaalverzekering eigen woning) in het nieuwe belastingstelsel (in box I) voort te zetten. Zoals hiervoor is aangegeven is de Raad van oordeel dat deze motivering ontoereikend is. Dit wordt versterkt door de voorgestelde uitbreiding van de belastinguitgave. De Raad adviseert in de toelichting alsnog aandacht te geven aan de onderbouwing van de verwachte effectiviteit van de fiscale subsidie, het toetsbaar formuleren van het doel van deze fiscale subsidie en de uitbreiding daarvan, en een duidelijke onderbouwing van de raming van de verwachte derving van de belastingontvangst (structureel € 90 mln).

De initiatiefnemers zijn van mening dat de discussie over de effectiviteit van de fiscale facilitering van het eigen woningbezit buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Het enige dat de initiatiefnemers beogen is het creëren van een gelijk speelveld tussen verschillende aanbieders. Voor de gevraagde verduidelijking van de onderbouwing van de verwachte derving van de belastingontvangst (structureel € 90 miljoen) verwijzen de initiatiefnemers naar de nota naar aanleiding van het nader verslag.

c. Effecten

De invoering van de spaarrekening eigen woning en het beleggingsrecht eigen woning zullen verdergaande druk uitoefenen op veel van de thans ook nog aangeboden financieringsvormen met een aflossingscomponent (annuïteitenlening en lineair af te lossen lening). Door aflossing bij die vormen wordt steeds minder hypotheekrente betaald en wordt dus steeds minder rente aftrekbaar. Deze financieringsvormen staan reeds onder druk door het aanbod van aflossingsvrije hypotheekleningen en lopen de kans van de markt te verdwijnen. Bij een aflossingsvrije hypotheek gecombineerd met een kapitaalverzekering eigen woning wordt gedurende de maximale termijn van 30 jaar een volledige renteaftrek genoten, terwijl op de «tegenrekening» waar gespaard wordt voor de aflossing, een onbelaste waardeangroei kan plaatsvinden. Door het voorstel wordt deze mogelijkheid verruimd door een aflossingsvrije hypotheek te combineren met een spaarrekening eigen woning of een beleggingsrecht eigen woning. Dit zal het effect hebben dat het sluiten van aflossingsvrije hypotheekleningen wordt gestimuleerd en daardoor de mogelijkheden om gedurende 30 jaar hypotheekrenteaftrek te genieten worden verruimd.

Nu de verruiming betrekking heeft op financieringsvormen met een looptijd van enige decennia, wijst de Raad er op dat zo'n tussentijdse verruiming van de faciliteiten zal doorwerken op de discussie over de vraag of en in hoeverre de faciliteiten ten einde het eigenwoningbezit te vergroten (hypotheekrenteaftrek en gefaciliteerde spaarvormen eigen woning) moeten of kunnen worden gehandhaafd. De Raad heeft in verschillende adviezen over de Miljoenennota er op gewezen dat de discussie over de aftrekbaarheid van hypotheekrente en de financiering van het eigenwoningbezit onvermijdelijk is en zo spoedig mogelijk gevoerd moet worden¹. Door de voorwaarde dat deze «producten» slechts mogen worden aangeboden door banken en beleggingsinstellingen die vallen onder de Wft, kan een ander effect van het wetsvoorstel zijn, dat er veranderingen gaan optreden binnen de groep van aanbieders van hypotheekleningen, aangezien aanbieders die geen koppeling kunnen aanbieden met een spaarrekening eigen woning of een beleggingsrecht eigen woning in een nadeliger positie komen te verkeren.

Tevens leidt de uitbreiding van de spaarvormen voor de eigen woning tot een verdere aanscherping van de ongelijkheid tussen bezitters van een eigen woning en een huurwoning.

De Raad adviseert in de toelichting aandacht te geven aan deze effecten.

De Raad van State adviseert een heroverweging van de fiscale ondersteuning van het eigen woning bezit. Dit valt volgens de initiatiefnemers buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De Raad van State maakt zich zorgen over de groei van het aantal aflossingsvrije hypotheekleningen ten gevolge van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers zijn van mening dat dit wetsvoorstel slechts gaat het om het opheffen van het ongelijke speelveld.

¹ Vergelijk Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 3, blz. 9, Kamerstukken II 2004/05, 29 800, nr. 28, blz. 6 en Kamerstukken II 2003/04, 29 200, nr. 4, blz. 8 en 9.

Hetzelfde willen de initiatiefnemers opmerken over de kanttekening van de Raad van State ten aanzien van de ongelijke behandeling van huurders en eigen woning bezitters. In het onderhavige wetsvoorstel veranderen de initiatiefnemers niets aan de bestaande verhoudingen tussen huurders en eigen woning bezitters maar zij creëren meer concurrentie op een onderdeel. De Raad van State maakt zich zorgen over aanbieders die in nadelige positie komen. De initiatiefnemers is niet duidelijk welke aanbieders de Raad van State hier voor ogen heeft.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

Aan de redactionele opmerkingen van de Raad van State wordt gevolg gegeven in de derde nota van wijziging.

De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink

De indieners,
Depla
Blok

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W06.07.0132/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

Nota van wijziging (nr. 10 herdruk):

- *In het in onderdeel 3, onder a, voorgestelde artikel 3 116a, tweede lid, onderdeel c, van de Wet IB 2001 «de belastingplichtige» vervangen door: de rekeninghouder van de spaarrekening.*
- *In het in onderdeel 3, onder a, voorgestelde artikel 3 116a, tweede lid, onderdeel c, en derde lid, onderdeel c, van de Wet IB 2001 «het hoogste van de in totaal in een jaar overgemaakte bedragen niet meer bedraagt dan het tienvoud van de in totaal in een jaar overgemaakte bedragen» vervangen door: het hoogste totaal van in een jaar overgemaakte bedragen niet meer bedraagt dan het tienvoud van het laagste totaal van in een jaar overgemaakte bedragen.*
- *In het in onderdeel 3, onder a, voorgestelde artikel 3 116a, derde lid, onderdeel c, van de Wet IB 2001 «de belastingplichtige» vervangen door: de eigenaar van het beleggingsrecht.*
- *In het in onderdeel 3, onder a, voorgestelde artikel 3 116a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet IB 2001 «vervreemd» vervangen door: vervreemd of verdeeld.*
- *In het in onderdeel 5 voorgestelde artikel 25, vijfde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 «ter verkrijging van geblokkeerde rechten van deelneming» vervangen door: ter verkrijging van een of meer geblokkeerde rechten van deelneming.*