

Vergaderjaar 2016–2017

34 552

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2017)

Nr. 78

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2017

Tijdens de parlementaire behandeling van het pakket Belastingplan 2017¹ heb ik toegezegd uw Kamer in het eerste kwartaal van 2017 nader te berichten over het overleg over de impact van het vervallen van de zogenoemde tijdsklemmen voor de kapitaalverzekering eigen woning (KEW), de spaarrekening eigen woning (SEW) en het beleggingsrecht eigen woning (BEW). Deze toezegging is gedaan in het kader van het aangenomen amendement Omtzigt/Ronnes² waarmee in *Overige fiscale maatregelen 2017* (OFM 2017) is opgenomen dat de zogenoemde tijdsklemmen voor de hiervoor genoemde producten met inwerkingtreding bij koninklijk besluit geheel vervallen. De indieners hebben in de toelichting op het amendement aangegeven graag uiterlijk 1 februari 2017 geïnformeerd te worden over het hiervoor genoemde overleg.

In deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Financiën, over de bevindingen van het overleg tussen het Ministerie van Financiën, De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en het Verbond van Verzekeraars (Verbond) over dit amendement en de daaraan naar onze mening te verbinden conclusies.

DNB en de AFM verwachten dat het laten vervallen van de fiscale tijdsklemmen niet tot massale afkoop van deze polissen leidt, omdat afkoop veelal niet in het belang van de klant is. DNB geeft aan dat zij voor banken geen materieel nadelige impact van het vervallen van de tijdsklemmen verwacht op de winstgevendheid, het eigen vermogen en de risicogewogen kapitaaleisen. Voor verzekeraars verwacht DNB dat de impact van een volledige afkoop van KEW-polissen gering zou zijn. Omdat verschillende beweegredenen een rol kunnen spelen, is op voorhand niet in te schatten hoeveel mensen daadwerkelijk over zullen gaan tot het afkopen van hun polis. De financiële prikkel voor consumenten om hun

¹ Handelingen II 2016/17, nr. 22, item 21 en Handelingen II 2016/17, nr. 23, item 9

² Kamerstuk 34 553, nr. 15; Handelingen II 2016/17, nr. 24, item 9

polis af te kopen is veelal negatief. Wanneer consumenten desondanks besluiten hun polis af te kopen, kan dit leiden tot een financieel niet-optimale uitkomst. Om deze reden is het van groot belang dat aanbieders hun klanten adequaat informeren.

Op basis van deze bevindingen ben ik voornemens een koninklijk besluit uit te vaardigen waarmee de maatregelen uit het hiervoor genoemde amendement in werking zullen treden met ingang van 1 april 2017. Indien uw Kamer hier bezwaren tegen heeft, verzoek ik u deze – gelet op de gevraagde spoedige inwerkingtreding – binnen drie weken na dagtekening van deze brief kenbaar te maken.

Hierna ga ik eerst in op de aard van de voorgestelde wijzigingen. Vervolgens ga ik in op de mogelijke gevolgen voor de solvabiliteitsposities van verzekeraars. Daarna ga ik in op de mogelijke gevolgen voor klanten. Tot slot informeer ik u over eerder door mij aan de Eerste Kamer gedane toezeggingen die zijn gekoppeld aan de inwerkingtreding van de in het amendement opgenomen maatregelen, zoals mijn toezegging te bezien of de tijdsklemmen ook kunnen vervallen voor Brede Herwaarderingskapitaalverzekeringen.³

Aard van de wijzigingen

Een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vrijstelling KEW, SEW of BEW is dat ten minste 15 of 20 jaar jaarlijks premies of bedragen worden voldaan.⁴ Deze minimumtermijnen van 15 en 20 jaar worden in de praktijk aangeduid als de fiscale tijdsklemmen. Als een van de producten tot uitkering komt voordat de termijn is verstreken, is geen vrijstelling van toepassing en is het rendement in de uitkering (uitkering verminderd met ingelegde bedragen) volledig belast in box 1.

Er kunnen sinds 2013 geen nieuwe KEW-, SEW-, of BEW-producten meer worden afgesloten waardoor het een krimpende populatie van bestaande producten betreft. Omdat de SEW en BEW pas sinds 2008 bestaan, is de reeds verstreken looptijd veelal korter en de omvang van het reeds opgebouwde kapitaal veelal lager dan bij de KEW.

In OFM 2017 is een maatregel opgenomen op basis waarvan in bepaalde situaties de tijdsklemmen met ingang van 1 januari 2017 niet van toepassing zijn.⁵ Het gaat daarbij om:

- De financiële afwikkeling van de beëindiging van een fiscaal partnerschap, zoals bijvoorbeeld bij echtscheiding.
- Het krijgen van schuldhulpverlening als bedoeld in de *Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*.
- Vervreemding van de eigen woning waarbij direct daarna nog steeds of opnieuw een eigen woning ter beschikking staat.
- De vaststelling door de Minister van Financiën dat de belastingplichtige financiële problemen heeft en als gevolg daarvan niet meer in staat is de lasten met betrekking tot zijn eigen woning te voldoen of die lasten naar verwachting binnen afzienbare tijd niet meer zal kunnen voldoen.

De in het amendement opgenomen maatregelen bepalen dat voor de KEW, SEW en BEW de tijdsklemmen in alle situaties vervallen. Hiermee

³ Kamerstukken 34 552 en 34 553 en 34 554 en 34 555 en 34 545, G

⁴ Bij 15 jaar geldt een lage vrijstelling van € 36.900 en bij 20 jaar een hoge vrijstelling van € 162.500.

⁵ Op basis van het Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 17 december 2014, nr. BLKB 2014/2168M (Stcrt. 2014, nr. 36875) was dit grotendeels ook voor 1 januari 2017 al het geval.

wordt de consument meer keuzevrijheid geboden en ontstaat een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige praktijk.

Omdat het algeheel bieden van een mogelijkheid om een KEW, SEW of BEW vroegtijdig tot uitkering te laten komen ook gevolgen kan hebben voor de aanbieders van zo'n product, heb ik aangegeven dat het afschaffen van de tijdsklemmen een zorgvuldige voorbereiding vergt en overleg met betrokkenen. In 2012 heeft reeds een onderzoek door DNB plaatsgevonden in het kader van het ook toen aan de orde zijnde geheel vervallen van de tijdsklemmen.⁶ Dat onderzoek is aanleiding geweest tot het beperkt vervallen van de tijdsklemmen in een aantal hierboven beschreven situaties.

Zoals genoemd, verwacht DNB geen materieel nadelige impact van het vervallen van de tijdsklemmen voor banken. In deze brief gaat daarom vooral aandacht uit naar de mogelijke financiële gevolgen voor verzekeraars als gevolg van het vervallen van de tijdsklemmen voor de KEW-portefeuille van verzekeraars. Bij het vervallen van de tijdsklemmen wordt het voor klanten immers mogelijk hun polis vervroegd af te kopen zonder belastingheffing over het rendement.

Figuur 1 laat de verdeling van de KEW-portefeuille zien op basis van de eerdere uitvraag onder verzekeraars op basis van de huidige looptijd⁷. Zolang de opbouwwaarde van de KEW lager is dan de betaalde premies en er dus geen te belasten rendement aanwezig is in het product, wordt afkoop feitelijk niet belemmerd door de tijdsklemmen. Of nu wel of niet aan de vereiste termijn van premiebetaling is voldaan, er is immers geen vrij te stellen rendement aanwezig. Doorgaans is er pas na enkele jaren sprake van enig rendement waardoor de tijdsklemmen vooral werking hebben in de periode na enkele jaren tot 15 of 20 jaren na aangaan van de polis. Voor een deel van deze polissen geldt dat afkoop met behoud van vrijstelling al mogelijk is op basis van de hiervoor genoemde maatregel in OFM 2017.

Solvabiliteitspositie en financiële gevolgen verzekeraars

Voortijdige afkoop van polissen heeft invloed op de financiële positie van verzekeraars. Het is moeilijk in te schatten in hoeverre klanten als gevolg van het vervallen van de tijdsklemmen zullen overgaan tot afkoop. De wens tot afkoop is namelijk veelal afhankelijk van diverse, deels persoonlijke, factoren.

Voortijdige afkoop is – los van de fiscale gevolgen – doorgaans niet gunstig voor consumenten omdat de kosten van een KEW, SEW of BEW veelal aan het begin van de looptijd vallen en de opbouw van vermogen en het rendement vooral na de eerste jaren plaatsvindt. Bovendien zijn deze producten zo opgezet dat gedurende de gehele looptijd maximaal het fiscale voordeel van de hypotheekrenteaftrek wordt benut.

Bij afkoop is het verder van belang wat er in de plaats komt voor het deel van de hypotheek dat resteert. Dit is afhankelijk van de persoonlijke financiële situatie en wensen van de klant en het beleid van de geldverstrekker. Als het restant wordt omgezet in een aflossingsvrije lening – hetgeen veelal zal leiden tot netto lagere maandlasten – kan er aan het einde van de looptijd sprake kan zijn van een (hogere) restschuld⁸. Als het

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 33 402, nr. 13

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁸ Dit is afhankelijk van de mate waarin tijdens de resterende looptijd (op andere wijze) in aflossing wordt voorzien.

restant wordt omgezet in bijvoorbeeld een annuïtaire lening – dit is fiscaal gezien geen verplichting – kunnen de netto maandlasten stijgen. Daarnaast is bij een KEW veelal een overlijdensrisicoverzekering opgenomen die na afkoop wellicht opnieuw afgesloten dient te worden.⁹ Tot slot kan er – afhankelijk van de overeengekomen voorwaarden – door aanbieders een vergoeding c.q. boeterente in rekening worden gebracht bij vroegtijdig aflossen. Al met al lijkt de financiële prikkel tot afkopen klein.

Desalniettemin kunnen er andere redenen zijn die consumenten bewegen hun product af te kopen, ook als dit tot een, per saldo, negatief financieel resultaat leidt. Consumenten kunnen bijvoorbeeld besluiten hypotheekvrij te willen zijn, waarbij het resterende deel van de aflossing uit andere middelen moet worden verkregen. Ook zouden consumenten in bepaalde persoonlijke omstandigheden (zoals scheiding, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid) ervoor kunnen kiezen het product eerder te beëindigen. Voor een deel van die situaties geldt dat afkoop met behoud van vrijstelling al mogelijk is op basis van de hiervoor genoemde maatregel in OFM 2017.

Ondanks een veelal negatieve financiële prikkel is het niet uit te sluiten dat consumenten op andere gronden besluiten hun KEW, SEW of BEW te beëindigen. Zo kan dynamiek in de markt ontstaan waardoor afkoop op groter dan verwachte schaal plaatsvindt. Vooral het Verbond en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) verwachten dit effect.

Zoals genoemd, verwacht DNB geen nadelige impact op onder andere de winstgevendheid van banken en ligt het zwaartepunt in de financiële analyse bij verzekeraars. In 2012 heeft DNB inzicht gegeven in de mogelijke gevolgen voor de financiële positie van verzekeraars bij het vervallen van de tijdsklemmen. De inschatting was toen dat de kans op een massale afkoop klein is aangezien de financiële prikkel voor consumenten om hun polis af te kopen beperkt is. In de financiële analyse is gekeken naar het wegvallen van de verwachte winst die in de polissen besloten ligt. Daarbij is geen rekening gehouden met de mogelijke gevolgen voor de financieringskosten van verzekeraars als gevolg van eventuele liquiditeitseffecten.¹⁰

DNB heeft de destijds gepubliceerde cijfers ten behoeve van onderhavig overleg opnieuw bekeken. De resultaten hiervan zijn meegenomen in deze brief. De eerder getrokken conclusies veranderen niet: DNB verwacht dat de impact van het vervallen van de tijdsklemmen op verzekeraars gering is. In haar eerdere analyse gaf DNB aan dat bij een *volledige* afkoop van KEW-polissen de aanwezige solvabiliteit onder Solvency II met ongeveer 4%-punt daalt voor de sector als geheel. Er waren negatieve uitschieters tot 30%-punt voor verzekeraars met een relatief omvangrijke KEW-portefeuille. Door het verstrijken van de tijd sinds de eerdere analyse is het aantal KEW-polissen afgenomen, waardoor de impact op de solvabiliteitspositie inmiddels lager is. Een negatieve individuele uitschieter beperkt zich tot maximaal 25%-punt van de aanwezige solvabiliteit. Gegeven het lage aantal polissen dat naar verwachting zal worden afgekocht, de huidige solvabiliteitsposities van verzekeraars en het feit dat hierbij alleen is gekeken naar de daling van het aanwezige

⁹ Verrijking hiervan kan bemoeilijkt worden ingeval van een verslechterde gezondheid.

¹⁰ De liquiditeitsbehoefte zal toenemen voor verzekeraars die de premies zelf beheren en waar de hypotheeklening zich bij een andere entiteit bevindt (ongeveer 17% van de polissen). Om in deze liquiditeitsvraag te voorzien, zullen verzekeraars mogelijk hun beleggingsprofiel moeten aanpassen door bijvoorbeeld liquide beleggingen te verkopen en de resterende portefeuille te herstructureren.

vermogen¹¹, verandert de algemene conclusie van DNB niet dat de effecten van de maatregel voor de solvabiliteit van verzekeraars naar verwachting gering zijn.

Ik heb aangegeven te bezien of ook de fiscale tijdsklemmen voor Brede Herwaarderingskapitaalverzekeringen kunnen vervallen. Ook voor de afkoop van deze verzekeringen verwacht DNB een geringe impact. Daarbij heeft DNB aangetekend dat deze verwachting met meer onzekerheid is omgeven en kennen klanten waarschijnlijk minder belemmeringen bij het afkopen van deze verzekeringen. Zo is bijvoorbeeld bij deze polissen geen expliciete koppeling met de hypotheeklening vereist, al is de polis vaak wel verpand ten behoeve van een hypotheeklening.

Hoewel de analyse dus is gemaakt op basis van een volledige afkoop van polissen heeft DNB, gezien de veelal negatieve financiële prikkel voor afkoop, geen reden om aan te nemen dat volledige afkoop ook daadwerkelijk zal plaatsvinden als klanten rationeel handelen. De werkelijke impact zal naar verwachting dan ook beperkter zijn.

Ter referentie geeft Figuur 2 een overzicht van de huidige solvabiliteitsposities van Nederlandse levensverzekeraars¹².

In het overleg heeft het Verbond kenbaar gemaakt dat veranderende regelgeving niet goed samengaat met het langetermijnkarakter van de investeringen die verzekeraars doen. Veranderende regelgeving leidt tot onzekerheid ten aanzien van de resterende looptijden van de verplichtingen en kan daarmee een prikkel wegnemen om illiquide te beleggen (zoals in hypotheekleningen). Deze wijziging kan daarom volgens het Verbond gevolgen hebben voor de rol die verzekeraars vervullen als maatschappelijk investeerder en kan daarmee gevolgen hebben voor de beprijzing van producten of voor polisvoorwaarden. Bovendien raakt de aanpassing de winstgevendheid van verzekeraars.

Gevolgen voor klanten

Het geheel laten vervallen van de tijdsklemmen biedt consumenten de mogelijkheid om een KEW, SEW of BEW zonder belastingheffing vervroegd af te kopen. Zoals aangegeven is het aan de klant om een weloverwogen financiële beslissing te nemen om al dan niet tot voortijdige afkoop over te gaan. Voortijdig afkopen kan, zoals hiervoor ook is genoemd, leiden tot een financieel niet-optimale uitkomst.

Het is daarom van groot belang dat aanbieders hun klanten correct, duidelijk en passend informeren over de gevolgen van voortijdige afkoop. Door adequate en zorgvuldige informatieverstrekking wordt de klant in staat gesteld om – veelal na deskundig advies – een weloverwogen keuze te maken om het product al dan niet vervroegd af te kopen. Zo kunnen financiële ondernemingen in hun communicatie duidelijk maken dat aan het afkopen van een KEW, SEW of BEW financiële gevolgen verbonden zijn en klanten die overwegen tot afkoop over te gaan oproepen eerst deskundig advies in te winnen. Het Verbond en de NVB hebben laten weten dat (aangesloten) banken en verzekeraars in dit kader voor adequate informatievoorziening naar individuele klanten zorg zullen dragen.

¹¹ Cijfers ultimo 2015 en hierbij is alleen de impact als gevolg van de daling van het aanwezige vermogen gemeten. Bij afkoop zal echter ook de vereiste solvabiliteit dalen, waardoor de werkelijke impact iets lager ligt.

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Tussenconclusie en overige toezeggingen

Op basis van het overleg kom ik tot de conclusie dat – hoewel dit met enige onzekerheid blijft omgeven – de impact van het vervallen van de tijdklemmen beperkt lijkt te zijn. Ik ben daarom voornemens de maatregelen uit het amendement per koninklijk besluit op 1 april 2017 in werking te laten treden. In dat kader heb ik nog enkele aanvullende toezeggingen gedaan waarop ik hierna inga.

Brede Herwaarderingskapitaalverzekeringen

De maatregelen uit het genoemde amendement betreffen een uitbreiding op de huidige regeling waarin in bepaalde situaties de tijdklemmen vervallen. Met het amendement komen de tijdklemmen voor een KEW, SEW en BEW in alle situaties te vervallen. Het amendement ziet echter niet op Brede Herwaarderingskapitaalverzekeringen.¹³ Bij inwerking-treding van de maatregelen uit het amendement zijn de hierboven genoemde per 1 januari in werking getreden uitzonderingssituaties niet meer van toepassing voor laatstgenoemde kapitaalverzekeringen. De tijdklemmen zijn voor deze producten dan weer onverkort van toepassing.

Ik heb eerder toegezegd om bij inwerkingtreding van de maatregelen uit het amendement te bezien in hoeverre het wenselijk is om wederom deels of alsnog geheel de tijdklemmen te laten vervallen voor Brede Herwaarderingskapitaalverzekeringen.¹⁴ Ik ben voornemens om in een beleidsbesluit vooruitlopend op wetgeving met ingang van de genoemde datum van 1 april 2017 ook de tijdklemmen voor Brede Herwaarderingskapitaalverzekeringen geheel te laten vervallen. De achtergrond van de tijdklemmen is bij beide productgroepen dezelfde en daarom is er fiscaal gezien geen reden om hier een onderscheid in aan te brengen.

Hoewel bij het beperkt vervallen van de tijdklemmen zoals is vormgegeven met ingang van 1 januari 2017 een aflossingseis is opgenomen voor Brede Herwaarderingskapitaalverzekeringen die gebruikmaken van de mogelijkheid tot vervroegde afkoop in specifieke gevallen, ben ik niet voornemens een dergelijke eis op te nemen bij het geheel vervallen van de tijdklemmen voor deze groep. De grondslag om een dergelijke eis te stellen bij Brede Herwaarderingskapitaalverzekeringen vervalt met het vervallen van de hoofdregel dat er ten minste 20 jaar premie moet zijn voldaan. Het wel stellen van een dergelijke eis zou dan niet meer voorwaardenstellend zijn in afwijking van de hoofdregel, maar zou een afzonderlijke eis worden. Dit is een eis die niet past aangezien het onderscheidend criterium ten opzichte van KEW-, SEW-, en BEW-polissen nu juist is dat er fiscaal gezien géén verplichte aanwending van de uitkering bestaat voor aflossing van de eigenwoningschuld.

Brede Herwaarderingskapitaalverzekeringen die zijn afgesloten in het kader van financiering van een eigen woning zijn in de praktijk veelal verpand aan de geldverstrekker. De uitkering zal mede daardoor door de klant vaak worden aangewend ter aflossing van de eigenwoningschuld. Hij is het product daar immers voor aangegaan.

¹³ Dit zijn kapitaalverzekeringen die zijn afgesloten tussen 1 januari 1992 en 14 september 1999 die onder het overgangsrecht van de Invoeringswet Wet IB 2001 vallen

¹⁴ Kamerstukken 34 552 en 34 553 en 34 554 en 34 555 en 34 545, G

Ontzien gevallen waarin premievrijmaking is toegepast of een verkorte premieduur geldt

Op grond van de in het amendement opgenomen maatregelen wordt ook de voor de kwalificatie als KEW, SEW of BEW geldende wettelijke eis dat ten minste 15 jaar jaarlijks premies of bedragen worden voldaan gewijzigd in de eis dat de gehele looptijd jaarlijks premies of bedragen moeten worden voldaan. Hierdoor zouden bijvoorbeeld polissen met een looptijd van 30 jaar die na 20 jaar premiebetaling premievrij zijn gemaakt, niet aan de eisen voor een vrijstelling voldoen. Ditzelfde geldt bijvoorbeeld voor polissen waarbij direct bij aanvang een verkorte premieduur van 20 jaar overeengekomen is. Ik heb toegezegd om bij inwerkingtreding van de maatregelen uit het amendement te bezien in hoeverre gevallen waarin van de contractuele mogelijkheid tot premievrijmaking gebruik is gemaakt, kunnen worden ontzien. Ik ben voornemens om in een beleidsbesluit in ieder geval goed te keuren dat personen bij wie de polis op de datum van dagtekening van deze brief voorziet in de (contractuele) mogelijkheid om de polis na ten minste 15 jaar premiebetaling premievrij te maken en hiervan gebruikmaken of hebben gemaakt, geacht worden te hebben voldaan aan de eis van gedurende de looptijd jaarlijks premie voldoen. Eenzelfde goedkeuring zal ik opnemen voor gevallen waarin sprake is van een overeengekomen verkorte premieduur met dien verstande dat ten minste 15 jaar premie moet zijn of worden betaald.¹⁵ In nader overleg met het Verbond en de NVB zal ik bezien of en zo ja welke gevallen aanvullend onder de reikwijdte van het besluit moeten vallen.

Tot slot

Op basis van de bevindingen van het overleg over de gevolgen van het geheel vervallen van de tijdsklemmen ben ik voornemens de in het amendement opgenomen maatregelen per 1 april 2017 in werking te laten treden. Indien uw Kamer hier bezwaren tegen heeft, verzoek ik u deze – gelet op de gevraagde spoedige inwerkingtreding – binnen drie weken na dagtekening van deze brief kenbaar te maken.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

¹⁵ Voornoemde goedkeuringen zullen overeenkomstig gelden voor een SEW en BEW.