Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2026-2027

37 022 **Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2027)**

Nr. 23 **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 oktober 2026 en het nader rapport d.d. 9 oktober 2026, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 september 2026, no.2026001730 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 oktober 2026, No. W06.26.00314/III, bied ik U, hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 25 september 2026, no.2026001730, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij de wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2027), met memorie van toelichting.

De nota van wijziging bij het wetsvoorstel Belastingplan 2027 bevat de volgende maatregelen. Een overgangsbepaling voor negatieve persoonsgebonden aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten in de inkomstenbelasting, een uitzondering voor woningcorporaties van de earningsstrippingmaatregel in de vennootschapsbelasting en een verlenging van de accijnskorting voor zowel Europees Nederland als Caribisch Nederland.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de uitzondering voor woningcorporaties van de earningsstrippingmaatregel. Gelet op de woningopgave waar Nederland voor staat, is het begrijpelijk dat de regering woningcorporaties in staat wil stellen hun financieringsruimte te verbeteren. De

voorgestelde maatregel kan daarvoor een nuttig instrument zijn. De Afdeling stelt evenwel vragen over staatssteunaspecten.

De Afdeling adviseert de voorgestelde maatregel te beperken tot DAEB-activiteiten en in de toelichting duidelijk te maken op welke wijze wordt vastgesteld dat geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun en op welke grondslag dit zal worden gebaseerd. Voorts adviseert zij in de toelichting in te gaan op de vraag hoe de verwijzing in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) naar het begrip toegelaten instelling, dat de rechtsvorm stichting of vereniging vereist, zich verhoudt tot het DAEB-vrijstellingsbesluit 2025 en het daarin voorgeschreven gelijke speelveld voor verschillende aanbieders van betaalbare huur, en de gevolgen voor de uitvoering.

In verband hiermee is het wenselijk dat het voorstel en de toelichting worden aangepast.

1. Inhoud, doel en achtergrond maatregel

Gelet op de woningopgave waar Nederland voor staat, is het begrijpelijk dat de regering woningcorporaties[1] (hierna: toegelaten instellingen) in staat wil stellen hun financieringsruimte te verbeteren. De voorgestelde maatregel kan daarvoor een nuttig instrument zijn.

Ter implementatie van de EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD 1)[2] heeft Nederland per 1 januari 2019 de earningsstrippingmaatregel opgenomen in de vennootschapsbelasting. Op basis van deze generieke renteaftrekbeperking is rente niet aftrekbaar voor zover het saldo van verschuldigde en ontvangen rente hoger is dan 24,5% van de winst of meer dan € 1.000.000.[3] Rente die in een jaar niet aftrekbaar is, kan worden doorgeschoven naar volgende jaren. Onder meer toegelaten instellingen vallen onder deze renteaftrekbeperking.

Met de nota van wijziging wordt voorgesteld toegelaten instellingen gericht uit te zonderen van de earningsstrippingmaatregel. Deze maatregel zal in werking treden bij koninklijk besluit.[4] De inwerkingtreding is voorzien per 1 januari 2028. Volgens de toelichting wordt de maatregel nu al getroffen om toegelaten instellingen per 2027 meer ruimte te bieden voor het verkrijgen van financiering via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.[5]

ATAD 1 voorziet in de mogelijkheid om langlopende openbare-infrastructuurprojecten van de maatregel uit te zonderen.[6] Omdat hieronder in Europese context algemeen nut wordt verstaan,[7] lijkt in ieder geval ook sociale huisvesting onder deze uitzondering te

---

[1] Woningcorporaties zijn verenigingen en stichtingen die op grond van artikel 19 van de Woningwet bij koninklijk besluit zijn toegelaten als instelling die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn.
[2] Richtlijn (EU) 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. ATAD is een acroniem van de Engelse naam van de richtlijn, namelijk Anti Tax Avoidance Directive.
[3] Artikel 15b Wet Vpb 1969.
[4] Het voorgestelde onderdeel 8 van de nota van wijziging.
[5] Algemene toelichting, paragraaf ‘Uitzondering woningcorporaties earningsstrippingmaatregel’ onder ‘Earningsstrippingmaatregel’.
[6] Artikel 4, vierde lid, onder b, ATAD 1.
[7] Zie bijvoorbeeld het Omnibus-richtlijnvoorstel waarin bij de artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde wijzigingen in de ATAD-richtlijn is opgenomen: “Ten derde verduidelijkt het voorstel de werking van de facultatieve uitsluiting van langlopende openbare-infrastructuurprojecten in overeenstemming met gemeenschappelijke EU-prioriteiten, door te verwijzen naar langlopende projecten van algemeen nut in plaats van naar infrastructuur.” Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging

kunnen vallen.

Het doet het Kabinet deugd dat de Afdeling met het Kabinet van mening is dat voorgestelde maatregel een nuttig instrument kan zijn om meer financieringsruimte te bewerkstelligen bij de woningcorporaties. Het kabinet ziet voor woningcorporaties een belangrijke rol weggelegd bij het aanpakken van het woningtekort in Nederland. In het kader van de volkshuisvestelijke opgave acht het kabinet het daarom van belang dat woningcorporaties voldoende financiële ruimte hebben om uitvoering te kunnen geven aan hun wettelijke taken en de Nationale Prestatieafspraken. Door de voorgestelde maatregel op te nemen in het wetsvoorstel Belastingplan 2027, kunnen woningcorporaties hiermee rekening houden in hun meerjarenbegroting waardoor bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) meer ruimte ontstaat voor corporaties om geborgde financiering aan te trekken. Hierdoor kan de maatregel vanaf 1 januari 2027 al daadwerkelijk bijdragen aan het vergroten van de investeringscapaciteit van woningcorporaties.

2. Mogelijke aanmeldplicht staatssteun

Met de voorgestelde maatregel wordt een nieuwe faciliteit ingevoerd voor toegelaten instellingen. Deze fiscale faciliteit waarmee toegelaten instellingen worden uitgezonderd van de renteaftrekbeperking vormt mogelijk staatssteun. Voorgenomen staatssteun moet in beginsel worden aangemeld bij de EC, tenzij de steun onder een bestaande vrijstelling kan worden gebracht.[8]

De toelichting vermeldt dat de maatregel niet eerder in werking zal treden dan nadat is vastgesteld dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.[9] Het is niet duidelijk op welke wijze dit zal worden vastgesteld en of hiermee (pre-)notificatie wordt bedoeld, het doen van een beroep op het specifiek door de EC voor Nederland genomen besluit uit 2009,[10] dat ziet op de steunvoorwaarden die zijn neergelegd in de Woningwet,[11] dan wel dat het voornemen is een beroep te doen op het DAEB-vrijstellingsbesluit 2025.

Bij de voorgestelde fiscale maatregel wordt aangehaakt bij de Woningwet. Hiermee lijkt impliciet de bestaande goedkeuring van het besluit uit 2009 te worden toegepast. Om in aanmerking te komen voor de voorgestelde uitzondering op de renteaftrekbeperking hoeft echter alleen sprake te zijn van een toegelaten instelling in de zin van de Woningwet.[12] De faciliteit lijkt daarmee niet beperkt te zijn tot diensten van algemeen en economisch belang (DAEB),[13] terwijl die eis wel uit het besluit van 2009 voortvloeit.[14] Bij een beroep op dit besluit ligt het daarom in de rede de maatregel te beperken tot DAEB-

---

van de Richtlijnen 2003/49/EG, 2009/133/EG, 2011/96/EU, (EU) 2016/1164, (EU) 2017/1852, (EU) 2025/50 wat betreft de vereenvoudiging van het Uniekader voor directe belastingen en ter ondersteuning van de groei en het concurrentievermogen van de EU.

[8] Artikel 108, derde lid, VWEU.

[9] Algemene toelichting, paragraaf 'Uitzondering woningcorporaties earningsstrippingmaatregel'.

[10] Besluit van de Commissie inzake de steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/197757/197757_1155868_173_2.pdf

[11] Artikelen 19 en 47 e.v. van de Woningwet.

[12] Het voorgestelde artikel 15b, achtste lid, Wet Vpb 1969 in samenhang met artikel 2, eerste lid, onderdeel d, van die wet. Dit zijn verenigingen en stichtingen die zich richten op volkshuisvesting, zie artikel 19 van de Woningwet.

[13] Artikel 47 e.v. van de Woningwet.

[14] Punt 49 van het besluit van de Commissie inzake de steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009 bepaalt dat alleen compensatie voor een DAEB en dus niet voor een willekeurige activiteit als verenigbare steun wordt aangemerkt. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/197757/197757_1155868_173_2.pdf

activiteiten.

Indien beoogd is een beroep te doen op het DAEB-vrijstellingsbesluit 2025,[15] dient aan de daarin opgenomen voorwaarden te worden voldaan, om een beroep te kunnen doen op de vrijstelling van de aanmeldplicht voor staatssteun. Het is niet zonder meer duidelijk dat toegelaten instellingen in de zin van de Woningwet voldoen aan de voorwaarden die het DAEB-vrijstellingsbesluit 2025 aan sociale huisvesting als DAEB stelt.[16] Evenmin is duidelijk of de huidige bepalingen inzake DAEB in de Woningwet[17] in lijn zijn met de voorwaarden van het DAEB-vrijstellingsbesluit 2025. Daarmee is niet duidelijk of de te verstrekken staatssteun op basis van de voorgestelde fiscale maatregel voldoet aan de voorwaarden van het DAEB-vrijstellingsbesluit 2025 en daarmee is vrijgesteld van de aanmeldplicht.

De Afdeling adviseert in de toelichting duidelijk te maken op welke wijze wordt vastgesteld dat geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun en op welke grondslag dit zal worden gebaseerd.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde maatregel mogelijk staatssteun vormt en vraagt op welke wijze zal worden vastgesteld dat geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Het Kabinet onderschrijft dat bij de voorgestelde maatregel rekening dient te worden gehouden met staatssteunaspecten. Om die reden treedt de voorgestelde maatregel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking, opdat voor die inwerkingtreding kan worden vastgesteld dat geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Het kabinet denkt dat de voorgestelde uitzondering op de earningsstrippingmaatregel, zoals deze wordt aangeboden aan de Tweede Kamer, past binnen het DAEB-Vrijstellingsbesluit van december 2025, maar zal informeel bij de Europese Commissie sonderen of dit inderdaad het geval is.

Voorts merkt de Afdeling op dat het in de rede ligt de maatregel te beperken tot diensten van algemeen en economisch belang (DAEB). Het kabinet heeft hierin aanleiding gezien om de voorgestelde uitzondering voor woningcorporaties in de earningsstrippingmaatregel aan te passen. Deze aanpassing houdt in dat de uitzondering inhoudelijk wordt begrensd tot de uitvoering van DAEB als bedoeld in de Woningwet. Dit zijn de wettelijke taken van woningcorporaties die limitatief zijn omschreven in de Woningwet. Daarmee is de voorgestelde maatregel zowel gekoppeld aan de hoedanigheid van toegelaten instelling als aan de uitvoering van de in de Woningwet aangewezen DAEB. De voorgestelde maatregel sluit voor de afbakening van de DAEB aan bij de Woningwet door middel van een verwijzing naar die wet. Een toekomstige uitbreiding van de DAEB werkt daarom pas door in de fiscale maatregel nadat die uitbreiding in de Woningwet is opgenomen en in werking is getreden**.**

3. Earningsstrippingmaatregel en betaalbare huisvesting

De Woningwet bevat bepalingen die zijn gebaseerd op het EC-besluit uit 2009 die de mogelijkheid biedt om staatssteun aan toegelaten instellingen te verlenen voor sociale

---

[15] Het Besluit (EU) 2025/2630 van de Commissie van 16 december 2025 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen en tot intrekking van Besluit 2012/21/EU.

[16] De voorwaarden voor sociale huisvesting als DAEB zijn opgenomen in de bijlage, eerste lid, bij het DAEB-vrijstellingsbesluit 2025.

[17] Artikel 47 e.v. van de Woningwet.

huisvesting.[18] De Woningwet zal worden gewijzigd om de bepalingen over DAEB aan te passen in lijn met het DAEB-Vrijstellingsbesluit 2025.[19] De huidige Woningwet voorziet in ieder geval nog niet in de voorwaarden die het DAEB-vrijstellingsbesluit 2025 aan betaalbare huisvesting (middenhuur) als DAEB stelt.[20]

Omdat de Nederlandse woningbouwopgave zowel sociale huisvesting als betaalbare huisvesting omvat, zal de wijziging van de Woningwet naar verwachting ook in de mogelijkheid voorzien om aanbieders van betaalbare huisvesting met een DAEB te belasten. Het is de vraag of de voorgestelde uitzondering op de earningsstrippingmaatregel te zijner tijd ook moet gaan voorzien in een faciliteit voor aanbieders van betaalbare huisvesting.

Het DAEB-vrijstellingsbesluit 2025 bepaalt voor betaalbare huisvesting expliciet dat voor partijen die in deze vorm van huisvesting mogen voorzien, geen onderscheid mag worden gemaakt naar rechtsvorm.[21] Dit roept de vraag op hoe de verwijzing in de Wet Vpb 1969 naar het begrip toegelaten instelling, dat de rechtsvorm stichting of vereniging vereist, zich verhoudt tot het besluit en het daarin voorgeschreven gelijke speelveld voor verschillende aanbieders van betaalbare huur, en de gevolgen voor de uitvoering.

De Afdeling wijst terecht op de voorgenomen wijzigingen van de Woningwet.[22] De voorgestelde maatregel zoals deze wordt aangeboden aan de Tweede Kamer, loopt niet vooruit op die wijziging, maar sluit aan bij de DAEB zoals deze thans in de Woningwet zijn verankerd. Bij een toekomstige wijziging van de Woningwet zal afzonderlijk worden bezien of deze aanleiding geeft tot aanpassing van de fiscale wet- en regelgeving. Daarbij zullen ook de door de Afdeling genoemde aandachtspunten ten aanzien van aanbieders van betaalbare huisvesting en rechtsvormneutraliteit worden betrokken. Daarbij merkt het Kabinet op dat uiteraard te zijner tijd rekening dient te worden gehouden met onder meer de budgettaire gevolgen en uitvoeringsaspecten. De reden dat vooruitlopend op de wijziging van de Woningwet de voorgestelde maatregel voor woningcorporaties reeds wordt opgenomen in het Belastingplan 2027 is – zoals gezegd – gelegen in het feit dat daarmee de maatregel vanaf 1 januari 2027 al daadwerkelijk kan bijdragen aan het vergroten van de investeringscapaciteit van woningcorporaties.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
S. van Haersma Buma

---

[18] Artikel 47 e.v. van de Woningwet. Kamerstukken II 2010/11, 32769, nr. 3, p. 4 en Besluit van de Commissie inzake de steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/197757/197757_1155868_173_2.pdf

[19] Kamerstukken II 2025/26, 29453, nr. 586.

[20] De voorwaarden voor betaalbare huisvesting als DAEB zijn opgenomen in de bijlage, tweede lid, bij het DAEB-vrijstellingsbesluit 2025.

[21] De bijlage, tweede lid, onder e, bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit 2025 bepaalt dat de staatssteun voor betaalbare huisvesting onder gelijke voorwaarden moet openstaan voor alle dienstverrichters die de dienst kunnen leveren, ongeacht hun rechtsvorm en/of hun particuliere of publieke karakter. Op grond van artikel 19 in samenhang met artikel 22, derde lid, van de Woningwet kan een toegelaten instelling alleen een vereniging of een stichting zijn.

[22] Kamerstukken II 2025/26, 29453, nr. 586.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om enkele wetstechnische verbeteringen aan te brengen in de nota van wijziging. Daarnaast zijn de koopkracht parameter wijzigingen toegevoegd aan de nota van wijziging. Voorts is van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele tekstuele verbeteringen en verduidelijkingen aan te brengen in de memorie van toelichting.

Ik moge U verzoeken de hierbij gevoegde gewijzigde nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
E. Eerenberg