

Vergaderjaar 2003–2004

29 209

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, ter zake van het bevorderen van de financiering van de eigen woning met eigen middelen (materiële implementatie initiatiefwetsvoorstel Hillen)

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 september 2003 en het nader rapport d.d. 15 september 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2003, no. 03.003615, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, ter zake van het bevorderen van de financiering van de eigen woning met eigen middelen.

Het voorstel strekt ertoe dat de eigenaar-bewoner van een woning die geen of een geringe eigenwoningschuld heeft, geen belasting behoeft te betalen over de inkomsten uit eigen woning.

Een initiatiefwetsvoorstel met dezelfde strekking is door het lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Hillen ingediend.² De Raad van State heeft in zijn advies van 13 december 2001 kanttekeningen bij het initiatiefwetsvoorstel geplaatst omdat dat voorstel in strijd komt met het systeem van de inkomstenbelasting, het bereiken van de doelstelling twijfelachtig is en geen rechtvaardiging voor het aan de doelgroep te geven voordeel wordt gegeven.³ Het initiatiefwetsvoorstel is na de behandeling in eerste termijn tot nader order van de agenda afgevoerd.⁴ In deze eerste termijn heeft de Staatssecretaris van Financiën onder meer gesteld dat het initiatiefwetsvoorstel niet effectief is, dat het veel meer voordelen doet toekomen aan mensen die het niet beoogt te bevoordelen en dat het een zeer fundamentele steen uit ons zorgvuldig gebouwde huis trekt als het gaat om de fiscale behandeling van de eigen woning.⁵

Nu wordt een voorstel ingediend dat materieel-inhoudelijk gelijk is aan het initiatiefwetsvoorstel. De wijziging ten opzichte van het initiatiefwetsvoorstel, het niet meer limiteren van de voordelen uit eigen woning tot het bedrag aan aftrekbare kosten maar het verlenen in een afzonderlijke afdeling van de Wet inkomstenbelasting 2001 van een aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld die even groot is als het positieve voordeel uit eigen woning verminderd met de aftrekbare kosten, doet daaraan niet af.

In de toelichting op het voorstel wordt gesteld dat de aftrek wegens geen of een geringe eigenwoningschuld een belastinguitgave is, die de aflossing van de eigen woningschuld bevordert en een lastenverlichting vormt voor eigenaren-bewoners met geen of een lage eigen woningschuld. De Raad ziet geen reden voor de invoering van een dergelijke belastinguitgave omdat de effectiviteit van het voorstel gering is en de rechtvaardiging voor de lastenverlichting ontoereikend gefundeerd. De regeling heeft eerst effect wanneer de

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

² Kamerstukken II 2001/02, 28 056.

³ Kamerstukken II 2001/02, 28 056, A.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 056, nr. 8.

⁵ Handelingen II van 24 april 2002, blz. 72–4742.

hypothecaire schuld ver of tot op nihil is gedaald. De enkele omstandigheden dat mede door gestegen woningprijzen het eigenwoningforfait hoger geworden is dan de betaalde hypotheekrente en dat betrokkenen de bijtelling als een onredelijke last ervaren, rechtvaardigen geen belastingverlichting. De Raad verwijst naar het advies van 13 december 2001 inzake het initiatiefwetsvoorstel. Hij is van oordeel dat de punten 1–3 van het advies onverkort betekenis hebben voor het voorliggende voorstel.

De Raad gaat er niet aan voorbij dat de vraag naar de houdbaarheid van de hypotheekrenteaftrek steeds opnieuw gesteld zal worden. Het incidenteel of op beperkte schaal wegnemen van knelpunten, soms in strijd met de wetssystematiek, biedt geen blijvende oplossing. Bezien dient te worden op welke wijze deze problematiek meer fundamenteel zonder schokeffecten opgelost kan worden op een tijdstip dat omstandigheden nog niet een ingreep afdwingen.

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,
H. D. Tjeenk Willink*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 september, nr. 03.003615, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2003, nr. WO6.03.0361/IV, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik het volgende op.

Het onderhavige voorstel van wet heeft volgens de Raad dezelfde strekking als het door het (toenmalige) lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Hillen ingediende initiatiefwetsvoorstel. De Raad heeft op 13 december 2001 advies uitgebracht op het initiatiefwetsvoorstel (Kamerstukken II, 2001/02, 28 056, A). De Raad verzoekt nu in te gaan op drie in laatstgenoemd advies aan de orde gestelde punten. De opvatting van de Raad dat deze punten nog onverkort van betekenis zijn, onderschrijf ik slechts ten dele. Hierna worden deze vraagpunten achtereenvolgens kort uiteengezet in relatie tot de nu voorgestelde aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld (hierna: aftrek).

Allereerst merk ik hierbij op dat de uiteindelijke resultaten van het onderhavige voorstel en het initiatiefwetsvoorstel overeenstemmen. Ter verduidelijking hiervan is de titel van het voorstel van wet aangepast door middel van toevoeging van de zinsnede «materiële implementatie initiatiefwetsvoorstel Hillen». De vormgeving is echter op zeer wezenlijke punten aangepast. Voornamelijk de destijds door de Raad in zijn eerste punt geïnitieerde brondiscussie heeft tot de huidige vormgeving geleid. In het huidige voorstel blijft afdeling 3.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001, waarin de belastbare inkomsten uit eigen woning worden bepaald, geheel ongewijzigd. Hierdoor is de aantasting van de eigen woning als bron van inkomen niet aan de orde. De regeling is in een nieuwe afdeling 3.6a van de Wet inkomstenbelasting 2001 opgenomen en is een negatief inkomensbestanddeel van het inkomen uit werk en woning. De Raad erkent dan ook dat de huidige vormgeving het karakter van een belastinguitgave heeft, hetgeen ook in de memorie van toelichting staat opgenomen. Het voorstel betreft immers een maatregel die geheel separaat is vormgegeven en voorziet in een eigen doelstelling.

In zijn tweede punt bij het advies bij het initiatiefwetsvoorstel zette de Raad vraagtekens bij de realiseerbaarheid van de doelstelling van de regeling. De doelstelling van de voorgestelde aftrek is tweeledig. De aftrek beoogt in de eerste plaats de aanwending van eigen middelen ter financiering van de eigen woning te stimuleren. De aanwending van eigen middelen kan het gevolg zijn van het gedurende de bezitsperiode aflossen van de eigenwoningsschuld maar uiteraard ook van het bij de aankoop van de woning financieren van de koopprijs met eigen middelen. Het huidige voorstel bevat, anders dan de Raad stelt, nog steeds een impuls om over te gaan tot (versnelde) aflossing van de

eigenwoningschuld. Het feit dat de regeling pas effect heeft op het moment dat de eigenwoningschuld voor een groot deel is afgelost, doet aan deze constatering niets af.

In samenhang met het vorenstaande heeft het voorstel lastenverlichting voor een bepaalde groep belastingplichtigen tot doel. Het verlichten van de lasten is gericht op de groep belastingplichtigen die de eigen woning reeds met eigen middelen heeft gefinancierd.

Het voorgaande beantwoordt ook de derde opmerking van de Raad: de rechtvaardiging voor de regeling. Het huidige kabinet heeft, evenals het vorige kabinet, het streven belastingplichtigen te stimuleren om de eigen woning te financieren met eigen middelen. Aan dit streven wordt nu invulling gegeven door middel van invoering van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoning-schuld.

Ten slotte merkt de Raad op dat de vraag naar de houdbaarheid van de hypotheekrenteaf trek steeds opnieuw gesteld zal worden en vraagt zich als gevolg hiervan af of in de toekomst problemen voorkomen kunnen worden door nu een meer fundamentele aanpak in deze voor te stellen. Behoudens de in het Belastingplan 2004 opgenomen maatregelen rondom de eigen woning stelt het kabinet, zoals ook aangegeven in het nader rapport bij de Miljoenennota 2004, geen verdere grondslagverbreding via aanpassing van de aftrek van hypotheekrente voor.

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn