

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

## Titel:

Herziening btw-aftrek bij diensten aan onroerende zaken

## ∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- Ondernemers die vastgoed laten verbouwen met het doel om deze btw-vrijgesteld te verhuren.
- De Belastingdienst (BD) die de voor de btw relevante activiteiten van deze ondernemers moet beoordelen.
- Het Ministerie van Financiën (FIN) dat verantwoordelijk is voor btw-wetgeving.
- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) dat verantwoordelijk is voor de woningbouwsector.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

- Ondernemers die van de belastingbesparende structuur gebruik maken.
- De belastingadviseurs die over de belastingbesparende structuur adviseren.
- De BD die deze belastingbesparende structuur probeert aan te pakken.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

- Er is contact gezocht met BZK, EZK en BD. De BD is actief betrokken bij de vormgeving van de maatregel.
- D.m.v. internetconsultatie wil FIN andere stakeholders bij dit traject betrekken. Na de consultatie worden belangen afgewogen en zal een stakeholderbijeenkomst plaatsvinden.

## 1. Wat is het probleem?

- a) Wat is het probleem?

- Met name bij de verbouwing van panden naar woningen wordt gebruik gemaakt van een belastingstructuur die nu niet voldoende effectief bestreden kan worden door de Belastingdienst.
- Deze "short stay structuur" werkt, kort samengevat, als volgt: een ondernemer verbouwt een pand tot woningen met de bedoeling om de woningen als zodanig te (gaan) verhuren. Deze verhuur is vrijgesteld van btw. Die voorgenomen btw-vrijgestelde verhuur heeft tot gevolg dat hij geen recht op vooraftrek heeft van de btw die over de verbouwingkosten wordt berekend. Daarom kiezen sommige ondernemers ervoor om de woningen eerst (direct na de verbouwing) kortstondig btw-belast te verhuren. Deze btw-belaste verhuur geeft alsdan het recht om de voorbelasting op de verbouwingkosten volledig af te trekken. Als een ondernemer vervolgens in het volgende jaar overgaat tot btw-vrijgestelde verhuur van de woningen, blijft het aftrekrecht in stand, zodat er (onbedoeld) geen btw drukt op de verbouwing.
- Andersom betekent dit dat een ondernemer die een verbouwing in eerste aanleg bezigt voor vrijgestelde prestaties, niet alsnog een gedeeltelijk recht op aftrek krijgt indien hij deze dienst later toch voor belaste prestaties aanwendt.
- Er bestaat hierdoor geen gelijk speelveld tussen ondernemers die onroerende zaken na een verbouwing verhuren.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

- De btw maakt onderscheid tussen btw-belaste en btw-vrijgestelde prestaties.
- Ondernemers mogen de btw op ingekochte prestaties terugvragen voor zover deze prestaties worden gebruikt voor btw-belaste prestaties van de ondernemer (aftrek van voorbelasting).
- In sommige gevallen wordt dit aftrekrecht herzien over een reeks van jaren. Deze herzieningsregeling is onder andere van toepassing op de levering van onroerende zaken.
- Voor diensten geldt geen vergelijkbare herzieningsregeling. Dat betekent dat het aftrekrecht alleen wordt bepaald in het jaar dat een dienst in gebruik wordt genomen. Is de dienst bestemd voor een btw-belaste prestatie dan mag de ondernemer de voorbelasting in aftrek brengen. Gebruikt hij de dienst later alsnog voor btw-vrijgestelde prestaties, dan blijft het aftrekrecht in principe ongewijzigd.
- Sommige ondernemers maken bij (dure) verbouwingen oneigenlijk gebruik van het ontbreken van herziening bij diensten.

c) Wat is de omvang van het probleem?

De Belastingdienst ervaart de aanpak van de belastingbesparende structuur als problematisch en merkt op dat dit een veelvoorkomende structuur is. Het ongelijke speelveld dat ontstaat, werkt ook concurrentieverstorend voor ondernemers.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

- De Belastingdienst bestrijdt deze belastingbesparende structuur op basis van huidige wet- en regelgeving. Dit is echter beperkt succesvol.
- De bestrijding van deze structuur legt een groot beslag op de handhaving capaciteit van de Belastingdienst.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

- Wanneer niet wordt ingegrepen, zullen ondernemers hun belastingbesparende structuren blijven voortzetten en blijft de huidige situatie in stand, met als gevolg een substantiële derving van overheidsinkomsten en het in stand houden van een ongelijk speelveld tussen ondernemers die wel en niet van de belastingbesparende structuur gebruik (wensen te) maken.
- Aangezien er voor ondernemers geen *incentive* is om uit eigen beweging met deze belastingbesparende structuur te stoppen, en de huidige wet- en regelgeving onvoldoende blijkt om de structuur te bestrijden, is overheidsinterventie d.m.v. een aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk.

## 2. Wat is het beoogde doel?

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het tegengaan van een belastingbesparende structuur met kortdurende verhuur en, meer algemeen, het creëren van een gelijk spelveld tussen ondernemers die onroerende zaken verhuren.

b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

Het behalen van de beleidsdoelen heeft positieve invloed op SDG 10. Deelnemers aan de belastingbesparende structuur kunnen onbedoelde btw-aftrek claimen waardoor zij ongewenst bevoordeeld worden. Door deze structuur te bestrijden ontstaat een gelijk spelveld wat bijdraagt aan een eerlijkere belastingheffing.

### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Aangezien de belastingbesparende structuur mogelijk wordt gemaakt door (oneigenlijk) gebruik van de geldende btw-regelgeving, is het logisch om de oplossing ook binnen de btw-regelgeving te zoeken. In het voortraject zijn daarvoor twee oplossingsrichtingen onderzocht:

- 1) Aangrijpen bij de oorzaak: het aftrekrecht niet alleen afhankelijk maken van het gebruik van de onroerende zaak direct na een verbouwing (momentopname) of
- 2) Aangrijpen bij het gebruikte middel: een verandering in de voorwaarden voor kortdurende, btw-belaste verhuur (in de praktijk vaak "short stay" genoemd).

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

De twee aangrijpingspunten hebben tot de volgende beleidsopties geleid:

- 1) De introductie van een herzieningstermijn op bepaalde diensten aan onroerende zaken en
- 2) Het beperken van de btw-definitie voor kortdurende verhuur van woningen i.h.k.v. een vakantiebestedingsbedrijf tot een maximale termijn (nachtentermijn).

- c) Wat is de beleidstheorie (doelenboom) per kansrijke beleidsoptie?

**Optie 1: Herzieningstermijn op diensten aan onroerende zaken**

Strategisch doel: Het creëren van een gelijk spelveld tussen ondernemers die onroerende zaken na een verbouwing verhuren.

Operationeel doel: Het aantal belastingbesparende structuren met kortdurende verhuur verminderen.

Resultaten: Introductie van een herzieningstermijn voor bepaalde diensten aan onroerende zaken.

Activiteiten: Wetswijziging (Wet OB 1968) en wijziging van de lagere regelgeving (Uitv.besch. OB 1968)

**Optie 2: Nachtentermijn voor kortdurende verhuur**

Strategisch doel: Het creëren van een gelijk spelveld tussen ondernemers die onroerende zaken na een verbouwing verhuren.

Operationeel doel: Het aantal belastingbesparende structuren met kortdurende verhuur verminderen.

Resultaten: Het beperken van de btw-definitie voor kortdurende verhuur tot een maximale termijn.

Activiteiten: Wetswijziging (Wet OB 1968) en wijziging van de lagere regelgeving (Uitv.besch. OB 1968)

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

### **Optie 1: Herzieningstermijn op diensten aan onroerende zaken**

- Door de introductie van een herzieningstermijn op bepaalde diensten aan onroerende zaken wordt het btw-aftrekrecht niet alleen bepaald door de (wel of niet btw-belaste) functie die de onroerende zaak direct na de verbouwing gaat vervullen. In plaats daarvan wordt de verbouwde onroerende zaak ook ná het jaar van ingebruikname van de dienst nog vier boekjaren gevolgd en de btw-aftrek (gedeeltelijk) herzien indien het gebruik binnen deze termijn wijzigt van btw-belast naar btw-vrijgesteld of vice versa.
- Het gebruik van de belastingbesparende structuur door kortdurende verhuur biedt een ondernemer daarmee slechts beperkt financieel voordeel. Zodra hij (binnen de herzieningstermijn) overgaat tot btw-vrijgestelde verhuur moet hij de btw-aftrek herzien.
- Een herzieningstermijn voor diensten aan onroerende zaken is nieuw, maar sluit aan bij de btw-behandeling die al geldt bij de aftrek van btw voor (on)roerende investeringsgoederen. Deze maatregel zal invloed hebben op het bedrijfsleven. Ondernemers die de bedoelde diensten aan onroerende zaken afnemen, zullen voortaan in hun boekhouding rekening moeten houden met de herzieningstermijn. Dit leidt tot een extra administratieve last. Overigens worden dergelijke diensten veelal ook vóór de inwerkingtreding van dit voorstel om andere (fiscale/boekhoudkundige) redenen al apart geadministreerd. Het bijhouden in de administratie om de herzieningstermijnen te volgen, is een essentieel en onvermijdelijk onderdeel van de gekozen methode om de diensten aan onroerende zaken gelijk te stellen aan investeringsgoederen. Door aan te sluiten bij de bestaande methodiek van btw-herziening voor (on)roerende investeringsgoederen, wordt gemeend dat de aanvullende administratieve last zo beperkt mogelijk blijft.

### **Optie 2: Nachtermijn voor kortdurende verhuur**

- Bezien is om de btw-definitie voor kortdurende verhuur van woningen i.h.k.v. een vakantiebestedingsbedrijf (als uitzondering op de btw-vrijgestelde verhuur van woningen) te beperken tot een maximale termijn, een zogenoemde nachtermijn. Wanneer het aantal aaneengesloten overnachtingen de nachtermijn overschrijdt, wordt de verhuur wettelijk niet langer als kortdurend beschouwd (en dus btw-vrijgesteld gekwalificeerd).
- Deze maatregel is echter minder doeltreffend en doelmatig gebleken dan optie 1. Het hanteren van een nachtermijn zou de te bestrijden structuur namelijk onvoldoende tegengaan. Zo blijft het dan mogelijk (zij het in een korter, maar nog steeds 'stuurbaar', tijdsbestek) om kortdurende verhuur toe te passen zonder mogelijkheid om de in aftrek gebrachte btw te herzien, indien alsnog wordt overgegaan tot btw-vrijgestelde verhuur. Hierdoor zou de maatregel zeer beperkt doeltreffend worden.
- Bovendien heeft het hanteren van een nachtermijn voor kortdurende verhuur ook gevolgen voor andere situaties, zoals het verblijf in hotels of pensions gedurende langere periodes. Een dergelijke maatregel zou kunnen resulteren in van btw-vrijgestelde prestaties door bijvoorbeeld hotelondernemers, hetgeen gevolgen zou hebben voor hun recht op btw-aftrek. Ook zou dit leiden tot een complexere administratie voor die ondernemers. Dit nadeel zou afdoen aan de doelmatigheid van de maatregel.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De volgende toetsen zijn van toepassing: Regeldruktoets, doenvermogenstoets, uitvoeringstoets, bedrijfseffectentoets en MKB-toets. Deze toetsen zijn of zullen worden uitgevoerd en toegelicht in de Memorie van Toelichting.

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

a) Wat is het voorstel?

Gekozen is voor optie 1, d.w.z. het in de btw-wetgeving opnemen van een herzieningsmogelijkheid op bepaalde diensten aan onroerende zaken. In dat geval worden deze diensten vijf jaar (inclusief het jaar van ingebruikneming) 'gevolgd' zodat de btw-aftrek in die periode in overeenstemming is met het daadwerkelijke gebruik van het pand. Indien in die termijn het gebruik wijzigt van btw-belast naar btw-vrijgesteld of vice versa, wordt de oorspronkelijke btw-aftrek herzien en moet de btw (deels) worden terugbetaald respectievelijk ontstaat alsnog een recht op gedeeltelijke aftrek.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving);
- brede maatschappelijke impact?

Om de ondernemers de gelegenheid te bieden op te volgen van dit voorstel te anticiperen, is een overgangsregeling opgenomen in de vorm van een uitgestelde ingangsdatum.

Bij de definitie van diensten aan onroerende zaken wordt er om uitvoeringstechnische redenen geen onderscheid gemaakt tussen diensten ten behoeve van onderhoud respectievelijk verbetering van een pand. Dit voorkomt discussies over de precieze aanleiding voor en het doel van deze diensten.

Er is gekozen om een drempelbedrag in te voeren om te voorkomen dat kleine(re) diensten onder de maatregelen vallen. Het invoeren van het drempelbedrag moet er niet alleen voor zorgen dat de maatregel effectief is, maar dat het blijft voorbehouden aan situaties waarin geen twijfel hoeft te bestaan over het duurzame karakter van deze diensten en waarin een belastingbesparende structuur financieel interessant kan zijn. Bovendien zorgt deze grens voor een juiste balans tussen het beoogd effect van de maatregel en het zoveel mogelijk voorkomen van onnodige lastenverzwaring.

Voor het overige verwijzen wij naar de paragraaf doelmatigheid en doeltreffendheid in het voorstel.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Dit wetsvoorstel zal een toename van administratieve lasten voor de ondernemers met zich meebrengen en voor sommige ondernemers ook financiële gevolgen hebben.

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

Na vijf jaren zal een beleidsevaluatie plaatsvinden waarin de volgende vragen beantwoord zullen worden: 1) Welk effect heeft de maatregelen gehad op de structuur met kortdurende verhuur en is door de maatregel sprake van een gelijk spelveld tussen ondernemers die hun panden verbouwen en vervolgens gebruiken voor btw-vrijgestelde prestaties? 2) In hoeverre heeft de maatregel geleid tot een prijsverhoging in de huursector?