

BELEIDSOPTIE 1: Introductie van een concernbegrip bij de toepassing van de drempel in de earningsstrippingmaatregel

- OMSCHRIJVING**
- Deze beleidsoptie betreft een maatregel waarbij een belastingplichtige de drempel van € 1 miljoen in de earningsstrippingmaatregel van artikel 15b van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) niet mag toepassen, indien die belastingplichtige in een jaar hoofdzakelijk deel heeft uitgemaakt van een concern. De desbetreffende belastingplichtige kan het saldo aan renten nog wel in aftrek brengen voor zover dat niet meer bedraagt dan 24,5% van de gecorrigeerde winst.
 - Voor toepassing van deze maatregel wordt een belastingplichtige geacht onderdeel te zijn van een concern, indien die belastingplichtige minimaal 5 verbonden lichamen heeft.
 - Voor de definitie van een verbonden lichaam ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de definitie van verbonden lichaam, inclusief de definitie van samenwerkende groep, als bedoeld in artikel 10a Wet Vpb 1969.
-

- UITVOERING**
- De maatregel introduceert een nieuw concernbegrip. De Belastingdienst beschikt niet over contra-informatie om dit nieuwe concernbegrip te toetsen. Er is op dit moment geen registratie ten aanzien van “verbonden lichamen” of anderszins.
 - Ten aanzien van de handhaving is de Belastingdienst afhankelijk van het doen van een juiste aangifte door belastingplichtigen.
 - Alleen aan de hand van nadere controle kan vaak (maar niet altijd) achterhaald worden of sprake is van een concern. Dit is echter bijzonder arbeidsintensief en geen toezicht dat op grote schaal uitgeoefend kan worden.
 - IV-ondersteuning zal beperkt zijn tot uitvraag of sprake is van een concern in het aangifteprogramma. Het is niet mogelijk om gegevens te valideren met betrouwbare derden-informatie.
 - Voor belastingplichtigen, adviseurs en de Belastingdienst betekent deze maatregel veel (handmatig) werk en waarschijnlijk meer discussie. Dat kost capaciteit.
-

- COMPLEXITEIT/
ADMINISTRATIEVE
LASTEN**
- De groep belastingplichtigen die naar verwachting wordt geconfronteerd met een toename in complexiteit en administratieve lasten bestaat uit ongeveer 15.000 belastingplichtigen. Het betreft belastingplichtigen met (een saldo aan) rentekosten met relatief weinig EBITDA en die onderdeel zijn van een concern met meer dan 5 entiteiten.
 - Van belastingplichtigen wordt met deze optie verwacht dat ze inzichtelijk hebben of en in welke periode ze deel uitmaken van “een concern”.
 - Bedrijven of hun adviseurs zullen informatie moeten uitvragen om erachter te komen of en voor welke periode zij onderdeel uitmaken van een concern.
 - Dit heeft een toename van regeldrukkosten tot gevolg.
-

DOELTREFFEND- & DOELMATTIGHEID

Doeltreffendheid

- Deze beleids optie betreft een maatregel die het probleem van fragmentatie adresseert, maar als doel heeft om de drempel in de earningsstrippingmaatregel doelgerichter te maken. Het doel van de drempel is namelijk om de met de earningsstrippingmaatregel gepaard gaande administratieve en nalevingslasten terug te dringen zonder het fiscale effect ervan aanmerkelijk te verminderen. In het licht van die doelstelling beperkt deze maatregel de drempel ten aanzien van belastingplichtigen die als groep gezien worden de administratieve lasten te kunnen dragen.
- Een bijgevolg van deze maatregel is dat het niet langer voordelig is om vastgoed en de daarmee samenhangende (gestructureerde) rentelast te fragmenteren over verschillende vennootschappen. Deze verschillende vennootschappen zullen immers in de regel tot een concern behoren waardoor zij niet afzonderlijk de drempel kunnen gebruiken. Daarmee is de maatregel naar verwachting doeltreffend ten aanzien van het fragmentatie probleem.
- Deze maatregel ziet niet specifiek op het tegengaan van het omzetten van eigen vermogen in vreemd vermogen binnen een concern. De grondslaguitholling die het gevolg is van dit fenomeen, wordt met deze maatregel niet volledig tegengegaan. Daarmee is deze beleids optie gedeeltelijk doeltreffend.
- In voorkomende gevallen is nog steeds renteaftrek mogelijk op leningen aan een verbonden lichaam (het fonds). Het fonds heeft deze leningen uit eigen vermogen bijeengebracht door investeerders. De rente-inkomsten op deze leningen zijn niet onderworpen aan een naar Nederlandse maatstaven redelijke heffing, waardoor het omzetten van eigen vermogen in vreemd vermogen – ondanks deze maatregel – nog steeds loont.

Doelmatigheid

- Deze beleids optie richt zich in de eerste plaats op een ander probleem, namelijk dat er potentieel vennootschappen gebruik maken van de drempel terwijl het administratieve voordeel van de drempel niet voor deze vennootschappen bedoeld is. Lastig is echter om deze maatregel specifieker te maken met als gevolg dat overkill waarschijnlijk lijkt.
- De maatregel zal ook toepassing vinden ten aanzien van belastingplichtigen die niet betrokken zijn bij grondslaguitholling met betrekking tot inkomen uit in Nederland gelegen aan derden verhuurd vastgoed. Deze belastingplichtigen zullen door de maatregel meer regeldruk ervaren en mogelijk minder rente in aftrek kunnen brengen dan onder de huidige regeling het geval is.
- Daarmee wordt geen optimale verhouding gerealiseerd tussen het beoogde doel (voorkoming grondslaguitholling met betrekking tot inkomen uit Nederlands aan derden verhuurd vastgoed) en de negatieve neveneffecten.

JURIDISCHE HOUDBAARHEID

- Er worden geen aanzienlijke risico's verwacht ten aanzien van de juridische houdbaarheid van deze beleids optie.

KRACHTENVELD

- Deze generieke en voorwaardelijke verlaging van de drempel heeft potentieel negatieve gevolgen voor het vestigings- en investeringsklimaat omdat deze beleids optie een strengere implementatie van ATAD1 impliceert (een nationale kop).
 - Deze beleids optie treft niet alleen de beoogde doelgroep (investeerders met aan derden verhuurd vastgoed met gestructureerde rentelasten) maar treft ook het midden- en kleinbedrijf dat zich niet bezighoudt met het uithollen van de Nederlandse belastinggrondslag voor inkomsten uit Nederlands aan derden verhuurd vastgoed.
-

-
- Deze beleidsoptie leidt tot een toename van de complexiteit en administratieve lasten. Dit past niet in de algemene (politieke) wens om te komen tot minder complexe maatregelen (en een vereenvoudiging van het belastingstelsel).
 - Dit kan vragen oproepen over zowel de proportionaliteit van de maatregel als de balans tussen het bestrijden van ongewenste fiscale constructies en het waarborgen van een aantrekkelijk investerings- en vestigingsklimaat.
-

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

- Deze beleidsoptie heeft naar verwachting een opbrengst in ordegrootte van € 200 miljoen.
-

BELEIDSOPTIE 2: Beperking drempel bij groepsfinanciering van vastgoedlichamen

OMSCHRIJVING

- Deze beleidsoptie betreft een maatregel waarin de drempel van € 1 miljoen in de earningsstrippingmaatregel van artikel 15b Wet Vpb 1969 wordt verlaagd tot € 200.000 voor belastingplichtigen die (1) kwalificeren als vastgoedlichaam en (2) in bepaalde mate gefinancierd zijn met leningen van verbonden lichamen.
- Voor belastingplichtigen die niet aan beide voorwaarden voldoen, blijft de drempel van € 1 miljoen van toepassing.
- Voor toepassing van deze maatregel is sprake van een vastgoedlichaam indien de bezittingen van de belastingplichtige gedurende minimaal de helft van het jaar hoofdzakelijk bestaan uit aan derden verhuurd vastgoed. Deze definitie sluit aan bij de definitie van de uit het Belastingplan 2025 geamendeerde antifragementatiemaatregel.
- Een belastingplichtige wordt geacht in bepaalde mate gefinancierd te zijn met leningen van verbonden lichamen indien de totale rentelasten op leningen aan verbonden lichamen meer bedraagt dan € 200.000.
- Voor de definitie van een verbonden lichaam voor de toepassing van deze maatregel ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de definitie van verbonden lichaam, inclusief de definitie van samenwerkende groep, als bedoeld in artikel 10a Wet Vpb 1969.

UITVOERING

- Qua IV ondersteuning zal worden volstaan met toepassen van enkele vragen in de aangifte. Ten behoeve van het toezicht kan tevens worden gevraagd naar onroerend goed op de balans, dit kan het toezicht helpen in het risicogericht toezicht.
- De vraag of sprake is van leningen van verbonden lichamen is moeilijk extern te valideren en daarmee in hoge mate afhankelijk van juiste informatieverstrekking door belastingplichtigen. Voordeel van deze maatregel is wel dat lichamen die vooral extern gefinancierd zijn, zoals woningcorporaties, buiten het toepassingsbereik vallen waardoor het toezicht gericht kan worden op een relatief kleine groep.
- In de overgangsfase zal de maatregel werk kosten voor de Belastingdienst, omdat belastingplichtigen wellicht in overleg willen treden met de Belastingdienst over juiste toepassing van de maatregel. Ook zal bij twijfel of behoefte aan zekerheid contact gezocht worden. Handhaving van de maatregel in de structurele situatie zal waarschijnlijk voor een beperkte aanvullende werklast zorgen, nu het aanpakken van structuren waarschijnlijk minder nodig zal zijn.

COMPLEXITEIT/ ADMINISTRatieve LASTEN

- De groep belastingplichtigen die naar verwachting wordt geconfronteerd met een toename in complexiteit en administratieve lasten bestaat uit ongeveer 1.000 belastingplichtigen. Het betreft belastingplichtigen met € 200.000 of meer aan rentelasten op leningen aan verbonden lichamen die kwalificeren als vastgoedlichaam.
- Om invulling te geven aan de criteria van deze maatregel is de introductie van twee nieuwe (balans)toetsen vereist op basis van nieuwe definities.
- Deze complexiteit voor bedrijven (en uitvoering) wordt zoveel mogelijk beperkt door aan te sluiten bij (bestaande) kwantitatieve criteria. Dit neemt niet weg dat er discussies kunnen ontstaan over de invulling van de niet-kwantitatieve definities, zoals de vraag wanneer er sprake is van een verbonden lichaam of vastgoedlichaam.
- De maatregel heeft tot gevolg dat toepassing van de drempel in de earningsstrippingmaatregel gaat afwijken ten aanzien specifieke groep belastingplichtigen afhankelijk van aanwezigheid van aan derden verhuurd vastgoed en rente op leningen aan verbonden lichamen.
- Hiermee wordt afgeweken van de generieke norm aan de hand waarvan wordt vastgesteld of de per saldo verschuldigde rente aftrekbaar is. Dit

wijkt af van het generieke karakter en is niet in lijn met de toelichting bij invoering van de earningsstrippingmaatregel.¹

DOELTREFFEND- & DOELMATTIGHEID

Doeltreffendheid

- Deze beleidsoptie heeft tot gevolg dat fragmentatie van vennootschappen van in bepaalde mate binnen de groep gefinancierde vastgoedlichamen naar verwachting niet langer voordelig is. Dit betekent dat deze maatregel fragmentatie voorkomt en preventief werkt, specifiek ten aanzien van de groep belastingplichtigen waar het omschreven probleem van fragmentatie wordt geconstateerd. Daarmee is de maatregel naar verwachting doeltreffend ten aanzien van het fragmentatie probleem.
- Deze maatregel ziet niet specifiek op het tegengaan van het omzetten van eigen vermogen in vreemd vermogen binnen een concern. De grondslaguitholling die het gevolg is van dit fenomeen, wordt met deze maatregel niet volledig tegengegaan. Daarmee is deze beleidsoptie gedeeltelijk doeltreffend.
- In voorkomende gevallen is nog steeds (beperkte) renteaftrek mogelijk op leningen aan een verbonden lichaam (het fonds) tot € 200.000 dan wel 24,5% van de gecorrigeerde winst. Het fonds heeft deze leningen uit eigen vermogen bijeengebracht door investeerders. De rente-inkomsten op deze leningen zijn niet onderworpen aan een naar Nederlandse maatstaven redelijke heffing, waardoor het omzetten van eigen vermogen in vreemd vermogen – ondanks deze maatregel – nog steeds loont.

Doelmatigheid

- Deze maatregel vertoont sterke gelijkenis met de niet ingevoerde antifragementatiemaatregel in het Belastingplan 2025. In tegenstelling tot die maatregel wordt deze maatregel ook gericht op groepsfinanciering en wordt voorgesteld om de drempel niet te verlagen tot nihil maar tot € 200.000. Hierdoor worden kleinere vastgoedbeleggers en woningcorporaties grotendeels ontzien, omdat deze belastingplichtigen doorgaans geen rentesaldo hebben van meer dan € 200.000 respectievelijk niet worden gefinancierd met leningen van verbonden lichamen dan wel een fiscale eenheid vormen met deze verbonden lichamen.
- Dat laat echter onverlet dat deze maatregel negatieve neveneffecten kan hebben voor overige vastgoedbeleggers. Het gebrek aan een mogelijkheid om tegenbewijs te leveren, kan ertoe leiden dat deze maatregel in een aantal gevallen te streng uitpakt.

JURIDISCHE HOUDBAARHEID

- Het feit dat de maatregel uitsluitend gevolgen heeft voor een specifieke groep belastingplichtigen binnen de vastgoedsector brengt in beginsel juridische risico's (waaronder staatssteunrisico's) met zich.
- Ditzelfde gold voor de antifragementatiemaatregel die onderdeel was van het Belastingplan 2025. Over deze maatregel is informeel overleg gevoerd met de Europese Commissie. Na dit informele overleg is destijds besloten om die maatregel door te zetten.
- Een nadere uitwerking van deze beleidsoptie vergt een onderzoek naar de houdbaarheid van de toepassingsvoorwaarde met betrekking tot rentelasten op leningen aan verbonden lichamen.

KRACHTENVELD

- Door verschillende (vastgoed)partijen wordt in toenemende mate aandacht gevraagd voor de strenge implementatie van de earningsstrippingmaatregel.
- Hoewel deze maatregel meer gericht is dan de niet ingevoerde antifragementatiemaatregel – en daardoor kleinere vastgoedbeleggers en

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35030, nr. 3.

woningcorporaties grotendeels ontziet –kan deze maatregel ook neveneffecten kan hebben voor overige vastgoedbeleggers.

- Deze beleidsoptie leidt voor een specifieke groep belastingplichtigen tot een aanzienlijke toename van de complexiteit en administratieve lasten. Dit past niet in de algemene (politieke) wens om te komen tot minder complexe maatregelen (en een vereenvoudiging van het belastingstelsel).
- Dit kan vragen oproepen over zowel de proportionaliteit van de maatregel als de balans tussen het bestrijden van ongewenste fiscale constructies en het waarborgen van een aantrekkelijk investerings- en vestigingsklimaat.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

- Deze beleidsoptie heeft naar verwachting een opbrengst in ordegrootte van € 50 miljoen.
-

BELEIDSOPTIE 3: Uitbreiding specifieke renteaftrekbeperking tot financiering van aan derden verhuurd vastgoed

- OMSCHRIJVING**
- Deze beleidsoptie is gericht op het beperken van specifiek de aftrek van gestructureerde rentelasten die gebruikt worden om de Nederlandse belastinggrondslag met betrekking tot inkomen uit Nederlands aan derden verhuurd vastgoed uit te hollen.
 - Bij de uitwerking van deze maatregel wordt de bestaande specifieke renteaftrekbeperking uitgebreid opdat – kortgezegd – ook de rente op leningen van verbonden lichamen die verband houden met het verwerven en houden van Nederlands aan derden verhuurd vastgoed in aftrek wordt beperkt. Dit kan worden bewerkstelligd door het verwerven en houden van Nederlands aan derden verhuurd vastgoed toe te voegen aan de opsomming van artikel 10a, eerste lid, onderdelen a tot en met c, Wet Vpb 1969. De huidige tegenbewijsregel van artikel 10a, derde lid, Wet Vpb 1969 geldt hierbij.
 - Op basis van de tegenbewijsregeling is de rente op leningen van verbonden lichamen – die verband houden met de aankoop of het houden van (aan derden verhuurd) Nederlands vastgoed – alsnog aftrekbaar als de belastingplichtige kan aantonen dat zowel de lening als de daarmee samenhangende rechtshandeling (verwerving van vastgoed) in overwegende mate op zakelijke overwegingen berust, óf dat over de rente een naar Nederlandse maatstaven redelijke heffing verschuldigd is bij het verbonden lichaam.

- UITVOERING**
- De groep belastingplichtigen die met de maatregel te maken krijgt is mogelijk groot. In de systematiek van artikel 10a Wet Vpb 1969 is sprake van een besmette lening als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Dat betekent dat iedere belastingplichtige die vastgoed verhuurt en financiert in groepssituaties geraakt kan worden door deze maatregel. Dit betekent dat het toezicht moet worden uitgevoerd ten aanzien van een grote groep belastingplichtigen.
 - Artikel 10a Wet Vpb 1969 wordt als zowel effectief als zeer complex ervaren. Met deze maatregel wordt complexiteit toegevoegd.
 - Qua IV-ondersteuning zal de maatregel beperkt zijn tot de uitvraag of sprake is van mogelijk niet-aftrekbare rente en of gebruik wordt gemaakt van tegenbewijs. Voor de juiste toepassing daarvan zal de Belastingdienst in belangrijke mate afhankelijk zijn van een juiste aangifte.
 - Er zijn ten aanzien van de leningen, het aankopen van vastgoed en tegenbewijs geen gevalideerde derden gegevens beschikbaar. De derden gegevens die beschikbaar zijn, zijn niet op grote schaal toepasbaar (denk aan de transactiegegevens van het Kadaster).
 - Om duidelijkheid te krijgen over de toepassing van de maatregel en aftrekbaarheid van rente zal op grote schaal contact worden gezocht met de Belastingdienst. Het is zeer de vraag of de Belastingdienst deze stroom kan beheersen en of voldoende mensen kunnen worden geworven.
 - Dit wordt versterkt door het brede toepassingsbereik en het naar verwachting grote beroep op de tegenbewijsregeling. Het is zeer gebruikelijk om verhuurd vastgoed te financieren met vreemd vermogen, ook in concernsituaties. Hoewel op voorhand vaak duidelijk zal zijn of met succes een beroep op de tegenbewijsregeling gedaan kan worden, zal de Belastingdienst ook in die situaties werkzaamheden moeten verrichten.
-

COMPLEXITEIT/ ADMINISTRATIEVE LASTEN

- De groep belastingplichtigen die naar verwachting wordt geconfronteerd met een toename in complexiteit en administratieve lasten bestaat uit ongeveer 15.000 belastingplichtigen. Dit betreft alle belastingplichtigen met aan derden verhuurd vastgoed dat is gefinancierd met groepsleningen.
- Als gevolg van deze maatregel wordt rente op leningen van verbonden lichamen die verband houden met het verwerven en houden van Nederlands aan derden verhuurd vastgoed in beginsel in aftrek beperkt. Belastingplichtigen wordt de mogelijkheid geboden tegenbewijs te leveren, zodat de rente alsnog in aftrek kan worden gebracht. Er bestaat de verwachting dat een aanzienlijke groep belastingplichtigen een beroep zal moeten doen op de tegenbewijsregeling. Naar schatting zullen namelijk slechts ongeveer 500 belastingplichtigen daadwerkelijk geraakt worden. Dit leidt tot een verhoging van de administratieve lasten voor deze belastingplichtigen.
- Deze maatregel vormt een uitbreiding van artikel 10a Wet Vpb 1969 en maakt onder meer gebruik van bestaande definities en de tegenbewijsregeling.

DOELTREFFEND-& DOELMATTIGHEID

- *Doeltreffendheid*
 - Deze maatregel gaat de grondslaguitholling bij Nederlands aan derden verhuurd vastgoed met gestructureerde rentelasten tegen. De maatregel zal naar verwachting voor een deel van de beoogde doelgroep preventief werken.
 - In voorkomende gevallen is de gehele rentelast op leningen van een verbonden lichaam niet aftrekbaar wanneer sprake is van op fiscale overwegingen vormgegeven vastgoedbeleggingsstructuur, waarbij (een deel van) het door investeerders in het fonds bijeengebrachte eigen vermogen als groepslening aan de vennootschap (die het aan derde verhuurd vastgoed aankoopt) wordt gepresenteerd. In dit geval wordt de rente bij het fonds niet onderworpen aan een naar Nederlandse maatstaven voldoende heffing.
 - Het feit dat de gehele rentelast in dergelijke gevallen in aftrek wordt beperkt, maakt dat het niet langer voordelig is om vastgoed en de daarmee samenhangende (gestructureerde) rentelast te fragmenteren over verschillende vennootschappen. Deze beleidsoptie is daarmee doeltreffend.
 - Beleidsoptie 3 heeft daarmee een breder toepassingsbereik (en is doeltreffender) dan beleidsoptie 1 en 2, die met name gericht zijn op het voorkomen van de 'fragmentatie' problematiek.

Doelmatigheid

- Deze optie is specifiek toegespitst op de ongewenste grondslaguitholling ten aanzien van Nederlands vastgoed door gestructureerde rentelasten. De maatregel is daarmee doelmatig.
 - Het negatieve neveneffect is dat een potentieel grote groep belastingplichtigen aanloopt tegen een verhoging van administratieve lasten. Elke belastingplichtige die met verbonden leningen voor verhuur bestemd vastgoed aankoopt of bezit zal namelijk tegenbewijs moeten leveren dat er geen sprake is van een agressieve financieringsstructuur. Dit kan in beginsel ook gelden voor woningcorporaties en kleinere vastgoedbeleggers. Echter, indien een geslaagd beroep wordt gedaan op de tegenbewijsregeling, ondervinden deze belastingplichtigen effectief geen nadeel van deze maatregel.
 - De maatregel vindt effectief slechts toepassing ten aanzien van belastingplichtigen die betrokken zijn bij grondslaguitholling met betrekking tot inkomen uit in Nederland gelegen aan derden verhuurd vastgoed.
 - Doordat de mogelijkheid bestaat om tegenbewijs te leveren, is de preventieve werking mogelijk minder sterk dan bij de beschreven beleidsopties 1 en 2, omdat belastingplichtigen kunnen stellen dat er geen sprake is van grondslaguitholling door middel van gestructureerde
-

financieringslasten. In dat geval is alsnog actief toezicht nodig. De tegenbewijsmogelijkheid voorkomt dat de maatregel te ver doorschiet en onbedoeld te streng uitpakt.

JURIDISCHE HOUDBAARHEID

- Er worden geen aanzienlijke risico's verwacht ten aanzien van de juridische houdbaarheid van deze beleidsoptie.
-

KRACHTENVELD

- Door verschillende (vastgoed)partijen wordt in toenemende mate aandacht gevraagd voor de strenge implementatie van de earningsstrippingmaatregel.
 - Ondanks dat deze maatregel meer gericht is dan de niet ingevoerde antifragmentatiemaatregel en tegenbewijs mogelijk is – en daardoor kleinere vastgoedbeleggers en woningcorporaties veelal niet zal treffen – kan deze maatregel ook voor kleinere vastgoedbeleggers een administratieve lastenverzwaring tot gevolg kan hebben.
 - Deze beleidsoptie leidt tot een toename van de complexiteit en administratieve lasten. Daarmee past deze maatregel niet in de algemene politieke wens om te komen tot minder complexe maatregelen (en een vereenvoudiging van het belastingstelsel). Daar staat tegenover dat deze beleidsoptie - in tegenstelling tot de andere twee beleidsopties - de mogelijkheid biedt tot het leveren van tegenbewijs. Daarmee zal de maatregel in beginsel alleen vastgoedstructuren treffen die (mede) zijn opgezet om de Nederlandse grondslag uit te hollen door middel van gestructureerde rentelasten.
-

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

- Deze beleidsoptie heeft naar verwachting een opbrengst in ordegrrootte van € 30 tot € 40 miljoen.
-