

Vergaderjaar 2020–2021

35 576

Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 november 2020

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Erfpacht	1
3. Schriftelijke verklaring	2
4. Vervallen horizonbepaling	3
5. Steekproefsgewijze controle	3
6. Evaluatie	3
7. Administratieve lasten notariaat	4
8. Drempelwaarde	4
9. Mogelijkheid beleggers uitzonderen van verlaagd tarief	5
10. Effect op de huizenprijzen	6

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA en D66.

Hierna ga ik, mede namens de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, in op de vragen en opmerkingen uit het verslag. Bij de beantwoording van de vragen wordt zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

2. Erfpacht

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen of de startersvrijstelling van toepassing is als twee personen, nadat zij in 2017 het recht van erfpacht op een woning hebben verkregen, in maart 2021 de verplichting tot betaling van de canon afkopen. De leden geven hierbij aan dat deze personen op het tijdstip van de afkoop jonger zijn dan 35 jaar, de woning als hoofdverblijf gebruiken en niet eerder een beroep op de vrijstelling hebben gedaan. De afkoop van de canon kan, indien deze

goederenrechtelijk (bij in de openbare registers ingeschreven notariële akte) plaatsvindt, worden aangemerkt als wijziging van het recht van erfpacht. In dat geval wordt normaliter overdrachtsbelasting geheven over het verschil in waarde van het recht van erfpacht vóór en na de afkoop. Aangezien het hier gaat om een recht van erfpacht dat betrekking heeft op een woning en de belastingplichtigen natuurlijke personen zijn die de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gebruiken, voldoen aan het leeftijdscriterium en niet eerder een beroep op de vrijstelling hebben gedaan, kan de startersvrijstelling van toepassing zijn. Uiteraard moet ook voldaan zijn aan de overige voorwaarden voor toepassing van de vrijstelling, zoals de ondertekening van de daarvoor bestemde verklaring voorafgaand aan de afkoop en (vanaf 1 april 2021) de woningwaardegrens.

Deze leden vragen voorts of in het hiervoor omschreven geval hetzelfde geldt als de erfpacht wordt verlengd. Ja, als een tijdelijk recht van erfpacht op de woning wordt verlengd, geldt voor het beroep op de startersvrijstelling hetzelfde antwoord. Als de afkoop of de verlenging op of na 1 april 2021 plaatsvindt, zal de vrijstelling alleen gelden als de waarde van het gewijzigde recht van erfpacht (vermeerderd met de waarde van de canon, indien niet afgekocht) niet uitkomt boven € 400.000.

Ook vragen deze leden of het verlaagde tarief van 2% van toepassing is indien in het geval van afkoop de betreffende personen ouder zijn dan 35 jaar. Nu gegeven is dat het recht van erfpacht betrekking heeft op een woning en deze personen de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gebruiken, kan de afkoop belast worden naar het verlaagde tarief van 2%. Hetzelfde geldt overigens bij de verlenging.

3. Schriftelijke verklaring

In de tweede nota van wijziging van 10 november is opgenomen dat de schriftelijke verklaring die door de verkrijger moet worden afgegeven voor een beroep op de vrijstelling dan wel op het tarief van 2%, niet direct voorafgaand aan de transactie door de verkrijger hoeft te worden afgegeven. De leden van de fractie van de VVD vragen of zij goed begrijpen dat er nu geen moment wordt vastgesteld waarop de verklaring maximaal van tevoren mag worden afgegeven.

Dat is juist. Het eerder opgenomen vereiste van een verklaring onmiddellijk voorafgaand aan de verkrijging bleek niet nodig om te bepalen of een verkrijger in aanmerking komt voor de startersvrijstelling of het verlaagde tarief. De verkrijger moet immers de woning na de verkrijging ook daadwerkelijk als hoofdverblijf gebruiken. Ook voor de notariële praktijk is het minder belastend als de verklaring niet onmiddellijk voorafgaand hoeft te worden ondertekend, maar dit ook op een eerder moment mag gebeuren. Daarbij dient nog te worden opgemerkt dat in artikel 15, onderdeel p, onder 2, van de Wet op belastingen van rechtsverkeer per abuis het woord «onmiddellijk» is blijven staan. Deze omissie zal in een eerstvolgende verzamelwet worden hersteld. Vooruitlopend op dit herstel mag ook voor de voorwaarde in «onmiddellijk voorafgaand aan de verkrijging» in artikel 15, eerste lid, onderdeel p, onder 2 worden uitgelegd als «voorafgaand aan de verkrijging». Ook voor dit subonderdeel geldt daarmee dat de verklaring niet onmiddellijk voorafgaand aan de transactie door de verkrijger hoeft te worden afgegeven.

De leden van de fractie van de VVD schetsen de volgende situatie: stel dat een verkrijger op 1 maart 2021 een volmacht afgeeft aan een notaris om voor en namens hem de akte van levering te ondertekenen en het passeren van deze akte staat gepland op 15 maart 2021. Op dezelfde datum (één maart 2021) tekent de verkrijger de verklaring dat hij de woning na de verkrijging anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken. De leden van de fractie van de VVD vragen of in deze situatie

wordt voldaan aan de voorwaarde gesteld in artikel 14 lid 2 Wet op belastingen van rechtsverkeer.

Ja, mits de verkrijger na de verkrijging de woning ook daadwerkelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken.

4. Vervallen horizonbepaling

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering het met haar eens is dat met het vervallen van de horizonbepaling de kans toegenomen is dat jonge verkrijgers geen gebruik gaan maken van de startersvrijstelling om zodoende bij een volgende verkrijging van een (duurdere) woning alsnog van de vrijstelling gebruik te kunnen maken.

Hoewel dit wel het doel van de startersvrijstelling is, geldt geen formele verplichting om de vrijstelling toe te passen op de eerste verkrijging. Het is daarom niet uitgesloten dat jonge verkrijgers bij een volgende verkrijging een beroep zullen doen op de startersvrijstelling. Het kabinet verwacht echter dat deze situatie zich in de praktijk in zeer beperkte mate zal voordoen. Door opname van de woningwaardegrens bestaat immers de kans dat jonge verkrijgers bij de volgende verkrijging niet meer aan de woningwaardegrens zullen voldoen voor toepassing van de startersvrijstelling. Bovendien kan de uitkomst van de evaluatie in 2024 leiden tot heroverweging van de maatregelen.

5. Steekproefsgewijze controle

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe bij de Belastingdienst de steekproefsgewijze controle plaats gaat vinden. Ook vragen deze leden naar de verhouding van het aantal steekproeven ten opzichte van het aantal keer dat een beroep wordt gedaan op de startersvrijstelling dan wel op het 2%-tarief.

Zolang de benodigde automatisering niet gereed is, zal de Belastingdienst slechts beperkt en steekproefsgewijs toezicht kunnen uitoefenen. De KNB en de Belastingdienst stellen met het oog op toezicht in het jaar 2021 bepaalde termen vast die door de notarissen in de akten met het lage tarief of de startersvrijstelling zullen worden opgenomen. De Belastingdienst zal met een zoekmachine de voor het toezicht relevante akten selecteren. Bij dit toezicht zullen naast de informatie uit de akte ook gegevens uit de verklaring worden gebruikt om te beoordelen of aan alle voorwaarden van het lage tarief c.q. de vrijstelling wordt voldaan. Daartoe zal ook andere informatie uit systemen van de Belastingdienst handmatig moeten worden geraadpleegd over bijvoorbeeld het gebruik van de woning als hoofdverblijf. Op voorhand kan nog niet aangegeven worden hoeveel aangiften beoordeeld zullen worden. Dit zal afhangen van de effectiviteit van de zoekmachine en de beschikbare handhavingscapaciteit. Overigens zal verzoek van de heer Omtzigt¹ op de website van de Belastingdienst een aantal casussen gepubliceerd worden om het notariaat bij te staan in de uitvoering.

6. Evaluatie

De leden van de fractie van de VVD willen graag weten hoe de handhaafbaarheid geëvalueerd wordt, aangezien de Belastingdienst naar verwachting pas per 1 januari 2023 de ondersteuning voor het toezicht gereed zal hebben.

De aanpassing van de automatisering vindt plaats in twee fasen. In de eerste fase zal de aangifteverwerking aangepast worden, zodat geborgd wordt dat de gegevens die nodig zijn om toezicht uit te oefenen beschikbaar zijn. De aangepaste aangifteverwerking is naar verwachting

¹ Plenaire behandeling van 10 november 2020 over het pakket Belastingplan 2021.

eind 2021 gerealiseerd. Vervolgens moet in de tweede fase de geautomatiseerde ondersteuning van toezicht gerealiseerd worden. Een belangrijk onderdeel hiervan is het ontwikkelen van een risicomodel. De ondersteuning voor het toezicht is naar verwachting op 1 januari 2023 gereed. De Belastingdienst kan met behulp van dit risicomodel de aangiften die na 1 januari 2022 worden ontvangen automatisch controleren, voor die tijd gebeurt dat steekproefsgewijs. De verwachting is daarom dat bij de aanvang van de evaluatie voldoende ervaring is opgedaan met het risicomodel om uitspraken te kunnen doen over de handhaafbaarheid.

7. Administratieve lasten notariaat

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de berekening van de administratieve lasten tot stand is gekomen en of deze omvang van de lastenverzwaring door de KNB als realistisch wordt beoordeeld. Voor de berekening van de administratieve lasten wordt gebruik gemaakt van het Handboek meting regeldrukkosten, wat onder meer aanwijzingen bevat voor standaarduurtarieven en de tijdsbesteding in minuten per handeling. Zo wordt voor administratief personeel een uurtarief van € 40 en voor een juridisch medewerker of notaris € 80 gehanteerd. Dat heeft tot de volgende berekening geleid. De administratieve lasten nemen met € 459.000 af door de afname van het aantal onderzoeken voor de kwalificatie van een onroerende zaak als woning of niet woning, wegens het vervallen van het onderscheid in tarief tussen woningen en niet-woningen voor niet-eigenaar-bewoners (86.000 x 4 minuten x uurtarief € 80). De administratieve lasten nemen toe met € 391.000 voor de voorbereidende werkzaamheden voor de vrijstelling voor de notaris (293.000 x 2 minuten x uurtarief € 40), de administratieve lasten nemen toe met € 51.750 voor het invullen van de schriftelijke verklaring door de woningkopers (207.000 x 1 minuut x uurtarief € 15) en met € 552.000 voor het verzenden van de verklaring naar bevoegde autoriteiten (207.000 x 2 minuten x uurtarief € 80). De berekening is getoetst door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) en kan in hoofdlijnen teruggevonden worden in haar advies. Daarbij dient te worden opgemerkt dat bij deze berekening nog geen rekening is gehouden met de wijzigingen in de elektronische berichtgeving per 1 januari 2022 en de toetsing aan de woningwaardegrens. Op het moment van het berekenen van deze administratieve lasten had de KNB nog geen eigen cijfermatige inschatting gemaakt van de toename in administratieve lasten. De precieze impact op de administratieve lasten voor het notariaat hangt mede af van de uiteindelijke vormgeving van het elektronisch berichtenverkeer, zodat het effect op de administratieve lasten op dit moment niet nader kan worden gekwantificeerd.

8. Drempelwaarde

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de fraudegevoeligheid van de harde woningwaardegrens van € 400.000 bij de startersvrijstelling. De woningwaardegrens zal mogelijk ontwijkingsgedrag in de hand werken. De overschrijding van de woningwaardegrens heeft namelijk tot gevolg dat over de gehele waarde van de woning overdrachtsbelasting is verschuldigd. Hierdoor kan het fiscale belang bij een woning met een waarde van € 400.000 ten opzichte van € 401.000 aanzienlijk zijn (€ 0 of € 8.020 aan overdrachtsbelasting). Bij woningen die rond deze waardegrens liggen, ligt het dus in de lijn der verwachting dat partijen hierop zullen proberen in te spelen. De ruimte om hierop in te spelen is naar verwachting echter beperkt. De woningwaardegrens sluit namelijk aan bij de maatstaf van heffing voor de overdrachtsbelasting. Voor de maatstaf van heffing in de overdrachtsbelasting is de waarde in het economisch verkeer leidend of de tegenprestatie (koopsom), indien deze hoger ligt.

Doorgaans geldt in de praktijk dat de koopsom overeenkomt met de waarde in het economisch verkeer. Het kan echter zijn dat de maatstaf van heffing voor de overdrachtsbelasting hoger ligt dan de afgesproken koopsom, bijvoorbeeld wanneer een «zachte» prijs wordt gehanteerd tussen familieleden. Het overeenkomen van een koopsom die lager ligt dan de waarde in het economisch verkeer zou dus niet moeten leiden tot een andere uitkomst voor de beoordeling van de woningwaardegrens.

Voorbeeld

Woning A en B zijn identiek aan elkaar en hebben beide een waarde van € 500.000. Woning A wordt voor een zakelijke prijs verkocht (€ 500.000) verkocht aan verkrijger C. Woning B wordt door vader aan zoon verkocht voor € 400.000. Voor de woningwaardegrens wordt aangesloten bij de waarde in het economisch verkeer (€ 500.000), tenzij de koopsom hoger ligt dan deze waarde. Dit is in het geval van woning B niet het geval. Beide verkrijgingen voldoen niet aan de woningwaardegrens en komen niet in aanmerking voor de startersvrijstelling. Over woning A en woning B is in beide gevallen € 10.000 overdrachtsbelasting verschuldigd.

De maatstaf van heffing voor de overdrachtsbelasting wordt – net als onder de huidige regeling – door de notaris vastgesteld. De notaris berekent hierover de verschuldigde overdrachtsbelasting en zorgt dat deze wordt afgedragen. Deze werkwijze blijft onveranderd. Hoewel in de praktijk een willekeurige derde niet bereid zal zijn een lagere opbrengst voor de woning te aanvaarden dan de waarde in het economische verkeer en bij transacties veelal een taxatierapport voorhanden is ten behoeve van de overeenkomst van geldlening, neemt dit niet weg dat het voor het notariaat en de Belastingdienst lastig kan zijn om de maatstaf van heffing in bepaalde gevallen vast te stellen of te betwisten. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de woningwaardegrens aansluit bij de waarde van de woning als zodanig. De waarde wordt beoordeeld per gehele woning en niet per de waarde van het verkregen deel van de woning. Zo moet bij de verkrijging van een onverdeeld aandeel in een woning niet naar de waarde van het onverdeelde aandeel gekeken worden maar naar de waarde van de woning zelf. De opname van de woningwaardegrens kan daarnaast leiden tot een toename in geschillen met de Belastingdienst over de maatstaf van heffing, omdat er een groter belang bij is om de maatstaf van heffing onder de € 400.000 vast te stellen.

9. Mogelijkheid beleggers uitzonderen van verlaagd tarief

De leden van de fractie van het CDA vragen of het niet beter was geweest om niet alle verhuurders van panden over één kam te scheren, maar de categorie die men wil uitsluiten van het 2%-tarief meer specifiek te omschrijven.

Bij de verkenning naar een differentiatie in de overdrachtsbelasting is als eerste gekeken naar een mogelijkheid om de beoogde groep «beleggers» te definiëren en gericht uit te sluiten van het verlaagde tarief van 2%, zoals de leden van de fractie van het CDA aangeven. Het onderzoeksbureau Dialogic heeft in opdracht van het kabinet onderzocht of een differentiatie van de overdrachtsbelasting voor starters en voor beleggers op een doelmatige, doeltreffende en uitvoerbare wijze mogelijk is. Deze rapporten zijn op 17 juni 2020 aan de Tweede Kamer toegestuurd.² De varianten die onderzoeksbureau Dialogic heeft onderzocht, bleken voor beleggers redelijk eenvoudig te ontwijken via constructies en bovendien niet of nauwelijks uitvoerbaar voor de uitvoeringsinstanties. Gegeven de uitkomsten van het onderzoek van Dialogic was het noodzakelijk te zoeken

² Bijlagen bij *Kamerstukken II 2019/20 32 847*, nr. 665.

naar een alternatieve invulling van het begrip «belegger» om te kunnen komen tot een uitvoerbare regeling. Daarbij is gekozen voor een maatregel die indirect beleggers treft door opname van een extra voorwaarde voor toepassing van het verlaagde tarief waar beleggers niet aan kunnen voldoen: het hoofdverblijfcriterium. Door het invoeren van het hoofdverblijfcriterium kan er niet aan ontkomen worden dat een aantal verhuurders van woningen, zoals woningcorporaties en pensioenfondsen, die niet concurreren met starters op de koopmarkt, toch in sommige gevallen nadelige gevolgen van het wetsvoorstel ondervinden. Het specifiek uitzonderen van deze verhuurders is in de meeste gevallen niet mogelijk, omdat er in dat geval sprake zou zijn van staatssteun.

10. Effect op de huizenprijzen

De leden van de fractie van D66 vragen of de Staatssecretaris effect ziet van het verlagen van de overdrachtsbelasting voor particuliere kopers op de huizenprijzen. Zo nee, waarom niet, en zo ja, zijn er maatregelen genomen of in voorbereiding om dit tegen te gaan.

Ja, zoals ook aangegeven in de Nota naar aanleiding van het verslag³ is het de verwachting dat de tariefdifferentiatie een effect zal hebben op de huizenprijzen. Het Centraal Planbureau (CPB) schat in dat *volledige* afschaffing van het verlaagde overdrachtsbelastingtarief van 2% een opwaarts effect op de woningprijzen heeft van 2,4%.⁴ Het effect op de woningprijzen van de voorgestelde tariefdifferentiatie zal waarschijnlijk lager zijn en per saldo mogelijk zelfs prijsdrukkend. Deze inschatting wordt in de eerste plaats gedaan, omdat het CPB in zijn berekening – anders dan het voorstel – uitgaat van een afschaffing van overdrachtsbelasting voor alle woningen en dus ook voor verkrijgingen door doorstromers en ook voor woningen boven een bepaalde woningwaardegrens. Daarnaast wordt in het huidige wetsvoorstel ook het verlaagde tarief beperkt tot eigenaar-bewoners en wordt het standaardtarief verhoogd. Dit mitigeert mogelijk het opwaartse prijseffect van de startersvrijstelling. Ook daar is in de berekening van het CPB geen rekening mee gehouden. Hoewel het uiteindelijke prijseffect moeilijk is in te schatten, ligt voor de woningmarkt als geheel in de rede dat de differentiatie een prijsdrukkend effect heeft. Per saldo wordt de woningmarkt namelijk minder fiscaal gestimuleerd door de differentiatie. Daarnaast fluctueren de huizenprijzen jaarlijks door het samenspel van verschillende economische factoren, zoals ontwikkelingen in huishoudinkomen, rentestanden of consumentenvertrouwen. Ten opzichte van deze andere economische factoren is het effect van de overdrachtsbelastingmaatregelen op woningprijzen naar verwachting beperkt. Het kabinet hecht er veel waarde aan om de ontwikkeling op de woningmarkt en in het bijzonder het gebruik van de startersvrijstelling goed te monitoren. Daarom staat een evaluatie gepland in het najaar van 2024. Hier zal de woningprijsontwikkeling ook onderdeel van uitmaken.

De leden van de fractie van D66 vragen of de Staatssecretaris zijn visie kan geven over de toekomst van het fiscale stelsel omtrent wonen, gezien de aanhoudend lage rentestand en de huidige woningmarkt.

De woningmarkt wordt gekenmerkt door krapte en een lage rente. Dit zal vermoedelijk op korte termijn niet veranderen. Een lage rente en krapte dragen bij aan stijgende woningprijzen, wat huishoudens ertoe kan aanzetten om hoge schulden aan te gaan voor de aankoop van een eigen woning. De vorige financiële crisis heeft ons geleerd dat hoge schulden ook gepaard gaan met financiële risico's voor huishoudens. Het kabinet vindt het van belang om deze risico's te mitigeren en de vraag naar

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 576, nr. 6, p. 3 en 4.

⁴ Zie Kansrijk Woonbeleid (CPB, 2020).

woningen, juist in tijden van krapte, niet onnodig op te stuwen. Om die reden wordt de hypotheekrenteaftrek dan ook versneld stapsgewijs afgebouwd met jaarlijks 3%-punt tot aan het basistarief van circa 37%. Dit verkleint het fiscale voordeel van het financieren van de aankoop van een eigen woning met schuld. De differentiatie van de overdrachtsbelasting leidt per saldo tot hogere belastingopbrengsten, omdat de opbrengst van de beperking van het verlaagde overdrachtsbelastingtarief van 2% en de verhoging van het standaard tarief van 7% naar 8% meer op gaat brengen dan dat de startersvrijstelling gaat kosten. Ook langs deze weg wordt de woningmarkt dus minder fiscaal gestimuleerd. De fiscale regelingen worden periodiek geëvalueerd om te bezien of de inrichting van het fiscale stelsel passend is bij de woningmarkt.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingen,
J.A. Vijlbrief