

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Erasmus School of Economics

Bachelorscriptie Fiscale Economie



## **De invloed van de earningsstrippingmaatregel (art. 15b Wet VPB 1969) op woningcorporaties**

Naam: Andreea Maria Butnaru

Studentnummer: 426639

Begeleider: Mr. Y. Vink

Tweede beoordelaar: Drs. M. T. E. Robben

24 juli 2019

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam.

## Lijst van afkortingen

art.	Artikel
ANBI	Algemeen nut beogende instelling
ATAD 1	Anti Tax Avoidance Directive 1
Aw	Autoriteit woningcorporaties
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
CPB	Centraal Planbureau
DAEB	Diensten van algemeen economisch belang
dPi	Prospectieve informatie
dVi	Verantwoordingsinformatie
EBITDA	Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
HIR	Herinvesteringsreserve
HR	Hoge Raad
IBW	Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties
(M)BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
(M)F	Ministerie van Financiën
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PPS	Publiek-private samenwerkingen
VSO	Vaststellingsovereenkomst
Wet IB 2001	Wet inkomstenbelasting 2001
Wet VPB 1969	Wet op de vennootschapsbelasting 1969
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding.....	1
1.1.1	<i>Nationale en Europese ontwikkelingen.....</i>	<i>1</i>
1.1.2	<i>De fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen.....</i>	<i>2</i>
1.1.3	<i>De invloed van de earningsstrippingmaatregel op de vastgoedsector.....</i>	<i>2</i>
1.2	Centrale vraagstelling en deelvragen.....	3
1.3	Toetsingskader.....	3
1.3.1	<i>Het evenredigheidsbeginsel in verhouding tot de maatregel.....</i>	<i>4</i>
1.4	Opzet.....	4
1.5	Afbakening.....	4
<b>2</b>	<b>Vennootschapsbelastingplicht van woningcorporaties.....</b>	<b>5</b>
2.1	Inleiding.....	5
2.2	Woningcorporaties binnen de maatschappij.....	5
2.2.1	<i>De ontwikkeling van woningcorporaties.....</i>	<i>5</i>
2.2.2	<i>De financiering van woningcorporaties.....</i>	<i>6</i>
2.3	Woningcorporaties binnen de vennootschapsbelasting.....	7
2.3.1	<i>De ontwikkeling van de belastingplicht van woningcorporaties.....</i>	<i>7</i>
2.3.2	<i>Huidige fiscale aspecten.....</i>	<i>8</i>
2.4	Deelconclusie.....	9
<b>3</b>	<b>De earningsstrippingmaatregel binnen de Wet VPB 1969.....</b>	<b>10</b>
3.1	Inleiding.....	10
3.2	ATAD 1.....	10
3.2.1	<i>Algemeen.....</i>	<i>10</i>
3.2.2	<i>De earningsstrippingmaatregel als omschreven in ATAD 1.....</i>	<i>11</i>
3.3	De earningsstrippingmaatregel binnen de Wet VPB 1969.....	12
3.3.1	<i>Algemeen.....</i>	<i>12</i>
3.3.2	<i>De afschaffing van art. 13l en art. 15ad Wet VPB 1969.....</i>	<i>14</i>
3.4	Deelconclusie.....	14
<b>4</b>	<b>Woningcorporaties binnen de earningsstrippingmaatregel.....</b>	<b>16</b>
4.1	Inleiding.....	16
4.2	De behandeling van woningcorporaties met betrekking tot de earningsstrippingmaatregel.....	16
4.2.1	<i>De raming van het kabinet.....</i>	<i>16</i>
4.2.2	<i>De motivering voor het afzien van het uitzonderen van woningcorporaties.....</i>	<i>18</i>
4.2.3	<i>De ramingen van Aedes en het kabinet naast elkaar.....</i>	<i>19</i>
4.3	Prestaties en financiën van woningcorporaties.....	21
4.4	Deelconclusie.....	22
<b>5</b>	<b>De invloed van de earningsstrippingmaatregel op woningcorporaties.....</b>	<b>24</b>
5.1	Inleiding.....	24
5.2	Toetsingskader.....	24
5.3	Het onderzoek.....	25
5.4	Tekortkomingen onderzoek.....	26
5.5	Deelconclusie.....	27
<b>6</b>	<b>Conclusie.....</b>	<b>29</b>
6.1	Inleiding.....	29
6.2	Beantwoording deelvragen.....	29
6.3	Slot en aanbeveling.....	31
	<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>32</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren zijn veel discussies omtrent belastingontwijking- en ontduiking van (internationaal opererende) ondernemingen gevoerd. Het belastingmoraal van ondernemingen is een aspect waar veel belangstelling voor is aangewakkerd na het verschijnen van verschillende negatieve berichten in de media. Waar met belastingontduiking buiten de grenzen van de wet wordt gehandeld – door bijvoorbeeld het verzwijgen van inkomsten of het opzettelijk verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie – wordt met belastingontwijking beoogd binnen de grenzen van de wet de belastingdruk te verlagen.

Vanuit een economisch perspectief streven ondernemingen naar het behalen van maximale winst. Belastingen worden bij het bepalen van de winst aangemerkt als een kostenpost, waardoor bij een relatieve stijging van de belastingen sprake is van een relatieve daling van de winst (*ceteris paribus*). Door gebruik te maken van de fiscale wet- en regelgeving kunnen ondernemingen de effectieve mondiale belastingdruk verlagen door middel van legale structuren. Een fiscaal aantrekkelijk vestigingsklimaat dat ontstaat door het gebruik van belastingconstructies is wettelijk dus wel toegestaan, maar wordt over het algemeen moreel niet wenselijk geacht. De brede politieke consensus die is bereikt omtrent dit onderwerp heeft essentiële veranderingen voor ondernemingen met zich meegebracht waardoor het steeds lastiger wordt om gebruik te maken van belastingconstructies.

### 1.1.1 Nationale en Europese ontwikkelingen

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO) heeft als reactie op deze belastingontwijking het Base Erosion and Profit Shifting (hierna: BEPS) rapport<sup>1</sup> in 2015 gepubliceerd. In dit rapport zijn verschillende actiepunten opgenomen waarmee wordt beoogd grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan. De Europese lidstaten hebben als reactie op het BEPS-rapport definitieve overeenstemming bereikt over het invoeren van de eerste antibelastingontwijkingsrichtlijn, de zogenoemde Anti Tax Avoidance Directive (hierna: ATAD 1).<sup>2</sup> Deze richtlijn is in juli 2016 aangenomen. De Europese Commissie (hierna: EC) probeert hiermee belastingontwijking binnen de Europese Unie (hierna: EU) tegen te gaan en het economische klimaat te herstellen. In de richtlijn zijn maatregelen opgenomen met betrekking tot een renteaftrekbepanking, exitheffingen, algemene antimisbruikbepalingen en gecontroleerde buitenlandse vennootschappen en vaste inrichtingen. Daarnaast is ook een bepaling opgenomen omtrent hybride structuren, die later formeel is aangenomen in de tweede antibelastingontwijkingsrichtlijn (ATAD 2).<sup>3</sup>

In Nederland is ATAD 1 op 1 januari 2019 in de wetgeving geïmplementeerd. Vanaf dat moment is een generieke renteaftrekbepanking in de vorm van een earningsstrippingmaatregel in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (hierna: Wet VPB 1969) opgenomen die belastingontwijking door middel van rentebetalingen beoogt te voorkomen. Deze maatregel is opgenomen in het onlangs ingevoerde artikel (hierna: art.) 15b Wet VPB 1969.<sup>4</sup> Met de invoering van deze maatregel wordt gestreefd naar het tegengaan van belastingontwijking en het realiseren van een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen.<sup>5</sup> Ondernemingen kunnen namelijk rentebetalingen aan een concernvennootschap in een land onderworpen aan

---

<sup>1</sup> OECD (2015), *BEPS 2015 Final Reports*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD (online publiek).

<sup>2</sup> 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 1'.

<sup>3</sup> Richtlijn (EU) 2017/952 van de Raad van 29 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1164 wat betreft hybridemismatches met derde landen.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 8.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 9.

een relatief hoog tarief en rentebaten aan een concernvennootschap in een land onderworpen aan een relatief laag tarief alloceren waardoor een belastingvoordeel ontstaat.

### *1.1.2 De fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen*

Het kabinet heeft met de vormgeving van de earningsstrippingmaatregel niet alleen gekozen om op te treden tegen grondslaguitholling maar wil tevens, zoals in paragraaf 1.1.1 is aangegeven, werken aan een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Ondernemingen hebben de vrijheid om zelf te beslissen op welke manier zij kapitaal aantrekken voor het uitvoeren van ondernemingsactiviteiten. De financieringsmogelijkheden van ondernemingen zijn onder te verdelen in het financieren met eigen vermogen – bijvoorbeeld in de vorm van aandelenemissies, winstreserves en (informele) kapitaalstortingen – of het financieren met vreemd vermogen door middel van het aangaan van leningen.<sup>6</sup>

In Nederland wordt de vennootschapsbelasting geheven op basis van het klassieke stelsel. Het klassieke stelsel houdt in dat de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting onafhankelijk van elkaar worden geheven. De gedachte hierachter is dat een vennootschap een juridisch zelfstandige entiteit is ten opzichte van haar aandeelhouders. Hierdoor behoort zij onafhankelijk van haar uiteindelijke belanghebbenden in de heffing te worden betrokken. Het klassieke stelsel zorgt in beginsel voor economische dubbele belastingheffing omdat de gerealiseerde winst bij de vennootschap in de Wet VPB 1969 wordt betrokken en vervolgens de dividenduitkeringen bij de aandeelhouders in de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001) worden betrokken.<sup>7</sup>

Een belangrijk gevolg van het klassieke stelsel is dat ondernemingen het financieren met vreemd vermogen boven het financieren met eigen vermogen prefereren.<sup>8</sup> De vergoeding op eigen vermogen – dividend – is niet belast c.q. aftrekbaar en de vergoeding op vreemd vermogen – rente – is wel belast c.q. aftrekbaar (art. 8 Wet VPB 1969 jo. art. 3.8 Wet IB 2001). Doordat rentekosten in beginsel aftrekbaar zijn, resulteert dit erin dat ondernemingen schuldfinanciering prefereren.<sup>9</sup> Een hoge mate van schuldfinanciering kan er echter toe leiden dat de kans op faillissementen wordt vergroot.

### *1.1.3 De invloed van de earningsstrippingmaatregel op de vastgoedsector*

De invoering van de earningsstrippingmaatregel oefent naar verwachting ook invloed uit op de vastgoedsector. Ondernemingen binnen de vastgoedsector houden zich bezig met het promoten van vastgoed of het bemiddelen bij aan- en verkopen of verhuur. Binnen de vastgoedsector is het gebruikelijk dat er in hoge mate wordt gefinancierd met vreemd vermogen, waardoor de kans dat tegen de onlangs ingevoerde renteaftrekbeperking wordt aangelopen relatief groot is. In eerste instantie zullen verschillende publiek-private samenwerkingen (hierna: PPS)<sup>10</sup> last ondervinden van de earningsstrippingmaatregel omdat zij voor de projecten een relatief langere looptijd hebben en deze met relatief veel vreemd vermogen financieren.<sup>11</sup> Projectontwikkelaars zullen met deze maatregel in aanmerking komen omdat zij de kosten – dus ook de rentekosten – in verband met het financieren van projecten moeten activeren en deze dus onderdeel uitmaken van het te ontwikkelen vastgoed. Tot slot zal deze maatregel ook invloed uitoefenen op woningcorporaties. Woningcorporaties voorzien in betaalbare sociale huurwoningen door het investeren in nieuwbouw en de verduurzaming van woningen.<sup>12</sup> Zij zijn echter ook met relatief veel vreemd vermogen gefinancierd en het eigen vermogen is in het algemeen al volledig ingezet voor financiering waardoor zij snel tegen de renteaftrekbeperking aan kunnen lopen.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Hoogendoorn, Smittenberg, van de Voort, Heslinga & Marra 2016, p. 44-83.

<sup>7</sup> Zie ook Heithuis, van den Dool, Kampschöer, Nieuweboer, de Smit & Vollebregt 2017, p. 187.

<sup>8</sup> Heithuis, *FM* 1999/89, par. 2.3.1.

<sup>9</sup> Rekening moet worden gehouden met de verschillende renteaftrekbeperkingen die in bepaalde gevallen zorgen voor niet volledig aftrekbare rentekosten.

<sup>10</sup> Bij PPS-projecten kiest een Rijksvastgoedbedrijf voor samenwerking met een opdrachtnemer voor het ontwikkelen, bouwen, beheren en onderhouden van vastgoed.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 8.

<sup>12</sup> De Ruiter, TFO 2011/117.2.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 14, p. 8-9.

Op 20 november 2018 is de motie-Van Apeldoorn c.s. met betrekking tot de invloed van de earningsstrippingmaatregel op woningcorporaties ingediend.<sup>14</sup> Met deze motie wordt verzocht te onderzoeken of de totale belastingdruk met betrekking tot de invoering van de earningsstrippingmaatregel woningcorporaties verhindert bij het realiseren van de afgesproken investeringen in nieuwbouw en verduurzaming van woningen. Woningcorporaties zijn uitsluitend in Nederland actief, onderworpen aan financieel toezicht en kunnen – gezien hun financieringsstructuur en de voorschriften waar ze aan zijn gehouden – geen belasting ontwijken door middel van rentebetalingen. De maatregel is hierdoor in beginsel niet tot hun gericht waardoor de stijgende belastingdruk op die manier als ongegrond kan worden beschouwd. Volgens het kabinet kunnen de activiteiten van woningcorporaties niet worden beschouwd als langlopende openbare-infrastructuurprojecten waardoor zij niet uitgezonderd kunnen worden van deze maatregel.<sup>15</sup> Daarnaast kunnen woningcorporaties zelf ook niet worden uitgezonderd van de maatregel omdat dit ertoe kan leiden dat staatssteun optreedt. De richtlijn biedt volgens het kabinet dus geen mogelijkheid om woningcorporaties uit te zonderen omdat hiermee een ongelijk speelveld wordt gecreëerd tussen woningcorporaties en andere partijen die soortgelijke activiteiten ondernemen.<sup>16</sup> Aedes, vereniging van woningcorporaties, heeft als reactie op de internetconsultatie aangegeven dat veel woningcorporaties relatief hoge rentelasten hebben wat ertoe leidt dat zij hierdoor snel onder de maatregel zullen vallen. Daarnaast stellen zij ook dat woningcorporaties juist worden aangemoedigd om leningen aan te gaan. Dit blijkt onder andere uit de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties (hierna: IBW) die jaarlijks gepubliceerd wordt waarmee wordt aangegeven hoeveel woningcorporaties extra kunnen lenen.<sup>17</sup> In deze bachelorscriptie wordt gekeken naar hoe evenredig de earningsstrippingmaatregel is met betrekking tot woningcorporaties.

## 1.2 Centrale vraagstelling en deelvragen

Met inachtneming van de hiervoor besproken recente ontwikkelingen staat in deze bachelorscriptie de volgende vraagstelling centraal staan:

*In hoeverre wordt de earningsstrippingmaatregel (art. 15b Wet VPB 1969) in overeenstemming geacht met het evenredigheidsbeginsel wat betreft woningcorporaties die in Nederland opereren?*

De vraagstelling wordt aan de hand van de volgende deelvragen beantwoord:

1. Hoe worden woningcorporaties betrokken binnen de Wet VPB 1969?
2. Hoe ziet de invoering van de renteaftrekbeperking uit ATAD 1 er in Nederland uit?
3. Hoe verhoudt de earningsstrippingmaatregel (art. 15b Wet VPB 1969) zich tot woningcorporaties?
4. Hoe verhoudt de invloed van de earningsstrippingmaatregel (art. 15b Wet VPB 1969) op woningcorporaties zich tot het evenredigheidsbeginsel?

## 1.3 Toetsingskader

Het toetsingskader voor het onderzoek naar de invloed van de earningsstrippingmaatregel op woningcorporaties bestaat uit de criteria die getoetst moeten worden bij de toepassing van het evenredigheidsbeginsel. De toetsing naar dit beginsel is gebaseerd op de kwaliteitseisen die worden gesteld in de nota 'Zicht op wetgeving'.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000, nr. I.

<sup>15</sup> In de nota van wijziging (*Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 8) is namelijk overgangsrecht opgenomen voor langlopende openbare-infrastructuurprojecten die op 25 oktober 2018 reeds bestonden en bij ministeriële regeling worden aangewezen.

<sup>16</sup> *Kamerstukken I* 2018/19, 35 030, nr. C, p. 12.

<sup>17</sup> Van Haperen, 'Internetconsultatie aanpassing Wet Vpb in het kader van ATAD1', *Consultatiedocument implementatie ATAD1* 29 juli 2017, [Internetconsultatie.nl](http://Internetconsultatie.nl).

<sup>18</sup> *Kamerstukken II* 1990/91, 22 008, nr. 1-2.

### 1.3.1 *Het evenredigheidsbeginsel in verhouding tot de maatregel*

Het evenredigheidsbeginsel – ook wel het proportionaliteitsbeginsel genoemd – houdt in dat de genomen maatregel evenredig moet zijn ten opzichte van het nagestreefde doel.<sup>19</sup> De invoering van de earningsstrippingmaatregel oefent vooral substantiële invloed uit op ondernemingen die met veel vreemd vermogen zijn gefinancierd. Woningcorporaties kunnen hierdoor hard getroffen worden door de invoering van deze maatregel. Onderzocht wordt of de huidige vormgeving van de earningsstrippingmaatregel binnen de Wet VPB 1969 wel evenredig is aan het beoogde doel.

## 1.4 Opzet

Om de centrale vraagstelling van deze bachelorscriptie zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van verschillende deelvragen waarbij elke deelvraag in een verschillend hoofdstuk wordt uitgewerkt. In het tweede hoofdstuk wordt besproken hoe woningcorporaties binnen de Wet VPB 1969 worden betrokken. Het is voor het onderzoek van belang om de fiscaalrechtelijke positie van woningcorporaties te onderzoeken om een uitspraak te kunnen doen over de invloed van de maatregel op woningcorporaties. In hoofdstuk drie wordt de earningsstrippingmaatregel behandeld. Hierbij wordt ingegaan op de achtergrond en de inhoud van de richtlijn en aansluitend daarop op de implementatie en werking van de earningsstrippingmaatregel binnen de Wet VPB 1969. In hoofdstuk vier wordt de positie van woningcorporaties binnen art. 15b Wet VPB besproken. Hier worden onder andere de verschillende standpunten omtrent de invloed van de maatregel op woningcorporaties beschouwd. Daarbij wordt ook een overzicht gegeven van ramingen omtrent de budgettaire aspecten van woningcorporaties. In het vijfde hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het evenredigheidsbeginsel aan de hand de nota ‘Zicht op wetgeving’ en overige beschikbare literatuur. Aan de hand hiervan wordt ingegaan op de mate van evenredigheid van de behandeling van woningcorporaties met betrekking tot de earningsstrippingmaatregel. Tot slot wordt deze bachelorscriptie afgerond met een conclusie. In de conclusie wordt tevens een aanbeveling gedaan voor mogelijke oplossingen voor de mogelijk niet evenredige behandeling van woningcorporaties met betrekking tot deze maatregel.

## 1.5 Afbakening

In deze bachelorscriptie wordt stilgestaan bij de invoering van ATAD 1 in de Nederlandse wetgeving waarbij slechts de earningsstrippingmaatregel wordt geanalyseerd. Ondanks dat een korte beschrijving zal worden gegeven van de richtlijn, wordt slechts onderzoek gedaan naar de invloed van de earningsstrippingmaatregel op woningcorporaties. De keuze hiervoor is gebaseerd op het feit dat veel belangstelling is aangewakkerd voor het ongunstige effect dat deze maatregel naar verwachting zal hebben op deze lichamen indien zij niet worden uitgezonderd. Voor de toetsing of het gerechtvaardigd is dat woningcorporaties niet worden uitgezonderd van de maatregel, is gekozen om de maatregel en de invloed hiervan op woningcorporaties de toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de ramingen van het kabinet en Aedes, de achtergrond van de maatregel, de geboden tegemoetkomingen en de redengeving van het kabinet met betrekking tot de huidige vormgeving van de maatregel. Overige beginselen en gegevens worden voor de uitvoering van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

---

<sup>19</sup> E. Poelmann, FBR 5.3.1.E.

## 2 Vennootschapsbelastingplicht van woningcorporaties

### 2.1 Inleiding

De vennootschapsbelasting is een directe belasting die wordt geheven van de in Nederland gevestigde lichamen (de zogenaamde binnenlandse belastingplichtigen) en van de niet in Nederland gevestigde lichamen die Nederlands inkomen genieten (de zogenaamde buitenlandse belastingplichtigen).<sup>20</sup> Thans worden ook verenigingen en stichtingen, die op grond van de Woningwet zijn toegelaten als instellingen die in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn, binnen de Wet VPB 1969 betrokken.<sup>21</sup> De vennootschapsbelastingplicht (hierna: belastingplicht) van woningcorporaties was niet van oudsher de regel. Door onder andere wijzigingen in de activiteiten van woningcorporaties is de belastingplicht van deze corporaties in de afgelopen jaren aan verandering onderworpen.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van wat woningcorporaties zijn en van de manier waarop zij binnen de Wet VPB 1969 worden betrokken. Ten eerste wordt naar de plek van woningcorporaties binnen de maatschappij gekeken en wordt ingegaan op de taken die zij uitvoeren en de manier waarop zij zijn gefinancierd. Daarbij wordt ook stilgestaan bij hoe de taken van woningcorporaties in de afgelopen jaren zijn veranderd. Het onderzoeken van deze veranderingen draagt bij aan het krijgen van een beter beeld van de ontwikkeling van de behandeling van woningcorporaties binnen de Wet VPB 1969. Vervolgens wordt de (ontwikkeling van de) belastingplicht van woningcorporaties beschreven. Tot slot wordt ook een kort overzicht gegeven van de huidige (specifieke) fiscale aspecten waar woningcorporaties mee te maken hebben.

### 2.2 Woningcorporaties binnen de maatschappij

#### 2.2.1 De ontwikkeling van woningcorporaties

Woningcorporaties zijn in de negentiende eeuw ontstaan uit particuliere initiatieven met als doel het bieden van een oplossing omtrent de heersende woningschaarste en slechte leefomstandigheden van arbeiders(gezinnen). Bij de invoering van de Woningwet in 1902 werd het voor woningcorporaties mogelijk gemaakt om overheidssteun te ontvangen. De corporaties moesten hiervoor uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting. De controlerende taak van de overheid moest waarborgen dat woningcorporaties aan de gestelde voorwaarden voldeden om als toegelaten instelling te worden aangemerkt en zorgde ervoor dat woningcorporaties aan sterk toezicht waren onderworpen.<sup>22</sup>

De invulling van het begrip volkshuisvesting heeft in de jaren die hierop volgden verschillende betekenissen gekregen. Aangezien woningcorporaties in de woningschaarste hadden voorzien, gingen zij zich meer richten op de kwaliteit dan de kwantiteit van woningen. Ondanks dat woningcorporaties vandaag de dag nog steeds een relatief groot gedeelte van hun middelen investeren in nieuwbouw van huurwoningen, zijn zij zich hiernaast ook gaan toeleggen op het investeren in woningverbetering (zoals het verduurzamen van woningen). Daarnaast hebben woningcorporaties hun activiteiten uitgebreid naar het verhuren in de commerciële huursector, het verkopen van woningen en het ontwikkelen van maatschappelijk en bedrijfseconomisch vastgoed.<sup>23</sup> Het aantal woningcorporaties is in de afgelopen jaren door fusies en samenwerkingen afgenomen. Deze veranderingen hebben ertoe geleid dat woningcorporaties belangrijke spelers zijn geworden op de woningmarkt.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Art. 1 Wet VPB 1969.

<sup>21</sup> Art. 2 lid 1 onderdeel d Wet VPB 1969.

<sup>22</sup> Veenstra, Koolma & Allers, *COELO-Rapport* 2013, vol. 13-5, p. 10.

<sup>23</sup> Onder maatschappelijk vastgoed kan vastgoed met een publieke functie (zoals onder andere onderwijs, sport, cultuur of welzijn) worden verstaan. Onder bedrijfseconomisch vastgoed worden commercieel vastgoed en groenvoorzieningen verstaan (zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33 003, nr. 85, p. 4).

<sup>24</sup> Croijmans 2015, 'Leiden fusies tot efficiëntere woningcorporaties' (proefschrift), p. 77.



Woningcorporaties bezitten in 2018 naar schatting 70% van de in Nederland beschikbare huurwoningen.<sup>25</sup> Zij hebben zich ontwikkeld tot zelfstandige instanties met een maatschappelijke taak.<sup>26</sup>

Thans richten woningcorporaties zich nog steeds voornamelijk op het bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woonruimtes (sociale huurwoningen<sup>27</sup>). Woningcorporaties moeten de vorm van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting hebben en dienen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam te zijn om als toegelaten instelling te kwalificeren.<sup>28</sup> Woningcorporaties dienen deze activiteiten uit te voeren zonder het hebben van een winstoogmerk. Een belangrijk kenmerk van sociale woningen is dat de huuropbrengsten van de woningen niet winstgevend mogen zijn ten opzichte van de stichtingskosten. Woningcorporaties beogen marktfalen op het gebied van volkshuisvesting te voorkomen door de markt te reguleren op het gebied van woonruimte.

In de Woningwet worden de activiteiten van woningcorporaties, die als toegelaten instelling kwalificeren, aangemerkt als diensten van algemeen economisch belang (hierna: DAEB).<sup>29</sup> DAEB-activiteiten zijn in beginsel het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen, het beheren van maatschappelijk vastgoed en het investeren in leefbaarheid.<sup>30</sup> Daarnaast verrichten zij ook activiteiten die niet primair een maatschappelijk doel hebben. Onder deze commerciële activiteiten – niet-DAEB-activiteiten – vallen de ontwikkeling van huurwoningen in de geliberaliseerde sector, koopwoningen en commercieel vastgoed. Woningcorporaties zijn gehouden hun activiteiten te scheiden en deze onder te verdelen in niet-DAEB-activiteiten en DAEB-activiteiten. In de publicatie van de Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw)<sup>31</sup> wordt aangegeven dat zij dit op een administratieve manier of een juridische manier kunnen doen.<sup>32</sup> In het besluit van 15 december 2009 van de EC is bepaald dat staatssteun slechts mag worden verleend ter compensatie van de noodzakelijke kosten die rechtstreeks verband houden met DAEB-activiteiten.<sup>33</sup> Daarbij is vermeld dat met het verlenen van volkshuisvesting een publieke taak wordt uitgevoerd en het voor commerciële partijen niet aantrekkelijk genoeg is om dit te doen gezien het lage verwachte rendement.<sup>34</sup>

### 2.2.2 De financiering van woningcorporaties

Naast het hebben van eigen vermogen verkrijgen woningcorporaties vermogen doordat ze geld lenen bij de Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank. Deze banken worden hierdoor aangeduid als sectorbanken. Daarnaast lenen zij ook geld bij commerciële banken, institutionele partijen, Nederlandse overheden en overige financiers.<sup>35</sup> De Aw heeft de taak van extern toezichthouder. Uit een publicatie van de Aw is gebleken dat de rentelasten en soortgelijke kosten van woningcorporaties in totaal ruim €3,1 miljard bedroegen in 2017.<sup>36</sup> Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna: WSW) draagt bij aan de financiering van de volkshuisvesting van woningcorporaties en fungeert als borggarant voor de leningen voor de bouw van

---

<sup>25</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019, 11 januari). *Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio* [Dataset]. Geraadpleegd van <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82900NED&D1=a&D2=0&D3=0,75,187,361,412&D4=a&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T>

<sup>26</sup> Crooijmans 2015, 'Leiden fusies tot efficiëntere woningcorporaties' (proefschrift), p. 40.

<sup>27</sup> Onder sociale huurwoningen worden woningen waarvan de huur niet hoger ligt dan de liberalisatiegrens verstaan. De liberalisatiegrens bedraagt anno 2019 €720,42 per maand.

<sup>28</sup> Art. 19 Woningwet.

<sup>29</sup> Art. 47 Woningwet.

<sup>30</sup> Het investeren in leefbaarheid is het investeren in activiteiten om de leefbaarheid in een wijk te verbeteren.

<sup>31</sup> Aw. (2018). *Wet- en regelgeving scheiding DAEB/niet-DAEB*. Aw (online publiek).

<sup>32</sup> Bij de administratieve splitsing blijft de corporatie wel beide soorten activiteiten uitvoeren maar is er een gescheiden boekhouding. Bij de juridische splitsing wordt een andere vennootschap opgericht waar de commerciële activiteiten in worden ondergebracht.

<sup>33</sup> De belangrijkste vorm van staatssteun vormen de geborgde leningen (zie paragraaf 2.2.2).

<sup>34</sup> Besluit van de EC van 15 december 2009, C (2009) 9961 final.

<sup>35</sup> WSW. (2018). *Jaarverslag 2017*. WSW (online publiek).

<sup>36</sup> Aw. (2018). *Sectorbeeld 2018*. Aw (online publiek).

sociale huurwoningen een lage rente hebben.<sup>37</sup> Door de invoering van het waarborgfonds is de waarborgfunctie van de overheid grotendeels overgenomen. Een woningcorporatie kan in beginsel niet failliet gaan omdat het WSW een saneringsfonds beheert dat door de woningcorporaties zelf wordt aangevuld via de saneringsheffing.<sup>38</sup> In zware financiële tijden onderzoekt het WSW of een saneringsplan nodig is. Vervolgens kan het WSW de rente- en aflossingsverplichtingen van de corporaties overnemen uit de borgstellingsreserve of het risicovermogen. Indien dit niet voldoende hulp biedt, draagt het WSW een verplichte bijdrage van alle corporaties bij. Tot slot kunnen het Rijk en de gemeenten het WSW renteloze leningen verstrekken.<sup>39</sup> Woningcorporaties kunnen ook subsidies ontvangen voor de sanering.<sup>40</sup> De leningen die zijn aangegaan ter financiering van niet-DAEB-activiteiten of leningen met een looptijd korter dan twee jaar vallen niet onder het WSW.<sup>41</sup>

## 2.3 Woningcorporaties binnen de vennootschapsbelasting

De rol van woningcorporaties binnen de maatschappij is in de loop der jaren veranderd. Dit heeft gevolgen gehad voor hun fiscaalrechtelijke positie. In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de ontwikkelingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan omtrent de belastingplicht van woningcorporaties. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de huidige fiscale aspecten waar woningcorporaties mee te maken hebben.

### 2.3.1 De ontwikkeling van de belastingplicht van woningcorporaties

Woningcorporaties waren van oudsher subjectief vrijgesteld van belastingheffing, omdat zij een belangrijke rol hadden op het gebied van volkshuisvesting en zich voornamelijk richtten op sociale woningbouw.<sup>42</sup> Zij werden voor deze maatschappelijke taken veelal door de overheid gesubsidieerd en mochten door de belastingheffing niet belemmerd worden in hun activiteiten in het algemeen belang.

Gezien de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de activiteiten van woningcorporaties, is per 1 januari 2006 de partiële belastingplicht voor woningcorporaties ingevoerd met betrekking tot de commerciële activiteiten.<sup>43</sup> Er werd een opsomming van de criteria, waar de activiteiten aan moesten voldoen om vrijgesteld te worden voor de vennootschapsbelasting, opgenomen in de wet.<sup>44</sup> Woningcorporaties waren slechts subjectief vrijgesteld indien het ging om publieke activiteiten in de zin van sociaal en maatschappelijk vastgoed. Er is destijds niet gekozen voor het invoeren van een integrale belastingplicht omdat dit zou leiden tot een onevenredige toename van de administratieve- en uitvoeringslasten in verhouding tot de verwachte opbrengsten.<sup>45</sup> Door de invoering van de partiële belastingplicht ontstonden er veel onzekerheden omtrent de interpretatie van de aangepaste wettekst. Hierdoor had de Belastingdienst samen met Aedes vaststellingsovereenkomst (hierna: VSO) 1 gesloten om te voorkomen dat langdurige processen gevoerd moesten worden.<sup>46</sup> VSO 1 heeft ervoor gezorgd dat corporaties niet afzonderlijk de Belastingdienst moesten contacteren met betrekking tot de interpretatie van de letter van de wet. Hiermee werd duidelijk hoe de belastingplicht zou uitwerken.

---

<sup>37</sup> Het aantal geborgde leningen was anno 2014 96,1% van het totaal aantal leningen van woningcorporaties.

<sup>38</sup> Hierdoor kan het ertoe leiden dat de liquidatiepositie van woningcorporaties die hieraan moeten bijdragen ook verslechtert.

<sup>39</sup> WSW. (2018). *Jaarverslag 2017*. WSW (online publiek).

<sup>40</sup> Art. 57 Woningwet. Deze subsidies blijven op grond van art. 8d Wet VPB 1969 buiten aanmerking bij het bepalen van de winst.

<sup>41</sup> Deloitte Nederland. (2015). *Onderzoek meerwaarde WSW borgingsstelsel*. Deloitte Nederland (online publiek).

<sup>42</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 210, nr. 3, p. 24.

<sup>43</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 306, nr. 3, p. 14-15.

<sup>44</sup> Art. 5 lid 1 onderdeel d Wet VPB 1969 (oud)

<sup>45</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 205, nr. 3, p. 36.

<sup>46</sup> Redactie Vakstudie-nieuws, 'Aedes en Belastingdienst sluiten vaststellingsovereenkomst over belastingplicht Woningwetlichamen', V-N 2007/13.15.

Na de invoering van de partiële belastingplicht bleek het marktevenwicht tussen woningcorporaties en commerciële partijen werkzaam binnen dezelfde markt niet voldoende te zijn hersteld. Hierdoor zijn met ingang van 1 januari 2008 de regels omtrent de subjectieve belastingplicht van deze corporaties verder aangescherpt en is de integrale belastingplicht ingesteld waardoor zowel niet-commerciële als commerciële activiteiten in de heffing worden betrokken.<sup>47</sup> Woningcorporaties zijn sindsdien integraal belastingplichtig op grond van art. 2 lid 1 onderdeel d Wet VPB 1969. Naast budgettaire redenen laat het kabinet weten dat de invoering van de integrale belastingplicht van woningcorporaties heeft plaatsgevonden omdat zij zich hebben ontwikkeld tot belangrijke spelers op de woningmarkt en zij steun van de overheid genieten in onder andere de vorm van subsidies waardoor dit marktverstoring kan werken.<sup>48</sup> Woningcorporaties worden verondersteld met hun gehele vermogen een onderneming te drijven waardoor alle activiteiten bij wetsfictie gekwalificeerd worden als ondernemingsactiviteiten.<sup>49</sup> Het is voor een corporatie zonder de toestemming van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie niet mogelijk om aan de belastingplicht te ontkomen door uit te treden als toegelaten instelling in de zin van de Woningwet.<sup>50</sup> Naar aanleiding van de invoering van de integrale belastingplicht is ook VSO 2 gesloten.<sup>51</sup>

### 2.3.2 *Huidige fiscale aspecten*

Door de invoering van de integrale belastingplicht van woningcorporaties hebben zij toegang gekregen tot enkele fiscale bepalingen die zij in hun voordeel kunnen gebruiken. Deze kunnen invloed uitoefenen op het te bepalen fiscale resultaat.<sup>52</sup>

Ten eerste kunnen zij een fiscale eenheid (art. 15 Wet VPB 1969) aangaan met één of meerdere dochtervennootschappen. Een woningcorporatie kan als moedermaatschappij deel uitmaken van een fiscale eenheid indien zij een belang van 95% of meer bezit in een andere belastingplichtige.<sup>53</sup> Woningcorporaties kunnen hierdoor hun winsten en verliezen zo gunstig mogelijk binnen de fiscale eenheid alloceren. Daarnaast wordt op deze manier de administratieve druk verminderd aangezien zij voor de belastingheffing als één belastingplichtige worden aangemerkt en zij slechts één aangifte hoeven in te dienen.

Ten tweede is door de Hoge Raad (hierna: HR) besloten dat een woningcorporatie aangemerkt kan worden als een algemeen nut beogende instelling (hierna: ANBI) indien zij uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam is.<sup>54</sup> Dit is later opgenomen in art. 5b van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Binnen de vennootschapsbelasting geldt een gunstige giftenaftrekregeling waarbij giften aan een ANBI aftrekbaar zijn tot ten hoogste 50% van de winst doch tot maximaal €100.000.<sup>55</sup>

Tot slot kunnen woningcorporaties gebruik maken van fiscale reserves, zoals de herinvesteringsreserve (hierna: HIR), en kunnen zij doteren aan een voorziening groot onderhoud. Bij verkoop van een bedrijfsmiddel, een woning daaronder begrepen, kan de gerealiseerde boekwinst gereserveerd worden in een HIR en aangewend worden voor een nieuwe investering. Hiermee kunnen woningcorporaties de belastingheffing uitstellen. Door het doteren aan een voorziening groot onderhoud, kunnen toekomstige uitgaven die betrekking hebben op onderhoud al in aftrek worden gebracht waardoor een liquiditeitsvoordeel ontstaat.

---

<sup>47</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 205, nr. 3, p. 36-38.

<sup>48</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 003, nr. 85, p. 3.

<sup>49</sup> Art. 2 lid 5 Wet VPB 1969.

<sup>50</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 205, nr. 9, p. 57.

<sup>51</sup> Redactie Vakstudie-nieuws, 'Vaststellingsovereenkomst 2 voor woningcorporaties gepresenteerd', V-N 2009/10.3.

<sup>52</sup> Voor een verdere bespreking van de fiscale aspecten van woningcorporaties binnen de vennootschapsbelasting verwijs ik naar Deloitte Nederland. (2017). *Handboek woningcorporaties 2017*. Deloitte Nederland, p. 118-128 (online publiek).

<sup>53</sup> Art. 15 lid 3 onderdeel d Wet VPB 1969.

<sup>54</sup> HR 13 januari 2012, nr. 10/03464, LJN BQ0525, V-N 2012/6.12.

<sup>55</sup> Art. 16 lid 1 Wet VPB 1969.

De invoering van de integrale belastingplicht van woningcorporaties brengt echter niet alleen de mogelijkheid om gebruik te maken van gunstige fiscale faciliteiten met zich mee. Door de integrale belastingplicht krijgen zij namelijk ook te maken met de renteaftrekbeperkingen uit de Wet VPB 1969.<sup>56</sup> Zij zullen hierdoor tegen de onlangs ingevoerde generieke renteaftrekbeperking uit art. 15b Wet VPB 1969 aan kunnen lopen. In het vervolg van deze bachelorscriptie zal hier verder op worden ingegaan.

## 2.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de eerste deelvraag die betrekking heeft op hoe woningcorporaties binnen de Wet VPB 1969 worden betrokken. Ten eerste wordt in dit hoofdstuk vastgesteld wat woningcorporaties zijn. Woningcorporaties zijn van particuliere initiatieven gegroeid tot zelfstandige ondernemingen die werkzaam zijn op de woningmarkt. Zij richtten zich eerst vooral op de sociale huursector maar hebben in de loop der jaren hun activiteiten uitgebreid naar de commerciële sector. Hun activiteiten strekken zich vandaag de dag ook uit tot de commerciële huursector en de koopwoningenmarkt en zij voeren ook activiteiten met betrekking tot maatschappelijk en bedrijfseconomisch vastgoed uit. Ondanks dat zij hun activiteiten hebben gediversifieerd, bestaat het overgrote deel van hun activiteiten toch uit het bouwen, beheren en verhuren van sociale huurwoningen. Zij dienen hun activiteiten te scheiden in niet-DAEB-activiteiten en DAEB-activiteiten waardoor de overheid kan controleren of het geld dat is bestemd voor de sociale woningbouw ook daadwerkelijk daarvoor wordt aangewend.

Ten tweede wordt beschreven hoe woningcorporaties worden gefinancierd. Woningcorporaties hebben een lange tijd financiële steun van de overheid gekregen maar zijn in de afgelopen jaren steeds onafhankelijker geworden. Hedendaags kunnen zij leningen aangaan tegen een voordelige rente omdat zij geborgd worden door het WSW. Naast de voordelige renteaftrek zorgt het WSW ook voor het steunen van woningcorporaties in zware financiële tijden door het beheren van een saneringsfonds. Indien het saneringsfonds geen uitweg biedt, kunnen zij renteloze leningen aangaan bij het Rijk en de gemeenten waarmee wordt bereikt dat woningcorporaties niet failliet kunnen gaan.

Tot slot wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de belastingplicht van woningcorporaties en de fiscale gevolgen hiervan. In 2006 is de subjectieve vrijstelling van woningcorporaties ingeperkt en de partiële belastingplicht ingevoerd. Met de invoering van de partiële belastingplicht is ook VSO 1 gesloten. Hierin zijn verschillende afspraken opgenomen met betrekking tot de invoering van de partiële belastingplicht waarmee meer helderheid werd geboden omtrent de interpretatie van de wet. Aangezien de inperking van de vrijstelling de concurrentievervalsingen niet volledig kon herstellen, is in 2008 de integrale belastingplicht ingevoerd. De invoering van de integrale belastingplicht had naast het herstellen van het marktevenwicht tussen woningcorporaties en commerciële partijen ook een budgettair doel. Aangezien ook deze wijziging van de belastingplicht veel vragen met zich meebracht, werd VSO 2 met betrekking tot de interpretatie van de wettelijke bepaling gesloten. De invoering van de integrale belastingplicht biedt woningcorporaties ook enkele voordelen op fiscaal gebied. Zij kunnen een fiscale eenheid met dochtermaatschappijen aangaan en hiermee de belastingheffing uitstellen en de administratieve lasten verlagen. Daarnaast kunnen zij worden aangemerkt als een ANBI waardoor de gunstige giftenaftrekregeling kan worden gebruikt. Tot slot kunnen woningcorporaties fiscale reserves vormen en doteren aan een voorziening groot onderhoud. De integrale belastingplicht brengt echter ook met zich mee dat woningcorporaties tegen de renteaftrekbeperkingen aan kunnen lopen. Door onder andere de generieke renteaftrekbeperking uit art. 15b Wet VPB 1969 kunnen woningcorporaties beperkt worden in het aftrekken van rentekosten.

---

<sup>56</sup> Voor het vervolg van deze bachelorscriptie is slechts de renteaftrekbeperking uit art. 15b Wet VPB 1969 van belang, waardoor een bespreking van de overige huidige renteaftrekbeperkingen uit de Wet VPB 1969 hierbij achterwege wordt gelaten.

## 3 De earningsstrippingmaatregel binnen de Wet VPB 1969

### 3.1 Inleiding

Het BEPS-rapport, dat is geïnitieerd om mondiale belastingontwijking door grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan, heeft op Europees niveau geleid tot de totstandkoming van ATAD 1. Deze richtlijn verplicht de lidstaten om de opgenomen maatregelen te implementeren in de nationale wetgeving. Nederland heeft op 1 januari 2019 de richtlijn in de wetgeving geïmplementeerd.

In dit hoofdstuk staat de earningsstrippingmaatregel (art. 15b Wet VPB 1969) centraal. Hierbij wordt ingegaan op de achtergrond, inhoud en doelstelling van ATAD 1 waarbij ook een korte beschrijving wordt gegeven van het BEPS-rapport. Dit is van belang om de mondiale ontwikkelingen omtrent het tegengaan van belastingontwijking- en ontduiking in kaart te brengen. Vervolgens wordt beschreven op welke manier de earningsstrippingmaatregel in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd. Door het beantwoorden van de tweede deelvraag omtrent de invoering van de earningsstrippingmaatregel in Nederland wordt een stap gezet om de invloed van de maatregel op woningcorporaties in beeld te brengen.

### 3.2 ATAD 1

In deze paragraaf staat ATAD 1 centraal en wordt een korte beschrijving gegeven van de achtergrond, inhoud en doelstelling van de richtlijn. Daarnaast wordt dieper ingegaan op de renteaftrekbeperking zoals die in de richtlijn is opgenomen. Het is van belang om de minimumstandaarden van deze maatregel in beeld te krijgen zodat vervolgens een vergelijking kan worden gemaakt met de implementatie van de renteaftrekbeperking in de Nederlandse wetgeving.

#### 3.2.1 Algemeen

Het BEPS-rapport is op verzoek van de Groep van 20 door de OESO opgesteld en op 5 oktober 2015 openbaar gemaakt. De verschillen binnen de huidige belastingwetgeving van de verschillende landen zorgt ervoor dat zwakheden ontstaan waardoor grondslaguitholling en winstverschuiving kan optreden. Met de totstandkoming van het BEPS-rapport wordt beoogd een gecoördineerde aanpak te bewerkstelligen tegen wereldwijde belastingontwijking. In het rapport is benadrukt dat het uiteindelijk de bedoeling is dat winsten daar worden belast waar de activiteiten plaatsvinden en de waarde wordt gecreëerd.<sup>57</sup>

Naar aanleiding van de totstandkoming van het BEPS-rapport en de maatschappelijke druk die de afgelopen jaren is ontstaan omtrent het belastingmoraal van (internationaal opererende) ondernemingen, heeft de EC als oplossing hiervoor ATAD 1 opgesteld. De richtlijn is op 12 juli 2016 door de Europese lidstaten aangenomen. Met de totstandkoming van deze richtlijn wordt op Europees niveau beoogd belastingconstructies te bestrijden.<sup>58</sup> In de preambule van de richtlijn wordt aangegeven dat het voor een goede werking van de interne markt van belang is dat de lidstaten op een coherente en gecoördineerde wijze maatregelen implementeren.<sup>59</sup> Aangezien de BEPS-actiepunten niet bindend zijn, worden middels deze richtlijn de lidstaten verplicht de maatregelen tegen belastingontwijking te implementeren. De bepalingen in de richtlijn zijn minimumstandaarden. De lidstaten zijn vrij om te bepalen op welke manier zij de richtlijn uiteindelijk implementeren mits ze zich houden aan de opgenomen minimumstandaarden. Een van de maatregelen opgenomen in ATAD 1 is omtrent de beperking van de aftrekbaarheid van rente.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> OECD (2015), *Explanatory Statement*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD, p. 4.

<sup>58</sup> 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 1'.

<sup>59</sup> ATAD 1, preambule, punt 2.

<sup>60</sup> De overige bepalingen uit ATAD 1 zijn voor het vervolg van deze bachelorscriptie niet van belang en worden buiten beschouwing gelaten.

### 3.2.2 De earningsstrippingmaatregel als omschreven in ATAD 1

Art. 4 ATAD 1 ziet op de renteaftrekbepanking waarmee wordt beoogd te voorkomen dat internationaal opererende ondernemingen belasting ontwijken door middel van buitensporige rentebetalingen.<sup>61</sup> De renteaftrekbepanking is ingesteld over het financieringskostensurplus.<sup>62</sup> Dit houdt in dat de maatregel geldt voor het bedrag waarmee de aftrekbare rentekosten de belastbare rentebaten en andere economisch gelijkwaardige belastbare inkomsten overschrijdt.<sup>63</sup> Deze bedraagt ten minste nihil. Als het rentesaldo is bepaald, kan de aftrekbare rente worden vastgesteld aan de hand van een percentage van de *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization* (hierna: EBITDA). Doordat bij de EBITDA wordt aangesloten, worden dispariteiten tussen landen verminderd omdat het winstbegrip dat gehanteerd wordt voor alle landen gelijk is. Lidstaten kunnen er ook voor kiezen om de belastbare winst vóór rente en belastingen – de EBIT – als basis te nemen, die zodanig zou worden vastgesteld dat het gelijkwaardig is aan het op de EBITDA gebaseerde percentage. Vrijgestelde en niet-aftrekbare bestanddelen worden buiten beschouwing gelaten waarbij rentekosten die niet aftrekbaar zijn op grond van een andere renteaftrekbepanking niet worden meegenomen. In de richtlijn is opgenomen dat de renteaftrekbepanking wordt berekend aan de hand van een percentage van maximaal 30% van de EBITDA en een drempel van maximaal €3 miljoen. Tot deze drempel is het rentesaldo volledig aftrekbaar. Deze drempel geldt in beginsel per belastingplichtige, maar in de richtlijn wordt ook de mogelijkheid geboden om de maatregel op concernniveau toe te passen.<sup>64</sup> Door het generieke karakter van de maatregel geldt de renteaftrekbepanking zowel in niet-gelieerde verhoudingen als in gelieerde verhoudingen. De maatregel zal voornamelijk van invloed zijn op ondernemingen die hoge rentelasten of een hoge netto rentelast/EBITDA-ratio hebben.

#### - Mogelijke uitzonderingen en afwijkingen van de richtlijn

De lidstaten worden verschillende mogelijkheden geboden om uitzonderingen in te voeren met betrekking tot het bepaalde in de richtlijn. Ten eerste kan de drempel van maximaal €3 miljoen worden gezien als een uitzondering.<sup>65</sup> Deze drempel is bedoeld om de administratieve lasten en nalevingslasten terug te dringen zonder het fiscale effect van de maatregel aanzienlijk te verminderen.<sup>66</sup> In beginsel zouden kleinere ondernemingen, met een relatief lager rentesaldo, van deze drempel kunnen profiteren. Daarnaast is in de richtlijn ook opgenomen dat een onderneming die een op zichzelf staande entiteit vormt het volledige rentesaldo mag aftrekken.<sup>67</sup> Het risico op belastingontwijking door middel van rentebetalingen wordt laag geacht voor op zichzelf staande ondernemingen. Grondslaguitholling en winstverschuiving door middel van rentebetalingen wordt namelijk in principe bewerkstelligd door gelieerde ondernemingen.<sup>68</sup> In de preambule is aangegeven dat ook gebruik kan worden gemaakt van de *grandfathering*-clausule waarbij leningen die zijn aangegaan vóór 17 juni 2016 buiten beschouwing worden gelaten.<sup>69</sup> De uitzondering geldt niet voor leningen aangegaan vóór genoemde datum waarvan de voorwaarden nadien zijn gewijzigd.

Er wordt ook een mogelijkheid geboden voor het uitzonderen van leningen die verband houden met het financieren van langlopende openbare-infrastructuurprojecten.<sup>70</sup> In de richtlijn is opgenomen dat deze projecten een algemeen belang dienen en buiten de strekking van deze maatregel dienen te vallen. Dit komt voort uit het feit dat zulke projecten geen of weinig risico's met zich meebrengen met betrekking tot grondslaguitholling of winstverschuiving (onverminderd de staatssteunregels). Lidstaten dienen aan te tonen dat financieringsregelingen ten behoeve van deze projecten bijzondere kenmerken hebben die een dergelijke

<sup>61</sup> ATAD 1, preambule, punt 6.

<sup>62</sup> In het vervolg van deze bachelorscriptie wordt het financieringskostensurplus aangeduid als rentesaldo.

<sup>63</sup> Art. 2 lid 2 ATAD 1.

<sup>64</sup> Art. 4 lid 1 ATAD 1.

<sup>65</sup> Art. 4 lid 3a ATAD 1.

<sup>66</sup> ATAD 1, preambule, punt 8.

<sup>67</sup> Art. 4 lid 3b ATAD 1.

<sup>68</sup> ATAD 1, preambule, punt 8.

<sup>69</sup> ATAD 1, preambule, punt 8.

<sup>70</sup> Art. 4 lid 4 onderdeel b ATAD 1.

uitzondering rechtvaardigen.<sup>71</sup> Het moet gaan om een project dat een grootschalig actief – dat door een lidstaat wordt beschouwd als zijnde van algemeen belang – levert, verbetert, exploiteert en/of onderhoudt.<sup>72</sup> Hierbij wordt als eis gesteld dat de projecten zich binnen de EU plaatsvinden.

De lidstaten wordt ook de mogelijkheid geboden om één van de twee groepsuitzonderingen – de eigenvermogen uitzondering of de EBITDA-uitzondering – in de wetgeving op te nemen. Bij de eerste groepsuitzondering moet de belastingplichtige aantonen dat de verhouding eigen vermogen ten opzichte van het balanstotaal gelijk of beter is dan de overeenkomstige ratio van het concern waar de belastingplichtige deel van uitmaakt. Indien dit wordt aangetoond, is het volledige rentesaldo aftrekbaar.<sup>73</sup> De tweede groepsuitzondering geldt voor het gedeelte van het rentesaldo van het concern aan niet-gelieerde partijen, gedeeld door de EBITDA van het concern, vermenigvuldigd met de eigen EBITDA van de belastingplichtige. Het berekende rentesaldo is dan gedeeltelijk aftrekbaar.<sup>74</sup>

Tot slot wordt de lidstaten ook een mogelijkheid geboden om financiële ondernemingen uit te sluiten van het toepassingsbereik van deze maatregel.<sup>75</sup>

Lidstaten kunnen met betrekking tot het verrekenen kiezen voor onbepaalde voorwaartse verrekening van het rentesaldo, onbepaalde voorwaartse verrekening en achterwaartse verrekening tot ten hoogste drie jaar van het rentesaldo of onbepaalde voorwaartse verrekening van het rentesaldo en tot ten hoogste vijf jaar van de niet-gebruikte rentecapaciteit.<sup>76</sup> Indien lidstaten specifieke renteaftrekbepalingen hebben, bestaat de mogelijkheid om de earningsstrippingmaatregel niet op 1 januari 2019 in te voeren maar uiterlijk op 1 januari 2024.

### 3.3 De earningsstrippingmaatregel binnen de Wet VPB 1969

De Tweede Kamer heeft de Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking op 15 november 2018 aangenomen. Daarnaast zijn per 1 januari 2019 twee specifieke renteaftrekbepalingen – art. 131 Wet VPB 1969 en art. 15ad Wet VPB 1969 – afgeschaft in verband met het invoeren van de earningsstrippingmaatregel.<sup>77</sup>

#### 3.3.1 Algemeen

In Nederland is ATAD 1 op 1 januari 2019 in de wetgeving geïmplementeerd. De renteaftrekbepaling in de vorm van een earningsstrippingmaatregel is in art. 15b Wet VPB 1969 opgenomen.<sup>78</sup> Het kabinet heeft gekozen voor een robuuste vormgeving van de earningsstrippingmaatregel waarbij niet alleen wordt opgetreden tegen grondslaguitholling en winstverschuiving maar ook wordt gestreefd naar een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen.<sup>79</sup> Het kabinet beoogt excessieve rentekosten die in aftrek worden gebracht te beperken en schuldfinanciering van ondernemingen te ontmoedigen. Door ondernemingen te ontmoedigen ondernemingsactiviteiten met vreemd vermogen te financieren, wordt de kans op faillissementen verkleind en de schokbestendigheid van de Nederlandse economie vergroot.<sup>80</sup> De maatregel vindt voor het eerst toepassing op de boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2019 en is van toepassing op zowel bestaande als nieuwe leningen waarbij er geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om leningen aangegaan vóór 17 juni 2016 van de maatregel uit te zonderen.<sup>81</sup> De maatregel komt erop neer dat het rentesaldo niet in aftrek komt voor zover het

---

<sup>71</sup> ATAD 1, preambule, punt 8.

<sup>72</sup> Art. 4 lid 4 ATAD 1.

<sup>73</sup> Art. 4 lid 5 onderdeel a ATAD 1.

<sup>74</sup> Art. 4 lid 5 onderdeel b ATAD 1.

<sup>75</sup> Art. 4 lid 7 ATAD 1.

<sup>76</sup> Art. 4 lid 6 ATAD 1.

<sup>77</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 028, nr. 3, p. 20-21.

<sup>78</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 2, p. 3-4.

<sup>79</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 9.

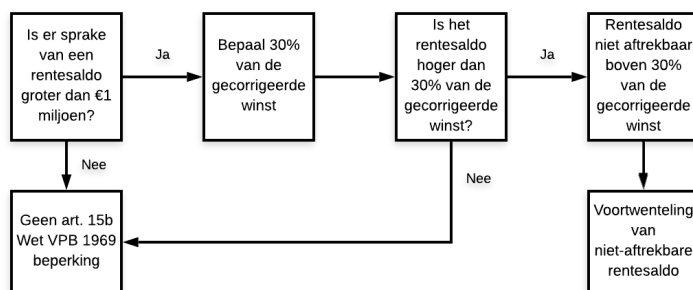
<sup>80</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 4, p. 5.

<sup>81</sup> Onder een geldlening wordt verstaan een vordering of schuld die voortvloeit uit een overeenkomst van geldlening of een daarmee vergelijkbare overeenkomst (zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 39). De fiscale kwalificatie van de geldverstrekking is hierbij leidend.

bedrag hoger is dan de hoogste van €1 miljoen of 30% van de gecorrigeerde winst (hiermee wordt de EBITDA aangeduid).<sup>82</sup> Bij het bepalen van de gecorrigeerde winst wordt het bedrag van de winst, vóór vermindering van de aftrekbare giften, vóór de toepassing van dit artikel als uitgangspunt genomen.<sup>83</sup> Verliezen die verrekenend worden of negatieve bedragen die op grond van art. 20a lid 1 Wet VPB 1969 aan het betreffende jaar worden toegerekend, oefenen geen invloed uit op de omvang van de gecorrigeerde winst. De vorming van de HIR heeft ook geen invloed op de grootte van de gecorrigeerde winst.

Het kabinet heeft enkele afwijkingen gemaakt met betrekking tot het bepaalde in de richtlijn bij de invoering van deze renteaftrekbeperking. Ten eerste wordt niet een drempel van €3 miljoen maar van €1 miljoen gehanteerd. Dit houdt in dat tot een bedrag van €1 miljoen aan rentesaldo de renteaftrekbeperking niet van toepassing is. Indien deze drempel wordt overschreden, vindt aan de hand van 30% van de gecorrigeerde winst renteaftrek plaats. De maatregel wordt op fiscale eenheidsniveau toegepast. Met betrekking tot de verrekening, is in Nederland gekozen voor het onbeperkt voortwentelen van het rentesaldo wat slechts leidt tot een tijdelijke aftrekbeperking.<sup>84</sup> In figuur 3.1 is een schematisch overzicht gegeven van de werking van art. 15b Wet VPB 1969.

Figuur 3.1 De werking van art. 15b Wet VPB 1969



Bij de vormgeving van de maatregel is niet gekozen voor het opnemen van een van de twee groepsuitzonderingen. Met betrekking tot de afwijkingsmogelijkheden die in ATAD 1 worden geboden, wordt binnen de Wet VPB 1969 slechts een uitzondering geboden voor reeds bestaande PPS-projecten omdat daar naar de mening van het kabinet niet voldoende rekening mee kon worden gehouden bij de implementatie van de maatregel.<sup>85</sup> De uitzondering met betrekking tot PPS-projecten geldt voor projecten die reeds vóór 25 oktober 2018 zijn gestart maar ook voor projecten waarbij het contract vóór deze datum nog niet is gesloten maar wel voor openbare aanbesteding zijn aangeboden.<sup>86</sup> In dit geval gaat het om geldleningen die verband houden met de financiering van langlopende projecten waarbij de overheid de opdrachtgever is en die betrekking hebben op de openbare infrastructuur.<sup>87</sup> De reden voor het niet kiezen van de overige uitzonderingen ligt in het feit dat de maatregel zich ook richt op een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen.<sup>88</sup> Voor het berekenen van het rentesaldo worden de renten die gealloceerd zijn aan een vaste inrichting niet meegeteld.<sup>89</sup>

Er is verder geen uitzondering opgenomen voor financiële ondernemingen omdat dit vanwege de toepassing van de earningsstrippingmaatregel op het niveau van de fiscale eenheid niet nodig lijkt.<sup>90</sup> De maatregel wordt in deze

<sup>82</sup> Art. 15b lid 1 Wet VPB 1969.

<sup>83</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 37.

<sup>84</sup> Art. 15b lid 5 Wet VPB 1969.

<sup>85</sup> *Kamerstukken I* 2018/19, 35 030, nr. 8, p. 2.

<sup>86</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 8, p. 4.

<sup>87</sup> Onder openbare infrastructuur worden wegen, tunnels en bruggen verstaan.

<sup>88</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 9.

<sup>89</sup> Art. 15b lid 4 Wet VPB 1969.

<sup>90</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 12.



gevallen veelal op het niveau van de fiscale eenheid toegepast, waardoor banken en verzekeraars per saldo geen rente betalen maar ontvangen en de fiscale eenheid hierdoor niet wordt geraakt.

Bij de internetconsultatie is door verschillende belanghebbenden gevraagd om een eerbiedigende werking voor reeds bestaande situaties. Het kabinet heeft hier niet voor gekozen door de negatieve gevolgen vanwege de uitvoerbaarheid van de maatregel. Door het bieden van een eerbiedigende werking zou pas op de langere termijn een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen worden gerealiseerd. Daarnaast zouden ook twee verschillende systemen naast elkaar dienen te worden gehanteerd omdat enkele bestaande specifieke renteaftrekbeperingen dan niet kunnen worden afgeschaft. Tot slot zorgt het ook voor een relatief lagere budgettaire opbrengst in de eerste jaren. Deze aspecten wegen naar mening van het kabinet zo zwaar dat geen eerbiedigende werking kan worden geboden voor reeds bestaande situaties.<sup>91</sup>

### 3.3.2 De afschaffing van art. 131 en art. 15ad Wet VPB 1969

Een direct gevolg van de invoering van de earningsstrippingmaatregel is de afschaffing van de specifieke renteaftrekbeperingen uit art. 131 Wet VPB 1969 (oud) en art. 15ad Wet VPB 1969 (oud).<sup>92</sup> Door middel van art. 131 Wet VPB 1969 (oud) werd bovenmatige deelnemingsrente in aftrek beperkt. Dit artikel is ingevoerd met als doel het voorkomen van grondslaguitholling door het bovenmatig financieren van deelnemingen met vreemd vermogen.<sup>93</sup> Het bepaalde in dit artikel kwam er in beginsel op neer dat de bovenmatige deelnemingsrente niet in aftrek kwam voor zover dit bedrag de franchise van €750.000 te boven ging.<sup>94</sup> Daarnaast is de renteaftrekbepering voor bovenmatige overnamerente uit art. 15ad Wet VPB 1969 afgeschaft. Door middel van deze renteaftrekbepering kon de rente op een overnameschuld niet onbeperkt in aftrek komen op de winst van het overgenomen lichaam. Deze renteaftrekbepering had betrekking op renten terzake van schulden die verband hielden met de verwerving of uitbreiding van een (on)middelmatig belang in een lichaam zolang dat lichaam deel uitmaakt van een fiscale eenheid met het overnemende lichaam. De renteaftrekbepering vond plaats indien het bedrag aan overnamerente meer dan €1 miljoen bedroeg en bij de fiscale eenheid sprake was van een teveel aan overnamerenten.<sup>95</sup> De rente uit art. 15ad Wet VPB 1969 dat nog niet in aftrek is gebracht, wordt op grond van de overgangsregeling aangemerkt als doorgeschoven rentesaldo op grond van art. 15b Wet VPB 1969.<sup>96</sup>

Alhoewel deze maatregelen zijn afgeschaft, worden de renten die betrokken werden binnen deze maatregelen ook betrokken binnen de earningsstrippingmaatregel. Het doel waar de lening voor wordt aangewend, is door de invoering van de earningsstrippingmaatregel niet meer relevant. Aflossing van de overnamelening of ontvoeging van het overgenomen lichaam na de invoering van de earningsstrippingmaatregel zijn voor de kwalificatie van de rente niet relevant.<sup>97</sup>

## 3.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de implementatie van de earningsstrippingmaatregel binnen de Wet VPB 1969 (art. 15b Wet VPB 1969). De toenemende maatschappelijke druk omtrent belastingontwijking- en ontduiking heeft geresulteerd in de totstandkoming van het BEPS-rapport van de OESO. In dit rapport zijn verschillende actiepunten opgenomen die beogen mondiale belastingontwijking door grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan. Als reactie op de totstandkoming van het BEPS-rapport, is ATAD 1 door de EC opgesteld. De lidstaten zijn verplicht om de maatregelen uit de richtlijn in de nationale wetgeving te implementeren en hiermee te werken aan de wereldwijde strijd tegen belastingontwijking- en ontduiking.

---

<sup>91</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 21.

<sup>92</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 65 en 68.

<sup>93</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 287, nr. 3, p. 23.

<sup>94</sup> Art. 131 lid 1 Wet VPB 1969 (oud).

<sup>95</sup> Art. 15ad Wet VPB 1969 (oud).

<sup>96</sup> Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de drempel met betrekking tot het voortgewentelde rentesaldo.

<sup>97</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 7, p. 43.

De earningsstrippingmaatregel, zoals opgenomen in ATAD 1, is ingesteld om belastingontwijking door middel van buitensporige rentebetalingen tegen te gaan. De renteaftrek wordt beperkt in de vorm van een maximumaftrek waarbij aftrek van het rentesaldo slechts kan plaatsvinden ter grootte van een percentage van de gecorrigeerde winst. Het rentesaldo is hierbij het bedrag waarmee de aftrekbare rentekosten de belastbare rentebaten en andere economisch gelijkwaardige belastbare inkomsten overschrijdt. Tot de drempel van €3 miljoen is het rentesaldo volledig aftrekbaar en indien deze drempel wordt overschreden, wordt een percentage van 30% van de gecorrigeerde winst in aftrek toegelaten. Met betrekking tot deze earningsstrippingmaatregel zijn in de richtlijn verschillende afwijkingsmogelijkheden opgenomen. De lidstaten wordt de mogelijkheid geboden om een drempel van €3 miljoen te gebruiken waardoor kleinere ondernemingen niet door deze maatregel geraakt worden. Daarnaast zijn ook mogelijkheden opgenomen om afwijkende bepalingen op te nemen voor op zichzelf staande entiteiten, langlopende openbare-infrastructuurprojecten en financiële ondernemingen. De richtlijn biedt ook twee groepsuitzonderingen en een uitzondering voor leningen aangegaan vóór 17 juni 2016. Tot slot kunnen lidstaten kiezen tussen drie verschillende verrekeningsmogelijkheden met betrekking tot het rentesaldo en de niet-gebruikte rentecapaciteit.

In Nederland is de richtlijn op 1 januari 2019 in de wetgeving geïmplementeerd waarbij de earningsstrippingmaatregel in art. 15b Wet VPB 1969 opgenomen. Binnen de Wet VPB 1969 is de maatregel opgenomen als een generieke renteaftrekbeperking waarbij het rentesaldo niet in aftrek komt voor zover het saldo hoger is dan de hoogste van €1 miljoen of 30% van de gecorrigeerde winst. Bij de vormgeving van deze maatregel is in Nederland slechts gekozen voor een uitzondering voor reeds bestaande PPS-projecten die verband houden met de algemene openbare infrastructuur (zoals wegen, tunnels en bruggen). Het rentesaldo kan onbeperkt worden voortgewenteld. Het kabinet beoogt met de huidige vormgeving van de earningsstrippingmaatregel op te treden tegen grondslaguitholling en winstverschuiving en daarnaast ook een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen te realiseren. Een direct gevolg van de invoering van de earningsstrippingmaatregel is de afschaffing van de renteaftrekbeperkingen uit art. 131 Wet VPB 1969 (oud) en art. 15ad Wet VPB 1969 (oud). De renten die betrokken werden binnen deze maatregelen worden ook betrokken binnen de earningsstrippingmaatregel omdat het doel waar de lening voor wordt aangewend niet meer relevant is. Tot slot heeft het kabinet laten weten dat niet voor een eerbiedigende werking is gekozen om reeds bestaande situaties uit te zonderen van de earningsstrippingmaatregel.

## 4 Woningcorporaties binnen de earningsstrippingmaatregel

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de manier waarop woningcorporaties worden betrokken binnen de earningsstrippingmaatregel. Ten eerste wordt ingegaan op de wijze waarop art. 15b Wet VpB 1969 van toepassing is op woningcorporaties. Hierbij worden ook de ramingen van het kabinet en Aedes gepresenteerd waarmee wordt beoogd de gevolgen die de earningsstrippingmaatregel op woningcorporaties heeft in beeld te brengen. Tot slot wordt aan de hand van een rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: (M)BZK) de huidige financiële positie van woningcorporaties beschreven. Dit rapport is gepubliceerd na de ramingen waardoor dit mogelijk andere inzichten kan opleveren. Deze gegevens worden gebruikt bij het uitvoeren van het onderzoek in hoofdstuk 5.

### 4.2 De behandeling van woningcorporaties met betrekking tot de earningsstrippingmaatregel

De earningsstrippingmaatregel is in beginsel gericht op het bestrijden van grondslaguitholling en winstverschuiving door middel van rentebetalingen. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat het kabinet voor een robuuste implementatie van de earningsstrippingmaatregel heeft gekozen waarbij ook wordt gestreefd naar een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Hierdoor heeft de earningsstrippingmaatregel binnen de wet VPB 1969 een bredere toepassing.<sup>98</sup> Het kabinet heeft slechts voor bestaande PPS-projecten die zien op wegen, bruggen of tunnels een uitzonderingsmogelijkheid geboden.<sup>99</sup> In het vervolg van deze paragraaf wordt in beeld gebracht waarom het kabinet niet heeft gekozen voor het uitzonderen van woningcorporaties.

#### 4.2.1 De raming van het kabinet

In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel heeft het Ministerie van Financiën (hierna: (M)F) ramingen opgenomen van budgettaire kosten of opbrengsten met betrekking tot de implementatie van ATAD 1.<sup>100</sup> Uit tabel 4.1 is op te merken dat de earningsstrippingmaatregel in 2019 naar verwachting zal leiden tot een lastenverzwaring van €1.343 miljoen. Structureel leidt dit tot een verzwaring van €2.061 miljoen. De budgettaire effecten zijn berekend op basis van de tarieven van 20% en 25% die in het jaar waarin de raming is opgesteld van toepassing waren. De opbrengst die wordt behaald in het jaar 2018 is toegerekend aan het jaar 2019, omdat slechts een klein deel van de ondernemingen in 2019 door de earningsstrippingmaatregel minder verlies zullen hebben waardoor er minder wordt teruggewenteld naar belastingjaar 2018.<sup>101</sup> De toename van de lastenverzwaring komt tot stand doordat bij de raming rekening is gehouden met eventuele verliesvoorraden. Enkele ondernemingen hebben voorafgaand aan de invoering van de maatregel nog een verliesvoorraad die door de maatregel gedurende de jaren kleiner wordt waardoor op langere termijn de belastingopbrengst groter wordt.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 11.

<sup>99</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 8.

<sup>100</sup> Slechts de earningsstrippingmaatregel zal budgettaire gevolgen hebben waardoor voor het vervolg van deze bachelorscriptie is aangenomen dat het kabinet bij de raming met 'ATAD1' enkel doelt op de earningsstrippingmaatregel (zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 21-22).

<sup>101</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 21.

<sup>102</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 22.

Tabel 4.1 Budgettaire effecten (€ mln., -/- = lastenverlichting) naar belastingjaar<sup>103</sup>

	2019	2020	2021	Structureel
<b>Earningsstrippingmaatregel</b>	1.343	1.392	1.525	2.061

(Bron: Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 21)

Naast de raming met betrekking tot de earningsstrippingmaatregel, is ook een aparte raming voor woningcorporaties opgenomen. Een groot deel van de woningcorporaties is in de afgelopen jaren fiscaal verliesgevend geweest waardoor zij thans grote compensabele verliesvoorraden hebben. De grote compensabele verliesvoorraden zorgen ervoor dat de earningsstrippingmaatregel in het begin leidt tot een relatief kleine stijging van de lasten. In tabel 4.2 is te zien dat woningcorporaties door de invoering van de earningsstrippingmaatregel een lastenverzwaring zullen ondervinden van €102 miljoen in 2019. Structureel loopt dit op tot een lastenverzwaring van €353 miljoen. Naast de lastenverzwaring door de renteaftrekbepanking, zullen woningcorporaties ook te maken krijgen met extra administratieve lasten om ervoor te zorgen dat de renteaftrekbepanking correct wordt toegepast.<sup>104</sup>

Tabel 4.2 Budgettaire effecten woningcorporaties (€ mln., -/- = lastenverlichting) naar belastingjaar

	2019	2020	2021	Structureel
<b>Earningsstrippingmaatregel<sup>105</sup></b>	102	144	193	353
<b>Tariefsverlaging vennootschapsbelasting</b>	-7	-13	-39	-65
<b>Verduurzaming binnen verhuurderheffing</b>	-26	-52	-78	-104
<b>Tariefsverlaging verhuurderheffing</b>	-100	-100	-100	-100
<b>Totaal</b>	-31	-21	-24	84

(Bron: Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 23)

Er moet rekening worden gehouden met het feit dat de vennootschapsbelastingtarieven in de komende jaren verlaagd zullen worden.<sup>106</sup> Daarnaast wordt ook een verduurzaming van huurwoningen voorgesteld in het wetsvoorstel Fiscale vergroeningsmaatregelen 2019 waardoor dit ook tot een lastenverlichting zal leiden.<sup>107</sup> Tot slot wordt structureel ook €100 miljoen beschikbaar gesteld door een verlaging van het tarief van de verhuurderheffing. Het kabinet laat hiermee weten dat ondanks dat woningcorporaties een lastenverzwaring zullen ondervinden door de invoering van de earningsstrippingmaatregel, zij tegenmoet worden gekomen via andere regelingen binnen de gestelde tijd. De totale maatregelen binnen de vennootschapsbelasting en de verhuurderheffing werken in deze kabinetsperiode niet lastenverhogend waardoor de huurprijzen volgens het kabinet niet hoeven te worden verhoogd en er ook ruimte overblijft voor investeringen. In tabel 4.3 zijn de door de heroverweging aangepaste budgettaire effecten van woningcorporaties weergegeven.

<sup>103</sup> Deze raming is gevormd op basis van aangiften vennootschapsbelasting 2010-2015. Aan de hand van een simulatiemodel wordt tot 2040 een ontwikkeling van de belastingopbrengst weergegeven. Er wordt expliciet rekening gehouden met het verloop van de verliesvoorraad. Daarnaast is gekeken in hoeverre het rentesaldo van ondernemingen meer dan 30% van de gecorrigeerde winst is (rekening houdend met de drempel van € 1 miljoen). Een deel van de niet-aftrekbare rente slaat neer bij ondernemingen die verlies maken of een grote verliesvoorraad hebben. Voor internationale ondernemingen die de invloed van deze maatregel kunnen ontwijken of beperken door te vertrekken of het verleggen van de gecorrigeerde winst is aangenomen dat voor deze meest flexibele groep geen opbrengst zal zijn (zie bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 4).

<sup>104</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 23.

<sup>105</sup> Bij woningcorporaties zijn bij de raming twee aanpassingen gedaan omdat de aangiften over 2010-2015 niet representatief zijn voor de toekomst. Ten eerste wordt verondersteld dat huizenprijzen in de toekomst geen permanente daling zullen vertonen waardoor de afwaardering van vaste activa in de jaren na 2017 op nul gesteld wordt. Ten tweede wordt verondersteld dat de grote buitengewone lasten waar woningcorporaties mee te kampen hebben gehad in de periode 2010-2013 niet representatief zijn voor de toekomst waardoor deze slechts voor de helft zijn meegenomen (zie bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 4).

<sup>106</sup> De tarieven zullen stapsgewijs worden verlaagd naar 16% en 22,25%.

<sup>107</sup> Belastingplanstukken, Fiscale Vergroeningsmaatregelen 2019, p. 11 (MvT).

Tabel 4.3 Budgettaire effecten woningcorporaties (€ mln., -/- = lastenverlichting) naar belastingjaar, geüpdatet naar aanleiding van de heroverweging

	2019	2020	2021	Structureel
<b>Earningsstrippingmaatregel</b>	102	144	193	353
<b>Tariefsverlaging vennootschapsbelasting</b>	0	-29	-65	-106
<b>Verduurzaming binnen verhuurderheffing</b>	-26	-52	-78	-104
<b>Tariefsverlaging verhuurderheffing</b>	-100	-100	-100	-100
<b>Totaal</b>	-24	-37	-50	43

(Bron: Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 14, p. 9)

Het Centraal Planbureau (hierna: CPB) heeft aangegeven dat er geen andere gegevens – naast de aangiftegegevens – over de jaren 2010-2015 beschikbaar zijn die een objectiever beeld geven.<sup>108</sup> In die periode was namelijk sprake van laagconjunctuur waarbij de winsten relatief lager zijn en de rentekosten relatief hoger waardoor dit geen goed beeld geeft van de huidige stand van de economie. Hierdoor kan het effect van de earningsstrippingmaatregel kleiner zijn dan aangegeven. Aan de andere kant kan hoogconjunctuur, of een periode van economische groei, ertoe leiden dat extra investeringen worden gedaan waar vreemd vermogen voor wordt aangewend. Door de stijgende rentekosten kan sneller tegen deze maatregel worden aangelopen. Tot slot zorgen gedragseffecten ook voor onzekerheid in de ramingen, maar in hoeverre dit zich zal voordoen is niet duidelijk.<sup>109</sup>

#### 4.2.2 De motivering voor het afzien van het uitzonderen van woningcorporaties

In het amendement van de leden Beckerman en Leijten is een voorstel gedaan voor het aanpassen van de wettekst van art. 15b Wet VPB 1969 door het opnemen van een uitzondering voor woningcorporaties.<sup>110</sup> Zij voeren aan dat de doelstelling van de maatregel is om grondslaguitholling van internationaal opererende ondernemingen tegen te gaan. Woningcorporaties claimen geen kunstmatige renteaftrek waardoor het niet opnemen van een uitzondering ertoe leidt dat ook zij geraakt worden door de maatregel terwijl dit in beginsel niet wordt beoogd. De richtlijn biedt de mogelijkheid om te voorzien in een uitzondering voor langlopende openbare-infrastructuurprojecten, waar de activiteiten van woningcorporaties onder zouden kunnen vallen. Tot slot melden zij dat ook andere Europese landen – waaronder België en Frankrijk – woningcorporaties van deze maatregel hebben uitgezonderd.

Het kabinet laat weten dat de robuuste vormgeving van de earningsstrippingmaatregel, waar naar een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen wordt gestreefd, tot doel heeft om faillissementsrisico's te verkleinen en de schokbestendigheid van de Nederlandse economie te vergroten. Dit resulteert in stabielere ondernemingen en gezondere economische verhoudingen.<sup>111</sup> Daarnaast voert het kabinet aan dat ATAD 1 geen mogelijkheid tot uitzondering biedt omdat de activiteiten van woningcorporaties niet onder de definitie van langlopende openbare-infrastructuurprojecten kunnen vallen.<sup>112</sup> Bij deze projecten moet volgens het kabinet vooral worden gedacht aan activiteiten in verband met wegen, bruggen of tunnels. Het kabinet probeert met het

<sup>108</sup> Het CPB toetst of de ramingen door het (M)F van budgettaire kosten of opbrengsten van fiscale beleidsmaatregelen neutraal en redelijk zijn en geeft aan wat de bijbehorende mate van onzekerheid is. Voor het toetsingskader van het CPB verwijs ik naar de bijlage van de notitie betreffende de certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen (CPB. (2017). *Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen*, CPB notitie, CPB (online publiek)).

<sup>109</sup> CPB. (2017). *Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen*, CPB notitie, CPB (online publiek).

<sup>110</sup> *Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 5.*

<sup>111</sup> *Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 7, p. 19.*

<sup>112</sup> *Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 7, p. 20.*

verlichten van de overige heffingen – waar woningcorporaties mee te maken hebben – en de verlaging van het belastingtarief te bereiken dat woningcorporaties in deze kabinetsperiode een lastenverlichting wordt geboden.<sup>113</sup>

In de richtlijn wordt de mogelijkheid geboden om meer groepen uit te zonderen van de earningsstrippingmaatregel dan het kabinet met de PPS-projecten doet.<sup>114</sup> Er wordt geen uitzondering voor woningcorporaties opgenomen omdat, net als bij de invoering van de integrale belastingplicht van woningcorporaties, dit door de EC wordt beschouwd als verboden staatssteun.<sup>115</sup> Echter, Aedes meent dat de integrale belastingplicht van woningcorporaties is ingevoerd vanwege budgettaire en politieke redenen, waarbij het kabinet van mening is dat woningcorporaties een onderneming drijven. Woningcorporaties treden ook ten aanzien van hun DAEB-activiteiten in concurrentie met overige belastingplichtigen en indien een nieuwe steunmaatregel aan de bestaande steunmaatregelen – borging en saneringssteun – zou worden toegevoegd, zou dit het risico van overcompensatie en daarmee verboden staatssteun verhogen.<sup>116</sup>

Op 20 november 2018 is de motie-Van Apeldoorn c.s. ingediend waarin het kabinet wordt verzocht te onderzoeken of de totale belastingdruk met betrekking tot de invoering van de earningsstrippingmaatregel woningcorporaties in de weg staat bij het ontplooiën van de geplande activiteiten voor de komende jaren.<sup>117</sup> Deze motie is verworpen waarbij wordt aangevoerd dat de belastingdruk van woningcorporaties niet oploopt. Het kabinet heeft geen voornemens om aanvullende compensatie te bieden in het geval de woningcorporaties sterker worden geraakt dan uit de raming blijkt. Daarnaast is ook de motie-Köhler c.s. verworpen waarbij het kabinet wordt verzocht om met aanvullende maatregelen te komen indien uit onderzoek blijkt dat de investeringsruimte van woningcorporaties onvoldoende is om de afgesproken nieuwbouw en verduurzaming in de komende jaren te realiseren.<sup>118</sup>

#### 4.2.3 *De ramingen van Aedes en het kabinet naast elkaar*

Aedes heeft inzake de motie-van Apeldoorn c.s. een brief ingediend met betrekking tot de belastingdruk van woningcorporaties.<sup>119</sup> Aedes meldt dat het kabinet bij de raming de oplopende belastingdruk voor woningcorporaties heeft onderschat en dit moet heroverwegen.

De raming van Aedes gaat uit van de prospectieve informatie (hierna: dPi) die woningcorporaties aanleveren.<sup>120</sup> Deze gegevens, die een prognose zijn van de activiteiten en financiële gegevens, worden gecontroleerd door de Aw.<sup>121</sup> Het (M)BZK gebruikt deze gegevens ook voor de IBW waardoor impliciet wordt bevestigd dat de gegevens correct zijn. De dPi blijkt een goede voorspelling te geven, dit blijkt uit het feit dat de cijfers vrijwel overeenkomen met de verantwoordingsinformatie (hierna: dVi).

---

<sup>113</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 7, p. 20.

<sup>114</sup> Dit volgt uit de combinatie van art. 4 lid 4b ATAD 1 en ATAD 1, preambule, punt 2.

<sup>115</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. C, p. 12-13.

<sup>116</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. C, p. 13.

<sup>117</sup> *Kamerstukken I* 2018/19, 35 000, nr. I.

<sup>118</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. F.

<sup>119</sup> Bijlage bij *Kamerstukken I* 2018/19, 35 030, nr. B.

<sup>120</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 026, nr. 38, p. 8.

<sup>121</sup> De dPi betreft voornemens van woningcorporaties voor de komende vijf jaren.

Tabel 4.4 Budgettaire effecten woningcorporaties volgens Aedes (x € mln., -/- = lastenverlichting) naar belastingjaar, op basis van dPi 2017

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Earningsstrippingmaatregel (tegen daadwerkelijke tarief voor dat jaar)</b>	-	-	310	280	254	254
<b>Vennootschapsbelasting (tegen daadwerkelijke tarief voor dat jaar)</b>	208	291	409	475	549	636
<b>Verhuurderheffing o.b.v. dVi 2017 na correctie voor €100 mln tariefsverlaging</b>	1.517	1.689	1.646	1.749	1.840	1.925
<b>Verduurzaming binnen verhuurderheffing</b>	-	-	-26	-52	-78	-104
<b>Extra vennootschapsbelasting door kortingen in verhuurderheffing</b>	-	-	29	33	36	43
<b>Totaal</b>	1.725	1.980	2.368	2.485	2.601	2.754
<b>Lastenoploop t.o.v. 2017</b>	-	255	643	760	876	1029

(Bron: Bijlage bij *Kamerstukken I* 2018/19, 35 030, nr. B, p. 5.)

De ramingen kunnen niet direct worden vergeleken omdat de raming van het kabinet van belastingjaren uitgaat en de raming van Aedes van de gegevens op basis van jaarlijkse kasstromen van woningcorporaties.<sup>122</sup> Volgens tabel 4.4 zal het effect van de earningsstrippingmaatregel per 2019 al hoger liggen dan in de raming van het kabinet. Daar staat tegenover dat de structurele raming volgens Aedes ook lager is indien rekening wordt gehouden met de tariefsverlaging.<sup>123</sup> Een belangrijk verschil in de ramingen ontstaat met betrekking tot de verliesvoorraad. Het kabinet veronderstelt een lange doorwerking van de verrekenmogelijkheden terwijl Aedes van een kortere tijd uitgaat. Aedes stelt dat deze sneller zullen afnemen door het terugnemen van de afwaarderingen in de jaren na 2015 en doordat het overige gebruikt wordt bij de reguliere belastingafdracht vóór het wetsvoorstel. Tot slot wordt in de raming van Aedes de lagere verhuurdersheffing verdisconteerd in een hogere vennootschapsbelasting terwijl deze doorwerking door het kabinet niet is meegenomen.<sup>124</sup>

In de brief van Aedes wordt ook benadrukt dat de uitvoering van de Nationale Woonagenda 2018-2021<sup>125</sup> en het Klimaatakkoord<sup>126</sup> door de earningsstrippingmaatregel worden ontmoedigd.<sup>127</sup> Het vergroten en versnellen van de bouwproductie, het behouden van de betaalbaarheid van woningen en het beter benutten van de bestaande woningvoorraad staan hierin centraal. Doordat ook de bouwkosten fors aan het stijgen zijn, staat de investeringscapaciteit van woningcorporaties onder druk. Aedes vindt de doelstellingen van het kabinet tegenstrijdig. Aan de ene kant wordt het aantrekken van vreemd vermogen ontmoedigd maar ook het investeren, waar (extra) leningen voor moeten worden aangewend, aangemoedigd.

Aedes meent dat de raming van het kabinet geen correcte weerspiegeling geeft van de te verwachten gevolgen.<sup>128</sup> De compensabele verliezen worden door het kabinet ten onrechte ingezet ter verlaging van effect van de

<sup>122</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. C, p. 15.

<sup>123</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 026, nr. 38, p. 9.

<sup>124</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 026, nr. 38, p. 10.

<sup>125</sup> Brief van de minister van BZK betreffende de Nationale woonagenda 2018-2021 van 23 mei 2018.

<sup>126</sup> Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat betreffende de aanbieding ontwerp-Klimaatakkoord van 21 december 2018.

<sup>127</sup> Bijlage bij *Kamerstukken I* 2018/19, 35 030, nr. B, p. 2.

<sup>128</sup> Bijlage bij *Kamerstukken I* 2018/19, 35 030, nr. B.

earningsstrippingmaatregel. Vrijwel alle compensabele verliezen worden reeds ingezet ten behoeve van de reguliere vennootschapsbelasting. Doordat de WOZ-waarden van woningen zijn gestegen, is de verliesvoorraad gedaald waardoor het tot een foutief beeld leidt indien deze verliezen hier weer voor worden aangewend. De lasten door de earningsstrippingmaatregel zouden volgens Aedes direct op structureel niveau moeten worden genomen. Als deze verliezen worden toegerekend aan de earningsstrippingmaatregel, zoals in de raming van het kabinet, dan loopt de reguliere belasting met hetzelfde bedrag op. Daarnaast blijkt uit tabel 4.4 dat op basis van de dPi verwacht wordt dat de belasting exclusief earningsstrippingmaatregel oploopt tot circa €636 miljoen in 2022. De dPi is in de afgelopen jaren een goede voorspeller geweest en heeft gebaseerd op de dVi een daadwerkelijke belastinglast van €208 miljoen exclusief earningsstrippingmaatregel over 2017 laten zien.<sup>129</sup> Hierdoor is de (te lage) schatting van de belasting van het kabinet onrealistisch. Volgens de Aw heeft een onderschatting van de huizenprijsontwikkeling plaatsgevonden waardoor de stijging van de verhuurderheffing is onderschat. Tot slot zijn de bedragen met betrekking tot de verduurzaming verhuurderheffing en de tariefsverlaging verhuurderheffing in bruto termen opgenomen terwijl de overige bedragen in netto termen zijn opgenomen.

Aedes verwacht dat woningcorporaties in 2022 ten opzichte van 2017 stijgende lasten zullen hebben van meer dan €1 miljard waarbij €0,7 miljard is toe te rekenen aan de oplopende belasting inclusief earningsstrippingmaatregel.<sup>130</sup> Indien de lasten sterker zullen stijgen dan de dVi, verzoekt Aedes om tegemoetkoming en extra compensatie voor het geleden verlies.

Aedes vermeldt in de brief aan de Eerste Kamer dat woningcorporaties worden belemmerd in het betaalbaar houden van huren, het realiseren van nieuwbouw en het tot stand brengen van verduurzaming.<sup>131</sup> De geboden tegemoetkomingen bieden tot 2021 een oplossing maar gaan voorbij aan de plannen voor de daaropvolgende jaren. Woningcorporaties hebben geen winstdoelstelling, opereren niet internationaal en ontwijken geen belasting waardoor de maatregel woningcorporaties onterecht belemmert. Aedes heeft juridisch advies ingewonnen over een mogelijke procedure tegen ATAD 1. Deze kan pas worden gevoerd als de gevolgen zichtbaar zijn en de aangiften de financiële invloed duidelijk maken begin 2020.

### 4.3 Prestaties en financiën van woningcorporaties

In een rapport van het (M)BZK is de huidige financiële situatie van woningcorporaties in beeld gebracht.<sup>132</sup> De financiële ratio's van woningcorporaties zijn momenteel nog solide en zelfs een stukje verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren, maar toch concludeert de Aw dat de verdien capaciteit van woningcorporaties onder druk staat.<sup>133</sup> Door de economische groei, stijgende koopkracht en lage rente is de staat van de woningmarkt aan het opbloeien. Voor de komende jaren zijn veel bouwplannen tot stand gekomen en hebben woningcorporaties beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de huurprijzen sterker dan de inflatie te laten stijgen waardoor de betaalbaarheid van huurwoningen positief wordt beïnvloed.

Woningcorporaties, gemeentes en huurdersorganisaties maken afspraken – ook wel prestatieafspraken genoemd – over lokaal woonbeleid. De IBW is een benadering voor de extra investeringsruimte van woningcorporaties binnen een gemeente.<sup>134</sup> Dit bedrag komt bovenop het bedrag dat de woningcorporaties al hebben gereserveerd met betrekking tot de voorgenomen activiteiten als weergegeven in de eigen prognoses. De IBW wordt verdeeld onder de categorieën extra nieuwbouw, woonverbetering of huurverlaging- of matiging. Om de IBW te kunnen benutten moeten woningcorporaties extra geld lenen. De meeste woningcorporaties willen een buffer aanhouden en niet de gehele investeringsruimte te benutten. In het jaar 2018 was de IBW in totaal €13,9 miljard voor

---

<sup>129</sup> Bijlage bij *Kamerstukken I 2018/19*, 35 030, nr. B, p. 5.

<sup>130</sup> Bijlage bij *Kamerstukken I 2018/19*, 35 030, nr. B, p. 5.

<sup>131</sup> Bijlage bij *Kamerstukken I 2018/19*, 35 030, nr. B.

<sup>132</sup> Hierbij wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit Sectorbeeld 2018 dat betrekking heeft op verslagjaar 2017.

<sup>133</sup> (M)BZK, *Staat van de volkshuisvesting (jaarrapportage 2019)* 2019, p. 60.

<sup>134</sup> De IBW wordt berekend aan de hand van informatie uit de prognoses en de financiële ratio's van het WSW en de Aw.



investeringen in verbeteringen. Dit is naast de €39,7 miljard die volgens de meerjarenplannen in de periode 2018-2022 in totaal wordt geïnvesteerd.<sup>135</sup>

Het beschikbare eigen vermogen dat woningcorporaties hebben, wordt in het algemeen al volledig ingezet voor financieringen. Bij het aanwenden van vreemd vermogen eist het WSW dat voor het verstrekken van borging overtollige liquiditeiten worden ingezet voor te borgen investeringen of voor aflossing van geborgde leningen. Door woningenverkoop – na het aflossen van de onderliggende lening – kan additionele liquiditeit worden gegenereerd.

De Minister van BZK heeft aangegeven dat onderzoek zal worden uitgevoerd naar maatschappelijke opgaven en financiële slagkracht van woningcorporaties.<sup>136</sup> Dit onderzoek loopt in grote mate parallel aan de afspraak uit het concept-Klimaatakkoord waarin is opgenomen dat het Rijk en Aedes onderzoek gaan doen naar de ontwikkeling van de financiële positie van de sector en de haalbaarheid van de langetermijnopgaven op het gebied van verduurzaming, betaalbaarheid, leefbaarheid en passend aanbod. Naar aanleiding van het onderzoek zullen, indien nodig, voorstellen worden geformuleerd om te komen tot een goede balans tussen financiële slagkracht en maatschappelijke opgaven van woningcorporaties. Dit onderzoek is naar verwachting eind 2019 afgerond.<sup>137</sup>

#### 4.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de manier waarop de earningsstrippingmaatregel zich verhoudt tot woningcorporaties. Om deze deelvraag zo accuraat mogelijk te kunnen beantwoorden, wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij de motivering van het kabinet om geen uitzondering op te nemen voor woningcorporaties en worden ramingen met betrekking tot het effect dat de earningsstrippingmaatregel zal hebben op woningcorporaties in beeld gebracht.

Zowel het kabinet als Aedes hebben onderzoek gedaan naar de budgettaire aspecten van de earningsstrippingmaatregel. De raming van het kabinet laten zien dat de lastenverzwaring door de inwerkingtreding van deze maatregel oploopt tot €1.343 miljoen in 2019. Structureel resulteert dit in een bedrag van €2.061 miljoen. Daarvan is het aandeel van woningcorporaties €102 miljoen in het jaar 2019 waarbij het structureel oploopt tot €353 miljoen. Naast de lastenverzwaring die optreedt door de invoering van de earningsstrippingmaatregel, zijn er ook andere aspecten die invloed zullen uitoefenen op de omvang van de totale belastinglasten van woningcorporaties. Het kabinet stelt dat door de tariefsverlaging binnen de vennootschapsbelasting, verduurzaming binnen de verhuurderheffing en tariefsverlaging binnen de verhuurderheffing woningcorporaties op die manier een tegemoetkoming worden geboden voor de lastenverzwaring die gepaard gaat met de invoering van de earningsstrippingmaatregel. Dit resulteert in een totale lastenverlichting van €24 miljoen in het jaar 2019. Structureel zullen woningcorporaties, gebaseerd op de raming van het kabinet, te maken krijgen met een lastenverzwaring van €43 miljoen.

Door verschillende Kamerleden zijn vragen gesteld omtrent de behandeling van woningcorporaties met betrekking tot deze maatregel. Er wordt gepleit voor het opnemen van een vrijstelling voor woningcorporaties omdat de maatregel in overwegende mate is gericht op internationaal opererende ondernemingen. Woningcorporaties claimen geen kunstmatige renteaftrek, waardoor zij in beginsel niet door de maatregel geraakt zouden moeten worden. Het kabinet is van mening dat geen uitzondering kan worden opgenomen voor woningcorporaties omdat de earningsstrippingmaatregel ook tot doel heeft het bereiken van een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. De activiteiten van woningcorporaties vallen naar mening van het kabinet ook niet onder langlopende openbare-infrastructuurprojecten omdat deze verband houden met wegen, bruggen of tunnels. Daarnaast voert het kabinet aan dat woningcorporaties tegemoet worden gekomen door de lastenverlichtingen die worden geboden in de verhuurderheffing en door middel van de verlaging van het vennootschapsbelastingtarief. Het uitzonderen van woningcorporaties zou de kans dat sprake is

---

<sup>135</sup> *Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 14, p. 10.*

<sup>136</sup> *Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 472.*

<sup>137</sup> *Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 472, p 1.*

van verboden staatssteun doen toenemen. Het kabinet heeft geen voornemens om aanvullende compensatie te bieden indien blijkt dat de werkelijke lastenverzwaring groter zal zijn dan de geraamde lastenverzwaring.

Aedes heeft op grond van de dPi ook een raming gemaakt met betrekking tot de lastenverzwaring van woningcorporaties welke door de earningsstrippingmaatregel wordt veroorzaakt. Uit de raming van Aedes blijkt dat de earningsstrippingmaatregel zal leiden tot een oplopende belastingdruk bij woningcorporaties van €310 miljoen in 2019 en €254 miljoen in 2022. Ondanks dat de ramingen van het kabinet en Aedes niet direct met elkaar kunnen worden vergeleken, is uit beide ramingen op te merken dat woningcorporaties te maken zullen krijgen met een lastenverzwaring. Door de lastenverzwaring staat de investeringscapaciteit van woningcorporaties onder druk. Aedes vindt de doelstellingen van het kabinet tegenstrijdig. Het kabinet wil namelijk enerzijds door de earningsstrippingmaatregel het aanwenden van vreemd vermogen ontmoedigen maar, gebaseerd op het woonbeleid voor de komende jaren, ook het aangaan van (extra) leningen aanmoedigen.

Om een beter beeld te krijgen van de huidige financiële positie van woningcorporaties, worden gegevens uit een rapport van het (M)BZK bestudeerd. Uit dit rapport blijkt dat de financiële ratio's van woningcorporaties momenteel solide zijn en zelfs zijn verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Toch staat de verdien capaciteit van woningcorporaties onder druk. Door de economische groei die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, is de woningmarkt aan het bloeien. Woningcorporaties worden gestimuleerd om extra nieuwbouw, woonverbetering en huurmatiging te realiseren. Om dit te realiseren moeten zij extra leningen afsluiten om de IBW in te zetten. De stijgende lasten en het afsluiten van extra leningen voor het doen van investeringen staan op gespannen voet.

Aedes is van mening dat met de earningsstrippingmaatregel woningcorporaties worden belemmerd in het behalen van hun doelen. De tegemoetkoming die wordt geboden is, naar mening van Aedes, slechts een oplossing tot 2021 maar gaat voorbij aan de langetermijn plannen. Aedes benadrukt dat woningcorporaties geen winstdoelstelling hebben, niet internationaal opereren en geen belasting ontwijken waardoor zij uitgezonderd zouden moeten worden van de maatregel. Gebaseerd op de toenemende verontrusting omtrent dit onderwerp, zal eind 2019 een onderzoek worden gepubliceerd waarbij de maatschappelijke opgaven en financiële slagkracht van woningcorporaties in beeld zullen worden gebracht.

## 5 De invloed van de earningsstrippingmaatregel op woningcorporaties

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of de invloed die de earningsstrippingmaatregel heeft op woningcorporaties evenredig is op grond van het evenredigheidsbeginsel. In het vorige hoofdstuk is aan de hand van ramingen in beeld gebracht dat woningcorporaties door de invoering van deze maatregel geraakt zullen worden. Het is van belang om te bepalen in hoeverre deze maatregel evenredig is aan het beoogde doel. Het toetsingskader dat is ontwikkeld naar aanleiding van de centrale vraagstelling is gebaseerd op het evenredigheidsbeginsel. Allereerst wordt het toetsingskader besproken en de keuze hiervoor gemotiveerd. Vervolgens wordt aan de hand van dit beginsel getoetst in hoeverre de maatregel evenredig is ten behoeve van woningcorporaties.

### 5.2 Toetsingskader

Om ervoor te zorgen dat het onderzoek aansluit bij de centrale vraagstelling, is het van belang dat bij het bepalen van het toetsingskader rekening wordt gehouden met het beleid en de wensen van woningcorporaties. Het effect van de earningsstrippingmaatregel op woningcorporaties zal hierdoor worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel is een algemeen rechtsbeginsel waaraan moet worden voldaan. De wetgever dient bij het ontwerpen van wetten rekening te houden met de belangen van de betrokkenen en moet voorkomen dat een onevenredige inbreuk op ze wordt gemaakt.<sup>138</sup> Een maatregel moet geschikt en noodzakelijk zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen.<sup>139</sup>

Het toetsingskader is gebaseerd op de kwaliteitseisen die zijn gesteld in de nota 'Zicht op wetgeving'.<sup>140</sup> Deze is tot stand gekomen omdat de overheid destijds onvoldoende zicht had op maatschappelijke processen en op de wijze waarop zij hier met behulp van wetgeving op in konden spelen. Dit zorgde ervoor dat met bepaalde wetgeving niet het beoogde resultaat werd bereikt of nadelige gevolgen ontstonden. Door de tekortkomingen van wetgeving wordt de geloofwaardigheid van de wetgever aangetast.<sup>141</sup> De kwaliteitseisen uit deze nota worden gebruikt bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van wetgeving alsmede van de inrichting van de wet.<sup>142</sup> In deze bachelorscriptie wordt dieper ingegaan op de kwaliteitseis **evenredigheid**.

De overheid mag niet onnodig vergaand ingrijpen. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat voor één of meer belanghebbenden de nadelige gevolgen van een regeling niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen. Het is van belang dat een redelijke belangenafweging wordt gemaakt. Lasten en neveneffecten spelen bij het evenredigheidsbeginsel een belangrijke rol. Het gaat vooral om het bereiken van een evenwicht tussen de geschade belangen en de beoogde gediende belangen. Toevallige voordelen, die door de wetgeving niet beoogd (mogen) worden, moeten buiten beschouwing worden gelaten. Belangen die geen rol mogen spelen, blijven bij de toetsing ook buiten beschouwing. De verplichting die uit dit beginsel voortvloeit, is het zorgen voor een redelijke verhouding tussen de baten en lasten die uit de wetgeving kunnen voortvloeien.<sup>143</sup> Met een regeling moet worden gestreefd naar zo min mogelijke lasten voor betrokkenen voor zover niet uitdrukkelijk het opleggen van lasten wordt beoogd. Indien een onevenredige behandeling plaatsvindt, dienen de benadeelden hiervoor te worden gecompenseerd zodat sprake kan zijn van het in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.

Een maatregel is evenredig indien er een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor de onevenredige behandeling bestaat. Om van een rechtvaardiging te kunnen spreken dient een wettelijke doelstelling aan de maatregel ten grondslag te liggen. Het bestaan van een rechtvaardigingsgrond hoeft niet altijd te betekenen dat er sprake is van evenredigheid. Er moet een redelijke verhouding zijn tussen het doel dat met de maatregel wordt nagestreefd en de onevenredige behandeling.

---

<sup>138</sup> Weber, EBR.4.0.6.

<sup>139</sup> Weber, EBR.4.0.6.

<sup>140</sup> *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 1-2.*

<sup>141</sup> *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 1-2, p. 7.*

<sup>142</sup> *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 1-2, p. 8.*

<sup>143</sup> *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 1-2, p. 27.*

### 5.3 Het onderzoek

Voor de uitvoering van het onderzoek wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de behandeling van woningcorporaties met betrekking tot de earningsstrippingmaatregel voldoet aan het evenredigheidsbeginsel. Het is hiervoor van belang dat de individuele last, de rechtvaardigingsgrond en de mate van evenredigheid worden bepaald. Er moet worden onderzocht of de maatregel geschikt is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel, de maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk voor het bereiken van het nagestreefde doel en de maatregel het belang van het bereiken van het doel en de verzekering van het vrije verkeer evenredig laat.<sup>144</sup> De vraag dat hierbij centraal staat is in hoeverre de behandeling van woningcorporaties met betrekking tot de earningsstrippingmaatregel evenredig is ten opzichte van het nagestreefde doel.

#### - *Individuele last*

In hoofdstuk 4 zijn de verschillende ramingen van de invloed van de earningsstrippingmaatregel op de financiële positie van woningcorporaties gepresenteerd. Zowel uit de ramingen van het kabinet als Aedes is op te merken dat woningcorporaties getroffen worden door deze renteaftrekbeperving.<sup>145</sup> Deze maatregel resulteert dus in een individuele last voor woningcorporaties waardoor wordt voldaan aan het eerste vereiste dat wordt gesteld in het kader van het evenredigheidsbeginsel.

#### - *Rechtvaardigingsgrond*

Bij het bepalen van de mate van evenredigheid, is het van belang dat de rechtvaardigingsgrond in beeld wordt gebracht. Een onevenredige behandeling leidt namelijk in beginsel niet direct tot de conclusie dat een maatregel onevenredig is. Een maatregel, waarbij een onevenredige behandeling tot stand komt, wordt toch als evenredig beschouwd indien er een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat voor de onevenredige behandeling. In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat de invoering van de earningsstrippingmaatregel onder andere is gebaseerd op het tegengaan van belastingontwijking door middel van rentebetalingen. Het tegengaan van belastingontwijking wordt gezien als een redelijke rechtvaardigingsgrond.<sup>146</sup> Het kabinet voert daarnaast aan dat niet is gekozen voor het opnemen van een uitzondering voor woningcorporaties omdat zij streeft naar een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Het in evenwicht brengen van de behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen is de tweede doelstelling die achter de earningsstrippingmaatregel ligt. Woningcorporaties kunnen met betrekking tot de DAEB-activiteiten tegen gunstige voorwaarden leningen afsluiten bij het WSW. Zij zijn met relatief veel vreemd vermogen gefinancierd en het overgrote deel van hun activiteiten kunnen worden aangemerkt als DAEB-activiteiten. Door de earningsstrippingmaatregel zal de financiële positie van woningcorporaties hierdoor kunnen verslechteren.<sup>147</sup> Hierdoor wordt de kans dat zij behoefte zullen hebben aan een saneringsplan vergroot. Dit heeft op zijn beurt weer een negatieve invloed op de financiële situatie van de woningcorporaties die bijdragen aan het saneringsfonds. Het beperken van de verstoringen in de financieringskeuzes van ondernemingen is in vergelijking tot het tegengaan van belastingontwijking een relatief zwakkere rechtvaardigingsgrond. Ondernemingen zijn in beginsel vrij in hun financieringskeuze en het bereiken van financieel gezondere ondernemingen kan in beginsel ook door andere (niet fiscale) maatregelen. Woningcorporaties zijn daarnaast gehouden aan de financieringsvoorschriften uit de Woningwet. De wetgever grijpt met deze tweede doelstelling verder in dan noodzakelijk. De mate van rechtvaardiging voor de huidige vormgeving van de earningsstrippingmaatregel, waarbij geen uitzondering wordt geboden voor woningcorporaties, lijkt in eerste opzicht niet gegrond.

#### - *Evenredigheid*

Tot slot dient gekeken te worden naar de mate van evenredigheid. Uit de raming van het kabinet blijkt dat de structurele belastingopbrengst door de invoering van de earningsstrippingmaatregel wordt geschat op €2.061 miljoen waarvan naar verwachting €353 miljoen door woningcorporaties zal worden opgebracht. Ondanks dat woningcorporaties worden tegemoetgekomen door verschillende lastenverlichtingen, zullen zij uiteindelijk per

---

<sup>144</sup> Weber, EBR.4.0.6.

<sup>145</sup> Zie tabellen 4.3 en 4.4.

<sup>146</sup> Poelmann, FBR.5.1.1.D.

<sup>147</sup> Overige lastenverlichtingen- of verzwaren buiten beschouwing gelaten.

saldo te maken krijgen met een lastenverzwaring. Zoals hiervoor is opgemerkt, hoeft het bestaan van een rechtvaardigingsgrond niet te betekenen dat sprake is van evenredigheid. In de Woningwet wordt vereist dat woningcorporaties hun beschikbare middelen met voorrang inzetten ten behoeve van de volkshuisvesting en voor zover aanhouding daarvan niet noodzakelijk is voor haar voortbestaan in financieel opzicht, uitsluitend voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting.<sup>148</sup> Woningcorporaties zijn uitvoerig in de naam van de overheid waardoor grondslaguitholling of winstverschuiving zich niet voordoet. Door deze maatregel zullen zij, naast de zojuist genoemde lasten, ook te maken krijgen met een stijging van de administratieve lasten. Door woningcorporaties niet uit te zonderen van de maatregel wordt geen tegemoetkoming geboden in verband met het bestrijden van het woningtekort en het verbeteren van de kwaliteit van de woningen. Het afwentelen van de lasten op huurders is hierbij geen optie. Het is namelijk niet ethisch verantwoord om de stijgende lastenverzwaring af te wentelen op de huurders van sociale huurwoningen omdat zij gebonden zijn aan de maximale huurgrens. Door de lastenverzwaring waar woningcorporaties mee te maken zullen krijgen, wordt de (verduurzaming van) de woningmarkt in gevaar gebracht. De onevenredige behandeling van woningcorporaties met betrekking tot de earningsstrippingmaatregel zorgt ervoor dat woningcorporaties te maken krijgen met verschillende complicaties terwijl de maatregel in beginsel niet tot hun gericht is.

Gezien de financieringsstructuur van woningcorporaties, als beschreven in hoofdstuk 2, en de gegevens met betrekking tot de financiering van deelnemingen en verbindingen van de Aw, was de invloed van de afgeschafte renteaftrekbepalingen uit art. 131 Wet VPB 1969 en art. 15ad Wet VPB 1969 op woningcorporaties gering.<sup>149</sup> Daarnaast is ook aangegeven dat de renten die binnen deze afgeschafte maatregelen werden betrokken, ook bij het bepalen van de renteaftrek op basis van de earningsstrippingmaatregel zullen worden betrokken. Met de afschaffing van deze artikelen wordt woningcorporaties dan ook geen tegemoetkoming geboden.

In een publicatie van van Gijlswijk wordt een overzicht gegeven van de verschillende verschijnselen die zich kunnen voordoen indien woningcorporaties niet worden uitgezonderd van de toepassing van deze maatregel. Aangezien de grens van €1 miljoen per belastingplichtige geldt, zou het kunnen voorkomen dat de renteaftrekbepaling wordt ontlopen doordat bijvoorbeeld vastgoedobjecten- en projecten over verschillende vennootschappen worden verspreid.<sup>150</sup> Van Gijlswijk merkt op dat dit bij bestaande situaties wel lastig zou kunnen zijn omdat gebruik moet worden gemaakt van de fiscale reorganisatiefaciliteiten. Daarnaast zouden dochtermaatschappijen ook uit een fiscale eenheid gevoegd kunnen worden, waarbij een kort nieuw boekjaar ontstaat en weer recht is op de drempel van €1 miljoen.<sup>151</sup> Het feit dat de HIR niet meetelt voor de bepaling van de gecorrigeerde winst pakt onpraktisch uit. Van Gijlswijk benadrukt dat bij de aanvang van een investering het financieringsbehoefte en de daarmee samenhangende renten het grootst zijn.<sup>152</sup> Door de manier waarop het voortwentelen van het rentesaldo is vormgegeven, kan het ook lang duren voordat de rente in aanmerking kan worden genomen. Het rentesurplus kan namelijk naar het volgende jaar worden voortgewenteld maar pas in aftrek komen nadat het surplus van dat jaar zelf in aftrek is gebracht.<sup>153</sup>

#### 5.4 Tekortkomingen onderzoek

In dit onderzoek wordt aan de hand van het evenredigheidsbeginsel de mate van evenredigheid van de behandeling van woningcorporaties met betrekking tot de earningsstrippingmaatregel onderzocht. Om een beter beeld te krijgen van de mate van rechtvaardigheid van deze behandeling van woningcorporaties, moeten overige algemene rechtsbeginselen ook in aanmerking worden genomen. In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat het niet opnemen van een uitzondering voor woningcorporaties voor deze maatregel onevenredig uitpakt in verhouding tot het met de maatregel te dienen doel. Bij het beoordelen van de kwaliteit van wetgeving dienen echter ook andere eisen in overweging te worden genomen. In deze bachelorscriptie is slechts gebruik gemaakt van de ramingen van het kabinet en Aedes aangezien verdere gegevens omtrent dit onderwerp (nog) niet

---

<sup>148</sup> Art. 42 Woningwet.

<sup>149</sup> Aw. (2018). *Sectorbeeld 2018*. Aw (online publiek).

<sup>150</sup> Van Gijlswijk, VGFC 2018/6, p. 5.

<sup>151</sup> Van Gijlswijk, VGFC 2018/6, p. 5.

<sup>152</sup> Van Gijlswijk, VGFC 2018/6, p. 6.

<sup>153</sup> Van Gijlswijk, VGFC 2018/6, p. 6.

beschikbaar zijn. Tot slot is het ook van belang om vervolgonderzoek te doen naar de daadwerkelijke effecten die zullen optreden. Slechts op het moment dat de daadwerkelijke effecten in beeld kunnen worden gebracht, kan met zekerheid zeggen in hoeverre de maatregel onevenredig uitpakt en welke maatregelen deze onevenredige behandeling rechtzetten.

## 5.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk wordt onderzoek gedaan naar de invloed van de earningsstrippingmaatregel op woningcorporaties. De vraag die centraal staat heeft betrekking op de mate van evenredigheid van de behandeling van woningcorporaties op grond van het evenredigheidsbeginsel. Ten eerste wordt een korte omschrijving gegeven van het toetsingskader en vervolgens wordt het onderzoek uitgevoerd aan de hand van de ramingen van het kabinet en Aedes en andere beschikbare (financiële) gegevens met betrekking tot dit onderwerp.

Het toetsingskader dat gehanteerd wordt in dit onderzoek is gebaseerd op de kwaliteitseisen die zijn gesteld in de nota 'Zicht op wetgeving'. Deze kwaliteitseisen beogen tekortkomingen van wetgeving te bestrijden. Met betrekking tot de earningsstrippingmaatregel is gekozen om te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat voor één of meer belanghebbenden de nadelige gevolgen van een regeling niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de regeling te dienen doel. Hierbij is het belangrijk dat een redelijke belangenafweging wordt gemaakt. Bij het toetsen aan het evenredigheidsbeginsel wordt op de volgende punten gelet: de geschiktheid van de maatregel voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel, de noodzakelijkheid van de maatregel voor het bereiken van het nagestreefde doel en de evenredigheid van de maatregel waarbij niet verder wordt gegaan dan noodzakelijk.

Voor de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel moeten de individuele last, de rechtvaardigingsgrond en de mate van evenredigheid worden bepaald. Uit onder andere de ramingen gepresenteerd in hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat sprake is van een individuele last voor woningcorporaties door de invoering van de earningsstrippingmaatregel. Met betrekking tot de rechtvaardigingsgrond, is gekeken naar de achterliggende redengeving voor de invoering van deze maatregel en de keus voor het niet opnemen van een uitzondering voor woningcorporaties. In Nederland is de earningsstrippingmaatregel ingevoerd om grondslaguitholling en winstverschuiving door middel van renteaftrek tegen te gaan en om een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen te realiseren. Het tegengaan van belastingontwijking wordt beschouwd als een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond. Door het streven naar een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen is gekozen voor het niet opnemen van een uitzondering voor woningcorporaties. Dit is een zwakkere rechtvaardigingsgrond omdat het bereiken van financieel gezondere ondernemingen in beginsel ook kan door andere (niet fiscale) maatregelen. Daarnaast zijn woningcorporaties gehouden aan financieringsvoorschriften waardoor de wetgever door het niet opnemen van een uitzondering verder ingrijpt dan noodzakelijk. Woningcorporaties die tegen de earningsstrippingmaatregel aanlopen kunnen sneller voor saneringshulp in aanmerking komen. De financiële situatie van gezondere woningcorporaties wordt hierdoor ook aangetast. Het bestaan van een rechtvaardigingsgrond houdt echter niet in dat sprake is van evenredigheid. Woningcorporaties worden met betrekking tot de lastenverzwaring gecompenseerd door lastenverlichtingen in de verhuurderheffing. Dit komt bovenop de lastenverlichting die optreedt door de verlagingen van de vennootschapsbelastingtarieven. Ondanks dat woningcorporaties worden gecompenseerd voor de optredende lastenverzwaring, blijkt uit de ramingen dat de earningsstrippingmaatregel op termijn toch zal zorgen voor een lastenverzwaring. Deze structurele lastenverzwaring kan ertoe leiden dat de plannen die woningcorporaties hebben op het gebied van volkshuisvesting in moeilijkheden komen. Het bestrijden van het woningtekort en het investeren in de duurzaamheid van woningen kan hierdoor onder druk komen te staan. Het kan voorkomen dat de doelstellingen die het kabinet heeft voor woningcorporaties op een later tijdstip worden gerealiseerd dan gepland.

Doordat woningcorporaties niet worden uitgezonderd van de maatregel kunnen verschillende verschijnselen optreden. Ten eerste kan het zo zijn dat de renteaftrekbeperking wordt ontlopen doordat vastgoedobjecten- en

projecten over verschillende vennootschappen worden verspreid. Daarnaast zou het ook kunnen voorkomen dat een dochtermaatschappij uit de fiscale eenheid wordt gevoegd waardoor een kort nieuw boekjaar ontstaat zodat het rentesaldo wordt verspreid. Tot slot zou het kunnen voorkomen dat woningcorporaties pas later de rente in aanmerking kunnen nemen door de onbeperkte voortwenteling.

Het bereik van de earningsstrippingmaatregel zorgt ervoor dat de maatregel onevenredig uitpakt voor woningcorporaties. Woningcorporaties krijgen door de generieke renteaftrekbeperving niet alleen toenemende financiële lasten maar ook toenemende administratieve lasten. Om uiteindelijk een beter beeld te kunnen geven van de invloed van de earningsstrippingmaatregel op woningcorporaties, moeten overige beginselen ook in overweging worden genomen en dient het beleid te worden geëvalueerd naar aanleiding van de daadwerkelijke gegevens.

## 6 Conclusie

### 6.1 Inleiding

In de laatste jaren zijn veel discussies gevoerd omtrent belastingontwijking- en ontduiking. Het belastingmoraal van internationaal opererende ondernemingen is onder de loep genomen. Ondernemingen kunnen door middel van belastingconstructies de effectieve mondiale belastingdruk verlagen waardoor zowel op nationaal als internationaal niveau maatregelen zijn genomen die dit beogen tegen te gaan. Op internationaal niveau is het BEPS-rapport van de OESO tot stand gekomen en als reactie daarop de ATAD 1 van de EC. Door middel van deze maatregelen wordt beoogd grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan. ATAD 1 is op 1 januari 2019 in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd waarbij vanaf dat moment de Nederlandse vennootschapsbelasting een generieke renteaftrekbeperking – de earningsstrippingmaatregel – kent. Met deze maatregel wordt beoogd belastingontwijking door middel van rentebetalingen te voorkomen. Het kabinet heeft gekozen om deze bepaling, die in art. 15b Wet VPB 1969 is opgenomen, zo vorm te geven dat ook wordt gestreefd naar een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen.

Woningcorporaties, die integraal belastingplichtig zijn voor de Wet VPB 1969, krijgen ook te maken met deze nieuwe maatregel. Woningcorporaties zijn met relatief veel vreemd vermogen gefinancierd waardoor zij al snel tegen deze maatregel aan kunnen lopen. Zij houden zich voornamelijk bezig met het realiseren van woonegelegenheid binnen de sociale huursector en het ontwikkelen van woningbouw, waardoor het woontekort kan oplopen en de betaalbaarheid van woningen onder druk zou kunnen komen te staan indien woningcorporaties niet worden uitgezonderd van deze maatregel. Dit is aanleiding geweest voor onderzoek naar de gevolgen van deze maatregel op woningcorporaties van zowel het kabinet als de koepelorganisatie van woningcorporaties Aedes. Met behulp van de verschillende deelvragen is het mogelijk om een antwoord te geven op de vraagstelling die in deze bachelorscriptie centraal staat:

*In hoeverre wordt de earningsstrippingmaatregel (art. 15b Wet VPB 1969) in overeenstemming geacht met het evenredigheidsbeginsel wat betreft woningcorporaties die in Nederland opereren?*

Voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling, is het van belang dat een overzicht wordt gegeven van de inzichten die naar voren zijn gekomen bij het beantwoorden van de deelvragen.

### 6.2 Beantwoording deelvragen

- *Hoe worden woningcorporaties betrokken binnen de Wet VPB 1969?*

Woningcorporaties zijn binnen de vastgoedsector voornamelijk actief binnen de sociale huursector maar hebben in de loop van de jaren hun activiteiten ook uitgebreid naar de commerciële sector. Ondanks dat zij hun activiteiten hebben uitgebreid, zijn zij vandaag de dag toch nog voor het overgrote deel actief binnen de sociale huursector. Zij houden zich hierbij bezig met het bouwen, beheren en verhuren van sociale huurwoningen. Deze scheiding tussen de niet-DAEB-activiteiten en DAEB-activiteiten strekt zich ook uit tot hun financieringsmogelijkheden. Zij kunnen bij het WSW geborgde leningen afsluiten en saneringshulp aanvragen voor hun DAEB-activiteiten. Woningcorporaties kunnen hierdoor nooit failliet gaan.

Doordat woningcorporaties hun activiteiten naar de commerciële sector hebben uitgebreid en hierdoor in concurrentie zijn getreden met andere partijen, zijn woningcorporaties vanaf 2006 partieel belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. Tot dan toe waren zij subjectief vrijgesteld omdat zij destijds vooral taken verrichtten die het maatschappelijk belang dienden. De inperking van de vrijstelling kon de concurrentievervalsingen niet volledig herstellen, waardoor in 2008 de integrale belastingplicht is ingevoerd. Thans zijn woningcorporaties voor zowel niet-DAEB- als DAEB-activiteiten belastingplichtig. Door de invoering van de integrale belastingplicht kunnen woningcorporaties onder andere een fiscale eenheid vormen, aanspraak maken op de giftenaftrekregeling (indien zij worden aangemerkt als een ANBI), fiscale reserves vormen en doteren aan voorziening groot onderhoud. Daar staat tegenover dat woningcorporaties tegen de onlangs ingevoerde generieke renteaftrekbeperking uit art. 15b Wet VPB 1969 aan kunnen lopen.



- *Hoe ziet de invoering van de renteaftrekbepanking uit ATAD 1 er in Nederland uit?*

De bepalingen opgenomen in ATAD 1 gelden als minimumstandaarden die door de lidstaten in de nationale wetgeving dienen te worden geïmplementeerd. De richtlijn is op 1 januari 2019 in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd.

In de richtlijn is een maatregel opgenomen omtrent belastingontwijking door buitensporige rentebetalingen. Deze generieke renteaftrekbepanking – de earningsstrippingmaatregel – is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in art. 15b Wet VPB 1969. De earningsstrippingmaatregel houdt in dat het rentesaldo niet in aftrek komt voor zover het hoger is dan de hoogste van €1 miljoen of 30% van de gecorrigeerde winst. In de richtlijn worden mogelijkheden geboden voor het opnemen van uitzonderingen voor groepen, op zichzelf staande entiteiten, langlopende openbare-infrastructuurprojecten en financiële ondernemingen. Leningen die zijn aangegaan vóór 17 juni 2016 zouden ook van deze maatregel uitgezonderd kunnen worden. In Nederland is slechts gekozen voor het uitzonderen van PPS-projecten, waaronder langlopende openbare-infrastructuurprojecten die betrekking hebben op wegen, bruggen of tunnels worden verstaan. Het rentesaldo kan onbeperkt worden voortgewenteld, waardoor het rentesaldo dat in een respectievelijk jaar niet in aftrek kan worden gebracht toch in aftrek kan komen in komende jaren. Het kabinet heeft voor deze robuuste vormgeving van de earningsstrippingmaatregel gekozen om zo niet alleen op te treden tegen grondslaguitholling en winstverschuiving maar om ook een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen te realiseren. Door deze gelijkere behandeling wordt de kans op faillissementen verlaagd en de schokbestendigheid van de Nederlandse economie vergroot. Dit zorgt voor stabielere ondernemingen en gezondere economische verhoudingen.

- *Hoe verhoudt de earningsstrippingmaatregel (art. 15b Wet VPB 1969) zich tot woningcorporaties?*

Het kabinet heeft gekozen voor een robuuste implementatie van de earningsstrippingmaatregel waarbij woningcorporaties geen uitzondering wordt geboden. Dit heeft geleid tot ophef en is de aanleiding geweest voor onderzoeken naar de gevolgen van de earningsstrippingmaatregel op woningcorporaties.

Uit de raming van het kabinet blijkt dat van de totale lastenverzwaring dat optreedt door de earningsstrippingmaatregel van €1.343 miljoen in 2019 maar liefst €102 miljoen betrekking heeft op woningcorporaties. Structureel wordt de totale lastenverzwaring geschat op €2.061 miljoen waarbij €353 miljoen betrekking heeft op woningcorporaties. Het kabinet stelt hierbij dat woningcorporaties tegemoet worden gekomen door de lastenverlichtingen die optreden door de tariefsverlaging binnen de vennootschapsbelasting en de verduurzaming en tariefsverlaging binnen de verhuurderheffing. Indien rekening wordt gehouden met deze lastenverlichtingen zal dit voor woningcorporaties structureel leiden tot een lastenverzwaring van €43 miljoen. Door de lastenverlichting die woningcorporaties wordt geboden, meent het kabinet woningcorporaties een redelijke tegemoetkoming te hebben geboden. Daarnaast vallen volgens het kabinet de activiteiten van woningcorporaties ook niet onder langlopende openbare-infrastructuurprojecten, omdat deze betrekking hebben op projecten die verband houden met wegen, bruggen of tunnels. Indien woningcorporaties uitgezonderd zouden worden, zou dit leiden tot staatssteun.

Uit de raming van Aedes blijkt ook dat woningcorporaties te maken zullen krijgen met een toenemende lastenverzwaring. Ondanks dat de financiële ratio's van woningcorporaties solide zijn, zal de investeringscapaciteit toch onder druk komen te staan. Woningcorporaties worden enerzijds gestimuleerd om extra leningen af te sluiten om extra nieuwbouw, woonverbetering en huurmatiging te realiseren en anderzijds beperkt in de renteaftrekmogelijkheden om het aanwenden van vreemd vermogen te ontmoedigen.

- *Hoe verhoudt de invloed van de earningsstrippingmaatregel (art. 15b Wet VPB 1969) op woningcorporaties zich tot het evenredigheidsbeginsel?*

De centrale vraagstelling die in deze bachelorscriptie centraal staat, wordt beantwoord aan de hand van het onderzoek dat wordt uitgevoerd met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel. Er wordt onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre de invloed die de earningsstrippingmaatregel heeft op woningcorporaties evenredig is op grond van het evenredigheidsbeginsel. Met betrekking tot woningcorporaties, houdt het evenredigheidsbeginsel

in dat de nadelige gevolgen van de maatregel niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de maatregel te dienen doel. Hierbij moet een redelijke belangenafweging worden gemaakt. De lasten waar woningcorporaties mee te maken zullen krijgen op grond van de ramingen, is onevenredig in verhouding tot het nagestreefde doel van de maatregel. De doelstelling achter de earningsstrippingmaatregel om belastingontwijking tegen te gaan, kan als een geldige rechtvaardigingsgrond voor het bestaan van de maatregel worden beschouwd. Woningcorporaties wordt geen uitzondering geboden omdat het kabinet streeft naar een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Dit is een zwakkere rechtvaardigingsgrond omdat het bereiken van financieel gezondere ondernemingen in beginsel ook kan door andere (niet fiscale) maatregelen en woningcorporaties zijn gehouden aan financieringsvoorschriften. De wetgever grijpt hierdoor verder in dan noodzakelijk. Doordat woningcorporaties niet worden uitgezonderd van de maatregel, krijgen zij te maken met toenemende financiële en administratieve lasten terwijl de maatregel in beginsel niet tot hun gericht is. Dit zou een negatieve invloed kunnen hebben op de financiële positie van woningcorporaties. Zelfs met inachtneming van de tegemoetkomingen die woningcorporaties worden geboden, leidt de earningsstrippingmaatregel op de lange termijn tot een toename van de lasten. Woningcorporaties zouden door enkele fiscale handelingen kunnen ontkomen aan het bereik van de earningsstrippingmaatregel, maar het is nog niet duidelijk in hoeverre dit zich zal voordoen. Door het niet opnemen van een uitzondering kan de (verduurzaming van de) woningmarkt in gevaar worden gebracht.

### 6.3 Slot en aanbeveling

Woningcorporaties zijn van oudsher belangrijke spelers op het gebied van volkshuisvesting. Zij ontplooiën verschillende activiteiten waarmee wordt gerealiseerd dat de woningmarkt stabiel blijft en met de tijd meegaat. In de afgelopen jaren is veel belangstelling gewekt voor de manier waarop zij het woningtekort verhelpen en bijdragen aan de verduurzaming van reeds bestaande woningen. Met de invoering van de integrale belastingplicht worden woningcorporaties zowel voor hun activiteiten met een maatschappelijk oogmerk als activiteiten met een commercieel oogmerk in de heffing van de vennootschapsbelasting betrokken. Dit brengt met zich mee dat zij in aanraking kunnen komen met de onlangs ingevoerde earningsstrippingmaatregel. Deze maatregel, die in beginsel grondslaguitholling en winstverschuiving beoogt tegen te gaan, oefent een onevenredige invloed uit op woningcorporaties. Met de invoering van de earningsstrippingmaatregel streeft het kabinet ook naar een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen waardoor geen uitzondering is opgenomen voor woningcorporaties. Aangezien het eigen vermogen van woningcorporaties al volledig voor investeringen wordt ingezet, moeten zij voor de geplande investeringen en verduurzamingen (extra) leningen afsluiten. Door het hoge externe financieringsgehalte van woningcorporaties wordt hun financiële positie door de invoering van de earningsstrippingmaatregel negatief beïnvloed. Dit kan ertoe leiden dat woningcorporaties hun beleid en structuur moeten herzien om de doelstellingen voor de komende jaren nog te kunnen halen. In verband met het maatschappelijk belang dat woningcorporaties dienen, is het van belang dat nogmaals wordt gekeken naar de mogelijkheid om woningcorporaties van het bereik van de earningsstrippingmaatregel uit te zonderen. Het kabinet kan namelijk de nagestreefde doelstellingen ook bereiken indien woningcorporaties voor hun maatschappelijke activiteiten worden uitgezonderd. Deze uitzondering zou eenvoudig aangebracht kunnen worden aangezien in de wet al voorzien is van een splitsing tussen commerciële en maatschappelijke activiteiten van woningcorporaties. Er zou geen sprake zijn van staatssteun aangezien het gaat om het uitzonderen van activiteiten die een maatschappelijk belang dienen. De belastingopbrengsten die worden gegenereerd met deze maatregel zullen door deze uitzondering afnemen, maar daar staat tegenover dat zowel de financiële slagkracht van woningcorporaties als de woningmarkt zich kunnen stabiliseren dan wel verbeteren. Het bestrijden van belastingontwijking en het bijdragen aan de nationale woningmarkt kunnen wél hand in hand gaan.

## Literatuurlijst

### *Artikelen en boeken*

#### **Crooijmans 2015**

Crooijmans, B. (2015). *Leiden fusies tot efficiëntere woningcorporaties?* (proefschrift).

#### **De Ruiter, TFO 2011/117.2**

G.J.W. de Ruiter, 'Belastingheffing van woningcorporaties', TFO 2011/117.2.

#### **Heithuis, van den Dool, Kampschöer, Nieuweboer, de Smit & Vollebregt 2017**

E.J.W. Heithuis, R.P. van den Dool, G.W.J.M. Kampschöer, M. Nieuweboer, R.C. de Smit & H.A. Vollebregt, *Compendium vennootschapsbelasting* (16<sup>e</sup> druk), Deventer: Wolters Kluwer 2017.

#### **Heithuis, FM 1999/89**

E.J.W. Heithuis, 'Het nieuwe aandelenregime gewikt en gewogen', FM 1999/89.

#### **Hoogendoorn, Smittenberg, van de Voort, Heslinga & Marra 2016**

M.N. Hoogendoorn, R.A.H. Smittenberg, Y.R.P. van de Voort, D.J.J. Heslinga & T.A. Marra, *Boekhouden Geboekstaafd 3* (8<sup>e</sup> druk), Houten: Noordhoff 2016.

#### **Poelmann, FBR.5.3.1.E**

E. Poelmann, 'Het proportionaliteitsbeginsel', *Cursus Belastingrecht* (FBR 5.3.1.E).

#### **Poelmann, FBR.5.1.1.D**

E. Poelmann, 'Objectieve en redelijke rechtvaardigingsgronden', *Cursus Belastingrecht* (FBR.5.1.1.D).

#### **Redactie Vakstudie-nieuws, V-N 2007/13.15**

Aedes en Belastingdienst sluiten vaststellingsovereenkomst over belastingplicht Woningwetlichamen

#### **Redactie Vakstudie-nieuws, V-N 2009/10.3**

Vaststellingsovereenkomst 2 voor woningcorporaties gepresenteerd

#### **Van Gijlswijk, VGFC 2018/6**

M.J.A.M. van Gijlswijk, 'Earningsstrippingmaatregel en de gevolgen voor de vastgoedsector', VGFC 2018/6.

#### **Veenstra, Koolma & Allers 2013**

Veenstra, J., Koolma, R., & Allers, M. (2013). De doelmatigheid van woningcorporaties in kaart gebracht. (COELO-Rapport; Vol. 13-5). Groningen: COELO.

#### **Weber, EBR.4.0.6**

D. M. Weber, 'Evenredigheidsbeginsel', EBR.4.0.6.

### *Jurisprudentie*

HR 13 januari 2012, nr. 10/03464, LJN BQ0525, V-N 2012/6.12.

## ***Kamerstukken en officiële mededelingen***

Belastingplanstukken, Fiscale Vergroeningsmaatregelen 2019 (MvT).

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 mei 2018, 2018-0000298183.

Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 21 december 2018, DGETM-K / 18326197.

*Kamerstukken II* 1990/91, 22 008, nr. 1-2.

*Kamerstukken II* 2004/05, 29 210, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2005/06, 30 306, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2007/08, 31 205, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2007/08, 31 205, nr. 9.

*Kamerstukken II* 2011/12, 33 003, nr. 85.

*Kamerstukken II* 2011/12, 33 287, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2018/19, 32 847, nr. 472.

*Kamerstukken I* 2018/19, 35 000, nr. I.

*Kamerstukken II* 2018/19, 35 026, nr. 38.

*Kamerstukken II* 2018/19, 35 028, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 2.

*Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 4.

*Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 5.

*Kamerstukken II* 2018/19, 35 030, nr. 7.

*Kamerstukken I* 2018/19, 35 030, nr. 8.

*Kamerstukken II* 2018/19, nr. 35 030, nr. 14.

*Kamerstukken I* 2018/19, 35 030, nr. B, bijlage.

*Kamerstukken I* 2018/19, 35 030, C.

*Kamerstukken I* 2018/19, 35 030, nr. F.

## ***Rapporten, richtlijnen en besluiten***

Besluit van de EC van 15 december 2009, C (2009) 9961 final.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van de volkshuisvesting (jaarrapportage 2019)* 2019.

OECD (2015), *BEPS 2015 Final Reports*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD (online publiek).

OECD (2015), *Explanatory Statement*, OESO/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD (online publiek).

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 1'.

Richtlijn (EU) 2017/952 van de Raad van 29 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1164 wat betreft hybridemismatches met derde landen.

### ***Overige***

Aw. (2018). *Sectorbeeld 2018*. Aw (online publiek).

Aw. (2018). *Wet- en regelgeving scheiding DAEB/niet-DAEB*. Aw (online publiek).

CPB. (2017). *Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen*, CPB notitie, CPB (online publiek).

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019, 11 januari). *Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio* [Dataset]. Geraadpleegd van <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82900NED&D1=a&D2=0&D3=0,75,187,361,412&D4=a&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T>

Deloitte Nederland. (2015). *Onderzoek meerwaarde WSW borgingsstelsel*. Deloitte Nederland (online publiek).

Deloitte Nederland. (2017). *Handboek woningcorporaties 2017*. Deloitte Nederland (online publiek).

Van Haperen, 'Internetconsultatie aanpassing Wet Vpb in het kader van ATAD1', *Consultatiedocument implementatie ATAD1* 29 juli 2017, Internetconsultatie.nl.

WSW. (2018). *Jaarverslag 2017*. WSW (online publiek).