No.W04.16.0178/I 's-Gravenhage, 5 september 2016

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2016, no.2016001256, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II naar aanleiding van de evaluatie van de verhuurderheffing, met memorie van toelichting.

Verhuurders van goedkope huurwoningen (voornamelijk woningcorporaties) betalen een bijzondere belasting over de waarde van hun woningbezit, de zogeheten verhuurderheffing. De verhuurders kunnen bepaalde investeringen op de heffing in mindering brengen. Dit stelsel van heffingsverminderingen is voor vier jaar vastgesteld en loopt eind 2017 af.[[1]](#footnote-1) Het wetsvoorstel strekt ertoe die verminderingen met twee jaar te verlengen en verder uit te breiden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering aangewezen voor de keuze voor een nieuwe vrijstelling voor aangekocht bezit in gemengde complexen en dat twee voorgestelde maatregelen niet als steunmaatregelen kunnen worden aangemerkt. Verder adviseert zij de toegankelijkheid van de regeling te verbeteren.

1. Nieuwe vrijstelling voor aangekocht bezit in gemengde complexen

Voorgesteld wordt om één categorie huurwoningen tijdelijk niet mee te tellen bij de berekening van de verhuurderheffing. Het gaat om woningen:

* die liggen in een krimpregio,
* die in eigendom worden verkregen door een toegelaten instelling in 2017, 2018 of 2019,
* die deel uitmaken van een complex waarin de verhuurder op 1 januari 2017 huurwoningen in bezit had, en
* waarvoor de verhuurder een verklaring heeft van de minister.[[2]](#footnote-2)

a. *Noodzaak van de vrijstelling*

Uit de voorgestelde tekst blijkt niet waarom juist de aankoop van woningen onder deze voorwaarden zo wenselijk wordt gevonden dat het een vrijstelling rechtvaardigt. Volgens de toelichting gaat het om krimpregio’s waarin zich twee ontwikkelingen voordoen: er is een overschot aan particuliere woningen in het goedkope segment die langdurig te koop staan, en er is een tijdelijke toename van de vraag naar (goedkope) huurwoningen, die waarschijnlijk weer zal worden gevolgd door een overschot aan huurwoningen.

De Afdeling merkt op dat het in de rede ligt dat woningcorporaties in hun bedrijfsvoering inspelen op tijdelijke onevenwichtigheden in de markt. In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom desondanks een fiscale stimulans noodzakelijk is. Gelet daarop adviseert de Afdeling de noodzaak van het creëren van een vrijstelling nader te motiveren.

b. *Staatssteun*

In haar advies over de invoering van de verhuurderheffing merkte de Afdeling op dat de heffingsvermindering een voordeel is voor bepaalde woningbouwcorporaties dat direct uit staatsmiddelen wordt toegekend. De Afdeling sloot niet uit dat dit voordeel als een steunmaatregel moet worden aangemerkt,[[3]](#footnote-3) en adviseerde daarom in overleg te treden met de Europese Commissie. De regering gaf als antwoord dat het gaat om compensatie voor de kosten die worden gemaakt voor specifiek aangegeven activiteiten die als een dienst van algemeen economisch belang worden opgedragen aan alle verhuurders conform de randvoorwaarden van het Vrijstellingsbesluit DAEB, een regeling van de Europese Commissie.[[4]](#footnote-4)

Dat de heffingsverminderingen onder het Vrijstellingsbesluit kunnen worden gerekend acht de Afdeling niet onaannemelijk.[[5]](#footnote-5) Dat kan echter anders liggen voor de nu voorgestelde “vrijstelling voor aangekocht bezit in gemengde complexen”. Eén van de voorwaarden van het Vrijstellingsbesluit is dat het compensatiebedrag (de staatssteun) niet hoger is dan hetgeen nodig is ter dekking van de nettokosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, met inbegrip van een redelijke winst. De nettokosten zijn het verschil tussen de kosten en de inkomsten.[[6]](#footnote-6) Volgens de toelichting kan het bedrag nooit bovenmatig zijn in relatie tot de kosten van de investering, gezien de beperkte looptijd van de vrijstelling (5 jaar) en het feit dat het nooit kan gaan om een vrijstelling van meer dan de verschuldigde belasting.[[7]](#footnote-7)

De Afdeling merkt op dat het aanschaffen van woningen die bewoond blijven niet snel een zware verliespost zal zijn, zoals het geval is bij het slopen van een woning. Tegenover de koopprijs (die onder de gegeven omstandigheden laag zal zijn) staat immers de waarde van de woning, waarover bovendien huuropbrengsten worden geïncasseerd. Indien het complex niet wordt gesloopt maar gerenoveerd, kunnen de huuropbrengsten nog stijgen. Dat betekent dat de nettokosten laag kunnen zijn, eventueel zelfs lager dan de inkomsten. Daarmee staat niet vast dat de vrijstelling voldoet aan het Vrijstellingsbesluit.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting dragend te motiveren dat de genoemde maatregelen niet als steunmaatregelen kunnen worden aangemerkt. Indien dat niet mogelijk is, adviseert zij af te zien van de maatregel.

c. *Voorwaarden voor de vrijstelling*

De voorgestelde nieuwe vrijstelling heeft betrekking op krimpregio’s. In de krimpregio’s geldt reeds een vermindering op de verhuurdersheffing voor de sloop van woningen.[[8]](#footnote-8) De in dit wetsvoorstel voorgestelde vrijstelling voegt hieraan nog een extra fiscaal voordeel toe. Niet duidelijk is waarom is gekozen voor een combinatie van twee fiscale instrumenten voor feitelijk dezelfde activiteit.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de keuze voor een combinatie van fiscale voordelen bij de sloop van woningen in krimpregio’s nader te motiveren en zo nodig het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

*d. Uitvoerbaarheid*

Verder wijst de Afdeling erop dat de regeling niet eenvoudig is uit te voeren:

* om de regeling te kunnen uitvoeren moet een apart bestand worden aangelegd waaruit blijkt dat de verhuurder op 1 januari 2017 huurwoningen in het complex in bezit had. Dit betekent volgens de toelichting een lastenstijging van € 1,25 miljoen voor de verhuurders en een stijging van de uitvoeringslasten bij de overheid van € 0,4 miljoen per jaar,[[9]](#footnote-9)
* het begrip “complex” is complex. Volgens de toelichting kan het gaan om een flatgebouw, maar ook om woningen die op een bepaalde wijze één geheel zijn. In alle gevallen zal het een groep van bij elkaar horende gebouwen betreffen die een bouwkundige eenheid vormen, en die “vaak” bepaalde voorzieningen gemeenschappelijk hebben. Ook rijtjeshuizen kunnen worden aangemerkt als complex, zolang er sprake is van fysieke verbondenheid.[[10]](#footnote-10)

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de regeling te verduidelijken en zo mogelijk te vereenvoudigen.

2. Verhoging heffingsvrije voet en selectieve begunstiging

De voorgestelde verhoging van de heffingsvrije voet van tien naar vijfentwintig woningen wordt gemotiveerd door dalende kosten voor administratie en toezicht alsmede dalende administratieve lasten voor verhuurders.

De Afdeling acht het als zodanig acceptabel om uit een oogpunt van administratieve doelmatigheid een drempel of heffingsvrije voet te hanteren.[[11]](#footnote-11) De toelichting voegt daaraan echter toe dat “vooral kleinere verhuurders minder mogelijkheden hebben om de verhuurderheffing in te passen in de bedrijfsvoering.” Dat mondt vervolgens uit in de opmerking dat “met dit wetsvoorstel ook (wordt) voorzien in een tegemoetkoming voor hofjes”.[[12]](#footnote-12)

De Afdeling leidt hieruit af dat de verhoging samenhangt met meer dan alleen administratieve doelmatigheid. Zij acht de verhoging van de heffingsvrije voet dan ook niet zonder risico, omdat deze gezien kan worden als exploitatiesteun voor kleinere verhuurders, zoals de genoemde hofjes. Daarmee kan de maatregel worden aangemerkt als een selectieve begunstiging.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de tekst en toelichting zodanig te formuleren dat geen sprake kan zijn van een selectieve begunstiging. Indien dat niet mogelijk is, adviseert zij af te zien van de maatregel.

3. Toegankelijkheid van de regeling

In de geldende wet is de heffingsvermindering vormgegeven in bepalingen die met elkaar verbonden zijn door een groot aantal verwijzingen.[[13]](#footnote-13) In het voorstel wordt die systematiek verder gecompliceerd, met als gevolg dat de regeling vrijwel onhanteerbaar wordt. De investeringen waarvoor een heffingsvermindering geldt worden opgesomd in artikel 1.2, tweede lid, onderdeel b. De hoogte van de vermindering staat, per activiteit, opgesomd in artikel 1.11, eerste lid. De gemeenten of de gebieden waarvoor elk van de verminderingen geldt worden genoemd in artikel 1.11, tweede lid, en in de bijlage. De periode waarin de vermindering geldt is geregeld in artikel 1.11, tweede lid. De vereiste minimale investeringskosten worden genoemd in artikel 1.11, derde lid. De uiterste termijn voor indiening van een voorgenomen investering wordt geregeld in artikel 1.12, eerste lid. De termijn waarin de voorlopige investeringsverklaring vervalt is geregeld in artikel 1.12, vierde lid.

Om te achterhalen welke vereisten in het concrete geval van toepassing zijn moet van elk van die bepalingen kennis worden genomen. Daarbij worden de verschillende investeringen meestal niet materiaal aangeduid, maar alleen met een formele verwijzing (bijvoorbeeld “investeringen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, e en i, die zijn gerealiseerd op of na 1 januari 2014 en investeringen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, die zijn gerealiseerd op of na 1 januari 2017”).

De Afdeling adviseert dit deel van de regeling te vereenvoudigen dan wel op te nemen in een tabel of ten minste een tabel in de toelichting op te nemen.[[14]](#footnote-14)

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.16.0178/I

* In artikel I, onderdeel D, tweede lid, onderdeel a, “investeringen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, e en i” wijzigen in: investeringen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, e en h.
* De bijlage bij het wetsvoorstel aanpassen aan de Wet samenvoeging gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel.

1. Zie hierover het advies van de Afdeling advisering van 4 september 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33 756, nr. 4). [↑](#footnote-ref-1)
2. Voorgesteld artikel 1.6, tweede lid. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II 2013/14, 33 756, nr. 4, punt 2.2 van advies en nader rapport. Het Vrijstellingsbesluit DAEB is het besluit van de Europese Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen, PB 2012, L 7. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 3 maart 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:404, r.o. 3.7: “De omstandigheid dat een belastingmaatregel de ene partij zwaarder treft dan een ander is inherent aan belastingheffing en is op zichzelf onvoldoende om van ongeoorloofde staatssteun te kunnen spreken.” [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 5, eerste en tweede lid, van het Vrijstellingsbesluit. [↑](#footnote-ref-6)
7. Toelichting, paragraaf 3 (Diensten van algemeen economisch belang), opsomming, derde en achtste bullit. [↑](#footnote-ref-7)
8. Op dit moment €15.000 per gesloopte huurwoning bij een investering van ten minste € 37.500. [↑](#footnote-ref-8)
9. Toelichting, paragraaf 5 (Uitvoeringsaspecten) en 6 (Gevolgen voor bedrijfsleven en burger). [↑](#footnote-ref-9)
10. Toelichting op artikel I, onderdee l C. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zie randnr. 122 van de Mededeling van de Commissie over het begrip ‘staatssteun’, PB 2016, C 262. [↑](#footnote-ref-11)
12. Toelichting, paragraaf 2.3 (Verhogen heffingsvrije voet van tien naar vijfentwintig woningen). [↑](#footnote-ref-12)
13. Zo is niet duidelijk waarom de bedragen voor de heffingsvermindering en die voor de minimale investering zijn ondergebracht in verschillende artikelleden (artikel 1.1, eerste en derde lid), en waarom de categorieën van investeringen in het ene geval materieel worden omschreven, terwijl in het andere geval formeel wordt verwezen naar artikel 1.2, tweede lid, onderdeel b. [↑](#footnote-ref-13)
14. Vergelijk R.W. Overhoff & L.J. Molenaar, *In de regel beslist. Een beschouwing over regelgeving met behulp van beslissingstabellen*, ’s-Gravenhage 1991. [↑](#footnote-ref-14)