

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. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Eén van de kenmerken van de in Nederland geheven inkomstenbelasting is dat de huurwaarde van de eigen woning als bestanddeel van het inkomen wordt beschouwd. Kosten, lasten en afschrijvingen worden daarbij als aftrekpost in aanmerking genomen. Deze huurwaarde en laatstgenoemde uitgaven zijn verwerkt in het (netto) eigenwoningforfait. De financieringsrente en de daarmee samenhangende kosten kunnen in mindering worden gebracht op het progressief belaste inkomen. Sinds de belastingherziening 2001 is de rente over de schuld op de eigen woning in de particuliere sfeer daarmee de enige rente die aftrekbaar is van het inkomen uit werk en woning.

Deze aftrekbaarheid van de rente over de schuld op de eigen woning blijkt eraan bij te dragen dat eigenaar-bewoners hoge schulden aangaan. De neiging om eigen geld in de woning te steken of aangegane schulden af te lossen is gering. De hoge schulden, die dus ten dele om fiscale redenen worden aangegaan, leiden tot een hoge aftrek van hypotheekrente. Voor de meeste eigenaar-bewoners is het saldo van het eigenwoningforfait en de betaalde rente negatief. Voor hen levert de woning dus netto een aftrekpost op. Er is echter ook een groep voor wie de eigen woning leidt tot fiscale lasten. Het gaat hierbij vaak om ouderen die reeds lang in het bezit zijn van hun woning. Omdat in het verleden de woningprijzen lager waren, is hun eigenwoningschuld laag. Bovendien zijn zij vaker dan gemiddeld hypothecaire leningen aangegaan waar contractueel op wordt afgelost. Mede door de gestegen woningprijzen kan dan het eigenwoningforfait hoger worden dan de betaalde hypotheekrente. Betrokkenen ervaren de dan resulterende bijtelling soms als een onredelijke last.

##### **2. Het initiatiefwetsvoorstel Hillen**

Om het aflossen van de eigen woningschuld te bevorderen en de lasten voor eigenaar-bewoners zonder schuld of met een lage schuld te verminderen, heeft het toenmalige lid van de Tweede Kamer Hillen een initiatiefwetsvoorstel ingediend. Dit voorstel<sup>1</sup> strekt ertoe dat eigenaar-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2001–2002, 28 056, nrs. 1–3.

bewoners met geen of een lage schuld per saldo geen belasting hoeven te betalen over de inkomsten uit eigen woning.

### 3. De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld

Het eerste kabinet Balkenende heeft dit voorstel overgenomen in het Strategisch Akkoord. Vanaf 2005 heeft dat kabinet ook budgettaire ruimte voor het voorstel gereserveerd. Ook het huidige kabinet wil de financiering van de eigen woning met eigen middelen bevorderen. Daartoe stelt het kabinet in het voorliggende wetsvoorstel voor een aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld te introduceren. Deze aftrek wordt verleend als het saldo van eigenwoningforfait en betaalde rente positief is. Hij is even hoog als het verschil tussen het eigenwoningforfait en de betaalde rente met betrekking tot de eigenwoningschuld. Door deze aftrek in mindering te brengen op het inkomen uit werk en woning, kan uiteindelijk in het verzamelinkomen de netto bijtelling van eigenwoningforfait (verminderd met de aftrekbare kosten) en de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld nooit meer bedragen dan nihil. In tabel 1 wordt de werking van de voorgestelde aftrek inzichtelijk gemaakt. Met het voorstel wordt aldus een positieve prikkel gegeven voor de financiering van de eigen woning uit eigen middelen.

**Tabel 1 Voorbeeld van de werking van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld**

Aankoop-prijs woning (inclusief kosten)	Eigenwoning-schuld na (eventuele) aflossing	Aftrekbare hypotheek rente (6%)	Eigen woning-waarde	Eigenwoning-forfait (0,8% eigen-woning-waarde)	Saldo eigenwoningforfait en aftrekbare rente	Aftrek wegens geen of geringe eigenwoning-schuld
€ 125 000	€ 125 000	€ 7 500	€ 200 000	€ 1 600	- € 5 900	-
€ 125 000	€ 75 000	€ 4 500	€ 200 000	€ 1 600	- € 2 900	-
€ 125 000	€ 25 000	€ 1 500	€ 200 000	€ 1 600	€ 100	€ 100
€ 125 000	€ 12 500	€ 750	€ 200 000	€ 1 600	€ 850	€ 850
€ 125 000	-	-	€ 200 000	€ 1 600	€ 1 600	€ 1 600

### 4. Toetsingskader nieuwe belastinguitgaven

De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld is een belastinguitgave. Voor de introductie van belastinguitgaven is in de Miljoenennota 2003 een toetsingskader ontwikkeld. Toetsing aan dit kader levert het volgende op.

De doelstelling van de regeling is tweeledig: bevordering aflossing eigen woningschuld en lastenverlichting eigenaar-bewoners met geen of een lage eigenwoningschuld. Met name om deze lastenverlichting te bewerkstelligen is financiële interventie noodzakelijk. Gezien de verwevenheid met de fiscale behandeling van de eigen woning verdient de gekozen vormgeving de voorkeur boven een directe subsidie. De maatregel zal in 2010, vijf jaar na invoering, worden geëvalueerd.

### 5. Inwerkingtreding en budgettaire effecten

Om budgettaire redenen zal voorliggend wetsvoorstel op 1 januari 2005 in werking treden. De invoering van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld zal naar verwachting een structurele derving van de belastinginkomsten met € 250 mln met zich brengen. In tabel 2 is dit weergegeven.

**Tabel 2 Budgettaire effecten aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld**

	2004	2005	2006	2007
invloed op de belastinginkomsten van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (€ mld, prijspeil 2003)	-	-0,25	-0,25	-0,25

## 6. Uitvoeringsaspecten en administratieve lasten

Voor de uitvoering van dit voorstel heeft de Belastingdienst geen extra gegevens van de belastingplichtigen nodig. De berekening van de hoogte van de aftrek kan op basis van reeds te leveren gegevens geautomatiseerd plaatsvinden. Voor de slinkende groep belastingplichtigen die een papieren aangifte doet, wordt het belastingformulier iets uitgebreid. Belastingplichtige zal immers vast moeten stellen of hij in aanmerking komt voor de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld of niet. Voor degenen die gebruik maken van de aangiftediskette zal dit automatisch gebeuren. Het wetsvoorstel heeft geen effecten voor de administratieve lasten van ondernemingen; het betreft namelijk een maatregel in de niet-winstsfeer binnen de inkomstenbelasting.

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I (Wet inkomstenbelasting 2001)

*Artikel I, onderdeel A (artikel 3.1 van de Wet inkomstenbelasting 2001)*

De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld is niet opgenomen in dezelfde afdeling als de belastbare inkomsten uit eigen woning maar in een nieuw in te voeren afdeling in de Wet inkomstenbelasting 2001. De reden hiervoor is gelegen in de wens het karakter van de Wet inkomstenbelasting 2001 en van het belastbare inkomen uit eigen woning onaangestast te laten. Hoewel de voordelen uit eigen woning omwille van de hanteerbaarheid van het systeem op een globale, forfaitaire wijze worden bepaald, geldt namelijk dat bij de bepaling van het inkomen uit eigen woning wordt aangesloten bij de daadwerkelijk genoten positieve en negatieve bestanddelen uit de (eerste) eigen woning. Door de voorgestelde bepaling betreffende de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld in een separate afdeling op te nemen wordt duidelijk aangegeven dat de vermindering geen negatief inkomensbestanddeel van het inkomen uit eigen woning betreft en tevens niet kan worden opgevat als een rechtstreekse correctie op het eigenwoningforfait. De regeling beoogt enerzijds de directe aanwending van eigen middelen – bij aankoop van de eigen woning – te stimuleren. Anderzijds beoogt de regeling de aanwending van eigen middelen gedurende de bezitsperiode van de eigen woning door middel van aflossing van de eigenwoningschuld te stimuleren. In het voorgestelde nieuwe onderdeel h van artikel 3.1 Wet inkomstenbelasting 2001 wordt de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld formeel benoemd als separaat onderdeel van de belastbare inkomsten uit werk en woning.

*Artikel I, onderdeel B (artikel 3 123a van de Wet inkomstenbelasting 2001)*

Afdeling 3.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001 bevat de regels ter bepaling van de belastbare inkomsten uit eigen woning. Het omvat een omschrijving van de afzonderlijke tot de belastbare inkomsten uit eigen woning behorende inkomensbestanddelen. Eén van de positieve inkomensbestanddelen betreft de bijtelling voor de voordelen uit het

eigenwoningbezit, het zogenoemde eigenwoningforfait. Deze bijtelling geldt voor alle als (eerste) eigen woning kwalificerende onroerende zaken, ongeacht de wijze van financiering van de woning. Op deze bijtelling mag de in een kalenderjaar betaalde (hypotheek)rente en erfpachtscanon in mindering worden gebracht. Per saldo resteert voor belastingplichtigen die hun eigen woning hebben gefinancierd met een (hypothecaire) geldlening veelal een negatief inkomen uit eigen woning. Belastingplichtigen die hun eigen woning echter geheel of nagenoeg geheel met eigen middelen hebben gefinancierd of hun (hypothecaire) geldleningen (voor een groot deel) hebben afgelost, zullen veelal een positief inkomen uit eigen woning hebben.

Voornoemde regeling met betrekking tot de eigen woning bevat geen elementen, die de aflossing van de ter verwerving, verbetering of onderhoud aangegane (hypothecaire) geldleningen bevorderen. Het kabinet wil het aanwenden van eigen middelen stimuleren door middel van een zogenoemde aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld in een nieuw in te voeren afdeling 3.6a van de Wet inkomstenbelasting 2001. De aftrek is van toepassing op de niet tot het ondernemingsvermogen behorende eigen woning. De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld is in overeenstemming met de lijn welke voortvloeit uit het initiatiefwetsvoorstel Hillen (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 056). De nu voorgestelde regeling is echter niet vormgegeven zoals werd voorgesteld in het bij de brief van 25 april 2002 (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 056, nr. 8) aangehouden initiatiefwetsvoorstel Hillen. De nu voorgestelde regeling tracht het nagestreefde doel, stimulering van de inzet van eigen middelen bij de eigen woning, op een adequate en binnen de systematiek van de Wet inkomstenbelasting 2001 passende manier te verwezenlijken. Daarnaast beoogt de regeling tegemoet te komen aan bezwaren tegen de oorspronkelijke vormgeving van het initiatiefwetsvoorstel die leefden aan de kant van de Raad van State en door een van mijn ambtsvoorgangers ook namens de regering naar voren zijn gebracht.

Het eerste lid van artikel 3.123a bepaalt wanneer een belastingplichtige in aanmerking komt voor een aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld. Het tweede lid bepaalt dat de voorgestelde aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld gelijk is aan het saldo van de bijtelling volgens het eigenwoningforfait als bedoeld in artikel 3.112 van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de op deze voordelen drukkende aftrekbare kosten. In het geval het voornoemde saldo positief is, wordt een aftrek ter grootte van het saldo als aftrekpost in aanmerking genomen bij de bepaling van de belastbare inkomsten uit werk en woning. Een eventueel negatief saldo leidt, evenals in de situatie dat de bijtelling gelijk is aan de aftrekbare kosten, niet tot een aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld. De aftrek kan in ieder geval niet meer bedragen dan het in artikel 3.112, eerste en vijfde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 genoemde plafond van de bijtelling volgens het eigenwoningforfait. Bij de berekening van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld wordt aan de aftrekkant rekening gehouden met de renten van schulden, kosten van geldlening daaronder begrepen, die zijn aangegaan ter verwerving, verbetering of onderhoud van de eigen woning en de renten van schulden aangegaan ter afkoop van rechten van erfpacht, opstal of beklemming met betrekking tot de eigen woning. Daarnaast worden ook de periodieke betalingen op grond van rechten van erfpacht, opstal of beklemming met betrekking tot de eigen woning in aanmerking genomen. Overigens is het voor de toepassing van de aftrek niet van belang of de belastingplichtige al dan niet aanspraak maakt op aftrek vanwege uitgaven voor monumentenpanden, bedoeld in artikel 6.31 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Deze uitgaven gelden immers niet als op de eigen woning drukkende kosten, maar zijn aangemerkt als een persoonsgebonden aftrek. Een belastingplichtige kan dus ter zake van zijn als eigen woning fungerende monumentenpand zowel recht hebben op de aftrek

wegens geen of geringe eigenwoningschuld en daarnaast in aanmerking komen voor aftrek vanwege uitgaven voor monumentenpanden. In het eerste en tweede lid wordt slechts gesproken van voordelen als bedoeld in artikel 3.112 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Het voorgaande betekent dat inkomsten uit tijdelijke verhuur van de eigen woning als bedoeld in artikel 3.113 van de Wet inkomstenbelasting 2001 niet worden meegenomen in de berekening van de hoogte van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld. Het voorgaande heeft als consequentie dat het aan die periode toe te rekenen deel van de aftrek-bare rente ook niet kwalificeert als een aftrekbare kostenpost bij de berekening van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld.

Het verdient in dit kader tevens de opmerking dat ingeval een belastingplichtige op grond van het tweede, derde of vierde lid van artikel 3.111 van de Wet inkomstenbelasting 2001, twee (of meer) eigen woningen bezit, deze eigen woningen voor de berekening van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld samen moeten worden gezien. Een voorbeeld ter verduidelijking:

X bezit gedurende een geheel jaar een eigen woning met een WOZ waarde van € 100 000, tevens heeft hij de hypothecaire geldlening ter zake van deze eigen woning geheel afgelost. Daarnaast heeft X in datzelfde jaar een woning in aanbouw aangekocht, die na voltooiing (na 31/12, derhalve niet in het onderhavige jaar) zal gaan fungeren als zijn (nieuwe) eigen woning. Ter zake van deze woning heeft hij € 3 000 aan hypotheekrente betaald. Indien beide huizen separaat bekeken zou moeten worden, zou X een aftrek wegens geen of geringe eigenwoning-schuld van € 800 (0,8% van € 100 000) kunnen claimen en € 3 000 aan hypotheekrente kunnen aftrekken (immers voor in aanbouw zijnde eigen woningen geldt een forfait van nihil). Een vermindering van het belastbare inkomen uit werk en woning van in totaal € 3 800. De nu voorgestelde tekst van artikel 3.123a voorkomt dit dubbele voordeel. Doordat beide woningen samen moeten worden genomen, kan X in het onderhavige jaar per saldo € 2 200 aan hypotheekrente in aftrek brengen. Dit is de bijtelling volgens het eigenwoningforfait van de bewoonde woning, te weten € 800, verminderd met de betaalde rente voor de in aanbouw zijnde woning, te weten € 3 000.

De eerste volzin van het derde lid van het voorgestelde artikel 3.123a ziet op de situatie dat de belastingplichtige een partner heeft. In geval van partnerschap worden de voordelen als bedoeld in artikel 3.112 van de belastingplichtige en zijn partner alsmede de op deze voordelen drukkende aftrekbare kosten samengevoegd. Een voorbeeld ter verduidelijking:

A en B zijn gehuwd (en zijn fiscaal partner van elkaar) en bezitten gezamenlijk een eigen woning met een WOZ-waarde van € 400 000 die niet in de gemeenschap valt. A en B zijn beide voor de helft gerechtigd tot de eigen woning. A heeft haar deel volledig uit eigen middelen gefinancierd en B heeft zijn deel deels gefinancierd met eigen middelen en deels met een hypothecaire geldlening van € 150 000 (tegen een rente van 5%). De toepassing van het eerste en tweede lid zou voor A een aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld opleveren van de helft van de bijtelling volgens het eigenwoningforfait (te weten € 1 600). B heeft op basis van het eerste lid geen recht op een aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld, immers de voordelen (€ 1 600) overtreffen de kosten (€ 7 500) niet. De eerste volzin van het derde lid bepaalt nu echter dat voor de berekening van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoning-schuld de voordelen moeten worden samengevoegd en ook de hierop drukkende aftrekbare kosten. Voor A en B betekent dit derhalve dat geen van beide recht heeft op enige aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld, immers de samengevoegde voordelen (€ 3 200) over-

treffen de samengevoegde aftrekbare kosten (€ 7 500) niet. Hiermee is het resultaat gelijk aan de situaties dat de eigen woning wel in de gemeenschap valt.

De tweede volzin van het derde lid is (materieel) van belang in het geval de samengevoegde voordelen de samengevoegde aftrekbare kosten wel overtreffen. Een voorbeeld ter verduidelijking:

A en B uit het vorige voorbeeld, alle gegevens zijn hetzelfde met dien verstande dat B zijn deel van de eigen woning deels met eigen middelen heeft gefinancierd en deels met een hypothecaire geldlening van slechts € 50 000 (tegen een rente van 5%). De samengevoegde voordelen bedragen ook in dit voorbeeld € 3 200, echter de samengevoegde aftrekbare kosten bedragen in dit geval € 2 500 hetgeen een aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld van € 700 betekent voor A en B gezamenlijk.

De tweede volzin van het derde lid bepaalt vervolgens de verdeling van de aftrek tussen de partners. Hierbij wordt aangesloten bij de in artikel 2.17 van de Wet inkomstenbelasting 2001 bepaalde toerekening van de belastbare inkomsten uit eigen woning. De daar gekozen (tweede lid) of veronderstelde (vierde lid) verhouding is bepalend voor de verdeling van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld tussen de partners. Stel dat A en B kiezen voor een 70/30 verdeling voor de belastbare inkomsten uit eigen woning, dan heeft de tweede volzin van het derde lid tot gevolg dat A een aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld ter grootte van € 490 ten laste van haar inkomen uit werk en woning mag brengen en B mag € 210 ten laste van zijn inkomen uit werk en woning brengen.

### **Artikel II (inwerkingtredingsbepaling)**

Voorgesteld wordt de regeling op 1 januari 2005 in werking te laten treden.

De Staatssecretaris van Financiën,  
J. G. Wijn