

# EUR Research Information Portal

## De eigen woning in de inkomstenbelasting: quo vadis?

**Published in:**  
Ars Aequi

**Publication status and date:**  
Published: 01/06/2024

**Document Version**  
Publisher's PDF, also known as Version of record

**Document License/Available under:**  
Article 25fa Dutch Copyright Act

**Citation for the published version (APA):**  
Kavelaars, P. (2024). De eigen woning in de inkomstenbelasting: quo vadis? *Ars Aequi*, 2024/6, 523-533.

[Link to publication on the EUR Research Information Portal](#)

### Terms and Conditions of Use

Except as permitted by the applicable copyright law, you may not reproduce or make this material available to any third party without the prior written permission from the copyright holder(s). Copyright law allows the following uses of this material without prior permission:

- you may download, save and print a copy of this material for your personal use only;
- you may share the EUR portal link to this material.

In case the material is published with an open access license (e.g. a Creative Commons (CC) license), other uses may be allowed. Please check the terms and conditions of the specific license.

### Take-down policy

If you believe that this material infringes your copyright and/or any other intellectual property rights, you may request its removal by contacting us at the following email address: [openaccess.library@eur.nl](mailto:openaccess.library@eur.nl). Please provide us with all the relevant information, including the reasons why you believe any of your rights have been infringed. In case of a legitimate complaint, we will make the material inaccessible and/or remove it from the website.

# De eigen woning in de inkomstenbelasting: quo vadis?

Peter Kavelaars\*

De auteur onderzoekt of de eigen woning die momenteel wordt belast in box 1 van de inkomstenbelasting belast moet worden en, zo ja, of de huidige vormgeving wel de juiste is. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de zogenoemde Bouwstenennotitie waarin enkele alternatieven zijn opgenomen en naar het voorstel om box 3 om te bouwen naar een vermogensmutatiebelasting, waarnaar tevens de heffing ter zake van de eigen woning zou kunnen worden overgeheveld. Een aantal varianten is verdedigbaar, aldus de auteur.

## 1 Inleiding

De wetgever heeft al vele decennia geleden geoordeeld dat de woning die een belastingplichtige tot hoofdverblijf dient en waar hij – al dan niet met een gezin – in woont in fiscaal opzicht een bron van inkomen is. Dat lijkt opmerkelijk, omdat een dergelijke woning in principe geen inkomsten oplevert: het is een (onroerend) goed in eigen gebruik en goederen in eigen gebruik leiden niet tot inkomsten, laat staan tot fiscale inkomsten. Op de achtergrond van de gedachte dat de eigen woning toch fiscaal inkomen oplevert kom ik nog te spreken. Het in aanmerking te nemen voordeel wordt aangeduid als het zogenoemde eigenwoningforfait, vroeger ook wel aangeduid als het huurwaardeforfait, en is geregeld in afd. 3.6 (art. 3.110-3.123a) van de Wet Inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001).

De inkomstenbelastingheffing ter zake van de eigen woning leidt met name het laatste decennium regelmatig tot de vraag en de discussie of de huidige fiscale positie moet worden gehandhaafd. Die vraag heeft diverse achtergronden; de twee belangrijkste zijn de

(i) complexiteit van de eigenwoningregeling, en (ii) de structuur van de Wet IB 2001 waar de eigen woning in box 1 is ondergebracht, terwijl box 1 in feite alleen bedoeld is voor actieve ofwel arbeidgerelateerde inkomsten. Vermogensbestanddelen zijn daarentegen alle in box 3 ondergebracht (afgezien van de hier niet ter zake doende box 2). De vraag is daarom gerechtvaardigd of ook de eigen woning in box 3 moet worden ondergebracht in plaats van in box 1, en zo ja, op welke wijze. Daaraan voorafgaand is het echter de vraag of er wel reden is om een eigen woning in de inkomstenbelasting te betrekken. Afgezien van de diverse fiscaal-technische complicaties om de eigen woning op de een of andere wijze te belasten, is er ook een belangrijke politieke dimensie, namelijk het potentiële electorale gevolg van een mogelijke beperking of afschaffing van de aftrek van de rente in verband met de financiering van de eigen woning. Het lijkt er sterk op dat dit laatste element een belangrijke rol speelt in de keuze de fiscale positie van de eigen woning niet te veranderen. Aan dit politieke aspect besteed ik geen

\* Prof.dr. P. Kavelaars is hoogleraar Fiscale Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

aandacht. Bij een eventuele overheveling van de eigenwoningregeling naar box 3 is een complicerende factor dat deze box momenteel wordt omgebouwd van een forfaitaire inkomensheffing naar een heffing op basis van reële inkomsten. Over deze omslag kom ik uiteraard ook te spreken.

## De inkomstenbelastingheffing ter zake van de eigen woning leidt met name het laatste decennium regelmatig tot de vraag en de discussie of de huidige fiscale positie moet worden gehandhaafd

Ik ga in paragraaf 2 in op de achtergrond van de huidige eigenwoningregeling. In paragraaf 3 schets ik de belangrijkste alternatieven die de afgelopen jaren in diverse analyses zijn aangedragen. In paragraaf 4 bespreek ik de huidige verwickelingen in box 3 en het beoogde box 3-stelsel. Tot slot komt in paragraaf 5 de positie van de eigen woning in het beoogde box 3-stelsel aan de orde. Ik sluit in paragraaf 6 af met een korte conclusie.

### 2 De fiscale positie van de eigen woning

#### 2.1 Achtergrond en vormgeving van de eigenwoningregeling

De eigen woning wordt in Nederland al sinds mensenheugenis als bron van fiscaal inkomen gezien. Dat lijkt opmerkelijk omdat een eigen woning in fiscale zin – zie daarover nog hierna – alleen bedoeld is voor eigen gebruik. Daarmee verschilt een dergelijke woning in beginsel niet van enig ander consumptiegoed dat men in eigen gebruik heeft. Zo leidt bijvoorbeeld het eigen gebruik van een (eigen) auto of een boot niet tot fiscaal inkomen. Waarom is dat dan wel het geval bij een eigen woning? De gedachte van de wetgever was indertijd dat een eigen woning weliswaar een consumptief goed is, maar anders dan een woning die wordt gehuurd of een ander consumptiegoed, ook een beleggingselement in zich heeft.<sup>1</sup> Het uit dit veronderstelde beleggingselement voortvloeiende rendement is niet een direct rendement maar een indirect rendement, namelijk dat de woning leidt of kan leiden tot een waardestijging. Dit laatste element moet, aldus de wetgever, worden belast, net als elk ander rendement. Op dit punt verschilt de eigen woning ook van de hiervoor

genoemde auto en de boot: deze leiden in de regel niet tot een waardestijging en vormen in de regel ook geen belegging, ook niet deels.<sup>2</sup> Omdat het jaarlijks vaststellen van de waardestijging arbitrair en arbeidsintensief kan zijn, heeft de wetgever ervoor geopteerd geen reële waardestijging in aanmerking te nemen maar een forfait toe te passen: de hoogte van het forfait is een percentage van de WOZ-waarde van de woning. Bovendien dient uiteraard niet de volle waardestijging in aanmerking te worden genomen maar een deel daarvan. De eigen woning is immers primair een consumptiegoed: dat deel dient niet te worden belast. Het behoeft geen betoog dat het onderscheid tussen het beleggingselement en het bestedingselement nauwelijks op een objectieve wijze is vast te stellen. In theoretische zin zou daarvoor het uitgangspunt moeten zijn een woning die de desbetreffende belastingplichtige zou huren. Het is echter zeer arbitrair welke woning dat dan wel is; zou dit een gesubjectieerde woning moeten zijn, dat wil zeggen rekening houdend met de omstandigheden van de belastingplichtige of een meer objectief bepaalde woning?

Er zijn diverse kanttekeningen bij de bovenstaande benadering te plaatsen. In de eerste plaats is er het punt dat het eigenwoningforfait uitgaat van een waardetoeename van de woning; reële jaarlijkse inkomsten zijn er immers niet.<sup>3</sup> Het merkwaardige is dat toen de eigenwoningregeling met de invoering van de Wet IB 1964 ingaande 1965 tot stand kwam, vermogensmutaties van particulier vermogen niet werden belast: waardemutaties van aandelen werden bijvoorbeeld niet in de heffing betrokken, evenmin als de waardemutaties van verhuurd onroerend goed. Het is dan ook opmerkelijk dat de waardemutatie van de eigen woning wel indirect in de heffing werd betrokken en bovendien impliciet wordt verondersteld dat het rendement altijd positief is.

Een tweede opmerking ziet op de verhouding tussen het consumptieve deel en het beleggingsdeel. Het zou logisch zijn dat bij een dergelijke benadering er pas een eigenwoningforfait zou worden toegepast boven op het consumptieve deel. Ofwel, woningen ‘aan de onderkant’ van de waardeladder zouden onbelast moeten blijven want die zijn volledig gericht op consumptie. Pas nadat de woning heeft voorzien in de woonfunctie – zie de parallel met de huurwoning – kan sprake zijn van een beleggingselement. De huidige eigenwoningregeling voorziet daarin overigens in zekere zin wel doordat bij een (heel)

- 1 Zie hierover S. Cnossen, ‘Huurwaarde eigen woning: inkomen en consumptie!’, *WFR* 2007, afl. 6706, p. 171-172. Zie ook H.J. Hofstra & L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting*, Deventer: Kluwer 1998, par. 31.7.
- 2 Er zijn uiteraard uitzonderingen, zoals oldtimers e.d. maar die worden doorgaans ook niet feitelijk gebruikt.
- 3 Ik ga voorbij aan de op zich bestaande mogelijkheid een kamer in de eigen woning te verhuren waarvoor de wetgever overigens ook weer een kamerverhuurvrijstelling heeft geïntroduceerd (art. 3.114 Wet IB 2001). Verder is het wel mogelijk de eigen woning tijdelijk te verhuren; zie art. 3.113 Wet IB 2001.
- 4 Het algemene forfait bedraagt 0,35% van de WOZ-waarde, maar tot een WOZ-waarde van € 75.000 is het forfait lager. Bij een WOZ-waarde boven € 1.310.000 geldt in zoverre een verhoogd forfait, ook wel aangeduid als de villabelasting. Bij een meer correcte en principiële toepassing zou tot de gemiddelde waarde van een huurwoning het forfait nihil moeten zijn. Een mogelijk alternatief zou ook de gemiddelde koopprijs van een woning kunnen zijn, maar strikt principieel lijkt me dat minder juist, omdat de woonbehoefte niet door de gemiddelde prijs wordt bepaald.
- 5 Voorwaarden voor een fiscale bron van inkomen zijn dat sprake is van deel-



Foto: Manon Heinsman &amp; Nancy Wolter | © Ars Aequi

name aan het economische verkeer, het redelijkerwijs verwachten van een voordeel (minder relevant) het beogen van een voordeel.

6 Dit effect werd indertijd nog eens versterkt doordat de lening kan worden afgelost met een zogenoemde kapitaalverzekering eigen woning (KEW) waarvoor weliswaar fiscaal niet aftrekbare premies werden betaald, maar die – anders dan overige kapitaalverzekeringen – onbelast oprentte.

7 Deze in het spraakgebruik gehanteerde terminologie is overigens onjuist: leningen moeten immers altijd worden afgelost. Waar het om gaat is dat de lening tijdens de looptijd niet pleegde te worden afgelost. Zie voor enige historie op dit punt E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars & B.F. Schuiver, *Inkomstenbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, par. 3.6.

8 Wet van 18 december 2003, *Stb.* 2003, 533; *Kamerstukken* 29209.

lage waarde van de eigen woning geen of een laag eigenwoningforfait in aanmerking wordt genomen (art. 3.112 Wet IB 2001).<sup>4</sup>

De wetgever beschouwt, gelet op bovenstaande, de eigen woning als (fiscale) bron van inkomen.<sup>5</sup> Zeker onder de Wet IB 1964 was dat van belang, omdat alleen in het geval van een bron van inkomen de inkomsten daaruit belast kunnen worden. De brongedachte speelt onder de Wet IB 2001 een geringere rol, maar is voor de eigenwoningregeling nog wel onverkort van toepassing. Een belangrijke consequentie van een dergelijke kwalificatie is dat de kosten die betrekking hebben op de inkomsten die worden ontleend aan de bron, fiscaal aftrekbaar zijn (art. 3.110 en art. 3.119a Wet IB 2001). Hierin vindt men dus de principiële grond om de rente die betaald wordt op de (hypothecaire) lening die is aangegaan ter financiering van de eigen woning ten laste van het inkomen te kunnen brengen. Daarmee is de kern van de decennialange fiscale gevoeligheid van het eigenwoningdossier gegeven: het onttrekken van de eigen woning aan het fiscale regime door deze niet meer als bron van fiscaal inkomen aan te merken, doet niet alleen het eigenwoningforfait vervallen,

maar ook de hypotheekrenteaftrek. Tezamen leiden deze in de regel per saldo tot een fiscale aftrekpost. Het is duidelijk dat deze wettelijke systematiek bijvoorbeeld niet stimuleert de lening af te lossen,<sup>6</sup> hetgeen er indertijd toe heeft geleid dat veel zogenoemde aflossingsvrije hypotheekleningen werden gesloten.<sup>7</sup>

## 2.2 Enkele kanttekeningen bij en aanpassingen van de eigenwoningregeling

Op de inhoud van de eigenwoningregeling ga ik niet in; dat is niet de strekking van dit artikel en zou tot een omvang leiden die veruit zou gaan boven hetgeen de bedoeling van de redactie is. Wel is het nuttig een tweetal meer principiële regels onder de aandacht te brengen omdat die het principe van de eigenwoningregeling raken en die een belangrijke bijdrage hebben geleverd de regeling te compliceren.

Ten eerste is dat de regeling die bekend is als de Hillenaftrek, vernoemd naar de initiatiefnemer, het toenmalige Kamerlid Hillen.<sup>8</sup> De regel komt er, kort gezegd, op neer dat per saldo nimmer een bijtelling voor de eigen woning bij het inkomen kan plaatsvinden (art. 3.123a Wet IB 2001). Anders gezegd: als de

woning laag of niet (meer) gefinancierd was en weinig of geen rente is verschuldigd waardoor het saldo van het eigenwoningforfait en de rente positief is, wordt dit positieve bedrag op nihil gesteld. Het behoeft geen betoog dat dit systeem enerzijds de oudere huisbezitter bevoordeelt en anderzijds de vermogende huisbezitter. Binnen het wettelijke systeem van het belastingen van de eigen woning past de regeling echter uiteraard geheel niet. Deze Hillenaftrek wordt sinds 2019 afgebouwd over een periode van 30 jaar (art. 10.6bis Wet IB 2001).

De tweede complicerende maatregel betreft de zogenoemde bijleenregeling (art. 3.119aa Wet IB 2001).<sup>9</sup> Meest kenmerkend van de bijleenregeling is dat deze vooral complex is. Kort gezegd is de dragende gedachte van deze regeling dat wanneer bij vervreemding van de eigen woning een meerwaarde wordt gerealiseerd, deze meerwaarde moet worden aangewend voor de aanschaf van de vervangende woning en in zoverre geen lening kan worden aangegaan ter financiering van de eigen woning waarvan de rente aftrekbaar is. De gedachte was vrij eenvoudig: de wetgever wilde niet dat meerwaarde die bij verkoop wordt gerealiseerd zou worden geconsumeerd en tegelijkertijd een maximale lening wordt aangegaan voor een nieuwe woning. Daar is zeker wat voor te zeggen, maar er is zeker ook wat tegen in te brengen. Ik vermeld twee punten:

- Indien een belastingplichtige voor het eerst een woning koopt en om wat voor reden dan ook een behoorlijk vrij vermogen heeft, staat niets hem in de weg de woning met een maximale lening te financieren waarop de rente fiscaal aftrekbaar is. Ten principale verschilt dit niet van bovenstaande situatie waarbij een woning bij verkoop een vervreemdingswinst oplevert en de nieuwe woning geheel met een lening wordt gefinancierd.
- De bijleenregeling sluit niet aan bij de daadwerkelijke vervreemdingswinst van de woning, maar bij het verschil tussen de verkoopopbrengst van de woning en het bedrag van de lening zoals dat luidt op het moment van de verkoop van de woning. Dat is geen logische benadering.

Daarnaast zijn ten aanzien van de renteaftrek in de loop van de decennia drie beperkingen aangebracht. In de eerste plaats is sinds 2001 de looptijd van de hypothecaire lening gemaximeerd tot 30 jaar. Dit was geen ingrijpende aanpassing, omdat dergelijke

leningen voordien doorgaans al zo een looptijd kenden. De tweede aanpassing was van groter belang, namelijk dat vereist werd dat de lening annuïtair wordt afgelost; deze inperking is in 2013 in werking getreden, zij het alleen voor nadien aangegane leningen. Voordien gold geheel geen aflossingseis anders dan bij het einde van de looptijd van de lening. Veel leningen werden dan ook pas aan het eind van de looptijd afgelost. Dat gaf in elk geval twee voordelen: er waren dan in de regel meer middelen beschikbaar om tot aflossing over te gaan en de rente bleef gedurende de looptijd maximaal en daarmee de fiscale aftrekpost en dus het fiscale voordeel. Dit laatste is overigens uiteraard een deels onjuist argument, omdat er ook nog een niet aftrekbaar deel is wat betaald moest worden. Een punt dat verder een rol speelde, was de combinatie van de hiervoor reeds aangehaalde (zie voetnoot 7) kapitaalverzekering eigen woning (KEW) in combinatie met het aflossen aan het einde van de looptijd: door het aangaan van de KEW was tussentijdse aflossing geheel niet aan de orde.

### Gelet op het bronkarakter van de eigen woning is het in theoretisch opzicht onjuist de opbrengst progressief te belasten maar de samenhangende kosten alleen tegen het lage tarief in aanmerking te nemen

Tot slot is relevant dat de wetgever de lijn heeft ingezet dat aftrekposten in beginsel alleen nog tegen het lage eerste tarief van de inkomstenbelasting in aanmerking worden genomen ofwel circa 37%. Ten aanzien van de rente betreffende de eigen woning is dat op 1 januari 2014 in werking getreden. Voor belastingplichtigen die een inkomen genieten dat uitstijgt boven de eerste schijf vormt dat dus een inperking van de fiscale waarde van de renteaftrek met circa 13%-punt; het tarief van de tweede schijf bedraagt 49,5%. Deze beperking is principieel niet evenwichtig: het eigenwoningforfait wordt namelijk in deze gevallen wel in die tariefschijf belast. Gelet op het bronkarakter van de eigen woning (zie eerder) is het in theoretisch opzicht onjuist de opbrengst progressief te belasten maar de samenhangende kosten alleen tegen het lage tarief in aanmerking te nemen.

<sup>9</sup> Wet van 18 december 2003, *Stb.* 2003, 526; *Kamerstukken* 29210.

Al met al kan uit het voorgaande worden afgeleid dat de fiscale facilitering van de eigen woning en de daarmee samenhangende renteaftrek in de loop van de afgelopen decennia reeds op diverse onderdelen is ingeperkt. Toch is de eigenwoningregeling voor de overheid budgettair nog steeds kostbaar. Per saldo, dat wil zeggen eigenwoningforfait minus hypotheekrente, gaat het al decennialang globaal om een derving van circa € 10 miljard.<sup>10</sup> Op zich is dat niet zonder meer een reden om de eigenwoningregeling aan te passen: de eigen woning is nu eenmaal een deel van het fiscale stelsel. Tegelijkertijd is, zoals is aangegeven, de vraag of de eigen woning wel een inkomens karakter heeft en of door afschaffing van de regeling de vrijkomende middelen niet op een andere wijze kunnen worden ingezet. Een tweede argument voor een herziening van de regeling is de complexiteit ervan. Tot slot is een argument dat sprake is van een onevenwichtige fiscale behandeling van koop- en huurwoningen. De laatste zijn immers geheel gedefiscaliseerd. De koopwoningmarkt wordt derhalve fiscaal gefaciliteerd waar dat met de huurwoningmarkt niet het geval is.<sup>11</sup> Dit is overigens ook overheidsbeleid.

### 2.3 Afronding

Gelet op het voorgaande ligt derhalve de vraag voor op welke wijze de eigen woning op een andere wijze ingepast zou kunnen worden in het stelsel van de inkomstenbelasting waaraan overigens de vraag voorafgaat of de eigen woning wel een plaats moet hebben in de heffing. Bij een mogelijk andere inpassing van de eigen woning in box 3 – de vermogensrendementsheffing – spelen ook de voorgenomen aanpassingen daarvan een rol. In paragraaf 3 besteed ik eerst aandacht aan enkele voorstellen die de afgelopen jaren zijn gedaan tot aanpassing van de fiscale eigenwoningregeling, vervolgens ga ik in paragraaf 4 kort in op de positie en de ontwikkeling van box 3 en tot slot komt in paragraaf 5 de vraag aan de orde of, en zo ja, op welke wijze de eigen woning in de nieuwe vormgeving van box 3 inpasbaar is.

### 3 Voorstellen tot aanpassingen

Er werd al bij de invoering van de huidige inkomstenbelasting in 2001 gesproken over een andere fiscale aanpak van de eigen woning. Het is er echter toen en nu nog steeds niet van gekomen. Het grootste knelpunt tot een herziening te komen is angst: angst voor zetelverlies bij de politieke partijen indien

de renteaftrek wordt beperkt. Alvorens in paragraaf 4 te kijken naar met name de plaatsing van de eigen woning in box 3, besteed ik in deze paragraaf enige woorden aan enkele herzieningsvoorstellen voor het eigenwoningregime. Deze voorstellen zijn ontleend aan een viertal rapporten of onderzoeken die samenhangen met aanpassingen in het belastingstelsel. Overigens zijn er in de loop van de jaren wel meer onderzoeken gedaan naar de fiscale positie van de eigen woning maar die voegen niet heel veel toe omdat zij min of meer herhalen hetgeen in eerdere rapporten naar voren is gebracht.

**Er werd al bij de invoering van de huidige inkomstenbelasting in 2001 gesproken over een andere fiscale aanpak van de eigen woning. Het is er echter toen en nu nog steeds niet van gekomen. Het grootste knelpunt tot een herziening te komen is angst**

Het eerste rapport betreft dat van de commissie-Van Weeghel.<sup>12</sup> Het rapport ziet in beginsel op een herziening van het hele fiscale stelsel, dus niet alleen op de inkomstenbelasting. De commissie is van oordeel dat de eigen woning overgeheveld zou moeten worden naar box 3, waarbij een vrijstelling zou moeten worden toegepast voor het consumptieve deel van de eigen woning. Anders gezegd: alleen het beleggingsdeel dient tot heffing in box 3 te leiden. Indien men aan de eigen woning een beleggingselement toekent, is dit een fiscaal theoretisch verdedigbare invalshoek. In deze systematiek gaat de eigenwoningschuld uiteraard ook over naar box 3; daarbij is er geen reden om een onderscheid te maken tussen een schuld die betrekking heeft op het beleggingsdeel en het consumptieve deel, omdat in box 3 alle schulden in aanmerking worden genomen.

In 2012-2013 heeft de commissie-Van Dijkhuizen eveneens een rapport uitgebracht, zij het in essentie beperkt tot de inkomstenbelasting.<sup>13</sup> Deze commissie echter heeft geen vergaande aanbevelingen gedaan ten aanzien van het fiscale eigenwoningregime. Zij meende dat de eigen woning vooralsnog in box 1 diende te blijven; daarbij heeft een belangrijke rol gespeeld dat ten gevolge van de financiële crisis in 2008 veel woningen

<sup>10</sup> Dit is een vrij standvastig bedrag; in de in par. 3 aangehaalde voorstellen van de commissie-Van Weeghel uit 2010 is dit bedrag ook vermeld. De hierna te noemen commissie-Van Dijkhuizen vermeldde in 2013 een bedrag van € 9,4 miljard. In het meest recente nog te bespreken Bouwstenenrapport (zie noot 15) is een saldobedrag van circa € 9 miljard vermeld.

<sup>11</sup> Het is natuurlijk wel zo dat de huurmarkt ook deels wordt gefaciliteerd, namelijk in de vorm van de huurtoeslag.

<sup>12</sup> Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing; een visie op het belastingstelsel*, Kamerstukken II 2009/10, 32140, nr. 4 (bijlage). Zie voor de eigen woning p. 74-77.

<sup>13</sup> Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel* (interimrapport oktober 2012), Kamerstukken II 2012/13, 33447, nr. 1 (bijlage), par. 4.4, p. 69-79.

‘onder water’ stonden; een grote ingreep in de fiscale behandeling van de eigen woning vond de commissie niet verantwoord. Wel werd gesuggereerd te bezien of in het verlengde van het rapport van de commissie-Van Weeghel de eigen woning zou kunnen worden overgebracht naar box 3. De commissie-Van Dijkhuizen beperkte haar voorstellen tot een maximering van de looptijd van leningen tot 30 jaar, een verplichte aflossing gedurende de looptijd (annuitair), het in aanmerking nemen van de renteaftrek tegen het tarief van de eerste schijf en de afschaffing van de KEW. In de vorige paragraaf heb ik aangegeven dat elk van deze vier aanbevelingen inmiddels in wetgeving is vastgelegd.

Het derde onderzoek betreft de door ambtenaren opgestelde Bouwstenennotitie uit 2020.<sup>14</sup> Dit rapport behoeft aandacht omdat hier een concreet aantal voorstellen is vermeld tot aanpassing van het eigenwoningregime. Het gaat om de volgende varianten:

- a de eigen woning gaat over naar box 3 met een generieke vrijstelling gelijk aan de gemiddelde WOZ-waarde;
- b versneld afbouwen van de renteaftrek en het eigenwoningforfait; in feite wordt de eigen woning gedefiscaliseerd;
- c bevrozing van het eigenwoningforfait op (toen) 0,6% en verhoging van het forfait voor woningen met een waarde boven € 300.000;
- d beperking van de rentaftrek tot € 300.000, afschaffing van de bijleenregeling, het beëindigen van de maximale aflossingstermijn van 30 jaar en het afschaffen van de aflossingsverplichting.

De eerste twee varianten zijn het meest principieel en komen in breder verband in paragraaf 5 aan de orde. De andere twee varianten leiden niet tot een verschuiving van de eigen woning naar box 3, maar leiden enerzijds tot een vereenvoudiging van de eigenwoningregeling en impliceren anderzijds een forse vermindering van het budgettaire beslag. De gedachte achter een inperking van de maximaal fiscaal te faciliteren financiering (voorstel onder d) is met name dat alleen de (noodzakelijke) woonfunctie moet worden gefaciliteerd en niet de beleggingsfunctie. De gedachte achter voorstel c is vergelijkbaar: voor zover het gaat om de primair noodzakelijke woonfunctie is een laag forfait gerechtvaardigd. Ten aanzien van de beleggingsfunctie is een hoger rendement gerechtvaardigd. Voor beide gevallen is de gekozen grens uiteraard arbitrair, maar voor een meer principiële be-

nadering zou kunnen worden aangeknoopt bij de gemiddelde woningwaarde (WOZ-waarde) die uiteraard jaarlijks fluctueert. Omdat deze twee varianten geen betrekking hebben op box 3, blijven die verder onbesproken.

Tot slot is in februari van dit jaar een nieuw Bouwstenenrapport uitgebracht.<sup>15</sup> Dit rapport bevat drie voorstellen die deels overlappen met de voorstellen opgenomen in het eerdere Bouwstenenrapport:

- a verhoging van het eigenwoningforfait, afschaffing van de 30-jaarstermijn, onderzoek naar de bijleenregeling en versimpeling van de aflossingsreis;
- b volledig afbouwen van de renteaftrek en afschaffing van de 30-jaarstermijn;
- c defiscalisering van de eigen woning en afschaffing van de 30-jaarstermijn.

Er vallen in deze voorstellen enkele zaken op. In de eerste plaats is het niet duidelijk op grond waarvan de commissie in een periode van ruim drie jaar deels tot andere aanbevelingen komt dan zijn opgenomen in het eerdere Bouwstenenrapport. Met name is niet duidelijk waarom sommige varianten niet terugkeren (aftopping schuld waarvoor renteaftrek geldt). Daarnaast is het opvallend dat de box 3-variant uit beeld is verdwenen. In het rapport wordt daar echter in een zin wel een verklaring voor gegeven: de momenteel onzekere vormgeving van box 3.<sup>16</sup> Dat is een niet heel steekhoudend argument. Weliswaar is er enige onzekerheid, maar in hoofdzaak staat de beoogde vormgeving wel vast. Bovendien bestaat daarover in een periode van circa twee jaren waarschijnlijk wel duidelijkheid, terwijl het aanpassen van de eigenwoningregeling op andere manieren stellig ook de nodige tijd (jaren) in beslag neemt. Het impliciete argument dat een box 3-operatie veel te lang duurt, lijkt weinig hout te snijden.<sup>17</sup>

Wat betreft de drie hiervoor vermelde varianten is verder duidelijk dat die met enige nuanceringen wel weer vergaand aansluiten bij de varianten uit 2000. Voor het onderhavige artikel is alleen variant c relevant, hoewel ook dat beperkt is, omdat box 3 daarbij geen rol speelt. Niettemin besteed ik in paragraaf 5 ook enige aandacht aan een volledige defiscalisering.

#### 4 De vormgeving van box 3

Alvorens te bezien of de eigen woning een plaats kan krijgen in box 3 van de inkomstenbelasting (hoofdstuk 5 Wet IB 2001) is het

<sup>14</sup> Zie de Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 18 mei 2020, 2020-0000094149, *Kamerstukken II* 2019/20, 32140, nr. 71 met bijlagen (*Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*). Zie met name de fiches 81-85 in bijlage *Fichebundel* bij het rapport waar de voorstellen zijn uitgewerkt.

<sup>15</sup> Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 12 februari 2024, 2024-0000146285 met bijlagen (Rijksoverheid, *Belastingen in een maatschappelijk perspectief, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, februari 2024). Zie met name de punten E01-E03 in *Bijlage 6 Bundel fiche-maatregelen*.

<sup>16</sup> Zie het eerder vermelde bouwstenenrapport *Belastingen in maatschappelijk perspectief*, p. 159.

<sup>17</sup> Uit zowel het rapport als de hiervoor genoemde drie fiches (zie noot 15) kan worden afgeleid dat de opstellers van het rapport zich bij hun aanbevelingen met name hebben laten leiden door de knelpunten van de eigenwoningregeling voor de Belastingdienst. Als kernknelpunten worden genoemd de maximale looptijd van lening van 30 jaar, de maximale periode van renteaftrek van 30 jaar en de bijleenregeling.

van belang op de vormgeving daarvan in te gaan, met name omdat deze inkomensbox op dit moment een zeer roerig bestaan kent nu daarin belangrijke aanpassingen zijn aangebracht en de bedoeling is dat de box in 2027 een heel andere vorm krijgt. Het is evident dat indien de eigen woning overgaat naar box 3, dit pas aan de orde is onder het vanaf 2027 geldende stelsel. Een daartoe strekkend wetsvoorstel moet overigens nog worden ingediend. Wel heeft een internetconsultatie plaats gevonden waarin het conceptwetsvoorstel is opgenomen.<sup>18</sup>

## De forfaitaire heffing van box 3 heeft geleid tot het beruchte Kerstarrest op grond waarvan de oorspronkelijke vormgeving onverbindend is verklaard wegens strijdigheid met artikel 1 EP EVRM ofwel het verbod op ontneming van vermogen

In de huidige systematiek van box 3 van de inkomstenbelasting worden alle vermogensinkomsten forfaitair belast; reële inkomsten blijven onbelast. Binnen de inkomstenbelasting gelden uitzonderingen voor de eigen woning, vermogen in een onderneming, vermogen dat wordt geëxploiteerd als meer dan normaal vermogensbeheer en aandelen in een vennootschap waarin de belastingplichtige een belang heeft van ten minste 5%. Dergelijke inkomsten worden in box 1 en box 2 belast. De forfaitaire heffing van box 3 heeft geleid tot het beruchte Kerstarrest<sup>19</sup> op grond waarvan de oorspronkelijke vormgeving onverbindend is verklaard wegens strijdigheid met artikel 1 EP EVRM ofwel het verbod op ontneming van vermogen. Dit heeft ertoe geleid dat het voormalige box 3-systeem met terugwerkende kracht tot 2017 onverbindend is verklaard en dus sindsdien niet meer kon worden toegepast. De wetgever heeft dit systeem vervangen door een nieuwe forfaitaire heffing (ingevoerd met terugwerkende kracht) waarbij enerzijds wordt uitgegaan van de daadwerkelijke samenstelling van het box 3-vermogen van een belastingplichtige en anderzijds van forfaitaire rendementen die verschillen per vermogenscategorie (spaartegoeden, overige bezittingen en schulden). De wetgever is ervan uitgegaan dat deze systematiek wel

voldoet aan artikel 1 EP EVRM. Tegen dit nieuwe stelsel zijn echter ook procedures aangespannen bij de rechter. De huidige stand van zaken is dat de advocaat-generaal bij de Hoge Raad een conclusie heeft genomen waarin, kort gezegd, wordt geoordeeld dat ook dit stelsel niet in overeenstemming is met artikel 1 EP EVRM.<sup>20</sup> De verwachting is dat de Hoge Raad rond mei van dit jaar arrest wijst. Als de Hoge Raad de conclusie van de advocaat-generaal volgt, kan dit betekenen dat ook de huidige heffing onverbindend is en met terugwerkende kracht vervalft. Het kan ook zijn dat de uitkomst is dat in plaats van het forfaitaire rendement het reële rendement belast moet worden als dit lager is. Indien de regeling onverbindend wordt geacht, moet de wetgever opnieuw naar een oplossing (met terugwerkende kracht) zoeken.

De huidige regelgeving is op zich overigens bedoeld als een overgangsregeling. De wetgever heeft al geruime tijd geleden besloten om het forfaitaire systeem los te laten en te vervangen door een heffing over reëel inkomen. Deze voorgenomen heffing die in 2027 in werking moet treden, is afgelopen jaar maatschappelijk gesondeerd in de vorm van een internetconsultatie<sup>21</sup> die in januari 2024 tot enkele aanpassingen in de voorstellen heeft geleid.<sup>22</sup> Hoe het verdere traject loopt, is overigens niet geheel duidelijk, omdat aannemelijk is dat de eindbeslissing voor de definitief voor te stellen vormgeving bij het te vormen kabinet ligt. Daarmee is de invoeringsdatum van 2027 bepaald onzeker.

De kern van het voorstel is dat een gecombineerde vermogensaanwas- en vermogenswinstbelasting wordt ingevoerd. Bij een dergelijke belasting worden in de eerste plaats alle reële inkomsten (huur, rente, dividend e.d.) belast. Daarnaast worden vermogensmutaties belast. Dit gebeurt enerzijds volgens een systeem van vermogensaanwas waarbij de jaarlijkse vermogensmutatie wordt belast en anderzijds een systeem van vermogenswinst waarbij vermogensmutaties alleen bij realisatie in de heffing worden betrokken. Kort gezegd is het belangrijkste nadeel van een vermogensaanwasheffing dat de belastingplichtige geconfronteerd kan worden met liquiditeitsproblemen omdat deze ongerealiseerde vermogensmutaties belast. Het kernnadeel van een vermogenswinstbelasting is het zogenoemde *lock-in effect*: de belastingplichtige heeft de neiging een vermogensbestanddeel waar zich een waardeaan groei in bevindt niet te vervreemden, omdat dan belasting moet worden betaald. Het kan

<sup>18</sup> Zie de website van het ministerie van Financiën: [www.internetconsultatie.nl/wetwerklijkrendementbox3/b1](http://www.internetconsultatie.nl/wetwerklijkrendementbox3/b1).

<sup>19</sup> HR 24 december 2021, 21/01243, ECLI:NL:HR:2021:1963.

<sup>20</sup> Concl. A-G Wattel 1 september 2023, 23/00653, 23/00654, ECLI:NL:PHR:2023:655. Zie in vergelijkbare zin de conclusies van A-G Pauwels 9 februari 2024, 22/04676, 22/01571, 23/01022, 23/01736, 23/02894, ECLI:NL:PHR:2024:133-134 en 136-138 met gezamenlijke bijlage (ECLI:NL:PHR:2024:1).

<sup>21</sup> Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 8 september 2023, 2023-0000202460, V-N 2023/43.3. De internetconsultatie liep van 8 september 2023 tot 20 oktober 2023.

<sup>22</sup> Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 25 januari 2024, 2024-0000009211, V-N 2024/7.3.



overigens bij dergelijke buitenlandse stelsels niet worden vastgesteld dat dit laatste effect zich voordoet.<sup>23</sup>

Op basis van het voorliggende voorstel wordt als hoofdregel een vermogensaanwasbelasting voorgesteld. De uitzondering betreft onroerende zaken en bepaalde niet-beursgenoteerde aandelen waarvoor een vermogenswinstheffing geldt.<sup>24</sup> De nieuwe vorm van box 3 heeft evenmin als momenteel het geval is betrekking op de (eerste) eigen woning: die blijft ongewijzigd belast in box 1. Volgens het voorstel in de internetconsultatie viel de zogenoemde tweede woning (in het voorstel overigens nogal verwarrend aangeduid als de eerste woning<sup>25</sup>) die niet aan derden wordt verhuurd onder de vermogensaanwasbelasting en zou als inkomen een jaarlijks forfait in aanmerking worden genomen, vergelijkbaar met de eigen woning in box 1. In feite is dit dus geen vermogensaanwasbelasting, maar een systeem conform de huidige box 3. De wetgever heeft dit voornemen echter laten varen en stelt nu voor ook deze woning net als het overige onroerend goed in (de nieuwe) box 3 onder de vermogenswinstbelasting te laten vallen.<sup>26</sup>

Wat betreft de kosten zijn er in beginsel in het nieuwe stelsel geen bijzonderheden: onderhouds- en financieringskosten zijn aftrekbaar.<sup>27</sup> Dat geldt overigens niet onder het huidige systeem: daarbij worden alleen schulden in aanmerking genomen.

**Er bestaat een redelijke *communis opinio* over dat de huidige wijze waarop de eigen woning in de inkomstenbelasting wordt betrokken om zeer verschillende redenen in het algemeen niet optimaal of zelfs onjuist wordt geacht. Daarmee houdt de overeenstemming min of meer wel op**

## 5 Vernieuwde box 3 en de eigen woning

### 5.1 Algemene structuur

Uit paragrafen 3 en 4 kan worden afgeleid dat er een redelijke *communis opinio* over bestaat dat de huidige wijze waarop de eigen woning in de inkomstenbelasting wordt betrokken om zeer verschillende redenen in het algemeen

niet optimaal of zelfs onjuist wordt geacht. Daarmee houdt de overeenstemming min of meer wel op. Een duidelijke oplossing is er niet. Het loopt van defiscalisering aan de ene kant van het spectrum via diverse soorten van aanpassingen van de huidige regeling in box 1 naar een heffing in box 3 aan de andere kant van het spectrum. De beide uiterste varianten lijken op dit moment het minst kansrijk. Toch sta ik alleen bij die varianten stil omdat dit het kernvraagstuk van dit artikel is. Ik besteed eerst aandacht aan de fiscaliseringsvariant en vervolgens bij de box 3 nieuwestijlvariant (zoals op hoofdlijnen uiteengezet in paragraaf 4). Terzijde: gedurende de komende jaren is realiter geheel geen wijziging te verwachten van de fiscale positie van de eigen woning.

Defiscaliseren houdt in dat de eigen woning als een zuiver consumptiegoed wordt gezien. Het beleggingselement speelt geen rol meer. Er wordt geen inkomen in aanmerking genomen. Omdat de woning consumptief van aard is, is er in die zin geen reden rente in aftrek toe te laten: van op het inkomen drukkende zakelijke kosten is geen sprake en zogenoemde consumptieve rente is in het voorgestelde box 3-stelsel niet aftrekbaar. Omdat de eigen woning in deze benadering een volledig consumptief goed is, vervalt de renteaftrek. De defiscalisering betreft dus niet alleen de opbrengst- maar ook de kostenkant. Met defiscalisering gaat aldus een jaarlijkse aftrekpost van circa € 9 miljard verloren. De gedachte is weliswaar dat in een dergelijke variant dit bedrag wordt teruggesluisd naar de belastingplichtigen, in principe via tariefverlaging, maar dat heeft op individueel niveau vanzelfsprekend belangrijke inkomenseffecten. In de eerste plaats omdat de positie van individuele belastingplichtige eigenwoningbezitters zeer verschillend is, terwijl een tariefverlaging in beginsel generiek is. Belangrijker echter is dat een tariefverlaging in de inkomstenbelasting ook huurders bevoordeelt. Mede gelet op de potentieel forse inkomenseffecten is defiscalisering geen reële optie. Overigens gaat een defiscalisering noodzakelijkerwijs gepaard met een langdurig overgangsregime. Op zich is dat niet heel bijzonder, omdat dit in essentie voor elke meer ingrijpende wijziging van de heffing ter zake van de eigen woning geldt. Vast staat wel dat defiscalisering een forse vereenvoudiging van de Wet inkomstenbelasting 2001 oplevert.

Indien de eigen woning wordt overgeheveld van box 1 naar box 3 (nieuwe stijl) zou dat gelet op het internetconsultatievoorstel

<sup>23</sup> Zie voor een overzicht van in beginsel vergelijkbare heffing: S. Cnossen & B.J. Jacobs, 'Belast alle werkelijke vermogensinkomsten, net als andere landen', *ESB* 2022, afl. 4807, p. 134-137.

<sup>24</sup> Over de keuze tussen een vermogenswinst- en een vermogensaanwasbelasting is (ook historisch) al veel geschreven. Ik wijs op de volgende publicaties, maar er zijn zeker nog vele andere: P. Kavelaars, *Vermogenswinstheffing: verlies of (aan-)winst?* (oratie Rotterdam), Deventer: Kluwer 1997; S. Stoffler e.a., *Inkomstenbelasting over vermogensmutaties: tekst en bespreking van het rapport van de Commissie ter bestudering van de mogelijkheid van belastingheffing over vermogensmutaties* (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap 208), Deventer: Kluwer 1998; P. Kavelaars, 'Het enige alternatief: een vermogensmutatiebelasting', *MBB* 2022/26, p. 21-31; Cnossen & Jacobs 2022. Ik meen dat een vermogensaanwasbelasting volstrekt verwerpelijk is. In een inkomstenbelasting dient alleen geheven te worden over gerealiseerd inkomen. Omdat onroerend goed in het voorstel belast wordt op basis van de vermogenswinstbelasting ga ik op die discussie niet in.

<sup>25</sup> De achtergrond van die aanduiding is dat het ging om de eerste woning die in box 3 wordt belast. Dit heeft uiteraard alleen betekenis voor het geval er meer woningen in box 3 zijn opgenomen.

<sup>26</sup> Zie de Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 25 januari 2024, 2024-000009211, V-N 2024/7.3.

<sup>27</sup> Wat betreft de aftrek van onderhoudskosten kleef daaraan nog wel een probleem omdat verbeteringskosten niet aftrekbaar zijn; deze verhogen in principe de waarde van het vermogensbestanddeel. Het onderscheid tussen onderhoudskosten en verbeteringskosten is niet altijd even gemakkelijk te maken.

moeten betekenen dat de vermogenswinstbelasting daarop van toepassing is. Onder het oorspronkelijke voorstel waarbij de ‘eerste woning’ (de vakantiewoning voor eigen gebruik dus) forfaitair in de heffing zou worden betrokken, zou dit ook kunnen gelden voor de ‘echte’ eerste woning. Deze regel is, zoals is aangegeven, echter begin 2024 ingetrokken. Het is interessant om te weten waarom dat is gebeurd en of zo’n argument ook voor de eigen woning geldt. De meergenoemde brief van de staatssecretaris is daar nogal vaag over. Ik citeer: ‘Het vervallen van dit forfait maakt het systeem beter uitlegbaar.’<sup>28</sup> Het komt mij voor dat met dit argument er vooral reden is de hele vermogensaanwasheffing uit het voorstel te halen. Wat daarvan zij, het argument gaat zeker ook op voor de eigen woning, zodat het voor de hand ligt deze in de vermogenswinstheffing onder te brengen en niet in de vermogensaanwasheffing (uiteraard nog los van het feit dat een vermogensaanwasheffing op zich al zeer onwenselijk is).

### Vormt het feit dat de eigen woning geen inkomsten oplevert niet in feite de consumptiecomponent en het feit dat de eigen woning een vermogensmutatie oplevert het beleggingselement?

Het betrekken van de eigen woning in box 3 gaat er, zoals eerder is aangegeven, van uit dat aan de eigen woning een inkomenscomponent kleeft. Daarnaast is er echter primair sprake van een consumptiecomponent. In een vermogenswinstbelasting moet zowel met de inkomenscomponent, als met de consumptiecomponent rekening worden gehouden. De vraag is op welke wijze dat moet gebeuren. Het inkomen bestaat onder een vermogenswinstbelasting uit twee onderdelen, te weten de inkomsten en de gerealiseerde waarde-mutatie. De eigen woning levert echter geen inkomsten op, dus daar kan met het consumptieargument ook geen rekening mee worden gehouden. Bij de waardemutatie kan dat wel. Hier speelt echter ook een andere vraag: vormt het feit dat de eigen woning geen inkomsten oplevert niet in feite de consumptiecomponent en het feit dat de eigen woning een vermogensmutatie oplevert het beleggingselement? Dat zou in zoverre tot een eenvoudige heffing leiden, want dan hoeft alleen bij

vervreemding van de woning een voordeel in aanmerking te worden genomen. Het tweede punt – de vermogensmutatie – lijkt me de meest juiste benadering. Huurders hebben immers geen vermogensmutatie. De waarde-mutatie kan daarom, mijns inziens, worden aangemerkt als een beleggingsopbrengst die aldus belast moet worden. Ten aanzien van het eerste element – de opbrengst – lijkt het, zoals aangegeven, minder voor de hand te liggen daar een beleggingselement in te onderkennen. Betoogd zou kunnen worden dat een minimaal noodzakelijke woonvoorziening voldoende is (wat daar ook onder mag worden verstaan) en het meerdere een belegging vormt. Dat lijkt echter toch niet erg terecht. Men kan dit immers vergelijken met een huurder die een dure woning huurt of iemand die een duurdere auto aanschaft dan noodzakelijk is; daarmee wordt op geen enkele wijze rekening gehouden. Ik acht het dan ook in die zin juist geen jaarlijkse inkomsten in aanmerking te nemen. Dit sluit ook goed aan bij de vormgeving van de hiervoor bedoelde vakantiewoning in eigen gebruik.

#### 5.2 Enkele specifieke aandachtspunten

Het uitgangspunt is dus dat ter zake van een in box 3 op te nemen eigen woning alleen de gerealiseerde vermogensmutatie moet worden belast. Een belangrijk vraagstuk dat daarmee samenhangt, is wat er moet gebeuren als de eigen woning wordt vervangen door een andere eigen woning. In de fiscale winstfeer passen we voor bedrijfsmiddelen die worden vervangen de zogenoemde herinvesteringsreserve (art. 3.54 Wet IB 2001) toe, die er in de kern op neerkomt dat een vermogenswinst bij vervreemding mag worden afgeboekt op de verkrijgingsprijs van het vervangende bedrijfsmiddel. Het ligt in de rede een vergelijkbare systematiek toe te passen bij eigen woningen. Pas bij definitieve beëindiging van het bezit van een eigen woning wordt geheven over de meerwaarde. Dit betreft dan wel de totale meerwaarde die is ontstaan sinds de verwerving van de allereerste eigen woning. Het behoeft overigens geen betoog dat aan een dergelijke regeling ook complicaties zijn verbonden. Te denken is aan het geval dat niet direct sprake is van een opvolgende eigen woning en aan situaties van echtscheiding of tijdelijke uitzending naar het buitenland. Voor dergelijke gevallen kan overigens in de wetgeving wel worden voorzien in een oplossing. Indien op bovenstaande wijze de fiscale claim kan worden ‘doorgeschoven’ doet zich uiteraard geen *lock-in effect* voor.

<sup>28</sup> Zie de Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 25 januari 2024, 2024-000009211, V-N 2024/7.3.

In de tweede plaats kan sprake zijn van een vermogensverlies ten gevolge van waarde-daling van de woning. Hoewel de woningmarkt alweer vele jaren een permanente stijging van de waarde kent, zijn waardedalingen in met name tijden van crisis bepaald denkbaar. We hoeven maar terug te gaan naar de jaren na 2008 toen ten gevolge van de financiële crisis de waarde van woningen sterk daalde en veel woningen ‘onder water’ kwamen te staan. In het voorgestelde vermogenswinstbelastingstelsel zijn verliezen aftrekbaar. Het gevolg zal dus zijn dat wanneer bij vervreemding per saldo sprake is van een verlies, dit verlies in fiscaal opzicht ook in aanmerking wordt genomen. Het zal dan echter wel moeten gaan om het totale resultaat sinds de aankoop van de eerste eigen woning. Indien de wetgever dat niet wenselijk acht, is het eventueel denkbaar om bijvoorbeeld verliezen alleen in aftrek toe te staan tot het bedrag van waardestijgingen. Per saldo kan dan geen verlies in aanmerking worden genomen. Een ander, overigens minder voor de hand liggend, alternatief is dat wanneer voor doorschuiving bij vervanging van de woning wordt geopteerd, men dit levenslang doet. Er kan dan niet per vervreemding worden geopteerd de verkrijgingsprijs al dan niet door te schuiven.

Een volgend punt van aandacht betreft de inflatie. Enerzijds is dit een belangrijk punt omdat inflatiewinsten geen inkomen zijn. Anderzijds is het echter zo dat in de hele inkomstenbelasting geen rekening wordt gehouden met inflatie: inflatiewinsten worden altijd belast.<sup>29</sup> Hoewel dit onevenwichtig is, zou het wel rekening houden met inflatie diverse problemen opleveren. Bovendien dient bedacht te worden dat een inflatiecorrectie dan in de hele (inkomsten)belastingwetgeving moet worden ingevoerd. Dat zou tot een substantiële verlaging van de opbrengst leiden, hetgeen gecompenseerd moet worden door tariefverhoging of grondslagverbreding. In macrotermen leidt dat in feite voor niemand tot een voordeel.

Een ander algemeen probleem ten aanzien van het belasten van reële inkomsten samenhangend met onroerend goed, vormen de kosten ter verwerving van die inkomsten. Dergelijke kosten dienen in principe in aftrek te komen op de inkomsten. Het is evenwel niet altijd duidelijk of kosten zijn gemaakt ter verwerving van de inkomsten – in feite de kosten van onderhoud – of dat het gaat om verbeteringskosten. Deze laatste zijn niet aftrekbaar maar verhogen in principe de waarde van het onroerend goed en verhogen dus de verkrijgingsprijs, hetgeen in de

toekomst tot een lagere vervreemdingswinst leidt.<sup>30</sup> In veel gevallen gaat onderhoud samen met verbetering en is het arbitrair tussen beide typen kosten een onderscheid te maken. Dit is een onoplosbaar probleem. Overwogen zou kunnen worden om kosten geheel niet in aftrek toe te laten, hetgeen in het huidige systeem van box 3 ook niet mogelijk is. Een alternatief is kosten naar een forfaitair bedrag of percentage in aftrek toe te laten. Mijn voorkeur gaat uit naar de eerste variant. We zijn immers al min of meer decennia gewend dat dergelijke kosten niet in aftrek komen. Men zou het ook zo kunnen zien dat als de kosten wel in aftrek worden toegelaten, dit op grond van budgettaire overwegingen tot een hoger tarief zou moeten leiden.

**Het is niet altijd duidelijk of kosten zijn gemaakt ter verwerving van de inkomsten – in feite de kosten van onderhoud – of dat het gaat om verbeteringskosten. In veel gevallen gaat onderhoud samen met verbetering en is het arbitrair tussen beide typen kosten een onderscheid te maken. Dit is een onoplosbaar probleem**

Wanneer de belastingplichtige – al dan niet tijdelijk – emigreert, komt de vraag op of dit tot heffing over de meerwaarde leidt. Dit is een ingewikkelde kwestie, enerzijds omdat zich hierbij verschillende varianten kunnen voordoen en anderzijds omdat regels van internationaal belastingrecht en Europees belastingrecht aan de orde kunnen zijn. Wat betreft het eerste punt is te denken aan de situatie dat de woning wordt verkocht en een nieuwe woning wordt aangekocht. Het kan echter ook zo zijn dat de Nederlandse woning als tweede woning wordt aangemerkt en de emigrant in zijn nieuwe woonland een eigen woning koopt of huurt. Gaat het om tijdelijke emigraties dan wordt de Nederlandse woning veelal aangehouden maar is het geen (eerste) eigen woning meer, want dat is de in het nieuwe woonland gekochte, gehuurde of door een werkgever ter beschikking gestelde woning. Voor dergelijke gevallen moeten specifieke regels worden ontwikkeld. Iets vergelijkbaars zou zich ook kunnen voordoen bij immigraties

<sup>29</sup> Dit staat er enigszins ongenueanceerd: bij de vaststelling van vrijstellingen, heffingskorting, tariefschuiven e.d. vindt wel een inflatiecorrectie plaats.

<sup>30</sup> Wanneer bijvoorbeeld een woning wordt uitgerust met zonnepanelen, verhoogt dat de waarde van de woning. Het is dan logisch dat bij het bepalen van de vervreemdingswinst bij verkoop van de woning niet wordt uitgegaan van de betaalde koopprijs als verkrijgingsprijs maar van de koopprijs verhoogd met de waarde van de zonnepanelen.

naar Nederland: moet daarbij bijvoorbeeld rekening worden gehouden met voorheen in het buitenland aangehouden woningen? Meer principieel van aard is de toepassing van een belastingverdrag, hoewel dergelijke verdragen ten aanzien van onroerend goed heel rechtlijnig zijn: heffingsbevoegd over de inkomsten en vervreemdingswinsten ter zake van onroerend goed is altijd het land waar het onroerend goed is gelegen (art. 6 en art. 13 OESO-modelverdrag, welk verdrag als standaard geldt voor vrijwel alle belastingverdragen die worden gesloten). Tot slot is in dit verband een enkele opmerking over het EU-recht op zijn plaats: dit verbiedt een onderscheid in (fiscale) behandeling van binnenlands en buitenlands onroerend goed en in veel gevallen ook tussen inwoners en niet-inwoners. Ook dit vereist een zorgvuldige regeling.<sup>31</sup> Deze grensoverschrijdende aspecten laat ik hier onbesproken: het vereist een omvangrijke uiteenzetting.

Hoewel er meer kwesties relevant zijn – denk aan vererving – beperk ik me tot een laatste onderwerp, te weten de fiscale aspecten van de financiering van de eigen woning. Zoals ik hiervoor aangaf, zijn de kosten die betrekking hebben op de eigen woning in principe aftrekbaar. Dat geldt dus ook voor financieringskosten. De renteaftrek moet dus worden gecontinueerd. Beleidsmatig en budgettair is dat voor de overheid niet heel wenselijk. Hiervoor zagen we al dat de renteaftrek een forse kostenpost is. Wel zou in de lijn van de gedachte dat de eigen woning deels een consumptief karakter heeft, voorstelbaar kunnen zijn dat in zoverre de rente niet aftrekbaar is. Dat vergt dan de toepassing van de meergenoemde arbitraire splitsing tussen het consumptieve deel en het beleggingsdeel. Als tot een dergelijke knip zou worden besloten, moet die zonder twijfel forfaitair worden vastgesteld.

## 6 Afronding

Het ligt bepaald niet in de rede aan te nemen dat de eigen woning op korte termijn in een nieuw fiscaal box 3-stelsel wordt ondergebracht. Principieel-theoretisch is het niet opnemen van de eigen woning in box 3 onjuist als men vasthoudt aan het uitgangspunt dat de eigen woning naast een consumptief karakter tevens een beleggingskarakter heeft. Het beleggingsdeel moet dan worden belast en wel naar het reële rendement dat ook voor andere vermogensbestanddelen geldt. Strikt genomen leidt dat tot een gesplitste fiscale behandeling hetgeen niet heel fraai is.

Het belasten van meerwaarden van een eigen woning hoeft overigens geen specifieke complicaties op te leveren. Wel is een ‘doorschuifregeling’ vereist in verband met verhuizingen en dergelijke. Gaat men ervan uit dat de eigen woning uitsluitend een consumptief karakter heeft, dan moet deze geheel niet in de inkomstenbelasting worden betrokken. Deze wordt dan gedefiscaliseerd: de eigen woning levert geen fiscaal inkomen op, maar leidt ook niet tot aftrek van (financierings)kosten.

## De eigen woning blijft helaas stellig in box 1, vermoedelijk met enkele aanpassingen in de regeling van de renteaftrek om deze beter uitvoerbaar te maken

Voorlopig is dit echter allemaal niet aan de orde: de eigen woning blijft helaas stellig in box 1, vermoedelijk met enkele aanpassingen in de regeling van de renteaftrek om deze beter uitvoerbaar te maken.

<sup>31</sup> In diverse zaken heeft het Hof van Justitie hier een oordeel over moeten vellen ten aanzien van fiscale regelingen met betrekking tot onroerend goed en waarbij een lidstaat onderscheid maakte tussen binnenlands en buitenlands onroerend goed of tussen inwoners en niet-inwoners. Zie bijvoorbeeld HvJ EG 26 oktober 2006, C-345/05, ECLI:EU:C:2006:685 (*Commissie / Portugal*), HvJ EG 18 januari 2007, C-104/06, ECLI:EU:C:2007:40 (*Commissie / Zweden*), HvJ EG 11 oktober 2007, C-443/06, ECLI:EU:C:2007:600 (*Hollmann*) en HvJ EU 18 maart 2021, C-388/19, ECLI:EU:C:2021:212 (*MK*).