

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

92

Vragen van het lid **Welzijn** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over *de evaluatie van de ATAD-richtlijn per 31 juli 2024* (ingezonden 23 augustus 2024).

Antwoord van Minister **Keijzer** (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), mede namens de Staatssecretaris van Financiën (ontvangen 26 september 2024).

Vraag 1

Bent u ervan op de hoogte dat de Europese Commissie op 31 juli 2024 een evaluatie heeft aangekondigd van de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD)?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat is uw visie op het instrument ATAD dat toeziet op het voorkomen van het wegsluizen van winsten naar het buitenland, daar waar woningcorporaties uitsluitend toegelaten zijn in Nederland en dus ook geen winsten naar het buitenland kunnen wegsluizen?

Antwoord 2

De eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking² (ATAD1) is een goed instrument om te voorkomen dat ondernemingen winsten verschuiven naar het buitenland (naar een land met een lager belastingtarief) en voor het voorkomen van belastinggrondslagutholling binnen internationaal opererende concerns. Daarnaast zorgt ATAD1 via de generieke renteaftrekbeperking, de zogenoemde earningsstrippingmaatregel, voor een meer gelijke fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen. Een ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen doet zich voor doordat de aftrekbaarheid van rente de kosten van financiering met vreemd vermogen verlaagt en de vergoeding voor eigen vermogen fiscaal niet aftrekbaar is.

¹ Europese Commissie, «Richtlijn bestrijding belastingontwijking (ATAD) – evaluatie», ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14287-Richtlijn-bestrijding-belastingontwijking-ATAD-evaluatie_nl

² Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingpraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2016, L 193/1).

Hierdoor bestaat er voor bedrijven een stimulans om ondernemingsactiviteiten met vreemd vermogen te financieren. Dit heeft negatieve gevolgen voor de schokbestendigheid van de Nederlandse economie. Een meer gelijke fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen moet stabielere bedrijven en gezondere economische verhoudingen opleveren. De earningsstrippingmaatregel is gericht op alle vennootschapsbelastingplichtigen, waaronder woningcorporaties, en maakt geen onderscheid tussen binnenlandse of internationaal opererende ondernemingen. ATAD1 biedt EU-lidstaten een aantal mogelijkheden om een uitzondering te maken ten aanzien van de toepassing van de renteaftrekbeperking, mits deze in overeenstemming zijn met de staatssteunregels. De richtlijn voorziet niet in het uitzonderen van enkel woningcorporaties. Wel hebben eerdere kabinetten tegemoetkomingen voor woningcorporaties geboden om de effecten van ATAD te mitigeren.

Vraag 3

Kunt u concreet en puntsgewijs aangeven op welke punten de Nederlandse invulling van de ATAD-richtlijn verschilt van de Europese beschrijving van de richtlijn?

Antwoord 3

ATAD1 bevat verschillende maatregelen om belastinggrondslaguitholling tegen te gaan, waaronder de earningsstrippingmaatregel. Wij gaan ervanuit dat er in de vraagstelling specifiek wordt gerefereerd aan earningsstrippingmaatregel, omdat deze woningcorporaties het duidelijkst raakt. De earningsstrippingmaatregel is geïmplementeerd in artikel 15b Wet op de vennootschapsbelasting 1969.³

Nederland heeft bij de implementatie van de earningsstrippingmaatregel bewust gekozen voor een robuuste vormgeving, hetgeen inhoudt dat de vormgeving op onderdelen aanzienlijk verdergaat dan de in ATAD1 opgenomen minimumstandaard. De zogenoemde groepsuitzondering is bijvoorbeeld niet opgenomen in de earningsstrippingmaatregel, terwijl ATAD1 die wel toestaat. Ook van de in ATAD1 opgenomen uitzondering voor op zichzelf staande entiteiten is geen gebruik gemaakt. De renteaftrekbeperking is verder strenger ingevuld dan de minimumnorm uit ATAD1 door de verlaging van de drempel tot welk bedrag de per saldo verschuldigde niet geraakt wordt door de earningsstrippingmaatregel. Nederland hanteert namelijk een drempel van € 1 miljoen, terwijl ATAD1 voorschrijft dat die drempel maximaal € 3 miljoen mag bedragen. Ten aanzien van de drempel is in de Voorjaarsnota 2023⁴ bekend gemaakt dat het voorgaande kabinet heeft besloten om de drempel van 1 miljoen euro voor vastgoedlichamen met (aan derden) verhuurd vastgoed buiten toepassing te laten met ingang van 1 januari 2025. Dit is uitgewerkt in het wetsvoorstel Belastingplan 2025. Daarnaast wordt in ATAD1 voorgeschreven dat rentelasten (boven de drempel) aftrekbaar zijn tot maximaal 30% van de gecorrigeerde winst. De richtlijn staat toe aan de lidstaten om een lager aftrekpercentage te kiezen en Nederland heeft bij de introductie in 2019 gekozen voor een aftrekpercentage van 30%, maar dat is in 2022 verlaagd naar 20% naar aanleiding van de motie Hermans c.s.⁵ Dit kabinet heeft er in het Hoofdlijnenakkoord voor gekozen om het aftrekpercentage weer te verruimen naar 25% vanaf 2025. Dit is uitgewerkt in het wetsvoorstel Belastingplan 2025. Ten slotte is er in het kader van de earningsstrippingmaatregel geen eerbiedigende werking voor bestaande leningen opgenomen.

Als gevolg van de keuze voor deze robuuste vormgeving wordt niet alleen opgetreden tegen grondslaguitholling, maar wordt vooral een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen bij alle belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting nagestreefd. Doordat de renteaftrekbeperking van toepassing is op alle rente die per saldo is verschuldigd en de aftrekbaarheid hiervan direct afhankelijk wordt gesteld

³ Voor een volledig overzicht van de implementatie van ATAD1, zie Kamerstukken II, 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 25 (transponeringstabel).

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 36 350, nr. 1

⁵ Kamerstuk II, 2021/22, 35 925, nr. 13.

van de belastbare grondslag in Nederland worden de mogelijkheden tot belastingontwijking door renteaftrek beperkt.

Vraag 4

Wat is de reden dat er sprake is van een verschil op de genoemde punten?

Antwoord 4

ATAD1 biedt de expliciete mogelijkheid om keuzes te maken, waarmee de EU-lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid wordt geboden om tevens (verdergaande) maatregelen te nemen die aansluiten bij het betreffende nationale vennootschapsbelastingstelsel en de daarbij geconstateerde wijze van belastingontwijking. Nederland heeft bij de implementatie van de earningsstrippingmaatregel uit ATAD1, naast het tegengaan van belastingontwijking, ook een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen willen bereiken. Om die reden is er gekozen voor een robuuste implementatie van de earningsstrippingmaatregel in de vennootschapsbelasting en is de maatregel strenger vormgegeven dan ATAD1 als minimumstandaard voorschrijft.

Vraag 5

Kunt u aangeven of, en zo ja waarom de Nederlandse invulling per punt strenger of minder streng is?

Antwoord 5

In de antwoorden op de vraag 3 en vraag 4 is uiteengezet of en waarom het kabinet op de verschillende punten heeft gekozen voor een strengere invulling dan de minimumvereisten van ATAD1. Om een gelijk spelveld binnen de EU te bewerkstelligen heeft dit kabinet in het Hoofdlijnenakkoord ervoor gekozen om de earningsstrippingmaatregel te verruimen door het aftrekpercentage te verhogen van 20% naar 25%. Dit is uitgewerkt in het wetsvoorstel Belastingplan 2025.

Vraag 6

Waarom vindt u dat de ATAD op woningcorporaties van toepassing zou moeten zijn?

Antwoord 6

De vennootschapsbelasting, waarvan de earningsstrippingmaatregel onderdeel uitmaakt, maakt in beginsel geen onderscheid tussen belastingplichtigen. De Nederlandse wijze van implementatie van de earningsstrippingmaatregel heeft, zoals in de antwoorden op de voorgaande vragen is aangegeven, naast het tegengaan van belastingontwijking eveneens als doel een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen te bereiken. De earningsstrippingmaatregel is vormgegeven als een generieke aftrekbeperking en dus gericht op alle vennootschapsbelastingplichtigen, waaronder dus ook de woningcorporaties.

Woningcorporaties worden net als andere kapitaalintensieve belastingplichtigen – relatief zwaar geraakt door de earningsstrippingmaatregel. Een uitzondering voor woningcorporaties in de earningsstrippingmaatregel is niet mogelijk, omdat ATAD1 niet in een specifieke uitzonderingsmogelijkheid hiervoor voorziet. Dit betekent dat het specifiek uitzonderen van woningcorporaties voor de toepassing van de earningsstrippingmaatregel niet mogelijk is, omdat Nederland in dat geval niet voldoet aan de implementatieverplichting ten aanzien van de minimumstandaard uit de richtlijn.

ATAD1 kent een aantal mogelijkheden om een uitzondering te maken ten aanzien van de toepassing van de earningsstrippingmaatregel. Zo kent de richtlijn onder meer een uitzondering voor leningen aan langlopende openbare-infrastructuurprojecten, een vrijstelling voor op zichzelfstaande entiteiten en een uitzondering voor lichamen die deel uitmaken van een groep. Het introduceren van een dergelijke uitzondering dient in overeenstemming te zijn met de staatssteunregels.

Om gebruik te kunnen maken van de uitzondering in ATAD1 voor langlopende openbare-infrastructuurprojecten moet aan vier voorwaarden voldaan worden; het moet gaan om 1) een project, dat 2) infrastructuur betreft, een 3) openbaar karakter heeft en 4) voor de lange termijn wordt gerealiseerd. Bij openbare-infrastructuurprojecten moet in het bijzonder gedacht worden aan

wegen, bruggen en tunnels. Volgens het kabinet biedt de richtlijn geen ruimte om woningcorporaties onder de uitzondering van openbare infrastructuurprojecten te brengen.⁶

Een vrijstelling voor opzichzelfstaande entiteiten of een generieke (groeps)uitzondering doet verder in brede zin afbreuk aan het doel om te komen tot een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen, aangezien alle belastingplichtigen en niet alleen de woningcorporaties zullen profiteren van deze maatregel. Daarnaast zal een dergelijke uitzondering een aanzienlijk budgettair effect hebben op de rijksbegroting.

Vraag 7

Wat is sinds de invoering het effect in geld van de ATAD op de bouw van woningen door woningcorporaties?

Antwoord 7

Uit aangiftecijfers van woningcorporaties komt naar voren dat de earningsstrippingmaatregel in de vennootschapsbelasting in de periode 2019 t/m 2022 bij woningcorporaties heeft gezorgd voor een beperking in de aftrek van de rente van € 1,3 miljard in 2019, € 1,2 miljard en 2020, € 1,8 miljard in 2021. Voor 2022 is het bedrag nog onzeker, maar op basis van voorlopige aangiftegegevens is het de verwachting dat dit bedrag in 2022 € 1,3 miljard zal zijn. Per saldo leidt dit tot een heffing van respectievelijk € 313 miljoen, € 297 miljoen, € 446 miljoen en € 322 miljoen voor de verschillende jaren in vergelijking met de situatie dat deze renteaftrekbeperking niet van toepassing zou zijn.

Bij de invoering van de earningsstrippingmaatregel in de vennootschapsbelasting in 2019 was reeds bekend dat de renteaftrekbeperking onder meer bij woningcorporaties zou leiden tot een hogere vennootschapsbelastingdruk.⁷ Er zijn door het kabinet destijds verschillende maatregelen getroffen om verhuurders, waaronder woningcorporaties, tegemoet te komen ten aanzien van het nadelige effect van de earningsstrippingmaatregel. Daarbij is destijds voor circa € 100 miljoen per jaar aan lastenverlichting gegeven via de verhuurderheffing. Inmiddels is de verhuurdersheffing in het geheel afgeschaft (derving van € 1,4 miljard) in het kader van het realiseren van de Nationale Prestatieafspraken (NPA).

Voorts is in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigd dat het maximale renteaftrekpercentage in de vennootschapsbelasting wordt verhoogd van 20% naar 25% van de gecorrigeerde winst. Dit is uitgewerkt in het wetsvoorstel Belastingplan 2025 en leidt tot een lagere renteaftrekbeperking. Daarmee is een fiscale lastenverlichting voor belastingplichtigen en dus verhuurders, waaronder woningcorporaties, gemoeid die investeren via vennootschappen die met vreemd vermogen zijn gefinancierd.

In hoeverre deze hogere vennootschapsbelastingdruk effect heeft gehad op de bouw van woningen valt niet te zeggen. Woningcorporaties investeren ook in betaalbaarheid, leefbaarheid, onderhoud, woningverbetering en verduurzaming van bestaand bezit. Het is aan woningcorporaties zelf om te bepalen hoe zij gegeven hun inkomstenbronnen en mogelijkheden tot het aantrekken van nieuwe leningen hun investeringen prioriteren en financieren. Uit de geactualiseerde doorrekening van de Nationale Prestatieafspraken (NPA) van juni 2023 blijkt in elk geval dat woningcorporaties op korte tot middellange termijn over een goede financiële uitgangspositie beschikken om volop te investeren in hun volkshuisvestelijk opgaven, waaronder de bouw van woningen.

Vraag 8

Hoeveel woningen zijn er sinds de invoering van de ATAD minder gebouwd door woningcorporaties?

⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 29 453, nr. 555.

⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 29 453, nr. 561.

Antwoord 8

Het is niet te zeggen of de invoering van ATAD1 tot nu toe geleid heeft tot de bouw van minder woningen voor woningcorporaties. Uit de geactualiseerde doorrekening van de NPA van juni 2023⁸ blijkt dat woningcorporaties op korte tot middellange termijn over een goede financiële uitgangspositie beschikken om volop te investeren in hun volkshuisvestelijk opgaven. Dat betekent dat op korte tot middellange termijn de earningsstrippingmaatregel in de vennootschapsbelasting niet van invloed is geweest op de volkshuisvestelijke opgaven van woningcorporaties.

Hierbij wordt opgemerkt dat er op korte tot middellange termijn voldoende middelen zijn om de opgaven te realiseren. Uit de doorrekening blijkt ook dat de financiële grenzen voor woningcorporaties bij volledige realisatie van de opgaven op langere termijn in zicht komen, met name in enkele regio's. Daarnaast gaat de uitvoering van de NPA uit van een investeringsprogramma dat niet past bij een duurzaam prestatie­model. Dat wil zeggen dat de aanpak zoals die nu wordt ingezet niet haalbaar is voor de lange termijn, omdat daarmee de financiële continuïteit van corporaties in gevaar komt. De financiële herijking die in de NPA is afgesproken die dit jaar wordt uitgevoerd zal daarom ook worden benut om het duurzame prestatie­model beter in beeld te brengen.

Vraag 9

Wat vindt u van deze constatering?

Antwoord 9

Wanneer woningcorporaties tegen hun financiële grenzen aanlopen wordt verwacht dat zij elkaar ondersteunen bij de opgaven in hun regio. Om deze onderlinge solidariteit verder te verkennen is de regio Haaglanden door mij aangewezen als pilotregio in het kader van onderlinge solidariteit en investeringscapaciteit. De komende maanden zal mijn ministerie, samen met gemeenten, corporaties en belangenorganisaties onderzoeken hoe de opgaven in de regio Haaglanden toch gerealiseerd kunnen worden, ondanks financiële zorgen op langere termijn.

Voor de meer lange termijn financiële knelpunten voor woningcorporaties werk ik daarnaast met de corporatiesector aan een duurzaam prestatie­model. Dit model moet ervoor zorgen dat woningcorporaties voldoende financiële middelen hebben om niet alleen de doelstellingen uit de NPA te behalen, maar ook daarna hun volkshuisvestelijke taken te kunnen blijven uitvoeren zonder in financiële problemen te komen. Beleids­opties die hierop inspelen, worden momenteel in beeld gebracht en zijn nodig om de continuïteit en de noodzakelijke investeringsruimte voor woningcorporaties te waarborgen. In de herijking van de NPA, die dit najaar wordt uitgevoerd, zal opnieuw naar de opgaven van de corporaties gekeken worden en naar de mogelijkheden om die in balans te brengen met de financiële middelen, ook voor de lange termijn.

Vraag 10

Heeft de ATAD wel of niet bijgedragen aan de huidige wooncrisis omdat er sinds de invoering minder sociale en betaalbare huurhuizen konden worden gebouwd door woningcorporaties?

Antwoord 10

Zoals in de antwoorden bij vraag 7 en vraag 8 is aangegeven valt niet te zeggen of woningcorporaties minder betaalbare woningen hebben gebouwd als gevolg van de invoering van de earningsstrippingmaatregel in de vennootschapsbelasting in 2019. Woningcorporaties beschikken momenteel door de afschaffing van de verhuurderheffing over een goede financiële uitgangspositie om volop te investeren in hun volkshuisvestelijk taken, waaronder de bouw van betaalbare huurwoningen. Daarnaast is in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigd dat de maximale renteaftrek in de vennootschapsbelasting wordt verhoogd van 20% naar 25% van de gecorrigeerde winst, wat een fiscale lastenverlichting voor verhuurders die

⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/23, 29 453, nr. 561.

investeren via vennootschappen die met vreemd vermogen zijn gefinancierd tot gevolg heeft. Dit is uitgewerkt in het wetsvoorstel Belastingplan 2025.

Vraag 11

Gaat u samen met de Staatssecretaris aandringen op een herziening van de ATAD-wetgeving?

Antwoord 11

Voor het bepalen van onze specifieke inzet wachten wij eerst de uitkomsten van de evaluatie van ATAD1 af die momenteel wordt uitgevoerd. Op dit moment is nog onbekend hoe het vervolgproces er precies uit zal zien na de openbare consultatie over ATAD1. De verwachting is dat een uitgebreid verslag zal worden opgesteld over de maatregelen uit ATAD1.⁹ Volgens de meest recente planning van de Europese Commissie wordt dit verslag in het derde kwartaal van 2025 gepubliceerd.¹⁰ Zodra dit beschikbaar is, wordt dit met uw Kamer gedeeld.

Vraag 12

Welke herziening of herzieningen heeft u daarbij in gedachten?

Antwoord 12

Zoals in de antwoorden bij vraag 6 is aangegeven, voorziet ATAD1 niet in een specifieke uitzondering voor woningcorporaties. Daarnaast is het de vraag of het introduceren van een generieke vrijstelling in ATAD1 doeltreffend en doelmatig is ten aanzien van woningcorporaties. In dat licht zou meer beleidsvrijheid voor individuele EU-lidstaten om gericht bepaalde sectoren te kunnen uitzonderen onder ATAD1 in beginsel worden verwelkomd. Hierbij dienen de staatssteunregels in acht te worden genomen in de zin van artikel 107, eerste lid, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Het verlenen van staatssteun is in beginsel verboden en alleen onder bepaalde voorwaarden toegestaan, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) kan worden uitgevoerd of als er een vrijstellingsmogelijkheid van toepassing is. Door alleen een uitzondering voor woningcorporaties te creëren ontstaat er mogelijk een ongelijk speelveld tussen woningcorporaties en marktpartijen. Verder zal ook dekking gevonden moeten worden voor de budgettaire effecten om een eventuele nieuwe uitzondering voor woningcorporaties in ATAD1 in de nationale wet te kunnen implementeren en moet een dergelijke uitzondering uitvoerbaar zijn.

Vraag 13

Kunt u bovenstaande vragen één voor één en binnen drie weken beantwoorden?

Antwoord 13

Beantwoording van de vragen binnen drie weken is helaas niet gelukt.

⁹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2017/952 van de Raad van 29 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1164 wat betreft hybridemismatches met derde landen, COM(2020) 382 final, (19 augustus 2020), eur-lex.Europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0383

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14287-Anti-tax-Avoidance-Directive-ATAD-evaluation_en.