
Vergaderjaar 2024-2025

36 602 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2025)

AB **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN - FISCALITEIT,
BELASTINGDIENST EN DOUANE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2025

Tijdens de behandeling van het pakket Belastingplan 2025 in de Tweede Kamer is een motie van het lid Van Eijk aangenomen. De motie verzoekt om onderzoek te doen naar hoe Nederland een nieuw systeem van duurzame innovatiekredieten kan vormgeven.¹ In de motie wordt geconstateerd dat de innovatiebox minder geschikt is om startups en scale-ups te stimuleren, dat steeds meer landen met verhandelbare belastingtegoeden werken en het belangrijk is om in het Nederlandse investerings- en groeiklimaat te blijven investeren. Bij de behandeling van het pakket Belastingplan 2025 in de Eerste Kamer heb ik op verzoek van het lid Geerdink toegezegd bij dit onderzoek ook de tonnageregeling te betrekken. Tot slot heb ik toegezegd deze brief ook aan de Eerste Kamer te doen toekomen.²

In het rapport “Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel” zijn reeds de kaders omschreven voor een maatregel in de vorm van een kwalificerend restitueerbaar belastinggoed.³ In mijn brief van 25 oktober 2024⁴ ben ik onder andere ingegaan op de hoofdlijnen van de minimumbelasting (Pijler 2) en de invloed daarvan op (bestaande) fiscale regelingen, subsidies en kwalificerende belastingtegoeden.⁵ Ook is daarin al benoemd dat Nederland verschillende fiscale (en niet-fiscale) regelingen kent om ondernemers te stimuleren om te investeren. Daartoe behoort geen fiscale regeling die als een kwalificerend belastinggoed kan worden aangemerkt. Verder worden enkele afwegingen genoemd die van belang zijn voor het introduceren van kwalificerende belastingtegoeden.

Om de meerwaarde van een systeem van (fiscale) innovatiekredieten in te schatten, zet ik in deze brief, mede namens de minister van Economische Zaken (EZ), allereerst in algemene zin het belang van een aantrekkelijk ondernemingsklimaat en fiscaliteit uiteen. Vervolgens wordt nader ingegaan op kwalificerende belastingtegoeden en hun interactie met de Wet minimumbelasting 2024 en het fiscale regime voor de scheepvaart. Daarnaast wordt een omschrijving gegeven van diverse huidige fiscale regelingen om innovatie en verduurzaming in Nederland te stimuleren. Hierbij komt ook de periodieke rapportage van het innovatiebeleid dat de minister van EZ momenteel uitvoert aan de orde. Ik zal deze brief afsluiten met een korte conclusie.

1. Belang ondernemingsklimaat en fiscaliteit

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 103.

² Handelingen I 2024/25, nr. 12, item 13, p. 12.

³ Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr. 180, bijlage 6, fiche C08, p. 62-63.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 214, brief naar aanleiding van een aangenomen motie van het lid Geerdink c.s. (Kamerstukken I 2023/24, 36418, AA) en een toezegging aan het lid Maatoug (Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr. 180, p. 111-112).

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 214.

Een aantrekkelijk ondernemingsklimaat is een belangrijke randvoorwaarde om de betekenis die het bedrijfsleven heeft voor economie en maatschappij te ondersteunen en te versterken. Het belastingstelsel is een belangrijk onderdeel van het ondernemingsklimaat. Zo heeft het belastingstelsel bijvoorbeeld impact op de investeringsbereidheid van ondernemers en de toegang van ondernemers tot arbeid en kapitaal. Hierbij spelen verschillende factoren naast fiscaliteit een belangrijke rol, zoals de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld hoog opleidingsniveau en sterke technische universiteiten), infrastructuur (bijvoorbeeld hoge logistieke kwaliteit), regel- en wetgeving (bijvoorbeeld relatief effectieve overheid) en de leefomgeving (bijvoorbeeld hoge mobiliteit).

Om het ondernemingsklimaat te stimuleren beschikt de overheid over verschillende instrumenten. Financiële instrumenten zijn onder meer subsidies, garanties en fiscale regelingen. Verder is naast de hoogte van de belastingdruk ook stabiliteit en voorspelbaarheid van fiscaal beleid van belang. Dat is cruciaal voor bedrijven die investeringsbeslissingen moeten nemen voor de lange termijn.

Een type fiscale regeling om het ondernemings- en vestigingsklimaat mogelijk te versterken, is een belastingtegoed (zogenoemde *tax credits*). Deze zijn recentelijk ook in het rapport van Draghi over de Europese concurrentiepositie genoemd.⁶ Bij een belastingtegoed wordt er – kort gezegd – een vermindering gegeven op de verschuldigde belasting. Hoe doelmatig en doeltreffend een dergelijk belastingtegoed in plaats van of naast reeds bestaande subsidies en fiscale faciliteiten is, is afhankelijk van de nadere invulling van een dergelijk belastingtegoed in het betreffende land en de internationale en economische context waarin deze wordt verstrekt. In Bijlage I van de Kamerbrief van 25 oktober 2024 is een breder overzicht gegeven van verschillende stimuleringsmaatregelen op het gebied van klimaat en energie in de Verenigde Staten als gevolg van de *Inflation Reduction Act* (IRA).⁷

2. De minimumbelasting

Sinds 2024 kent Nederland een nieuwe belasting, de minimumbelasting, voor groepsentiteiten van zowel multinationale groepen als binnenlandse groepen met een jaaromzet van ten minste € 750 miljoen. De minimumbelasting is opgenomen in een afzonderlijke belastingwet, de Wet minimumbelasting 2024. Deze wet strekt tot implementatie van de EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing⁸, welke richtlijn is gebaseerd op de modelregels van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Bijheffing van de minimumbelasting is alleen aan de orde indien het effectieve belastingtarief in een staat lager is dan het minimumbelastingtarief van 15%. De berekening van het effectieve belastingtarief vindt – kort gezegd – plaats door de zogenoemde gecorrigeerde betrokken belastingen te delen door het netto kwalificerende inkomen.

2a. Kwalificerende belastingtegoeden en andere landen

In de minimumbelasting wordt een onderscheid gemaakt tussen kwalificerende restitueerbare belastingtegoeden, kwalificerende verhandelbare belastingtegoeden, niet-kwalificerende restitueerbare belastingtegoeden, niet-kwalificerende verhandelbare belastingtegoeden en overige belastingtegoeden. Kwalificerende restitueerbare belastingtegoeden en kwalificerende verhandelbare belastingtegoeden worden voor de minimumbelasting in grote lijnen gelijkwaardig gezien als overheidssubsidies. Daarom worden deze belastingtegoeden aangemerkt als kwalificerend inkomen (noemer van de breuk). Deze belastingtegoeden verlagen echter het bedrag aan betrokken belastingen niet (teller van de breuk). Dit betekent dat kwalificerende belastingtegoeden een geringer neerwaarts effect hebben op het effectieve belastingtarief en derhalve minder snel of in geringer mate leiden tot een bijheffing dan een niet-kwalificerend belastingtegoed. Belastingtegoeden die niet kwalificeren, verlagen het bedrag aan betrokken belastingen (teller van de breuk) wel, maar verhogen het kwalificerend inkomen niet (noemer van de breuk). In de Kamerbrief van 25 oktober 2024⁹ wordt het verschil tussen een kwalificerend en niet-kwalificerend belastingtegoed geïllustreerd aan de hand van een aantal voorbeelden.

⁶ https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 214, p. 7-9.

⁸ Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022, tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie PbEU 2022, L 328/1.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 214, p. 7-9.

Binnen het internationaal raamwerk van de minimumbelasting hebben verschillende landen hun regels omtrent belastingtegoeden aangepast om te zorgen dat deze ook onder de minimumbelasting het gewenste beleidsdoel bereiken. Voorts zijn er landen die overwegen, dan wel hebben besloten, om belastingtegoeden te introduceren als gevolg van de introductie van de minimumbelasting. Een voorbeeld van een land met een belastinggoed is België. België kende voor de introductie van de minimumbelasting al een belastinggoed voor onderzoek en ontwikkeling. Belastingplichtigen kunnen aanspraak maken op het belastinggoed als zij investeringen doen in activa die worden gebruikt voor onderzoek en ontwikkeling van een nieuw product of technologie.¹⁰ Met ingang van 1 januari 2025 is de verrekeningsperiode van het belastinggoed van vijf jaar aangepast naar vier jaar, met daarbij de volgende overweging: “Daarbij moet opgemerkt worden dat de regering is overeengekomen de termijn van terugbetaling van het belastingkrediet voor onderzoek en ontwikkeling van vijf naar vier jaar te brengen. Op die manier wordt het belastingkrediet voor onderzoek en ontwikkeling beschouwd als een subsidie in de berekening van de 15%, en dus als inkomen, en niet als belastingvermindering”.¹¹

In Duitsland is er de zogenoemde “Forschungszulage”. Dit betreft een belastinggoed voor investeringen in onderzoek en ontwikkeling. Indien er geen belastingschulden meer openstaan om te kunnen verrekenen zal het resterende gedeelte van het goed worden uitbetaald. De hoogte van het belastinggoed kent een plafond van € 1.000.000 en vanaf 30 juni 2026 wordt het plafond verlaagd naar € 500.000.¹² In Duitsland wordt momenteel onderzocht of deze maatregel doeltreffend en doelmatig is. Het is de verwachting dat eind dit jaar de resultaten openbaar zullen worden gemaakt. Zoals hiervoor al genoemd, is de doelmatigheid en doeltreffendheid van een dergelijk belastinggoed in plaats van of naast reeds bestaande subsidies en fiscale faciliteiten afhankelijk van de nadere invulling van een dergelijk belastinggoed in het betreffende land en de internationale en economische context waarin deze wordt verstrekt.

2b. Gevolgen van de minimumbelasting

De minimumbelasting heeft in Nederland nauwelijks tot geen invloed op de effectiviteit van bestaande fiscale regelingen. In algemene zin zou de minimumbelasting een negatief effect kunnen hebben op de effectiviteit van fiscale regelingen als instrument om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Het algemene vennootschapsbelastingtarief in Nederland is echter 25,8%. Hierdoor worden belastingplichtigen in bijna alle gevallen tegen een effectief belastingtarief van meer dan 15% belast, ook wanneer zij van fiscale regelingen gebruik maken. Alleen in enkele uitzonderlijke gevallen kan desondanks het effectieve belastingtarief in de vennootschapsbelasting lager zijn dan het minimumbelastingtarief van 15%. Dat kan voorkomen in enkele specifieke situaties waarbij bijvoorbeeld de innovatiebox, het tonnageregime of de liquidatieverliesregeling van toepassing zijn. De heffing voor de minimumbelasting wordt echter bepaald over het netto kwalificerend inkomen van alle in Nederland gevestigde groepsentiteiten in een verslagjaar waarbij rekening wordt gehouden met het uitgesloten inkomen op basis van reële aanwezigheid. Omdat groepen vrijwel altijd ook winsten hebben die in Nederland niet tegen een laag effectief tarief worden belast, betekent dit dat slechts in enkele zeer specifieke gevallen het effectieve belastingtarief onder de 15% komt. Dit blijkt ook uit de raming van de opbrengsten van de binnenlandse bijheffing, die een bedrag van structureel € 55 miljoen per jaar oplevert.¹³

Naar aanleiding van mijn toezegging aan het lid Geerdink zal ik hier nog verder ingaan op het regime voor de scheepvaart. Op verzoek van de belastingplichtige wordt, in afwijking van het algemeen systeem van winstbepaling in de inkomsten- en vennootschapsbelasting, de winst uit zeescheepvaart op basis van de tonnageregeling forfaitair bepaald. Uitgangspunt hierbij vormt de tonnage van de schepen waarmee die winst wordt behaald. Als voor een schip voor de tonnageregeling wordt gekozen, geldt dit voor een periode van tien jaar. De tarieven van de forfaitaire winstbepaling zijn sinds 1996 onveranderd. Doelstelling van deze regeling is het

¹⁰ <https://financien.belgium.be/sites/default/files/downloads/121-275-w-2025-nl.pdf>

¹¹ Belgisch staatsblad 27 december 2023, volgnummers 330 en 331, https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2023/12/28_1.pdf#Page13

¹² Gewährung von Forschungszulage nach dem Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz - FZulG), p. 48. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Forschungszulagen/2023-02-07-gewaehrung-von-forschungszulage-nach-dem-gesetz-zur-steuerlichen-foerderung-von-forschung-und-entwicklung.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 36369, nr. 3, p. 56.

versterken van het maritieme cluster, het bevorderen van werkgelegenheid verbonden aan het varen onder Nederlandse vlag en het versterken van de Nederlandse concurrentiepositie. De regeling is over de periode 2014-2019 geëvalueerd.¹⁴ Uit de evaluatie volgt dat de tonnageregeling, ondanks dat het statistisch lastig aan te tonen is, doeltreffend en doelmatig is. De volgende evaluatie zal worden afgerond in 2028. In die evaluatie zal opnieuw worden gezien of en in welke mate de regeling doelmatig en doeltreffend is. De samenloop van de minimumbelasting en de tonnageregeling kan hierbij ook aan de orde komen.

Bij de behandeling van de Wet minimumbelasting 2024 is ook al aandacht voor deze samenloop gevraagd.¹⁵ De Wet minimumbelasting 2024 voorziet bij de berekening van het effectieve belastingtarief in een vrijstelling voor inkomen uit zowel de internationale scheepvaart, als uit gekwalificeerde nevenactiviteiten in de internationale scheepvaart. Destijds is benoemd dat in de Wet minimumbelasting 2024 – in overeenstemming met de OESO-modelregels – voor de definitie van “internationale scheepvaart” wordt aangesloten bij de definitie van artikel 8 OESO-modelverdrag en het commentaar daarop. De vrijstelling voor internationale scheepvaart is daarmee wereldwijd eenduidig geobjectiveerd en werkt daardoor hetzelfde voor alle internationale scheepvaartondernemingen in de wereld. Deze definitie is beperkter dan de definitie van “winst uit zeescheepvaart” voor de toepassing van de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Door verschillen tussen de genoemde definities kan inkomen uit scheepvaart worden meegenomen in het kwalificerende inkomen (de noemer van de breuk) terwijl daar – door toepassing van de bredere tonnageregeling – beperktere vennootschapsbelasting (de teller van de breuk) tegenover staat.

Door deze beperktere definitie kan het daarom voorkomen dat in enkele zeer specifieke situaties gebruikers van het tonnageregime geraakt worden door de Pijler 2-regels. Dat zou overigens ook gelden voor de toepassing van soortgelijke buitenlandse tonnageregelingen die een ruimer bereik hebben dan de definitie die volgt uit de Wet minimumbelasting 2024. In hoeverre er sprake is van belastingplichtigen die gebruik maken van de tonnageregeling en geraakt worden door de Pijler 2-regels is op dit moment nog niet bekend. Meer inzicht is mogelijk op het moment dat de multinationals en binnenlandse groepen met een jaaromzet van ten minste € 750 miljoen de bijheffing-informatieaangifte doen. Voor de toepassing van de minimumbelasting dient de eerste bijheffing-informatieaangifte uiterlijk 30 juni 2026 ingediend te worden en de termijn voor het indienen van de eerste aangifte is uiterlijk 31 augustus 2026. Wanneer de aangiftegegevens voorhanden zijn, zullen de gevolgen van de minimumbelasting voor Nederland in de jaarlijkse monitoringsbrief worden betrokken.¹⁶ Daarnaast is de verwachting dat ook de OESO de implementatie van de minimumbelasting in de verschillende jurisdicties zal monitoren.

3. Fiscale regelingen in Nederland

In Nederland kent het belastingstelsel diverse fiscale regelingen om ondernemen te stimuleren. Zo zijn er bijvoorbeeld generieke regelingen zoals een verlaagd tarief vennootschapsbelasting en in de inkomstenbelasting een mkb-winstvrijstelling. Ook zijn er gerichtere regelingen in de winstsfeer zoals regelingen die specifiek zien op het bevorderen van innovatie of het borgen van een gelijke speelveld. Een overzicht van fiscale regelingen in de winstsfeer kan worden gevonden in bijlage 11 van de Miljoenennota 2025.¹⁷

Bij het bevorderen van innovatie in Nederland is er oog voor het gehele innovatie-ecosysteem. Zo wordt met fiscale regelingen zowel bij de ontwikkeling van technologieën (afdrachtvermindering spur- en ontwikkelingswerk, WBSO) als later bij succesvolle innovatie (innovatiebox) een stimulans gegeven aan de ontwikkelaars van het intellectueel eigendom. Verder wordt ook de verspreiding van technologie gestimuleerd door de investeringskosten bij gebruikers van de nieuwe technieken te beperken. Voorbeelden van fiscale regelingen die zich hierop richten zijn bijvoorbeeld de energie-investeringsaftrek (EIA), de milieu-investeringsaftrek (MIA) en de willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil). Daarnaast zijn er nog fiscale regelingen die zich richten op het faciliteren van het aantrekken van talent (30%-regeling) en het aantrekken van financiering.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 31409, nr. 357.

¹⁵ Kamerstukken I 2023/34, 36369, C.

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 25087, nr. 343.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36600, nr. 2, bijlage 11.

De hiervoor genoemde regelingen zijn (grotendeels) doeltreffend en (grotendeels) doelmatig. Ook internationaal onderzoek ondersteunt dit, zoals hieronder wordt beschreven). Daarnaast wil ik benadrukken dat het innovatie-ecosysteem ook via een scala aan subsidies ondersteund wordt, zoals, maar niet uitputtend, de MOOI-regeling: Missiegedreven onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie, de DEI+: Demonstratie Energie- en klimaatinnovatie, de SDE++: Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie, de publiek-private samenwerking Innovatie regeling (pps-i). e.d.. In de paragraaf hieronder ga ik eerst in op het bestaande instrumentarium. Daarnaast zal ik, gezien de zorgen die in de motie wordt uitgesproken ingaan op een nieuwe regeling voor startups en scale-ups.

3a. Bestaand fiscaal innovatie-instrumentarium

Bevordering bij ontwikkelaars van research & development (R&D)

Zoals aangegeven bestaat het fiscale instrumentarium om R&D te bevorderen bij de ontwikkelaars daarvan uit hoofdzakelijk twee regelingen: de WBSO en de innovatiebox. Uit evaluatieonderzoek naar beide regelingen blijkt dat beide regelingen bijdragen aan het stimuleren van R&D in Nederland. Per euro belastingderving levert de WBSO 81 eurocent¹⁸ en de innovatiebox rond de 58 eurocent¹⁹ aan extra R&D uitgaven op. Verder is het effect van beide regelingen vergelijkbaar met dat in andere landen.

Ten opzichte van andere landen investeert Nederland bovengemiddeld veel ten opzichte van andere OESO-landen in fiscale stimulansen voor R&D.²⁰ De belastingderving die verwacht wordt in 2025 voor de WBSO is circa € 1,6 miljard en voor de innovatiebox ongeveer € 2,4 miljard in 2025. De gezamenlijke belastingderving komt daarmee neer op ongeveer 0,36% van het BBP. De fiscale stimuleringsmiddelen voor het bevorderen van R&D-uitgaven leidt in totaal tot ruim € 2,4 miljard aan extra R&D in Nederland, wat neerkomt op circa 0,22% van het BBP. Daarnaast leiden de extra R&D uitgaven bovendien tot spill-overs zoals benoemd in de evaluatie van de WBSO.

Waar verzilveringsproblematiek geen of nauwelijks een rol speelt bij de innovatiebox, blijkt uit de evaluatie van de WBSO dat door sommige gebruikers niet het (volledige) voordeel verzilverd kan worden.²¹ Of dit probleem om een beleidsmatige oplossing vraagt en indien dat het geval is welke oplossingsrichting²² wenselijk is, zal deel uit maken van de nadere verkenningen tot mogelijke verbeteringen van de WBSO waaraan wordt gewerkt zoals aangegeven in de kabinetsreactie op de evaluatie.²³ Uw Kamer wordt over de voortgang hiervan geïnformeerd op Prinsjesdag.

Fiscale bevordering bij verspreiding van R&D

Een andere doelstelling die vaak wordt genoemd is het stimuleren van schone en duurzame energie voor het behalen van klimaatdoelstellingen en het versterken van het concurrentievermogen. Hiervoor is de adoptie van de best beschikbare technieken die zijn ontwikkeld van belang. Om de adoptie van zulke technieken te bevorderen zijn diverse directe subsidies (bijv. SDE++) en fiscale regelingen (EIA, MIA/Vamil) beschikbaar. De Europese Commissie heeft dan ook op 26 februari jl. als reactie op het Draghi-rapport, de *Clean Industrial Deal* (CID) gepresenteerd ter verbetering van zowel de concurrentiepositie, weerbaarheid en verduurzaming van de (energie-intensieve) industrie en het vestigingsklimaat voor nieuwe, innovatieve en groene technologieën en bedrijven (*cleantech*).²⁴

Daarnaast heeft de OESO onlangs een rapport gepubliceerd over *Corporate income tax, investment, and the net-zero transition: Issues for consideration*, waarin wordt omschreven dat veel landen fiscale regelingen kennen om het gebruik van klimaatvriendelijke innovaties te stimuleren.²⁵ Fiscale

¹⁸ Kamerstukken II 2024/25, 32637, nr. 670.

¹⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 127, bijlage.

²⁰ OECD (2023), "The Impact of R&D tax incentives: Results from the OECD microBeRD+ project", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 159, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1937ac6b-en> en OECD (2023), "Income-based tax relief for R&D and innovation – an integrated view", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 161, OECD Publishing, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/11/income-based-tax-relief-for-r-d-and-innovation_dee7b803/2db44e8b-en.pdf.

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 32637, nr. 670, bijlage, p. 65.

²² Zoals bijvoorbeeld een directe subsidie of voorwaardse verrekening in de loonheffing.

²³ Kamerstukken II 2024/25, 32637, nr. 670.

²⁴ Kamerstukken I 2024/25, 29826, F.

²⁵ OESO (2025), *Corporate income tax, investment, and the net-zero transition: Issues for consideration* (zie <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/corporate-income-tax-investment-and-the-net-zero->

regelingen kunnen een bijdragen leveren, maar benadrukt wordt dat een zorgvuldige afweging hierbij van belang is.²⁶ In Nederland kent het belastingstelsel twee regelingen die het investeren in duurzame innovaties stimuleert: de EIA en de MIA. De MIA heeft als doel om investeringsbeslissingen te beïnvloeden in de richting van milieutechnieken die een bovenwettelijke milieuwinst realiseren en voorlopen op de markt. Met de EIA wordt beoogd bij bedrijven energiebesparing te realiseren door de marktintroductie te versnellen van innovatieve bedrijfsmiddelen die energie-efficiënter zijn dan de gangbare bedrijfsmiddelen.

De regelingen EIA en MIA zijn los van elkaar over het algemeen positief geëvalueerd over de periode 2017-2021.²⁷ De EIA leidt jaarlijks tot een energie besparing van 2,6-6,7 Petajoule en de MIA leidt jaarlijks tot € 4,4 - € 7,9 miljard aan extra milieu-investeringen. Net als bij de WBSO en de innovatiebox blijkt uit de *Policy Instruments for the Environment* (PINE) database van de OESO dat de Nederlandse inzet op verduurzaming via directe belastingen bovengemiddeld is.²⁸ In 2025 is er voor de MIA € 194 miljoen en voor de EIA € 431 miljoen beschikbaar. Uit de evaluaties blijken geen tot nauwelijks problemen te bestaan met de mogelijkheid om het belastingvoordeel te verzilveren.²⁹ Op dit moment vindt nog wel een aanvullend onderzoek plaats om het potentieel te onderzoeken van het omzetten van de EIA naar een directe subsidie.³⁰ In datzelfde onderzoek wordt gezien of er nog verdere verbeteringen en vereenvoudigingen in de EIA en MIA mogelijk zijn voor bedrijven. De uitkomsten van dit onderzoek verwacht ik rond het zomerreces met uw Kamer te kunnen delen.

Periodieke rapportage innovatiebeleid EZ

In 2025 wordt door de minister van EZ een periodiek onderzoek uitgevoerd voor het thema innovatie. Beoogd is dat in deze periodieke rapportage bestaande uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van afzonderlijke beleidsinstrumenten, alsmede het doelgroepbereik in kaart worden gebracht. Vervolgens zal in de periodieke rapportage het niveau van afzonderlijke instrumenten overstegen dienen te worden door de beleidsmix te beoordelen op (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid, mede in relatie tot doelgroepen waar het beleid zich op richt.

De minister van EZ heeft naar aanleiding van vragen bij de begrotingsbehandeling van EZ van het lid Inge van Dijk een overzicht opgesteld van het EZ innovatie-instrumentarium. Dit betreft zowel fiscale als niet-fiscale faciliteiten, zoals het Innovatiekrediet³¹, de WBSO, de innovatiebox, en de publiek-private samenwerking Innovatie regeling (pps-i). In de uitwerking nationale technologiestrategie is dit overzicht als bijlage toegevoegd.³² Dit brede innovatie instrumentarium komt dus terug in het periodieke onderzoek innovatiebeleid.

3b. Nieuw fiscale instrumenten voor startups en scale-ups

Tijdens de Voorjaarsbesluitvorming is besloten om een nieuwe fiscale regeling op te stellen met als doel om bij te dragen aan meer en succesvolle startups en scale-ups in Nederland door hen beter in staat te stellen talent aan te trekken en te behouden.³³

Hiermee wordt gevolg gegeven aan de motie van het lid Van Eijk waarin wordt verzocht voor startups en scale-ups een fiscaal gunstige regeling uit te werken.³⁴ De toekomstige regeling geeft (innovatieve) startups en scale-ups de mogelijkheid een internationaal concurrerend aanbod voor medewerkersparticipatie aan potentiële medewerkers te doen. In de Kamerbrief van 3 juni jl. van de minister van EZ is op hoofdlijnen uiteengezet hoe het voorstel voor deze regeling eruit gaat zien.³⁵

[transition_ab35ef68/08e15e33-en.pdf](#).

²⁶ OESO (2025), p. 4.

²⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36202, nrs. 158 en 159.

²⁸ OECD, Brochure Policy Instruments for the Environment Database 2024, https://issuu.com/oecd.publishing/docs/pine_database_brochure.

²⁹ Mocht een voordeel niet verzilverbaar zijn in het jaar dat de aftrek opkomt, dan deze – kort gezegd – via verliesverrekening worden verrekend. Zoals in beide evaluaties benoemd geldt voor de vennootschapsbelasting in het algemeen dat een verlies één jaar eerder en onbeperkt in latere jaren te verrekenen is. Voor de inkomstenbelasting geldt dat een verlies drie jaar eerder en negen jaar later kan worden verrekend.

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 158, p. 4.

³¹ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/innovatiekrediet>.

³² Kamerstukken II 2024/25, 33009, nr. 150, bijlage.

³³ Kamerstukken II 2024/25, 36725, nr. 1, p. 35.

³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 102.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 256.

De regeling biedt medewerkers van (innovatieve) startups en scale-ups een lagere belastingheffing in box 1. De lagere heffing wordt zo vormgegeven dat de grondslag van het inkomen uit aandelenopties wordt versmald tot 65%. Daardoor is het effectieve tarief ongeveer gelijk aan wat de heffing zou zijn als de aandelenopties in box 2 zouden zijn belast. De grondslagversmalling wordt vormgegeven in de loonheffing. Daarnaast zorgt de regeling ervoor dat het moment van heffing wordt uitgesteld tot uiterlijk het moment waarop de aandelen die uit de aandelenopties worden verkregen daadwerkelijk worden verkocht. De regeling wordt op dit moment uitgewerkt tot een wetsvoorstel en later dit jaar aangeboden voor internetconsultatie.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3³⁶ een uitzondering voor startups en scale-ups. In plaats van een vermogensaanwasbelasting geldt voor startende ondernemingen een vermogenswinstbelasting. Op deze wijze wordt bereikt dat de box 3 heffing op investeringen in aandelen van startups en scale-ups beter aansluit bij de (vaak volatiele) waardeontwikkeling van deze ondernemingen in de praktijk. Het kabinet werkt aan een nota van wijziging om de definitie van een startende onderneming voor box 3 toe te spitsen op innovatieve startups en scale-ups.³⁷

4. Conclusie

De minimumbelasting kan van invloed zijn op de effectiviteit van fiscale regelingen, maar omdat in Nederland groepen vrijwel altijd ook reguliere winsten hebben die in Nederland tegen 25,8% worden belast, betekent dit dat de minimumbelasting een zeer beperkte invloed heeft. Hierdoor vormt de invoering van de minimumbelasting momenteel geen aanleiding om de fiscale regelingen in Nederland aan te passen. Wel zullen de gevolgen van de minimumbelasting voor Nederland in de jaarlijkse monitoringsbrief over de effecten van de aanpak van belastingontwijking worden betrokken wanneer de aangiftegegevens hierover voorhanden zijn. Daarnaast is de verwachting dat ook de OESO de implementatie van de minimumbelasting in de verschillende jurisdicties zal monitoren.

Het kabinet erkent de zorgen die de motie Van Eijk uitspreekt over startups en scale-ups. Daarom wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel met daarin een fiscaal gunstige regeling voor aandelenopties die worden toegekend aan werknemers van startups en scale-ups. Dit voorstel wordt later dit jaar aangeboden voor internetconsultatie. Ook bevat het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 een vermogenswinstbelasting voor startups en scale-ups.

Voorts zijn de hierboven genoemde bestaande en aangekondigde fiscale regelingen voor het stimuleren van innovatie en verduurzaming, positief geëvalueerd en worden deze als (grotendeels) doeltreffend en (grotendeels) doelmatig beschouwd. Ook het bedrijfsleven ervaart deze regelingen positief, zoals in het SEO rapport over het jaarlijkse Monitor Ondernemingsklimaat naar voren komt.³⁸ Voorts verstrekt Nederland een scala aan subsidies, waarmee het innovatie-ecosysteem in Nederland wordt ondersteund. Later dit jaar volgt een periodieke rapportage over het gehele innovatiebeleid.

Gelet op het bovenstaande en de demissionaire status van dit kabinet is het aan een volgend kabinet om te wegen of, en zo ja, welk nieuw systeem van (fiscale) innovatiekredieten meerwaarde heeft. In paragraaf 4 van de Kamerbrief van 25 oktober 2024 is geschetst wat relevante factoren zijn om af te wegen of een nieuwe regeling van innovatiekredieten wenselijk is.

De staatssecretaris van Financiën -
Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,

T. van Oostenbruggen

³⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36748.

³⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 255.

³⁸ Kamerstukken II 2024/25, 32637, nr. 659, bijlage.

