

36602 Wijziging van enkele belastingwetten en enige
andere wetten (Belastingplan 2025)

Nr. 161 Brief van de staatssecretaris van Financiën
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2025

In de motie Van Eijk en Vermeer¹ wordt het kabinet verzocht inzichtelijk te maken of, en, zo ja, welke antimisbruikmaatregelen andere EU-landen hebben geïmplementeerd om belastingconstructies waarbij misbruik wordt gemaakt van de generieke renteaftrekbeperking te bestrijden. In deze brief wordt opvolging gegeven aan deze motie. Hiertoe wordt eerst ingegaan op de implementatie van de earningsstrippingmaatregel in Nederland (onderdeel 1). Daarna wordt op hoofdlijnen in kaart gebracht hoe andere EU-lidstaten de maatregel hebben geïmplementeerd en wordt gezien welke antimisbruikmaatregelen deze lidstaten kennen (onderdeel 2). In onderdeel 3 wordt afgerond met een conclusie.

1. De earningsstrippingmaatregel uit ATAD1

1.1 Algemeen

De generieke renteaftrekbeperking (earningsstrippingmaatregel) volgt uit de implementatie van de eerste EU-richtlijn tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (ATAD1²). De earningsstrippingmaatregel beperkt de aftrekbaarheid van de per saldo verschuldigde rente op derden- en concernleningen aan de hand van een vast percentage van de «earnings before interest, tax,

¹ Ingediend bij het Belastingplan 2025, Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 104.

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

depreciation and amortisation» (EBITDA). Wanneer het bedrag aan aftrekbare rentelasten van de belastingplichtige hoger is dan het bedrag van de belastbare rentebaten, wordt de aftrekbaarheid van het saldo aan renten beperkt tot het hoogste van 24,5% van de EBITDA van de belastingplichtige en € 1 miljoen. De regels uit ATAD1 zijn gebaseerd op de aanbevelingen van de OESO bij het BEPS-project³.

De earningsstrippingmaatregel is er mede op gericht om winstverschuiving en grondslaguitholling door middel van rentebetalingen te voorkomen. ATAD1 betreft echter een minimumstandaard en biedt de expliciete mogelijkheid om keuzes te maken, waarmee de EU-lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid wordt geboden om tevens (verdergaande) maatregelen te nemen die aansluiten bij het betreffende nationale vennootschapsbelastingstelsel en de daarbij geconstateerde wijze van belastingontwijking.

Nederland heeft gekozen voor een robuuste implementatie van de earningsstrippingmaatregel en gaat op onderdelen verder dan de in ATAD1 opgenomen minimumstandaard. Zo is er onder meer voor gekozen om de zogenoemde groepsuitzondering die ATAD1 toestaat niet op te nemen. Daarnaast is gekozen om geen gebruik te maken van de in ATAD1 opgenomen uitzondering voor opzichzelfstaande entiteiten. Ook is de reikwijdte van de earningsstrippingmaatregel verder verruimd door het verlagen van de drempel van € 3 miljoen naar € 1 miljoen. Als gevolg van de keuze voor een robuuste implementatie wordt niet alleen opgetreden tegen voornoemde grondslaguitholling, maar wordt ook een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen bij alle belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting nagestreefd. Een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen komt de schokbestendigheid van de Nederlandse economie ten goede.

³ OECD/G20, Base Erosion and Profit Shifting Project, Action 4: Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments (2015).

Uit de recente effectmeting van de earningsstrippingmaatregel⁴ blijkt dat de earningsstrippingmaatregel effectief belastingontwijking tegengaat doordat bedrijven minder winst hebben verplaatst via aftrek van rente. Daarnaast heeft de maatregel, zoals beoogd, geleid tot een daling van het vreemd vermogen. Het totaal vreemd vermogen is als gevolg van de maatregel bij bedrijven die geraakt worden door de maatregel gedaald met 8%. Het is daarbij ook relevant dat een aanzienlijk deel van de afname lijkt te gaan om vreemd vermogen dat wordt verstrekt vanuit andere concernonderdelen. De kapitaalstructuren van de Nederlandse bedrijfsonderdelen zijn daarmee verbeterd. Omdat het onderzoek laat zien dat de effecten van de maatregel vooral betrekking hebben op aanpassingen van interne leningen, kan hieruit niet geconcludeerd worden dat ook de kapitaalstructuren van de concerns als geheel verbeterd zijn.

1.2 Opknippen voor de toepassing van de drempel

Nederland heeft bij implementatie gekozen voor een drempel van € 1 miljoen. In de Memorie van Toelichting bij de implementatiewet is de mogelijkheid onderkend dat belastingplichtigen zich zullen opknippen in verschillende vennootschappen om zo voor iedere vennootschap afzonderlijk gebruik te maken van de drempel. Daarbij is aangegeven dat als in de praktijk op het voorgaande wordt ingespeeld, wettelijke maatregelen kunnen worden gezien.⁵

De mogelijkheid dat belastingplichtigen zich zullen opknippen is ook bij de totstandkoming van de BEPS-aanbevelingen onderkend. Zo is in dit kader aangegeven dat ingeval een drempel toepassing vindt op het niveau van een individuele entiteit, landen moet overwegen om antifragementatiemaatregelen op te nemen om te voorkomen dat groepen verschillende entiteiten oprichten die elk onder

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 25 087, nr. AD.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 12.

de drempel vallen om de toepassing van de earningsstrippingmaatregel te ontlopen.⁶

Bij de behandeling van het Belastingplan 2022 is, naar aanleiding van een amendement van het lid Maâtoug c.s.⁷, het nemen van een antifragmentatiemaatregel door middel van de introductie van een nieuw concernbegrip aan de orde geweest. Dit amendement is ontraden, omdat een dergelijke maatregel door middel van de introductie van een nieuw concernbegrip bezwaarlijk is voor de uitvoering en leidt tot een toename van de complexiteit van het stelsel.⁸

1.3 Antifragmentatiemaatregel

Naar aanleiding van de opgedane ervaring met de toepassing van de earningsstrippingmaatregel, is vanuit de Belastingdienst het signaal opgekomen dat met name ten aanzien van verhuurd vastgoed wordt ingespeeld op een optimaal gebruik van de aftrekruijnte door rentesaldi van belastingplichtigen te verdelen over verschillende vennootschappen. Daarnaast lijkt door beleggers verschaft kapitaal te worden omgezet naar vreemd vermogen waarbij de rentebaten uiteindelijk niet of nauwelijks worden belast, veelal door de eindbestemming van de rente een laag belastende jurisdictie te laten zijn. Hierdoor wordt de Nederlandse belastinggrondslag uitgehold en blijft de fiscaal ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen voor deze belastingplichtigen in stand.

In de Voorjaarsnota 2023 heeft het voorgaande kabinet het besluit weergegeven om deze belastingconstructie op alternatieve wijze aan te pakken door de drempel van de earningsstrippingmaatregel voor vastgoedlichamen met (aan derden) verhuurd vastgoed met ingang van 1 januari 2025 buiten toepassing te laten. Deze antifragmentatiemaatregel

⁶ Zie het bijgewerkte rapport inzake OESO/BEPS-actiepunt 4 (Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments), OESO, Parijs, 2016, par. 26 en 55.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 38.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 86.

is door het huidige kabinet onderschreven en was opgenomen in het Belastingplan 2025. De antifragmentatiemaatregel had als doel om voor de toepassing van de earningsstrippingmaatregel het voordeel weg te nemen dat kan worden behaald door de investeringen in- en financieringskosten van aan derden verhuurd vastgoed zodanig te verspreiden over verschillende vennootschappen dat meerdere malen gebruik wordt gemaakt van de drempel van € 1 miljoen.

De Kamer heeft met het aannemen van het amendement van de leden Vermeer en Van Eijk⁹ besloten om deze antifragmentatiemaatregel niet in te voeren. De indieners menen dat de antifragmentatiemaatregel de fiscale positie van (kleine) beleggers en woningcorporaties verslechtert en het risico bestaat dat de verhuurmarkt verder onder druk komt te staan en (kleine) beleggers zich terugtrekken. Dit zou mogelijk afbreuk kunnen doen aan de ambities in de woningbouwopgave. In dit kader is het onwenselijk dat nieuwe belemmeringen worden opgeworpen, terwijl fiscale knelpunten op de woningmarkt juist moeten worden weggenomen, zodat er meer gebouwd kan worden.

Met de eveneens bij het Belastingplan 2025 aangenomen motie van de leden Van Eijk en Vermeer¹⁰ wordt het kabinet opgeroepen om inzichtelijk te maken of, en, zo ja, welke antimisbruikmaatregelen andere EU-landen hebben geïmplementeerd om belastingconstructies waarbij misbruik wordt gemaakt van de generieke renteaftrekbeperking te bestrijden. Met deze brief wordt hier opvolging aan gegeven.

2. Earningsstrippingmaatregel in andere EU-lidstaten

2.1 Algemeen

Hierna zal worden beschreven of, en zo ja hoe, een aantal andere EU-landen antimisbruikmaatregelen hebben

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 55.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 104.

geïmplementeerd om belastingconstructies te bestrijden waarbij de generieke renteaftrekbeperking wordt ontweken. Het onderzoek is langs twee sporen uitgevoerd: een literatuurstudie en een vragenlijst die (informeel) is uitgezet bij de ministeries van Financiën van andere EU-lidstaten. Voor het literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van een overzicht van de implementatie van de ATAD-richtlijn in de verschillende EU-lidstaten dat is opgesteld door KPMG in 2024.¹¹ Dit overzicht is vervolgens geverifieerd en aangevuld aan de hand van de *country tax guides* van het *International Bureau of Fiscal Documentation* (IBFD).

In dit onderzoek is voornamelijk gekeken of andere EU-lidstaten maatregelen hebben genomen in de earningsstrippingmaatregel om fragmentatie te voorkomen. Dit onderzoek geeft derhalve geen compleet beeld van het samenstel van fiscale wet- en regelgeving dat van toepassing is op belastingplichtigen die vallen onder de reikwijdte van de generieke renteaftrekbeperking in alle EU-lidstaten. Zo kan opknippen in verschillende vennootschappen om de earningsstrippingmaatregel te ontlopen in andere EU-lidstaten wellicht om andere redenen niet opportuun of lucratief zijn.

2.2 Antimisbruikmaatregelen

België

In België zijn verschillende onderkapitalisatieregels van toepassing op grond waarvan de rente op leningen onder bepaalde voorwaarden wordt geherkwalificeerd tot niet-aftrekbaar dividend of wordt behandeld als niet-aftrekbare bedrijfskosten. Met ingang van 1 januari 2019 is daarnaast de generieke renteaftrekbeperking uit ATAD1 omgezet in de Belgische wetgeving. Op grond van deze renteaftrekbeperking is het saldo aan renten aftrekbaar tot 30% van de EBITDA, maar hiervan wordt onder meer afgeweken indien: het saldo aan renten minder bedraagt dan

¹¹ KPMG, EU Anti-Tax Avoidance Directive: implementation overview (2024).

€ 3 miljoen (drempel); of de onderneming geen deel uitmaakt van een concern (opzichzelfstaande entiteituitzondering).

Indien een belastingplichtige deel uitmaakt van een concern wordt het drempelbedrag van € 3 miljoen evenredig verdeeld over de entiteiten die gedurende het betreffende belastingjaar tot dat concern behoren. Als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, kunnen belastingplichtigen via een zogenoemde '*interestaftrek overeenkomst*' een andere verdeling van het drempelbedrag afspreken. Als gevolg van deze maatregel heeft fragmenteren binnen een concern geen toegevoegde waarde indien het doel is om meermaals gebruik te maken van de door de drempel geboden aftrekrimte.

Deze maatregel vertoont sterke gelijkenis met de bij amendement van het lid Maâtoug c.s. voorgestelde antifragmentatiemaatregel door middel van de introductie van een nieuw concernbegrip.

Denemarken

Denemarken kent een earningsstrippingmaatregel met een drempel van € 3 miljoen. Deze drempel wordt toegepast per groep. Onder het Deense belastingrecht worden afzonderlijke entiteiten als één groep belast als zij een groep vormen volgens het jaarrekeningenrecht.

Er zijn geen signalen dat in Denemarken belastingconstructies voorkomen waarbij door middel van fragmentatie van entiteiten misbruik wordt gemaakt van de generieke renteaftrekbeperking. Door deze verplichte groepsbenadering leidt fragmentatie doorgaans niet tot een belastingvoordeel. De fragmentatieproblematiek lijkt dan ook niet aan de orde in Denemarken.

Duitsland

De Duitse earningsstrippingmaatregel beperkt renteaftrek als de netto rentelast meer dan 30% van de fiscale EBITDA bedraagt, tenzij: de netto rentelast onder € 3 miljoen ligt (drempel); de onderneming geen deel uitmaakt van een

concern (opzichzelfstaande entiteituitzondering); of de eigen-vreemd-vermogenratio van de onderneming niet lager is dan die van het concern (groepsuitzondering).¹²

In Duitsland komt de fragmentatieproblematiek ook voor. In het bijzonder in de vastgoedsector. Daarom voorzag een wetsontwerp van de Duitse regering in het toevoegen van een antifragmentatiemaatregel aan de earningsstrippingmaatregel.¹³ Vergelijkbare bedrijven onder het gezamenlijk beheer van dezelfde persoon of groep personen zouden als één bedrijf worden behandeld, zodat de drempel slechts eenmaal kon worden gebruikt. Deze maatregel toont gelijkenissen met het hiervoor genoemde amendement van het lid Maâtoug c.s. voor de introductie van een concernbegrip.¹⁴

De voorgestelde Duitse antifragmentatiemaatregel is geconsulteerd. Vervolgens is de maatregel onder verwijzing naar onbedoelde en onvoorziene administratieve en financiële lasten voor een breed scala aan bonafide belastingbetalers uit het wetsontwerp verwijderd. De Duitse antifragmentatiemaatregel is daarmee hetzelfde lot ten deel gevallen als de Nederlandse antifragmentatiemaatregel die onderdeel was van het Belastingplan 2025.

De Duitse implementatie van de earningsstrippingmaatregel verschilt wezenlijk van de Nederlandse. Zo kent de Duitse earningsstrippingmaatregel een voorwaardelijke uitzondering voor opzichzelfstaande entiteiten en een voorwaardelijke groepsuitzondering op basis van de eigen-vreemd-vermogenratio. Op grond van deze groepsuitzondering blijven netto rentelasten aftrekbaar ingeval de

¹² De opzichzelfstaande entiteituitzondering en groepsuitzondering zijn niet van toepassing indien meer dan 10% van het rentesaldo betrekking heeft op schulden aan verbonden entiteiten (zoals gedefinieerd in het Duitse belastingrecht).

¹³ Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz) van 27 maart 2024, *Bundesgesetzblatt* 2024, nr. 108.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 38.

vermogensratio van de belastingplichtige niet lager is dan de vermogensverhouding van de (commerciële) groep. Deze uitzonderingen hebben tot gevolg dat de earningsstrippingmaatregel minder snel in de weg staat aan renteaftrek door belastingplichtigen. Ondanks deze uitzonderingen kent ook Duitsland het probleem van fragmentatie. Hieruit kan worden opgemaakt dat het introduceren van de uitzonderingen in de Nederlandse earningsstrippingmaatregel niet voorkomt dat belastingplichtigen zich fragmenteren. Daarbij geldt dat met het introduceren van de genoemde uitzonderingen het risico op belastingontwijking aanzienlijk wordt verhoogd.

Finland

Finland heeft per 2019 de tot dat moment geldende renteaftrekbepierking aangepast in lijn met generieke renteaftrekbepierking uit ATAD1. Op grond van deze renteaftrekbepierking is het saldo aan renten aftrekbaar tot het hoogste van 25% van de EBITDA en € 500.000. Voor leningen aan niet-verbonden partijen wordt de drempel van € 500.000 verhoogd naar € 3 miljoen. In Finland is de toepassing van de drempel in de earningsstrippingmaatregel dus afhankelijk gemaakt van de vraag of en in hoeverre de belastingplichtige is gefinancierd met vreemd vermogen dat is verstrekt door verbonden lichamen of natuurlijk personen.

De generieke renteaftrekbepierking blijft buiten toepassing indien een belastingplichtige kan aantonen dat de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal van de belastingplichtige gelijk is aan of hoger is dan diezelfde verhouding van het concern waartoe de belastingplichtige behoort (eigenvermogen uitzondering). Per 1 januari 2023 kan van deze uitzondering echter geen gebruik meer worden gemaakt, indien meer dan 20% van het rentesaldo betrekking heeft op schulden aan verbonden entiteiten (zoals gedefinieerd in het Finse belastingrecht). Er zijn geen signalen dat in Finland belastingconstructies voorkomen waarbij door middel van fragmentatie van entiteiten misbruik wordt gemaakt van de generieke

renteaftrekbeperking. Op basis van dit onderzoek valt niet te concluderen wat de oorzaak is van het feit dat deze signalen ontbreken. Het is derhalve onduidelijk of hiervoor een specifieke verklaring bestaat, zoals het feit dat de toepassing van de drempel afhankelijk is gemaakt van de vraag of het rentesaldo al dan niet is verschuldigd aan verbonden partijen, of dat dit slechts kan worden verklaard vanuit een combinatie van factoren.

Frankrijk

Met ingang van 1 januari 2019 heeft Frankrijk de generieke renteaftrekbeperking uit ATAD1 geïmplementeerd. De hoofdregel van deze renteaftrekbeperking houdt in dat het saldo aan renten aftrekbaar is tot het hoogste van (i) € 3 miljoen of (ii) 30% van de EBITDA.

In verschillende gevallen wordt van de hoofdregel van de generieke renteaftrekbeperking afgeweken. Zo geldt bijvoorbeeld dat belastingplichtigen die geen deel uitmaken van een concern tevens 75% mogen aftrekken van het saldo aan renten dat de limieten overschrijdt (opzichzelfstaande entiteituitzondering). Eenzelfde soort afwijking geldt voor belastingplichtigen die wel deel uitmaken van een concern, mits de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal van de belastingplichtige gelijk is aan of hoger is dan diezelfde verhouding van het concern waartoe de belastingplichtige behoort (groepsuitzondering).

Voorts kent de Franse implementatie van de generieke renteaftrekbeperking een onderkapitalisatieregeling. De algemene strekking van deze regeling is dat de aftrekruijnte verlaagd wordt tot (i) € 1 miljoen of (ii) 10% van de EBITDA met betrekking tot rentelasten die verband houden met een excessieve financiering met vreemd vermogen. Voor toepassing van deze regeling is hiervan sprake indien de schuld/aandelenratio hoger is dan 1,5:1, tenzij deze ratio niet hoger is dan diezelfde ratio van het concern waartoe de belastingplichtige behoort.

Het is onduidelijk of in Frankrijk belastingconstructies voorkomen waarbij door middel van fragmentatie van entiteiten misbruik wordt gemaakt van de generieke renteaftrekbepanking. Er zijn geen signalen dat Frankrijk specifieke antimisbruikmaatregelen heeft geïmplementeerd om dergelijke belastingconstructies te bestrijden.

Italië

Voor 2008 kende Italië geen specifieke earningsstrippingmaatregel, maar werden renteaftrekken beperkt door middel van andere regels, zoals een onderkapitalisatieregel. In 2008 werd die onderkapitalisatieregel afgeschaft en vervangen door een nieuwe maatregel die de renteaftrek beperkte tot 30% van de fiscale EBITDA, vergelijkbaar met de earningsstrippingmaatregel uit de latere ATAD-richtlijn. De huidige earningsstrippingmaatregel in Italië, zoals geïmplementeerd onder de ATAD-richtlijn, handhaaft deze 30%-grens. Daarnaast kent Italië geen drempel.

Het is onduidelijk of Italië te maken heeft met fragmentatieproblematiek binnen de earningsstrippingmaatregel. Ook zijn er geen signalen dat de Italiaanse wetgever specifieke maatregelen heeft genomen om mogelijke fragmentatie tegen te gaan, zoals een antifragmentatiemaatregel. Dit betekent echter niet dat fragmentatie niet voorkomt in Italië.

Zweden

De Zweedse belastingwetgeving bevat meerdere renteaftrekbepankingen die als doel hebben om belastingontwijking tegen te gaan. In het kader van dit onderzoek is allereerst de generieke renteaftrekbepanking relevant die met ingang van 2019 ook in Zweden wordt toegepast. Deze regel bepaalt dat het saldo aan renten

afteikbaar is tot het hoogste van 30% van de EBITDA en SEK 5 miljoen (ongeveer € 450.000)¹⁵.

Er zijn geen signalen dat in Zweden belastingconstructies voorkomen waarbij door middel van fragmentatie van entiteiten misbruik wordt gemaakt van de generieke renteaftrekbepierking. Mogelijk kan dit worden verklaard door de lage drempel. Bij een lagere drempel voor de earningsstrippingmaatregel moeten rentelasten over meer entiteiten verdeeld worden om een belastingvoordeel te behalen.

2.3 Beter vergelijkbare landen

Bezien vanuit de beleidsruimte die de lidstaten hebben genomen bij het implementeren van de generieke renteaftrekbepierking, zijn er landen die zich beter lenen voor een vergelijking met Nederland. Het gaat hierbij om landen die – net als Nederland – een lager EBITDA-percentage of lagere drempelwaarde hanteren dan de richtlijn voorschrijft en niet hebben gekozen voor het implementeren van een groepsuitzondering. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan Portugal, Roemenië, Slovenië en Spanje. De wijze waarop deze landen de generieke renteaftrekbepierking in hun nationale wetgeving hebben geïmplementeerd leidt echter niet tot andere inzichten. Er zijn geen signalen dat de betreffende landen specifieke antimisbruikmaatregelen hebben geïmplementeerd om belastingconstructies tegen te gaan waarbij de generieke renteaftrekbepierking wordt ontweken. Op basis van de vergelijking met deze landen kunnen derhalve geen conclusies worden getrokken voor het tegengaan van fragmentatie in Nederland.

3. Conclusie

De motie van de leden Van Eijk en Vermeer verzoekt het kabinet inzichtelijk te maken of, en, zo ja, welke antimisbruikmaatregelen andere EU-landen hebben geïmplementeerd om belastingconstructies waarbij misbruik wordt gemaakt van de generieke renteaftrekbepierking te bestrijden. Het onderzoek heeft zich in het bijzonder gericht

¹⁵ Er is een voorstel aanhangig om de drempel te verhogen naar SEK 25 miljoen (ongeveer € 2 miljoen).

op het misbruik van de drempel in de earningsstrippingmaatregel waarbij rentelasten worden verdeeld over verschillende lichamen opdat de earningsstrippingmaatregel de rentelasten niet in aftrek beperkt (fragmentatie).

Op basis van dit onderzoek is naar voren gekomen dat de fragmentatieproblematiek in ieder geval ook speelt in Duitsland en in het bijzonder in de vastgoedsector. Dit signaal is heel vergelijkbaar met de signalen van de Belastingdienst, zoals uiteengezet in paragraaf 1.3. De implementatie van de earningsstrippingmaatregel in Duitsland verschilt echter aanzienlijk van de Nederlandse implementatie. Waar Nederland de earningsstrippingmaatregel robuust heeft geïmplementeerd, kent Duitsland een implementatie die meer aansluit bij de minimumeisen voor earningsstrippingmaatregel die zijn vastgelegd in de ATAD-richtlijn. Dit betekent dat renteaftrek onder de Duitse earningsstrippingmaatregel minder snel zal worden beperkt. Zo kent de Duitse earningsstrippingmaatregel bijvoorbeeld een groepsuitzondering en een uitzondering voor opzichzelfstaande entiteiten. Deze uitzonderingen voorkomen echter niet dat fragmentatie ook in Duitsland plaatsvindt.

Ten aanzien van de overige EU-lidstaten zijn geen concrete signalen over fragmentatie naar voren gekomen in het onderzoek. Desalniettemin zijn een aantal observaties gedaan die in het kader van de fragmentatieproblematiek noemenswaardig zijn.

Zo hebben onder meer België en Denemarken een maatregel geïmplementeerd die tot gevolg heeft dat fragmenteren binnen een concern geen toegevoegde waarde heeft, indien het doel is om meermaals gebruik te maken van de door de drempel geboden aftrekruimte. Deze maatregel vertoont sterke gelijkenissen met het aangehaalde amendement van het lid Maâtoug c.s. voor het nemen van een antifragmentatiemaatregel door middel van de introductie van een nieuw concernbegrip. Een dergelijke maatregel is

bezwaarlijk voor de uitvoering en leidt tot een toename van de complexiteit van het stelsel. De uitvoeringsgevolgen zijn afhankelijk van de vormgeving en zullen moeten worden beoordeeld met een uitvoeringstoets.

Daarnaast is naar voren gekomen dat onder meer Finland voorwaarden heeft verbonden aan de toepassing van de drempel in de earningsstrippingmaatregel. Deze voorwaarden houden verband met de vraag of en in hoeverre de belastingplichtige is gefinancierd met vreemd vermogen dat is verstrekt door verbonden lichamen of natuurlijk personen. De in het Belastingplan 2025 voorgestelde antifragmentatiemaatregel hield ook een voorwaardelijke toepassing van de drempel in de earningsstrippingmaatregel in, maar hield verband met de vraag of en in hoeverre een lichaam verhuurd vastgoed bezit en niet met de mate van financiering door middel van verbonden leningen. Het laat zich denken dat een maatregel naar het voorbeeld van Finland van betekenis kan zijn in het bestrijden van belastingconstructies waarbij de generieke renteaftrekbeperking wordt ontweken. Het dient nader te worden gezien of dit daadwerkelijk het geval is.

Het feit dat in Zweden geen signalen van fragmentatie bekend zijn, kan mogelijk worden verklaard door de hoogte van de drempel in de earningsstrippingmaatregel. Met een bedrag van € 450.000 is deze drempel laag in vergelijking met andere EU-lidstaten. Een lage drempel heeft tot gevolg dat rentelasten over meer entiteiten verdeeld moeten worden om een belastingvoordeel te behalen. Omdat fragmentatie doorgaans ook kosten met zich mee brengt – bijvoorbeeld oprichtingskosten – is er een drempelbedrag waarbij fragmentatie niet meer loont.

In het oorspronkelijke signaal vanuit de Belastingdienst wordt als oorzaak van het uithollen van de Nederlandse belastinggrondslag onder andere een link gelegd met de omzetting van eigen in vreemd vermogen door de beleggers in de gefragmenteerde vennootschappen. In het licht hiervan zou een oplossing verkend kunnen worden langs de lijn van

een strengere specifieke renteaftrekbeperking ten aanzien van schulden van verbonden lichamen of natuurlijk personen. Dit soort antimisbruikregelingen kan namelijk tot gevolg hebben dat fragmentatie geen belastingvoordeel oplevert. Specifieke renteaftrekbeperkingen zouden de facto als een antifragmentatiemaatregel kunnen uitwerken.

Naar aanleiding van deze observaties ben ik voornemens om nader onderzoek te doen naar maatregelen om ontwijking van de generieke renteaftrekbeperking door fragmentatie tegen te gaan. Daarbij wil ik drie mogelijke maatregelen nader bezien. Ten eerste of en in hoeverre het mogelijk is om voor de toepassing van de drempel in de earningsstrippingmaatregel een uitvoerbaar concernbegrip te introduceren. Ten tweede een maatregel naar het voorbeeld van het Finse model, inhoudende dat de drempel wordt beperkt afhankelijk van de mate van financiering met vreemd vermogen dat is verstrekt door verbonden lichamen of natuurlijk personen. Tenslotte een maatregel langs de lijn van een strengere specifieke renteaftrekbeperking ten aanzien van schulden van verbonden lichamen of natuurlijk personen. Ik zal u hierover uiterlijk eind 2025 informeren.

De staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen