

Vergaderjaar 2021–2022

**36 020**

## **EU-voorstel: Richtlijn minimumniveau aan belastingheffing COM(2021)823**

**36 075**

## **Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming van misbruik van lege entiteiten voor belastingdoeleinden en tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU**

**A<sup>1</sup>**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 6 mei 2022

De leden van de vaste commissie voor Financiën<sup>2</sup> hebben kennisgenomen van de voorstellen van het Europees Parlement en de Raad inzake eerlijke belastingheffing (COM(2021)565 en COM(2021)823) en de BNC-fiches hierover.<sup>3</sup> Naar aanleiding hiervan wensen de leden van de fracties van de **VVD**, van het **CDA**, van **GroenLinks** en van de **ChristenUnie** enkele vragen te stellen. De leden van de fracties van de **PvdA**, de **SP**, en de **PvdD** wensen zich aan te sluiten bij de vragen van de **GroenLinks**-fractie. De leden van de fracties van de **SP** en de **PvdD** wensen zich aan te sluiten bij de vragen van de **ChristenUnie**-fractie.

Naar aanleiding hiervan is op 6 april 2022 een brief gestuurd aan de Minister van Financiën.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst heeft op 29 april 2022 gereageerd.

<sup>1</sup> De letter A heeft alleen betrekking op 36 020.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Essers (CDA) (*voorzitter*), Prast (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Vos (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (Fractie-Frentrop) Geerdink (VVD), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmüller (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Raven (OSF) en Fiers (PvdA).

<sup>3</sup> Voorstel voor een richtlijn van de raad tot vaststelling van regels ter voorkoming van misbruik van lege entiteiten voor belastingdoeleinden en tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU – COM(2021)565; Voorstel voor een richtlijn van de raad tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing van multinationale groepen in de Unie – COM(2021)823; *Kamerstukken II* 2021/22, 22 112, Nr. 3278; *Kamerstukken II* 2021/22, 22 112, Nr. 3349; E-dossiers E220001 en E220002 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Financiën,  
Bergman

## BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 6 april 2022

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben kennisgenomen van de voorstellen van het Europees Parlement en de Raad inzake eerlijke belastingheffing (COM(2021)565 en COM(2021)823) en de BNC-fiches hierover.<sup>4</sup> Naar aanleiding hiervan wensen de leden van de fracties van de **VVD**, van het **CDA**, van **GroenLinks** en van de **ChristenUnie** enkele vragen aan u voor te leggen. De leden van de fracties van de **PvdA**, de **SP**, en de **PvdD** wensen zich aan te sluiten bij de vragen van de **GroenLinks**-fractie. De leden van de fracties van de **SP** en de **PvdD** wensen zich aan te sluiten bij de vragen van de **ChristenUnie**-fractie.

### Vragen van de leden van de fractie van VVD

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van de EU-voorstellen COM(2021)823 en COM(2021)565 alsmede de bijbehorende BNC-fiches. Beide Richtlijnvoorstellen geven aanleiding tot het stellen van de volgende vragen.

Er is geen impact assessment opgesteld voor het richtlijnvoorstel COM(2021)823, noch door de Europese Commissie, noch door Nederland. De leden van de VVD-fractie vragen met klem om een tijdige uitvoering van beide assessments en verzoeken u om de uitkomsten hiervan te delen voordat het implementatietraject start.

Er zijn budgettaire ramingen gemaakt van dit richtlijnvoorstel die verschillende uitkomsten kennen al naargelang rekening gehouden wordt met gedragseffecten. Gesteld wordt dat de uitkomsten van deze ramingen onzekere inschattingen zijn. Kunt u aangeven welke uitgangspunten en assumpties ten grondslag liggen aan de huidige ramingen? Zijn de uitgangspunten en assumpties van de huidige ramingen door het Centraal Planbureau getoetst op redelijkheid en neutraliteit?

In hoeverre kunt u garanderen dat richtlijnvoorstel COM(2021)823 verenigbaar is met het primaire Unierecht? Kunt u deze verenigbaarheid onderbouwen en is deze analyse getoetst en bevestigd door de Europese Commissie? Heeft u een eigen toets toegepast om te bepalen of het richtlijnvoorstel verenigbaar is met het primaire Unierecht, of is slechts de toets van de Europese Commissie beoordeeld? In welke mate is de toets van de Europese Commissie door u getoetst?

De regering stelt dat het richtlijnvoorstel de toets van de proportionaliteit doorstaat.<sup>5</sup> Geldt dat ook voor het geheel inclusief de additionele sanctiebepalingen die wel in het richtlijnvoorstel zijn opgenomen, maar geen onderdeel zijn van het *Inclusive Framework*-akkoord?

Kunt u inzicht geven in de verwachte administratieve lasten en deze kwantificeren? De voorstellen gaan uit van zeer ingewikkelde berekeningen die bij multinationals meerdere jurisdicties betreffen.

De regering maakt expliciet de keuze om pijler 2 als aparte heffingswet, naast de huidige wet op de vennootschapsbelasting vorm te geven. De

<sup>4</sup> Voorstel voor een richtlijn van de raad tot vaststelling van regels ter voorkoming van misbruik van lege entiteiten voor belastingdoeleinden en tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU – COM(2021)565; Voorstel voor een richtlijn van de raad tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing van multinationale groepen in de Unie – COM(2021)823; *Kamerstukken II 2021/22*, 22 112, Nr. 3278; *Kamerstukken II 2021/22*, 22 112, Nr. 3349; E-dossiers E220001 en E220002 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 22 112, Nr. 3278, p. 5.

richtlijn laat de lidstaten de ruimte om de voorstellen onderdeel te maken van de huidige wet op de vennootschapsbelasting. Welke wisselwerking verwacht u als gevolg van deze naast elkaar staande fiscale wetten? Waarom wordt niet gekozen voor het integreren van de richtlijnvoorstellen in de wet op de vennootschapsbelasting?

Het richtlijnvoorstel lijkt bevoegdheden om te beoordelen of andere stelsels vergelijkbaar zijn, te delegeren naar de Europese Commissie. Is dit naar uw oordeel wenselijk? Kunt u uw standpunt in deze onderbouwen? Het richtlijnvoorstel kent geen evaluatie-/horizonbepaling. In het BNC-fiche gaat de regering uit van de wenselijkheid van een evaluatiebepaling.<sup>6</sup> De VVD-fractie onderschrijft deze insteek en vraagt u om actief in te zetten op deze evaluatiebepaling. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een bevestiging van de actieve inzet op opname van de evaluatiebepaling in het richtlijnvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen u om op reële wijze te reflecteren op de ingangsdatum van 1 januari 2023, mede gezien de enorme inspanning die dit vraagt van de Belastingdienst. Kan de Belastingdienst dit aan? En als wel alles op alles wordt gezet om de implementatie te realiseren, ten koste van wat gaat dit dan?

De leden van de VVD-fractie constateren dat er een aantal lidstaten zijn die tijdens de vorige ECOFIN-vergadering tegen het huidige richtlijnvoorstel heeft gestemd om uiteenlopende redenen.<sup>7</sup> Zou u uiteen kunnen zetten wat deze redenen waren en deze voorzien van een appreciatie?

De leden van de VVD-fractie constateren dat het nog onduidelijk is of en op welke wijze de Verenigde Staten pijler 1 zullen implementeren. Het plan van de OESO steunt op twee pijlers, waarvan het richtlijnvoorstel de tweede pijler implementeert. Kunt u reflecteren op de vraag of staten (ook buiten de Europese Unie) deze regels zullen implementeren als de Verenigde Staten niet meedoen met pijler 1? Indien de Europese Unie het enige blok is dat meedoet met deze twee pijlers, raakt dit dan niet de effectiviteit van de regels? Zou het Nederlandse en Europese vestigingsklimaat dan niet nadelig beïnvloed kunnen worden?

Tot slot hebben de leden van de VVD-fractie een meer principiële vraag. Waarom is er niet gekozen voor het invoeren van de OESO-voorstellen per Europese verordening in plaats van per Europese richtlijnen?

De regering signaleert dat de uitvoering van richtlijn COM(2021)565 zwaar zal zijn voor de Belastingdienst.<sup>8</sup> In het licht van alle reeds ingevoerde unilaterale maatregelen en bilaterale maatregelen tegen doorstroomvennootschappen is het de vraag welke mogelijkheden de regering ziet om de uitvoering van het gehele pakket aan maatregelen eenvoudiger te maken. Kunt u in dit kader reflecteren op de inzet op het geheel aan maatregelen nadat deze richtlijn is geïmplementeerd in Nederland?

### **Vragen van de leden van de fractie van het CDA**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de EU-voorstellen rond een eerlijke belastingheffing in de Europese Unie. Op zich staan zij positief tegenover het voorstel om een minimumtarief van winstbelastingheffing van 15% van multinationals in de Europese Unie in te voeren.<sup>9</sup> De vraag is echter of gelet op het zeer beperkte terrein waarop de G20/OECD- maatregelen inzake «Pillar 2» van toepassing zijn (multinationals met een groepsomzet van ten minste € 750 miljoen op basis van een geconsolideerde jaarrekening) er niet te veel van wordt verwacht in het kader van het tegengaan van oneigenlijke

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, Nr. 3278, p. 9.

<sup>7</sup> Kamerstukken I 2021/22, 21 501-07, EE, p. 9.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, Nr. 3349, p. 11.

<sup>9</sup> COM(2021)823.

fiscale concurrentie en agressieve belastingplanning. Er blijven immers nog vele bedrijven buiten de werking van die maatregel. Bovendien zijn onder meer investeringsfondsen en staatsbedrijven ervan vrijgesteld. Geeft die laatste vrijstelling niet extra veel vrijheid aan sommige landen waar staatsbedrijven veel voorkomen? Worden daarmee niet «gewone» Vpb-plichtige bedrijven achtergesteld?<sup>10</sup>

In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie u ook om een uitgebreide reactie op de kritische beschouwing van prof. mr. dr. M.F. de Wilde in Fiscaal tijdschrift FED van 22 februari 2022, waarin hij onder meer concludeert dat de belangrijkste structurele problemen van het huidige internationale belastingstelsel (op de terreinen van het subject, het object, de plaats van heffing en mismatch-/dispariteitsproblemen) niet met de tweepijlervoorstellen worden opgelost maar eerder nog verder worden vergroot.<sup>11</sup>

In hoeverre kan na de introductie van het minimumtarief winstbelasting Nederland nog inzetten op investeringsfaciliteiten als de innovatiebox, zeker in het geval de omzetsgrens van € 750 miljoen in de toekomst mogelijk wordt verlaagd?

De zeer gecompliceerde vormgeving van de twee pijlers en van de *Anti Tax Avoidance Directive* (hierna: ATAD) 3 roept de vraag op of de toch al zwaar onder druk staande Belastingdienst dit wel aan kan. En als dat al zo zou zijn, ten koste van welke andere taken gaat dit dan? Is de regering in haar enthousiasme om internationale maatregelen gericht tegen agressieve belastingconstructies te steunen, ook gelet op de pogingen van de regering om het slechte imago van Nederland op dit vlak te verbeteren, wel voldoende kritisch op dit punt? Hoe kijkt u aan tegen deze uitvoerings- en handhaafbaarheidsproblematiek?

### **Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks**

De fractieleden van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van de voorstellen. Zij hebben nog enkele vragen.

Kunt u de inhoudelijke afweging achter het kiezen van een omzetsdrempel van € 750 miljoen, in navolging van het IF-akkoord, nader specificeren? Wat zijn de verwachte effecten van een lagere drempel op het tegengaan van belastingontwijking, en op de belasting van de uitvoeringspraktijk?

In antwoord op vragen van de Tweede Kamerfractie van GroenLinks schrijft het kabinet dat het geen voorstander is van een «op substance gebaseerde inkomensuitzondering».<sup>12</sup> Waarom is het kabinet hier geen voorstander van? Welke mogelijkheden heeft het kabinet om ongewenste effecten van de inkomensuitzondering te verzachten, bijvoorbeeld in nationale wetgeving? Onderneemt het kabinet al stappen op dit gebied? Wat is de ambitie van het kabinet inzake het tegengaan van belastingontwijking door opsplitsing van bedrijven? Hoe verhoudt richtlijn COM(2021)823, en met name de mogelijkheid van uitzonderingen op de richtlijn, zich tot deze ambitie?

De Belastingdienst noemt de uitvoerbaarheid van het richtlijnvoorstel «zeer uitdagend» en het kabinet erkent dat het tijdpad van de implementatiewerkzaamheden ambitieus is.<sup>13</sup> Op welke manieren gaat het kabinet de Belastingdienst ondersteunen bij de implementatiewerkzaamheden? Heeft het kabinet zicht op het aanbod van voldoende gekwalificeerde medewerkers voor toezicht en handhaving. Indien dit aanbod onvoldoende is om de kwaliteit van de uitvoering van het voorstel te

<sup>10</sup> VPB verwijst naar de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

<sup>11</sup> M.F. De Wilde, «Naar een «2020s Compromise»; Reflecties op een ontwikkelend nieuw Winstbelastingparadigma», in: *FED* 2022/20.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II* 2021/22, 22 112, Nr. 3339, p. 20.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2021/22, 22 112, Nr. 3278, p. 10.

waarborgen, welke stappen onderneemt het kabinet om voldoende gekwalificeerd personeel te werven? Hoe staat het met de voorbereidende werkzaamheden door de Belastingdienst die volgens het BNC-fiche moeten worden verricht voordat de nationale wetgeving door de Eerste Kamer is aangenomen?<sup>14</sup>

Er volgt nog een uitvoeringstoets die inzicht geeft in de uitvoeringsconsequenties van het huidige voorstel, hoe het implementatievoorstel ingepast kan worden en hoe herprioritering daadwerkelijk zal worden vormgegeven. Wanneer kan de Kamer deze uitvoeringstoets verwachten?

Waarom heeft het kabinet er niet voor gekozen deze uitvoeringstoets af te wachten, voordat het voorstel door beide Kamers zou worden beoordeeld?

Volgens het BNC-fiche vergroten uitzonderingen in de wetgeving de complexiteit en bemoeilijken daarmee de uitvoering en de haalbaarheid van het implementatietijdpad.<sup>15</sup> Waarom heeft het kabinet er niet voor gekozen het aantal uitzonderingen te verlagen om zo de uitvoering te vergemakkelijken?

Met betrekking tot richtlijn COM(2021)565 met het oog op het tegengaan van misbruik door doorstroomvennootschappen ziet het kabinet ruimte voor verbetering ten behoeve van de uitvoerbaarheid. Op welke manieren zal het kabinet hier aandacht voor vragen? Welke mogelijkheden heeft het kabinet om de in het BNC-fiche genoemde suggesties zelf vorm te geven, bijvoorbeeld in nationale wetgeving?<sup>16</sup> Welke voor- en nadelen kleven er aan de door het kabinet gesuggereerde verbeteringen? Wanneer en hoe wil het kabinet de inhoudelijke onzekerheden en onduidelijkheden in het richtlijnvoorstel, die de uitvoerbaarheid negatief kunnen beïnvloeden, verduidelijken? Hoe voorkomt het kabinet dat de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst overbelast wordt als gevolg van door andere lidstaten aangevraagde onderzoeken?

### **Vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie**

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennis genomen van de EU-voorstellen rond een eerlijke belastingheffing in de Europese Unie en hebben daarover nog een aantal vragen.

Het eerste voorstel betreft een mondiaal minimumniveau van 15%-belastingheffing van multinationale groepen in de Unie.<sup>17</sup> Het gaat daarbij om de invoering van twee hoofdregels: de «*Income Inclusive Rule*» (IIR) en de «*Undertaxed Payments Rule*» (UTPR), die tezamen de *Global Anti-Base Erosion Rules* (GLOBE) vormen. Beide pijlers en de onderliggende fiscale maatregelen zijn wereldwijd door maar liefst 137 landen geaccordeerd waaronder de G20-landen. De leden zijn onder de indruk van deze imposante consensus en het toont de kracht van internationale fiscale samenwerking en afstemming. De OESO heeft hier belangrijk werk verricht. Zijn er nog landen die we node missen, aldus deze leden. Het is ook een goede zaak dat de Europese Commissie het voortouw neemt rond de implementatie van de nieuwe winstbelasting in de EU. Het gaat immers om grensoverschrijdende fiscale problematiek (grondslaguitholling en winstverschuiving). Dat toont de beperktheid van louter nationale beleidsinspanningen en vereist eenduidig, krachtig, internationaal beleid. De leden oordelen positief over de EU-bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Dat geldt voor beide richtlijnen. Wel hebben zij zorgen over de uitvoerbaarheid.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, Nr. 3278, p. 10.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, Nr. 3278, p. 10.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, Nr. 3349, p. 11.

<sup>17</sup> COM(2021)823.

De leden zijn groot voorstander van de voorgestelde minimumbelasting voor grote multinationals: het gaat belastingontwijking tegen, creëert een gelijk speelveld, beperkt oneerlijke concurrentie en komt tegemoet aan de noden van ontwikkelingslanden. De herziening van het globale belastingstelsel zoals neergelegd in het «*Inclusive Framework*» van de OESO is een significante sprong voorwaarts naar een meer rechtvaardig systeem van fiscale bejegening van multinationals en de leden van de ChristenUnie-fractie verwelkomen de nieuwe maatregelen.

De nieuwe Commissievoorstellen richten zich op multinationals met een groepsomzet van ten minste € 750 miljoen op basis van een geconsolideerde jaarrekening. Hoe is deze omzetgrens tot stand gekomen, zo vragen de leden, en om hoeveel multinationals gaat het in Nederland die onder het nieuwe fiscaal regime gaan vallen. De minimumwinstbelasting is vastgesteld op 15%. Op grond van welke argumenten is men op dit percentage uitgekomen en wat betekent dit voor de thans geldende winstbelasting in Nederland? Is de 15% een netto- of brutoheffing? De voorgestelde minimumbelasting is aan de lage kant. Deelt u deze appreciatie? Hoe voorkomen we dat deze minimumbelasting in de praktijk als maximumbelasting gaat functioneren?

De voorstellen voor de nieuwe minimumwinstbelasting kennen een aantal uitzonderingen (waaronder: overheidslichamen, internationale organisaties, non-profitorganisaties, pensioenfondsen en in bepaalde gevallen investeringsfondsen) die niet onder de regels van het richtlijnvoorstel valt. Hoe waardeert u deze uitzonderingsgevallen? Is er al met al sprake van een evenredige en faire fiscale regeling?

De voorgestelde hoogte van de winstbelasting oogt op het eerste gezicht bedrieglijk eenvoudig. Dat blijkt schijn. Hoe is het, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, gesteld met de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Er blijken maar liefst bijna 60 (vaak hoogtechnische) artikelen nodig om deze Europese richtlijn vorm te geven. De Nederlandse Belastingdienst beoordeelt het nieuwe voorstel als «zeer uitdagend», zo lezen de leden.<sup>18</sup> Het vergt, zo begrijpen zij, het nodige van de ICT-ondersteuning. Hoe voorkomen we dat dit belangrijke voorstel op invoeringsproblemen stuit? Welke voorzorgmaatregelen en veiligheidskleppen zijn ingebouwd? Zijn er terugvalopties? Er is nog geen uitvoeringstoets, zo constateren de voornoemde leden. Wanneer kunnen we deze verwachten en kan de toets met de Kamer worden gedeeld? Deze leden zijn daarnaast geïnteresseerd in de vraag hoe gehandhaafd gaat worden. Is dit exclusief belegd bij externe accountants of zijn nog andere toezichthouders in beeld? Hoe gaan EU-landen op deze punten van elkaar leren?

De opbrengsten van de winstbelasting zijn nog niet scherp, er blijken tal van onzekerheden. De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen dit en vragen derhalve om een aantal meer specifieke scenarioberekeningen waarin meerdere opties worden verkend. Zij zien graag de uitkomsten van deze scenario's. Hoe stevig is overigens de huidige raming die de opbrengsten van de extra winstverplaatsing naar Nederland op € 0,5 miljard inschat? De leden nemen aan dat de baten van een eventuele bijheffing geheel toekomen aan de Nederlandse staat en niet deels aan de EU. Kan dat bevestigd worden?

Er is (nog) niet voorzien in een evaluatie, zo lezen de leden.<sup>19</sup> Gaat dat alsnog gebeuren en zo ja wat is de beoogde termijn? Komt er naast een Europese evaluatie ook een evaluatie door de Nederlandse regering? En zo ja, wat worden de evaluatiecriteria?

De leden van de ChristenUnie-fractie verwelkomen eveneens de nieuwe Europese richtlijn (COM (2021)565) om het fiscale misbruik van

<sup>18</sup> *Kamerstukken II 2021/22, 22 112, Nr. 3278, p. 10.*

<sup>19</sup> *Kamerstukken II 2021/22, 22 112, Nr. 3278, p. 9.*

zogenaamde doorstroomvennootschappen te bestrijden. Het gaat dan om vennootschappen die inkomensstromen vanuit de Europese Unie onbelast doorsluizen naar jurisdicties buiten de EU, die geen of een zeer laag bedrijfsbelastingtarief toepassen. Het gaat daarbij onder andere om het wegnemen van de fiscale voordelen van de rente- en royaltyrichtlijn en de moeder-dochterrichtlijn. De richtlijn die aan het tweede voorstel ten grondslag ligt, stelt hiervoor criteria op. Hierdoor wordt een gelijk speelveld binnen de EU gerealiseerd. Beursgenoteerde bedrijven en financiële instellingen (zoals banken, verzekeraars en pensioenfondsen) zijn uitgezonderd van de reikwijdte van het voorliggende voorstel. Kunt u hier wat meer context en detail bieden? De bepaling dat ook entiteiten met ten minste vijf voltijdwerknemers die zich exclusief bezighouden met het genereren van de relevante inkomsten van de entiteit, buiten de reikwijdte van de richtlijn vallen, is deze leden niet duidelijk. Zij vragen om een verheldering van deze tamelijk vage bepaling. Zij vragen ook hoe deze richtlijn zich verhoudt tot eerdere fiscale richtlijnen zoals ATAD en de *Directive on Administrative Cooperation* (DAC).

Doorstroomactiviteiten vormen een serieus gevaar voor de integriteit van ons belastingstelsel. Ramingen komen uit op gemiddeld circa € 170 miljard per jaar aan doorstroomactiviteiten voor de periode 2015–2019. Hiervan stroomde circa € 32 miljard uit naar de laagbelastende jurisdicties. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen expliciet hoe de benodigde informatie wordt aangeleverd om doorstroomvennootschappen in het vizier te krijgen. Gaat het ook hier primair om externe accountants? Wordt hun *track record* en reputatie gecheckt en zo ja op welke wijze? De verkregen informatie wordt gedeeld met de andere lidstaten via een centrale database. Zij ontvangen graag wat meer duiding van de regering op dit punt. Hoe gaat de EU om met in het Verenigd Koninkrijk gevestigde doorstroomentiteiten? Hoe wordt überhaupt het voorgestelde beleid met derde landen afgestemd? De leden denken daarbij vooral aan «belastingparadijzen» buiten de EU, zoals Bermuda, de Bahama's, de Virgineilanden en de Kaaimaneilanden.

Het voorstel oogt complex (brede opzet, reikwijdte, interpretatieruimte, tegenbewijsregeling, afgifte woonplaatsverklaring, veel processtappen, informatieoverdracht) en dat zal effect hebben op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De regering wijst ook hier op.<sup>20</sup> Dit geldt overigens voor veel Europese voorstellen rond belastingontwijking en witwassen zoals ook de ATAD-richtlijn. Heeft het kabinet dit bezwaar met andere lidstaten en de Commissie gedeeld en – zo ja – tot welke beleidsroute leidt dit? De Belastingdienst tekent stevige bezwaren aan tegen de meervoudige complexiteit van het voorstel. De uitvoerbaarheid is daarmee in het geding. Hoe gaat u deze bezwaren adresseren en hoe voorkomen we dat de implementatie van deze belangrijke richtlijn aan effectiviteit en efficiency zal inboeten? Wordt extra capaciteit ingezet en is deze in voldoende mate beschikbaar op de arbeidsmarkt? Het kan immers niet zo zijn dat de implementatie van deze belangrijke richtlijn op praktische hindernissen stuit. Deze kanttekeningen gelden, zoals aangegeven, ook voor de eerste richtlijn. De 30-dagenregeling (informatie-uitwisseling tussen de lidstaten) is een voorbeeld van in de praktijk weerbarstige opgave en uitdaging.

De sanctie bij *non-compliance* wordt vastgesteld op 5% van de jaaromzet. Is deze sanctie stevig genoeg om het verschil te maken? Zijn hier uitvoerings- en handhavingsproblemen te verwachten?

Nederland voert al enige tijd strijd tegen belastingontwijking. In de voorliggende richtlijn betreft het maatregelen als het niet meer gelden van de fiscale voordelen van de rente- en royaltyrichtlijn en de moeder-dochterrichtlijn. Wat zijn hier de leerervaringen van eigen beleid zo vragen

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, Nr. 3349, p. 11.

de leden van de ChristenUnie-fractie, en wat is hiervan de impact van het oordeel van de regering op dit tweede voorstel. De budgettaire opbrengsten voor Nederland worden als verwaarloosbaar aangemerkt door de regering, omdat doorstroomentiteiten hun activiteiten zullen verleggen naar derde landen. Kan deze inschatting nader worden onderbouwd?

Voor beide voorstellen geldt eenparigheid van de EU-besluitvorming. Gaat dat lukken, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie? Welke landen aarzelen nog? Hoe zal de benodigde eenparigheid uitpakken voor lidstaten als Cyprus en Malta die geen vlekkeloze reputatie hebben als het gaat om bestrijding van belastingontwijking? Eerder lagen ook Hongarije en Ierland dwars. Vorige week werd bekend dat de Ministers van Financiën van de EU geen akkoord bereikten over de invoering van de minimumvennootschapsbelasting.<sup>21</sup> De leden van de ChristenUnie-fractie zijn hierover zeer teleurgesteld. Hoe waardeert u deze verdeeldheid? Welke landen voegen zich niet in het akkoord en wat zijn daarbij de gehanteerde argumenten? Hoe schat de regering de einduitkomst in? De leden vragen om geïnformeerd te blijven van de ontwikkelingen, ook op dit punt, van het dossier.

De inwerkingtreding van het eerste voorstel is vastgesteld op 1 januari 2023, het tweede voorstel op 1 januari 2024. Het wetgevingstraject moet vóór die tijd zijn afgerond. Zijn deze invoeringsdata reëel en haalbaar, gezien de praktische invoeringsproblemen en uitvoeringsopgaven bij met name de Belastingdienst? Hoe gaat het Nederlandse wetgevingstraject eruit zien en wat is het bijbehorende tijdsplan?

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er tot slot op dat invoering van deze Europese richtlijn het niet altijd positieve imago van Nederland wat betreft belastingontwijking ten goede zal komen. Deelt u deze opvatting en welke additionele maatregelen heeft het kabinet in zijn portefeuille om het imago verder te verbeteren? Welke plek neemt Nederland nu in op de internationale rangordening van landen in hun strijd tegen belastingontwijking? Opteren we voor een koploperspositie of stellen we ons tevreden met de middelmaat?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling en bij voorkeur binnen vier weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
P.H.J. Essers

---

<sup>21</sup> *Kamerstukken I 2021/22, 21 501-07, EE, p. 9.*

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2022

De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft op 6 april 2022 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de door de Minister van Buitenlandse Zaken op 28 januari 2022 en 21 februari 2022 toegezonden BNC-fiches op het beleidsterrein fiscaliteit. Ik bied u hierbij mijn reactie aan op de vragen die betrekking hebben op de BNC-fiches over het richtlijnvoorstel minimumniveau aan belastingheffing (Kamerstuk 22 112, nr. 3278) en over het richtlijnvoorstel tegengaan misbruik van doorstroomvennootschappen (Kamerstukken 22 112, nr. 3349).

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,  
Marnix L.A. van Rij

# VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG INZAKE HET BNC-FICHE RICHTLIJN MINIMUMNIVEAU AAN BELASTINGHEFFING

## II Reactie van de Staatssecretaris

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties van de Eerste Kamer zijn gesteld naar aanleiding van het BNC-fiche van 28 januari 2022 inzake een minimumniveau aan belastingheffing (Kamerstuk 22 112, nr. 3278) en het BNC-fiche van 21 februari 2022 inzake het tegengaan van doorstroomvennootschappen (Kamerstukken 22 112, nr. 3349). Onderstaand wordt bij de beantwoording de volgorde van het verslag aangehouden.

## Vragen van de leden van de fractie van VVD

*De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van de EU-voorstellen COM(2021)823 en COM(2021)565 alsmede de bijbehorende BNC-fiches. Beide Richtlijnvoorstellen geven aanleiding tot het stellen van de volgende vragen.*

*Er is geen impact assessment opgesteld voor het richtlijnvoorstel COM(2021)823, noch door de Europese Commissie, noch door Nederland. De leden van de VVD-fractie vragen met klem om een tijdige uitvoering van beide assessments en verzoeken u om de uitkomsten hiervan te delen voordat het implementatietraject start.*

Gegeven het akkoord over Pijler 2 dat al was bereikt in het Inclusive Framework (IF), georganiseerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de afspraak om in 2023 het minimumniveau aan belastingheffing in te voeren, heeft de Europese Commissie ervoor gekozen om geen separate impact assessment of een publieke consultatie uit te voeren. De Europese Commissie merkt in dit kader op dat de betrokken partijen op OESO-niveau reeds de mogelijkheid hebben gehad om via een publieke consultatie te reageren op het voorstel inzake Pijler 2.<sup>22</sup> In het wetgevingsoverleg bij de behandeling van het Belastingplan 2022<sup>23</sup> heeft mijn voorganger aan de Tweede Kamer toegezegd dat een analyse zal worden gemaakt van de nationale impact van de afspraken die in het IF zijn gemaakt over de herziening van het internationale belastingstelsel (Pijler 1 en Pijler 2). In mijn brief van 14 maart 2022 aan de Tweede Kamer geef ik een toelichting op de stand van zaken ten aanzien van deze toezegging.<sup>24</sup> Hierin merk ik ook op dat ten aanzien van Pijler 2 al een eerste inschatting van de financiële consequenties en de regeldrukeffecten voor het Nederlandse bedrijfsleven is opgenomen in het BNC-fiche.<sup>25</sup> Bij het nationale implementatiewetvoorstel van Pijler 2 zal ik nader stilstaan bij de impact van het voorstel. Dan zullen onder meer alle uitgangspunten en assumpties beschreven worden in een ramingstoelichting. Een verdere uitwerking van de budgettaire gevolgen van Pijler 1 en de analyse voor het bedrijfsleven zal worden opgesteld op basis van de uiteindelijke uitkomsten van de onderhandelingen over Pijler 1 in het IF en het richtlijnvoorstel dat de Europese Commissie zal publiceren ter implementatie van het beleids-

<sup>22</sup> OECD (2020), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Te raadplegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-economic-impact-assessment-0e3cc2d4-en.htm>.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 52.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25 087, nr. 291.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3278.

voorstel Pijler 1 in de wetgeving van de lidstaten. Dit zal onderdeel uitmaken van het BNC-fiche bij het richtlijnvoorstel voor de implementatie van Pijler 1.

*Er zijn budgettaire ramingen gemaakt van dit richtlijnvoorstel die verschillende uitkomsten kennen al naargelang rekening gehouden wordt met gedragseffecten. Gesteld wordt dat de uitkomsten van deze ramingen onzekere inschattingen zijn. Kunt u aangeven welke uitgangspunten en assumpties ten grondslag liggen aan de huidige ramingen? Zijn de uitgangspunten en assumpties van de huidige ramingen door het Centraal Planbureau getoetst op redelijkheid en neutraliteit?*

Bij de invoering van Pijler 2 zullen zich naar verwachting gedragseffecten voordoen. Het is lastig een inschatting te maken van de mate waarin deze gedragseffecten zich voor zullen doen. Dat maakt de ramingen onzeker. In het BNC-fiche bij het richtlijnvoorstel ben ik uitgebreider ingegaan op de mogelijke gedragseffecten. Een belangrijk gedragseffect is dat landen hun effectieve belastingtarief naar 15% zullen verhogen voor multinationals met een omzet van ten minste € 750 miljoen. Immers, als de desbetreffende laagbelaste landen dit niet doen, zullen andere landen op grond van (geïmplementeerde) Pijler 2-regels de winst behaald in die laagbelaste landen bijheffen. Per saldo is de verwachting dat Nederland hierdoor op termijn geen belasting zal bijheffen over winsten in andere jurisdicties. Daarnaast is een te verwachten gedragseffect dat multinationals minder vaak een juridische structuur zullen opzetten, die erop gericht is dat winsten in landen met een laag effectief belastingtarief gaan neerslaan. Het belastingvoordeel door winstverplaatsing wordt door de (implementatie van) Pijler 2-maatregelen immers kleiner. De afname in winstverplaatsing zal met name het geval zijn bij activiteiten die om fiscale redenen in de landen met een laag effectief tarief plaatsvinden. Per saldo zal naar verwachting een deel van de winst door multinationals verplaatst worden vanuit deze landen naar landen met een hoger effectief belastingtarief, zoals Nederland. Dit laatste gedragseffect geldt overigens niet alleen voor multinationals waarvan de moedervernootschap in Nederland is gevestigd, maar ook voor multinationals met een moedervernootschap in het buitenland (en een dochtervernootschap in Nederland). Ook daar zal dit effect zich voordoen. Bij de indiening van het wetsvoorstel voor de nationale implementatie van de Pijler 2 richtlijn zal nader worden stilgestaan bij uitgangspunten en assumpties die aan de raming van het voorstel ten grondslag liggen. Dit wordt tevens door het Centraal Planbureau bij zijn certificering getoetst op redelijkheid en neutraliteit.

*In hoeverre kunt u garanderen dat richtlijnvoorstel COM(2021)823 verenigbaar is met het primaire Unierecht? Kunt u deze verenigbaarheid onderbouwen en is deze analyse getoetst en bevestigd door de Europese Commissie? Heeft u een eigen toets toegepast om te bepalen of het richtlijnvoorstel verenigbaar is met het primaire Unierecht, of is slechts de toets van de Europese Commissie beoordeeld? In welke mate is de toets van de Europese Commissie door u getoetst?*

De Europese Commissie heeft het richtlijnvoorstel uitgebreid getoetst op de verenigbaarheid met het primaire recht van de Europese Unie (EU). In het richtlijnvoorstel gaat de Europese Commissie hier ook nader op in. Om het richtlijnvoorstel in lijn te brengen met het Europese recht is ervoor gekozen om de modelteksten van Pijler 2 die in het IF zijn afgestemd

(IF-modelteksten)<sup>26</sup> op enkele onderdelen aan te passen. Zo is het richtlijnvoorstel ook van toepassing op grote concerns die enkel vestigingen in één EU-lidstaat hebben (oftewel het voorstel geldt ook in zuiver binnenlandse situaties), terwijl in de IF-modelteksten enkel grensoverschrijdende gevallen onder de reikwijdte vallen. Ook geldt de verplichting dat de bijheffing altijd plaatsvindt als in één lidstaat zowel een moeder – als een laagbelaste dochterentiteit is gevestigd. Hierdoor wordt, in lijn met het primaire EU-recht, verzekerd dat grensoverschrijdende gevallen niet slechter worden behandeld dan soortgelijke binnenlandse gevallen. Het kabinet kan zich vinden in de analyse van de Europese Commissie.

*De regering stelt dat het richtlijnvoorstel de toets van de proportionaliteit doorstaat.<sup>27</sup> Geldt dat ook voor het geheel inclusief de additionele sanctiebepalingen die wel in het richtlijnvoorstel zijn opgenomen, maar geen onderdeel zijn van het Inclusive Framework-akkoord?*

In de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer bij het BNC-fiche heb ik aangegeven dat ik van mening ben dat meer uniforme sancties binnen de EU eraan bijdragen dat geen grote verschillen zullen bestaan tussen de boetes die worden opgelegd voor hetzelfde vergrijp in verschillende lidstaten. Daarnaast kan een afschrikkend effect uitgaan van een hoge boete. Wel is het van belang dat deze boetebepalingen voldoen aan de eisen van effectiviteit en proportionaliteit. In dit kader is het belangrijk dat er een discretionaire bevoegdheid bestaat om per geval te bekijken of het opleggen van een boete passend is en zo ja, om rekening te kunnen houden met de feiten en omstandigheden van het geval bij het bepalen van de hoogte daarvan. Dat heeft Nederland daarom ook ingebracht tijdens de onderhandelingen van het richtlijnvoorstel binnen de EU. Tijdens de onderhandelingen is er uitgebreid stilgestaan bij de sanctiebepalingen. Op verzoek van meerdere lidstaten heeft het Franse voorzitterschap in de laatste compromisversie van het richtlijnvoorstel ervoor gekozen om de verplichte uniforme sanctiebepalingen niet in het voorstel op te nemen, maar lidstaten slechts te verplichten om effectieve, proportionele en afschrikkende boetes te implementeren. Nederland kan hiermee akkoord gaan. Nederland zal nationaalrechtelijk langs de bovenstaande lijnen sanctiebepalingen op nemen in het implementatiewetsvoorstel van Pijler 2.

*Kunt u inzicht geven in de verwachte administratieve lasten en deze kwantificeren?*

Het richtlijnvoorstel raakt, kort gezegd, dezelfde multinationals die onder de meldingsplicht van de Country-by-Country Reporting (CbCR) vallen. Dit zijn multinationale ondernemingen met een jaaromzet van ten minste € 750 miljoen. Volgens CbCR-reporting moet de rapporterende entiteit van de multinationale onderneming jaarlijks een landenrapport aanleveren bij de Belastingdienst in het land waarvan de entiteit fiscaal inwoner is. Voor Nederland betekent dit dat er naar verwachting ongeveer 3000 multinationals onder de reikwijdte van de Pijler 2-maatregelen gaan vallen. Het richtlijnvoorstel zal tot regeldruk leiden bij bedrijven die jaarlijks moeten controleren of zij onder de reikwijdte vallen. Verder zullen de administratieve lasten voor bedrijven die binnen de reikwijdte vallen toenemen, omdat zij moeten voldoen aan verplichtingen uit het voorstel.

<sup>26</sup> OECD (2021), Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris. In de vragen worden verschillende benamingen gehanteerd zoals IF-modelteksten en OESO-modelteksten. Voor de beantwoording wordt zo dicht mogelijk aangesloten bij de officiële benaming.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3278, p. 5.

Om tegemoet te komen aan de administratieve lasten is de zogenoemde «de minimis uitzondering» geïntroduceerd. Als de winst in een land niet uitstijgt boven € 1 miljoen en de omzet niet boven € 10 miljoen, vindt er – indien daarvoor wordt gekozen – geen bijheffing plaats in het betreffende land.

*De voorstellen gaan uit van zeer ingewikkelde berekeningen die bij multinationals meerdere jurisdicties betreffen. De regering maakt expliciet de keuze om pijler 2 als aparte heffingswet, naast de huidige wet op de vennootschapsbelasting vorm te geven. De richtlijn laat de lidstaten de ruimte om de voorstellen onderdeel te maken van de huidige wet op de vennootschapsbelasting. Welke wisselwerking verwacht u als gevolg van deze naast elkaar staande fiscale wetten? Waarom wordt niet gekozen voor het integreren van de richtlijnvoorstellen in de wet op de vennootschapsbelasting?*

Het richtlijnvoorstel bewerkstelligt – kort gezegd – dat multinationals en omvangrijke binnenlandse groepen met een jaaromzet van ten minste € 750 miljoen of meer altijd ten minste effectief 15% aan belasting over hun winst betalen. Dit wordt vormgegeven door middel van een bijheffing. Deze bijheffing is slechts aan de orde indien door de groepsentiteiten in een land effectief te weinig winstbelasting is betaald. De te weinig geheven winstbelasting wordt bepaald door het minimumbelastingtarief van 15% te verminderen met – kortgezegd – het effectieve belastingdruktafzet. Indien sprake is van een positief verschil, dan vormt de uitkomst van die som het percentage waartegen wordt bijgeheven over de grondslag. De bijheffing heeft dus een andere grondslag dan de Nederlandse vennootschapsbelasting. Het is inherent aan de doelstelling van Pijler 2 dat dit in bepaalde gevallen leidt tot een extra belastingheffing bovenop de bestaande winstbelasting van de betreffende multinational of binnenlandse groep. Het kabinet heeft bij de keuze om de implementatie in nationale wetgeving vorm te geven in een afzonderlijke heffingswet verschillende voor- en nadelen afgewogen. Het inbedden van Pijler 2 in de vennootschapsbelasting is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt aanzienlijk ingewikkelder. De in de richtlijn voorgestelde heffing op basis van Pijler 2 wijkt op meerdere aspecten af van een directe winstbelasting zoals de vennootschapsbelasting. Zo neemt Pijler 2 als uitgangspunt de winst overeenkomstig de jaarverslaglegging en niet de fiscale winst, die het uitgangspunt is in de vennootschapsbelasting. Een afzonderlijke heffingswet voorkomt bovendien een toename van de complexiteit van de op dit moment al zeer complexe Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en voorkomt daarmee zeer waarschijnlijk ook toename van de complexiteit in de uitvoering van de vennootschapsbelasting door de Belastingdienst. Tot slot wordt door middel van een zelfstandige heffingswet recht gedaan aan de bedoeling van de Pijler 2-regels om als een aanvullende heffing te gelden, bovenop een bestaande winstbelasting. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen om Pijler 2 te implementeren in een separate heffingswet.

*Het richtlijnvoorstel lijkt bevoegdheden om te beoordelen of andere stelsels vergelijkbaar zijn, te delegeren naar de Europese Commissie. Is dit naar uw oordeel wenselijk? Kunt u uw standpunt in deze onderbouwen?*

Het doel van de gedelegeerde handeling is om, na een beoordeling door de Europese Commissie, wijzigingen mogelijk te maken in de bijlage waarin de landen worden opgesomd met een binnenlands wettelijk kader dat kan worden beschouwd als gelijkwaardig aan de inkomensinclusieregel. Zoals uiteengezet in het BNC-fiche is de toekenning van deze gedelegeerde handeling aan de Europese Commissie mogelijk. De gedelegeerde bevoegdheid is voldoende afgebakend, omdat duidelijk is

beschreven wat de bevoegdheid inhoudt. Wel vindt het kabinet het van belang dat die beoordeling aansluit bij de beoordeling van het IF. Het IF zal namelijk ook een dergelijk onderzoek uitvoeren. Tijdens de onderhandelingen heeft het kabinet in dit kader vragen ter verduidelijking gesteld. In het meest recente compromisvoorstel dat het Franse voorzitterschap heeft opgesteld is in de overwegingen van het richtlijnvoorstel expliciet opgenomen dat de Europese Commissie bij deze Europese beoordeling strikt aansluit bij de beoordeling die in het IF wordt opgesteld. Het kabinet kan hiermee akkoord gaan.

*Het richtlijnvoorstel kent geen evaluatie-/horizonbepaling. In het BNC-fiche gaat de regering uit van de wenselijkheid van een evaluatiebepaling.<sup>28</sup> De VVD-fractie onderschrijft deze insteek en vraagt u om actief in te zetten op deze evaluatiebepaling. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een bevestiging van de actieve inzet op opname van de evaluatiebepaling in het richtlijnvoorstel.*

Conform hetgeen is opgenomen in het BNC-fiche heeft het kabinet tijdens de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel aangestuurd op een evaluatiebepaling. Nederland stond hier alleen in en in het meest recente compromisvoorstel dat het Franse voorzitterschap heeft opgesteld is een dergelijke bepaling niet opgenomen.

*De leden van de VVD-fractie vragen u om op reële wijze te reflecteren op de ingangsdatum van 1 januari 2023, mede gezien de enorme inspanning die dit vraagt van de Belastingdienst. Kan de Belastingdienst dit aan? En als wel alles op alles wordt gezet om de implementatie te realiseren, ten koste van wat gaat dit dan?*

Ten aanzien van de voorgestelde datum van inwerkingtreding hebben zich enige ontwikkelingen voorgedaan. Tijdens de onderhandelingen heeft een aantal lidstaten aangegeven de implementatiedeadline van 1 januari 2023 ambitieus en (te) krap te vinden. Om tot een compromis op dit punt te komen, heeft het Franse voorzitterschap een aangepaste implementatiedeadline van 31 december 2023 voorgesteld. Ik heb u in de voorbereiding op de Ecofinraad van 5 april hierover geïnformeerd. Het kabinet steunt dit voorstel. Voor het kabinet blijft de implementatie en uitvoering van het richtlijnvoorstel prioriteit hebben. Een latere inwerkingtredingsdatum biedt de Belastingdienst meer ruimte in de prioritering en vergroot daarmee de inpasbaarheid van dit voorstel in het ICT-portfolio.

*De leden van de VVD-fractie constateren dat er een aantal lidstaten zijn die tijdens de vorige ECOFIN-vergadering tegen het huidige richtlijnvoorstel heeft gestemd om uiteenlopende redenen.<sup>29</sup> Zou u uiteen kunnen zetten wat deze redenen waren en deze voorzien van een appreciatie?*

Tijdens de Ecofinraad van maart 2022 hebben veel lidstaten hun steun uitgesproken voor het voorstel en de ambitie van het Franse voorzitterschap.<sup>30</sup> Tijdens de vergadering kwamen met name drie discussiepunten naar boven. Ten eerste over de inwerkingtreding. Een aantal lidstaten heeft aangegeven de implementatiedeadline ambitieus en (te) krap te vinden. Het voorzitterschap heeft in de compromistekst de implementatiedeadline van 31 december 2023 voorgesteld. Veel lidstaten – waaronder Nederland – konden zich hierin vinden. Ten tweede is gesproken over de link tussen Pijler 2 en Pijler 1 (Pijler 1 regelt een andere verdeling van winsten en heffingsrechten tussen landen voor de grootste en meest

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3278, p. 9.

<sup>29</sup> Kamerstukken I 2021/22, 21 501-07, EE, p. 9.

<sup>30</sup> Zie ook verslag van de maart Ecofin.

winstgevende multinationals). Een aantal lidstaten gaf aan de inwerkingtreding van Pijler 2 afhankelijk te willen maken van de inwerkingtreding van Pijler 1, terwijl andere lidstaten, waaronder Nederland, de voorwaardelijke link tussen Pijler 1 en Pijler 2 niet steunen. Ten derde was er discussie over de verplichte toepassing van de inkomen-inclusieregel. Het richtlijnvoorstel voorziet in de uitbreiding van de inkomen-inclusieregel waardoor deze ook van toepassing is op binnenlandse dochters. Enkele lidstaten hebben aangegeven dat ze deze verplichte uitbreiding onevenredig belastend vinden en het voorzitterschap heeft voorgesteld om onder bepaalde voorwaarden een tijdelijke derogatie op te nemen voor de toepassing van de inkomen-inclusieregel. Tijdens de Ecofinraad die in april 2022<sup>31</sup> heeft plaatsgevonden hebben alle lidstaten, waaronder Nederland, hun steun uitgesproken voor het compromisvoorstel, op één lidstaat na. Deze lidstaat houdt vast aan het standpunt dat zij de inwerkingtreding van Pijler 2 afhankelijk willen maken van de inwerkingtreding van Pijler 1. Geen van de andere lidstaten steunen dit. Het is op dit moment nog niet duidelijk wanneer het voorstel opnieuw zal worden geagendeerd voor besluitvorming. Ik zal u via de geannoteerde agenda van de Ecofinraad op de hoogte houden van de ontwikkelingen in dit kader.

*De leden van de VVD-fractie constateren dat het nog onduidelijk is of en op welke wijze de Verenigde Staten pijler 1 zullen implementeren. Het plan van de OESO steunt op twee pijlers, waarvan het richtlijnvoorstel de tweede pijler implementeert. Kunt u reflecteren op de vraag of staten (ook buiten de Europese Unie) deze regels zullen implementeren als de Verenigde Staten niet meedoet met pijler 1? Indien de Europese Unie het enige blok is dat meedoet met deze twee pijlers, raakt dit dan niet de effectiviteit van de regels? Zou het Nederlandse en Europese vestigingsklimaat dan niet nadelig beïnvloed kunnen worden?*

In oktober 2021 is een akkoord bereikt op beide pijlers. Inmiddels hebben in totaal 137 landen dit akkoord onderschreven, waaronder de Verenigde Staten. Al deze landen zijn inhoudelijk akkoord gegaan op de hoofdlijnen van de beide pijlers en het implementatieplan waarin is afgesproken om beide pijlers in 2023 in werking te laten treden. De kracht van het akkoord schuilt in het wereldwijde karakter ervan. In dit kader ben ik zeer verheugd dat zoveel landen zich hierbij hebben aangesloten. Op dit moment wordt hard gewerkt aan de verdere uitwerking van Pijler 1 en de implementatie van Pijler 2. Ik heb nu geen reden om te veronderstellen dat landen zich zullen onttrekken aan het akkoord.

*Tot slot hebben de leden van de VVD-fractie een meer principiële vraag. Waarom is er niet gekozen voor het invoeren van de OESO-voorstellen per Europese verordening in plaats van per Europese richtlijnen?*

Artikel 115 van het Verdrag betreffende de werking van de EU vormt de rechtsgrondslag voor wetgevingsinitiatieven op het gebied van de directe belastingen. Op grond van deze bepaling is een richtlijn het enige instrument dat als rechtsgrondslag beschikbaar is.

*De regering signaleert dat de uitvoering van richtlijn COM(2021)565 zwaar zal zijn voor de Belastingdienst.<sup>32</sup> In het licht van alle reeds ingevoerde unilaterale maatregelen en bilaterale maatregelen tegen doorstroomvennootschappen is het de vraag welke mogelijkheden de regering ziet om de uitvoering van het gehele pakket aan maatregelen eenvoudiger te maken.*

<sup>31</sup> Zie ook verslag van de april Ecofin.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3349, p. 11.

*Kunt u in dit kader reflecteren op de inzet op het geheel aan maatregelen nadat deze richtlijn is geïmplementeerd in Nederland?*

Nederland beschikt over een uiteenlopende set aan maatregelen waar ook richtlijn COM(2021)565 deel van uit zal gaan maken. De veelheid aan unilaterale- en bilaterale maatregelen tegen structuren met substance-arme vennootschappen maakt de uitvoering ervan complex. Tegelijkertijd wordt er doorlopend door het kabinet, en in overleg met andere lidstaten, gekeken naar mogelijkheden om de uitvoering van de maatregelen eenvoudiger te maken. Zoals gebruikelijk zal er ook een uitvoeringstoets volgen die inzicht zal geven in de uitvoeringsconsequenties van het voorstel. Ten aanzien van de reflectie na invoering van het eerder genoemde geheel van maatregelen dient een redelijk termijn in acht genomen te worden om daarna het geheel te kunnen evalueren. Op basis daarvan kan worden bezien of de voorgestelde doelen van de maatregelen zijn behaald en of de maatregelen proportioneel zijn.

### **Vragen van de leden van de fractie van het CDA**

*De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de EU-voorstellen rond een eerlijke belastingheffing in de Europese Unie. Op zich staan zij positief tegenover het voorstel om een minimumtarief van winstbelastingheffing van 15% van multinationals in de Europese Unie in te voeren.<sup>33</sup> De vraag is echter of gelet op het zeer beperkte terrein waarop de G20/OECD- maatregelen inzake «Pillar 2» van toepassing zijn (multinationals met een groepsomzet van ten minste € 750 miljoen op basis van een geconsolideerde jaarrekening) er niet te veel van wordt verwacht in het kader van het tegengaan van oneigenlijke fiscale concurrentie en agressieve belastingplanning. Er blijven immers nog vele bedrijven buiten de werking van die maatregel.*

Pijler 2 voorkomt een wereldwijde race naar de bodem van het winstbelastingtarief door de introductie van een minimumtarief van 15%. Dit minimumtarief zal gelden voor multinationals met een jaaromzet van ten minste € 750 miljoen. De regels gelden op deze wijze voor de grootste multinationals. Dit zijn immers ook de bedrijven die het meest kunnen profiteren van de belastingconcurrentie tussen landen. De OESO heeft berekend dat Pijler 2 naar verwachting wereldwijd in totaal USD 150 miljard extra belastingopbrengst zal genereren. Het kabinet deelt dan ook niet de opvatting dat Pijler 2 slechts van toepassing is op een zeer beperkt terrein.

*Bovendien zijn onder meer investeringsfondsen en staatsbedrijven ervan vrijgesteld. Geeft die laatste vrijstelling niet extra veel vrijheid aan sommige landen waar staatsbedrijven veel voorkomen? Worden daarmee niet «gewone» Vpb-plichtige bedrijven achtergesteld?»<sup>34</sup>*

Overheidsentiteiten, internationale organisaties, non-profit organisaties, pensioenfondsen, een beleggingsfonds die een uiteindelijke moederentiteit is, een vastgoedbeleggingsvehikel die een uiteindelijke moederentiteit is en bepaalde entiteiten die in handen zijn van uitgesloten entiteiten, zijn van de toepassing van Pijler 2 uitgezonderd aangezien zij in veel landen ook niet zijn onderworpen aan een winstbelasting. Het kabinet begrijpt deze keuze en is van mening dat deze niet in de weg staat aan het evenwichtige karakter van Pijler 2. Gezien de aard van deze lichamen en de voorwaarden die aan de uitgesloten entiteiten zijn gesteld, verwacht

<sup>33</sup> COM(2021)823.

<sup>34</sup> VPB verwijst naar de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

het kabinet niet dat er mogelijkheden voor belastingontwijking zullen ontstaan.

*In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie u ook om een uitgebreide reactie op de kritische beschouwing van prof. mr. dr. M.F. de Wilde in Fiscaal tijdschrift FED van 22 februari 2022, waarin hij onder meer concludeert dat de belangrijkste structurele problemen van het huidige internationale belastingstelsel (op de terreinen van het subject, het object, de plaats van heffing en mismatch-/dispariteitsproblemen) niet met de tweepijlervoorstellen worden opgelost maar eerder nog verder worden vergroot.<sup>35</sup>*

De heer De Wilde staat in zijn artikel stil bij de systematisch zwakheden die wereldwijd schuilen in de wijze waarop winstbelasting wordt geheven. Het akkoord dat in oktober 2021 is bereikt biedt binnen het bestaande systeem van belastingheffing een oplossing voor enkele problemen die in de afgelopen decennia zijn ontstaan. Ik ben zeer verheugd dat het is gelukt om voor het eerst in de geschiedenis met zoveel landen wereldwijd consensus te bereiken voor een aanpassing van het stelsel waarop we belasting heffen. Op deze wijze zetten we een belangrijke stap waarbij we met Pijler 2 direct een oplossing bieden voor de mogelijkheden die de in toenemende mate globaliserende economie biedt om misbruik te maken van de lage belastingtarieven.

*In hoeverre kan na de introductie van het minimumtarief winstbelasting Nederland nog inzetten op investeringsfaciliteiten als de innovatiebox, zeker in het geval de omzetgrens van € 750 miljoen in de toekomst mogelijk wordt verlaagd?*

Voor de berekening van het effectieve tarief wordt aangesloten bij een benadering waarbij de belastingdruk voor de verschillende vennootschappen van een multinational per jurisdictie wordt berekend. Het hoge Nederlandse statutaire vennootschapsbelastingtarief is 25,8%. Hierdoor worden naar verwachting over het algemeen Nederlandse vennootschappen effectief tegen meer dan 15% belast. Ook indien bijvoorbeeld de innovatiebox van toepassing is op een bepaald gedeelte van de omzet, hoeft dit naar verwachting in veel gevallen niet tot gevolg te hebben dat de effectieve belastingdruk in Nederland daalt tot onder de 15%.

*De zeer gecompliceerde vormgeving van de twee pijlers en van de Anti Tax Avoidance Directive (hierna: ATAD) 3 roept de vraag op of de toch al zwaar onder druk staande Belastingdienst dit wel aan kan. En als dat al zo zou zijn, ten koste van welke andere taken gaat dit dan? Is de regering in haar enthousiasme om internationale maatregelen gericht tegen agressieve belastingconstructies te steunen, ook gelet op de pogingen van de regering om het slechte imago van Nederland op dit vlak te verbeteren, wel voldoende kritisch op dit punt? Hoe kijkt u aan tegen deze uitvoerings- en handhaafbaarheidsproblematiek?*

Er zal inderdaad een forse inspanning nodig zijn van de Belastingdienst om de bovengenoemde maatregelen te kunnen realiseren. Het kabinet houdt daarom, zonder iets af te willen doen aan de ambitie om een leidende rol in de EU aan te nemen in de aanpak van belastingontwijking, tijdens onderhandelingen over richtlijnvoorstellen rekening met de uitvoeringsaspecten van deze voorstellen.

---

<sup>35</sup> M.F. De Wilde, «Naar een «2020s Compromise»; Reflecties op een ontwikkeld nieuw Winstparadigma», in: FED 2022/20.

## Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks

*De fractieleden van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van de voorstellen. Zij hebben nog enkele vragen.*

*Kunt u de inhoudelijke afweging achter het kiezen van een omzeldrempel van € 750 miljoen, in navolging van het IF-akkoord, nader specificeren?*

De voorgestelde omzeldrempel in het richtlijnvoorstel van ten minste € 750 miljoen volgt de afspraak die hierover is gemaakt in het akkoord dat binnen het IF is bereikt. De drempel is gebaseerd op de omzeldrempel die geldt voor toepassing van de CbCR regels. Door aan te sluiten bij dezelfde bedrijven die al onder deze regels vallen worden de extra administratieve lasten beperkt. Bovendien is dit gemakkelijker voor de belastingdiensten omdat zij gebruik kunnen maken van de bestaande uitwisselingssystemen.

*Wat zijn de verwachte effecten van een lagere drempel op het tegengaan van belastingontwijking, en op de belasting van de uitvoeringspraktijk?*

In het akkoord dat binnen het IF is bereikt is ervoor gekozen om ten aanzien van de reikwijdte van Pijler 2 aan te sluiten bij een omzeldrempel van ten minste € 750 miljoen, die ook voor CbCR wordt gebruikt. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de grootste multinationals, die vanwege meerdere redenen meer mogelijkheden hebben om het effectieve tarief binnen de groep te verlagen, in alle gevallen tegen ten minste 15% worden belast. Als de omzeldrempel lager wordt, zal het bereik van Pijler 2 ruimer zijn. Dit levert een grote (administratieve) last op voor een aanzienlijke groep belastingplichtigen, ook bijvoorbeeld om jaarlijks de berekening te maken of zij onder Pijler 2 vallen. Dit lijkt onevenredig aangezien het risico op belastingontwijking bij deze groep aanzienlijk beperkter is. Vanzelfsprekend nemen ook de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst toe als het aantal belastingplichtigen dat onder Pijler 2 valt groter is.

*In antwoord op vragen van de Tweede Kamerfractie van GroenLinks schrijft het kabinet dat het geen voorstander is van een «op substance gebaseerde inkomensuitzondering»<sup>36</sup> Waarom is het kabinet hier geen voorstander van?*

Op verzoek van een grote groep landen in het IF is een uitzondering opgenomen om de invloed van de maatregelen van Pijler 2 in te perken voor reële economische activiteiten. De gedachte hierachter is dat dergelijke activiteiten minder kwetsbaar zijn voor kunstmatige winstverschuiving en daaruit voortvloeiende belastingontwijking. Nederland is in zijn algemeenheid geen voorstander van uitzonderingen, omdat uitzonderingen het akkoord verzwakken en de maatregelen meer complex maken. Nederland heeft er – in lijn met de motie Alkaya<sup>37</sup> – in het IF dan ook op ingezet de uitzondering zo beperkt mogelijk te houden. De «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» bleek uiteindelijk nodig om tot een akkoord op het gehele pakket te komen.

*Welke mogelijkheden heeft het kabinet om ongewenste effecten van de inkomensuitzondering te verzachten, bijvoorbeeld in nationale wetgeving? Onderneemt het kabinet al stappen op dit gebied?*

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3339, p. 20.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2020/21, 32 140, nr. 97.

De «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» maakt onderdeel uit van het bredere pakket waar binnen het IF een akkoord over is bereikt. Deze uitzondering is ook opgenomen in het richtlijnvoorstel. Zodra een akkoord is bereikt over het richtlijnvoorstel, zal Nederland de afspraken in lijn met deze afspraken omzetten in nationale wetgeving. Wel kan in dit kader worden opgemerkt dat gedurende een overgangperiode van 10 jaar de percentages voor toepassing van de «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» geleidelijk worden verlaagd waardoor het effect van de uitzondering afneemt.

*Wat is de ambitie van het kabinet inzake het tegengaan van belastingontwijking door opsplitsing van bedrijven? Hoe verhoudt richtlijn COM(2021)823, en met name de mogelijkheid van uitzonderingen op de richtlijn, zich tot deze ambitie?*

De Pijler 2-regels gaan uit van een eigen groepsbegrip. Getoetst zal moeten worden of de afgesplitste lichamen onder dit begrip vallen. Indien dat het geval is, dan kunnen deze lichamen, ook na afsplitsing, binnen de reikwijdte van de Pijler 2-regels vallen. Daarnaast is belangrijk dat bepaalde uitzonderingen per jurisdictie gelden, zoals de «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» en de «de minimis uitzondering». De «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» is een reductie voor multinationals met reële economische activiteiten in een bepaalde jurisdictie. Bij de berekening hiervan wordt gekeken naar de hoogte van de loonkosten en de waarde van de materiële activa die aanwezig zijn in die jurisdictie. Deze indicatoren zijn gekozen omdat ze minder kwetsbaar zijn voor kunstmatige winstverschuiving en daaruit voortvloeiende belastingontwijking. Op grond van de «de minimis uitzondering» wordt de bijheffing – indien daarvoor wordt gekozen – op nihil gesteld indien de groepsentiteiten in een jurisdictie onder een bepaalde omzet- en inkomen/verlies-grens vallen. Omdat deze uitzonderingen van toepassing zijn per jurisdictie, zal een afsplitsing binnen een jurisdictie in principe geen invloed hebben op de toepassing van een uitzondering binnen deze jurisdictie.

*De Belastingdienst noemt de uitvoerbaarheid van het richtlijnvoorstel «zeer uitdagend» en het kabinet erkent dat het tijdpad van de implementatiewerkzaamheden ambitieus is. Op welke manieren gaat het kabinet de Belastingdienst ondersteunen bij de implementatiewerkzaamheden? Heeft het kabinet zicht op het aanbod van voldoende gekwalificeerde medewerkers voor toezicht en handhaving. Indien dit aanbod onvoldoende is om de kwaliteit van de uitvoering van het voorstel te waarborgen, welke stappen onderneemt het kabinet om voldoende gekwalificeerd personeel te werven? Hoe staat het met de voorbereidende werkzaamheden door de Belastingdienst die volgens het BNC-fiche moeten worden verricht voordat de nationale wetgeving door de Eerste Kamer is aangenomen?*

Er is een forse inspanning nodig om Pijler 2 te kunnen realiseren. Er moet sprake zijn van een goede organisatie. Ook moeten voldoende gekwalificeerde medewerkers worden geworven of opgeleid, waaronder gezien de aard van de werkzaamheden accountants of fiscalisten met diepgaande affiniteit met cijfers. Materiedeskundigen zullen moeten worden voorbereid op de wetgeving om bijvoorbeeld vooroverleg te voeren. Tijdige beschikbaarheid van gekwalificeerde medewerkers bepaalt mede de effectiviteit van de uitvoering. Met het oog op het ICT-portfolio van de Belastingdienst wordt om te beginnen in de loop van 2022 een extern ICT-team ingehuurd. De daadwerkelijke uitvoering van Pijler 2 ligt verder in de toekomst dan de inwerkingtredingsdatum. De implementatiewerk-

zaamheden van de Belastingdienst kunnen daarom ook plaatsvinden in het jaar 2023 en zeer waarschijnlijk ook gedurende 2024.

*Er volgt nog een uitvoeringstoets die inzicht geeft in de uitvoeringsconsequenties van het huidige voorstel, hoe het implementatievoorstel ingepast kan worden en hoe herprioritering daadwerkelijk zal worden vormgegeven. Wanneer kan de Kamer deze uitvoeringstoets verwachten? Waarom heeft het kabinet er niet voor gekozen deze uitvoeringstoets af te wachten, voordat het voorstel door beide Kamers zou worden beoordeeld?*

De implementatie van dit richtlijnvoorstel heeft prioriteit en krijgt dus ook prioriteit in het ICT-portfolio van de Belastingdienst. De prioritering in het ICT-portfolio is een continu proces, waarbij in kaart wordt gebracht welke impact (nieuwe) werkzaamheden hebben op reeds geplande werkzaamheden daaronder begrepen andere wetgevingstrajecten. Dit betekent dat er binnen het totale ICT-portfolio ook continu geschoven moet worden om prioriteiten inpasbaar te maken en houden. Bij de herprioriteringen wordt ook gekeken naar wat nodig is om ICT-systemen van de Belastingdienst door te laten draaien (beheer en onderhoud), de dienstverlening te verbeteren (vernieuwing), de oude ICT-systemen te vervangen (modernisering) en de inwerkingtreding van overige nieuwe wetgeving. In het BNC-fiche is reeds een eerste inschatting gemaakt voor de implicatie van het richtlijnvoorstel voor de Belastingdienst. De uitvoeringstoets zal gelijktijdig met het wetsvoorstel voor de nationale implementatie van de richtlijn naar uw Kamer worden verstuurd. Deze uitvoeringstoets geeft meer in detail inzicht in de uitvoeringsconsequenties van dit voorstel, zoals aantallen fte, tijd en budget. Parallel wordt stilgestaan bij de vragen hoe het implementatievoorstel ingepast kan worden en hoe de herprioritering daadwerkelijk wordt vormgegeven. Het is pas mogelijk om de impact voor de Belastingdienst vast te stellen zodra de richtlijnonderhandelingen zijn afgerond en eventuele nationale keuzes zijn ingevuld.

*Volgens het BNC-fiche vergroten uitzonderingen in de wetgeving de complexiteit en bemoeilijken daarmee de uitvoering en de haalbaarheid van het implementatietijdpad.<sup>38</sup> Waarom heeft het kabinet er niet voor gekozen het aantal uitzonderingen te verlagen om zo de uitvoering te vergemakkelijken?*

Het akkoord dat op beide pijlers in het IF met in totaal 137 landen is bereikt is het resultaat van een langdurig en complex onderhandelings-traject. Uiteindelijk hebben alle deelnemers concessies moeten doen om tot een compromis te komen waar iedereen zich aan kon committeren. Dat geldt ook voor Nederland, zie hiervoor het hiervoor gegeven antwoord op vraag GroenLinks 3. Nederland heeft zich – in lijn met de motie Alkaya<sup>39</sup> – ingezet om de uitzonderingen zo beperkt mogelijk te houden, maar heeft ruimte moeten laten om tot een akkoord op het gehele pakket te komen. Nederland is voornemens om Pijler 2 in te voeren op basis van de uiteindelijke richtlijn welke in lijn is met de wereldwijde afspraken waar we ons aan hebben geconformeerd en ik ben er dan ook geen voorstander van om dit akkoord eenzijdig open te breken door nationaal toch bepaalde uitzonderingen aan te passen.

*Met betrekking tot richtlijn COM(2021)565 met het oog op het tegengaan van misbruik door doorstroomvennootschappen ziet het kabinet ruimte voor verbetering ten behoeve van de uitvoerbaarheid. Op welke manieren zal het kabinet hier aandacht voor vragen? Welke mogelijkheden heeft het*

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3278, p. 10.

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2020/21, 32 140, nr. 97.

*kabinet om de in het BNC-fiche genoemde suggesties zelf vorm te geven, bijvoorbeeld in nationale wetgeving? Welke voor- en nadelen kleven er aan de door het kabinet gesuggereerde verbeteringen? Wanneer en hoe wil het kabinet de inhoudelijke onzekerheden en onduidelijkheden in het richtlijnvoorstel, die de uitvoerbaarheid negatief kunnen beïnvloeden, verduidelijken? Hoe voorkomt het kabinet dat de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst overbelast wordt als gevolg van door andere lidstaten aangevraagde onderzoeken?*

Het kabinet is inderdaad van mening dat er ruimte is om de uitvoerbaarheid van het richtlijnvoorstel over het tegengaan van misbruik door doorstroomvennootschappen te verbeteren. In het BNC-fiche is aangegeven dat de richtlijn op bepaalde punten mogelijk niet uitvoerbaar kan zijn. Het kabinet deelt de inzet van de Commissie dat het voorstel proportioneel moet uitwerken voor de uitvoering. Om de uitvoeringslasten zo beheersbaar mogelijk te maken, zal er worden ingezet op bijvoorbeeld de verruiming van de termijnen om informatie uit te wisselen. Verder zal Nederland tijdens de behandeling van het richtlijnvoorstel in de Raadswerkgroepen, waar nodig en wenselijk, inzetten op verdere verduidelijking van het in het richtlijnvoorstel gehanteerde (begrippen)kader, bij voorkeur aan de hand van een nadere toelichting in combinatie met enkele voorbeelden. Wat betreft de uitvoeringscapaciteit zal er zoals gebruikelijk een uitvoeringstoets volgen die inzicht zal geven in de uitvoeringsconsequenties van het voorstel.

### **Vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie**

*De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennis genomen van de EU-voorstellen rond een eerlijke belastingheffing in de Europese Unie en hebben daarover nog een aantal vragen.*

*Het eerste voorstel betreft een mondiaal minimumniveau van 15%-belastingheffing van multinationale groepen in de Unie.<sup>40</sup> Het gaat daarbij om de invoering van twee hoofdregels: de «Income Inclusive Rule» (IIR) en de «Undertaxed Payments Rule» (UTPR), die tezamen de Global Anti-Base Erosion Rules (GLoBE) vormen.*

*Beide pijlers en de onderliggende fiscale maatregelen zijn wereldwijd door maar liefst 137 landen geaccordeerd waaronder de G20-landen. De leden zijn onder de indruk van deze imposante consensus en het toont de kracht van internationale fiscale samenwerking en afstemming. De OESO heeft hier belangrijk werk verricht. Zijn er nog landen die we node missen, aldus deze leden.*

In totaal hebben 137 landen<sup>41</sup> het akkoord dat in oktober is bereikt over beide pijlers ondertekend. Samen vertegenwoordigen zij meer dan 90% van het wereldwijde BBP. Van de leden van het IF hebben enkel Kenia, Nigeria, Pakistan en Sri Lanka het akkoord (nog) niet ondertekend.

*Het is ook een goede zaak dat de Europese Commissie het voortouw neemt rond de implementatie van de nieuwe winstbelasting in de EU. Het gaat immers om grensoverschrijdende fiscale problematiek (grondslaguit-holling en winstverschuiving). Dat toont de beperktheid van louter nationale beleidsinspanningen en vereist eenduidig, krachtdadig, internationaal beleid. De leden oordelen positief over de EU-bevoegdheid,*

<sup>40</sup> COM(2021)823.

<sup>41</sup> Een lijst van alle ondertekenaars is te vinden op: <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework-members-joining-statement-on-two-pillar-solution-to-address-tax-challenges-arising-from-digitalisation-october-2021.pdf>.

*subsidiariteit en proportionaliteit. Dat geldt voor beide richtlijnen. Wel hebben zij zorgen over de uitvoerbaarheid. De leden zijn groot voorstander van de voorgestelde minimumbelasting voor grote multinationals: het gaat belastingontwijking tegen, creëert een gelijk speelveld, beperkt oneerlijke concurrentie en komt tegemoet aan de noden van ontwikkelingslanden. De herziening van het globale belastingstelsel zoals neergelegd in het «Inclusive Framework» van de OESO is een significante sprong voorwaarts naar een meer rechtvaardig systeem van fiscale bejegening van multinationals en de leden van de ChristenUnie-fractie verwelkomen de nieuwe maatregelen.*

*De nieuwe Commissievoorstellen richten zich op multinationals met een groepsomzet van ten minste € 750 miljoen op basis van een geconsolideerde jaarrekening. Hoe is deze omzetgrens tot stand gekomen, zo vragen de leden, en om hoeveel multinationals gaat het in Nederland die onder het nieuwe fiscaal regime gaan vallen.*

De voorgestelde drempel van ten minste € 750 miljoen jaaronzet is gebaseerd op de drempel die is opgenomen in het IF-akkoord. Hierbij is aangesloten bij de bepalingen over CbCR. Het richtlijnvoorstel raakt, kort gezegd, dezelfde multinationals, die onder de meldingsplicht van de CbCR vallen. Voor Nederland betekent dat er naar verwachting zo'n 3.000 multinationals onder de reikwijdte gaan vallen.

*De minimumwinstbelasting is vastgesteld op 15%. Op grond van welke argumenten is men op dit percentage uitgekomen en wat betekent dit voor de thans geldende winstbelasting in Nederland? Is de 15% een netto- of brutoheffing? De voorgestelde minimumbelasting is aan de lage kant. Deelt u deze appreciatie? Hoe voorkomen we dat deze minimumbelasting in de praktijk als maximumbelasting gaat functioneren?*

Pijler 2 bewerkstelligt dat grote multinationals altijd ten minste effectief 15% aan belasting over hun winst betalen. Het effectieve tarief van 15% maakt onderdeel uit van het IF-akkoord en staat derhalve ook in het richtlijnvoorstel. Ik onderschrijf de keuze voor dit tarief, omdat hierdoor een acceptabele ondergrens voor belastingconcurrentie tussen landen door middel van belastingtarieven wordt gecreëerd. De introductie van deze minimumheffing op grond van Pijler 2 heeft geen gevolgen voor de huidige tarieven in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. Met het akkoord maken we een einde aan de wereldwijde race naar de bodem van het winstbelastingtarief. Dit wordt door de 137 deelnemende landen onderschreven. Ik verwacht niet dat in strijd met dit voornemen, het akkoord wordt aangegrepen om de belastingtarieven te verlagen. De regels voor een minimum effectieve belasting gaan uit van een bijheffing (in het Engels: top-up tax). Met de bijheffing wordt het verschil tussen het minimumbelastingtarief (15%) en het effectieve belastingtarief (bijvoorbeeld 10%) «opgetopt». Het gaat hier om een netto bijheffing. Het effectieve belastingtarief wordt bepaald op grond van de volgende breuk:

$$\frac{\text{belastingen (Vpb, dividendbelasting e.d.) van alle groepsentiteiten in een jurisdictie (hierna: betrokken belasting)}}{\text{het netto inkomen van alle groepsentiteiten in een jurisdictie (hierna: kwalificerend inkomen) op basis van de jaarrekening}}$$

Voor zover uit deze breuk een percentage lager dan 15 volgt (bijvoorbeeld 10), wordt op grond van het positieve verschil (bijvoorbeeld  $15\% - 10\% = 5\%$ ) bijgeheven over de grondslag.

*De voorstellen voor de nieuwe minimumwinstbelasting kennen een aantal uitzonderingen (waaronder: overheidslichamen, internationale organisaties, non-profitorganisaties, pensioenfondsen en in bepaalde gevallen investeringsfondsen) die niet onder de regels van het richtlijnvoorstel valt. Hoe waardeert u deze uitzonderingsgevallen? Is er al met al sprake van een evenredige en faire fiscale regeling?*

Overheidsentiteiten, internationale organisaties, non-profit organisaties, pensioenfondsen, een beleggingsfonds die een uiteindelijke moederentiteit is, een vastgoedbeleggingsvehikel die een uiteindelijke moederentiteit is en bepaalde entiteiten die in handen zijn van uitgesloten entiteiten, zijn van de toepassing van Pijler 2 uitgezonderd aangezien zij in veel landen ook niet zijn onderworpen aan een winstbelasting. Het kabinet begrijpt deze keuze en is van mening dat deze niet in de weg staat aan het evenwichtige karakter van Pijler 2. Gezien de aard van deze lichamen en de voorwaarden die aan de uitgesloten entiteiten zijn gesteld, verwacht het kabinet niet dat er mogelijkheden voor belastingontwijking zullen ontstaan.

*De voorgestelde hoogte van de winstbelasting oogt op het eerste gezicht bedrieglijk eenvoudig. Dat blijkt schijn. Hoe is het, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, gesteld met de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Er blijken maar liefst bijna 60 (vaak hoogtechnische) artikelen nodig om deze Europese richtlijn vorm te geven. De Nederlandse Belastingdienst beoordeelt het nieuwe voorstel als «zeer uitdagend», zo lezen de leden.<sup>42</sup> Het vergt, zo begrijpen zij, het nodige van de ICT-ondersteuning. Hoe voorkomen we dat dit belangrijke voorstel op invoeringsproblemen stuit? Welke voorzorgmaatregelen en veiligheidskleppen zijn ingebouwd? Zijn er terugvalopties?*

Het kabinet houdt tijdens de onderhandelingen rekening met de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst en zal dit blijven doen. De implementatie van dit richtlijnvoorstel heeft prioriteit en krijgt dus ook prioriteit in het ICT-portfolio van de Belastingdienst. De prioritering in het ICT-portfolio is een continu proces, waarbij in kaart wordt gebracht welke impact (nieuwe) werkzaamheden hebben op reeds geplande werkzaamheden daaronder begrepen andere wetgevingstrajecten. Dit betekent dat er binnen het totale ICT-portfolio ook continu geschoven moet worden om prioriteiten inpasbaar te maken en houden. Bij de herprioriteringen wordt ook gekeken naar wat nodig is om ICT-systemen van de Belastingdienst door te laten draaien (beheer en onderhoud), de dienstverlening te verbeteren (vernieuwing), de oude ICT-systemen te vervangen (modernisering) en de inwerkingtreding van overige nieuwe wetgeving. Met het oog op het ICT-portfolio van de Belastingdienst wordt om te beginnen in de loop van 2022 een extern ICT-team ingehuurd. Dit is uitdagend, omdat er krapte op de arbeidsmarkt voor ICT-personeel is. Doordat de werving tijdig is gestart is het de verwachting dat de externe inhuur op tijd beschikbaar is.

*Er is nog geen uitvoeringstoets, zo constateren de voornoemde leden. Wanneer kunnen we deze verwachten en kan de toets met de Kamer worden gedeeld?*

De uitvoeringstoets zal gelijktijdig met het wetsvoorstel voor de nationale implementatie van de richtlijn naar uw Kamer worden verstuurd.

---

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3278, p. 10.

*Deze leden zijn daarnaast geïnteresseerd in de vraag hoe gehandhaafd gaat worden. Is dit exclusief belegd bij externe accountants of zijn nog andere toezichthouders in beeld? Hoe gaan EU-landen op deze punten van elkaar leren?*

Het kabinet is zich er terdege van bewust dat handhaving van de Pijler 2 wetgeving van belang is om het doel van een wereldwijd minimumtarief ook daadwerkelijk te bereiken. De bijheffing in onder andere Nederland zal veelal betrekking hebben op de te weinig geheven winstbelasting in zogenoemde laagbelaste jurisdicties. De multinationale ondernemingen dienen hiervoor de berekeningen te maken en vervolgens binnen 15 maanden na afloop van het verslagjaar van de betreffende multinationale onderneming te delen met de belastingdiensten. Op dit moment wordt door de OESO/IF het uitwisselingsproces tussen de belastingdiensten nader uitgewerkt. Ook wordt de nadere inhoud van de te delen informatie nog verder door OESO werkgroepen ingevuld. Nederland participeert in deze werkgroepen. De verwachting is dat hier in de loop van dit jaar (2022) meer duidelijkheid over zal zijn. Vanaf dat moment kan de Belastingdienst in samenhang met het implementatiewetsvoorstel beter beoordelen hoe het toezicht op Pijler 2 ingericht kan worden. Hierbij zal de internationale samenwerking een belangrijke plaats innemen, waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt zal worden van bestaande samenwerkingsgremia binnen de EU en wereldwijd.

*De opbrengsten van de winstbelasting zijn nog niet scherp, er blijken tal van onzekerheden. De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen dit en vragen derhalve om een aantal meer specifieke scenarioberekeningen waarin meerdere opties worden verkend. Zij zien graag de uitkomsten van deze scenario's. Hoe stevig is overigens de huidige raming die de opbrengsten van de extra winstverplaatsing naar Nederland op € 0,5 miljard inschat? De leden nemen aan dat de baten van een eventuele bijheffing geheel toekomen aan de Nederlandse staat en niet deels aan de EU. Kan dat bevestigd worden?*

Bij de invoering van Pijler 2 zullen zich naar verwachting gedragseffecten voordoen. Een belangrijk gedragseffect is dat landen hun effectieve belastingtarief naar 15% zullen verhogen voor multinationals met een omzet van ten minste € 750 miljoen. Daarnaast verwacht ik dat een deel van de winst door multinationals verplaatst wordt vanuit landen met een effectief belastingtarief van minder dan 15% naar landen met een hoger effectief belastingtarief, zoals Nederland. Het is lastig om een inschatting te maken van de mate waarin deze gedragseffecten zich uiteindelijk voor zullen doen. Dat maakt de ramingen onzeker. In het BNC-fiche bij het richtlijnvoorstel ben ik uitgebreider ingegaan op de mogelijke gedragseffecten en de verschillende scenario's. Bij de indiening van het implementatie-wetsvoorstel zal een definitieve inschatting van het budgettaire effect worden gegeven. Dan zullen ook alle uitgangspunten en assumpties beschreven worden in een ramingstoelichting. Het Centraal Planbureau zal bij zijn certificering deze uitgangspunten en assumpties toetsen op redelijkheid en neutraliteit. De uiteindelijke budgettaire opbrengsten van de heffing op grond van Pijler 2 behoort tot de Nederlandse belastingopbrengsten.

*Er is (nog) niet voorzien in een evaluatie, zo lezen de leden.<sup>43</sup> Gaat dat alsnog gebeuren en zo ja wat is de beoogde termijn? Komt er naast een Europese evaluatie ook een evaluatie door de Nederlandse regering? En zo ja, wat worden de evaluatiecriteria?*

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3278, p. 9.

In lijn met het BNC-fiche stuurt het kabinet tijdens de onderhandelingen aan op een evaluatiebepaling. Nederland stond hier alleen in en in de laatste compromisvoorstel dat het Franse voorzitterschap heeft rondgestuurd is een dergelijke bepaling niet opgenomen.

*De leden van de ChristenUnie-fractie verwelkomen eveneens de nieuwe Europese richtlijn (COM (2021)565) om het fiscale misbruik van zogenaamde doorstroomvennootschappen te bestrijden. Het gaat dan om vennootschappen die inkomensstromen vanuit de Europese Unie onbelast doorsluizen naar jurisdicties buiten de EU, die geen of een zeer laag bedrijfsbelastingtarief toepassen. Het gaat daarbij onder andere om het wegnemen van de fiscale voordelen van de rente- en royaltyrichtlijn en de moeder-dochterrichtlijn. De richtlijn die aan het tweede voorstel ten grondslag ligt, stelt hiervoor criteria op. Hierdoor wordt een gelijk speelveld binnen de EU gerealiseerd. Beursgenoteerde bedrijven en financiële instellingen (zoals banken, verzekeraars en pensioenfondsen) zijn uitgezonderd van de reikwijdte van het voorliggende voorstel. Kunt u hier wat meer context en detail bieden?*

De Commissie heeft voor deze uitzondering gekozen omdat beursgenoteerde bedrijven onder toezicht staan van de AFM op basis van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfov). De vraag komt wel op of dit genoemde toezicht ook erop toeziet dat beursgenoteerde bedrijven en financiële instellingen geen misbruik kunnen maken via het gebruik van doorstroomvennootschappen. Er zal dus nog goed gezien moeten worden waarom de Commissie deze uitzondering voor beursgenoteerde ondernemingen wenst te maken en of deze wel in lijn is met het beoogde doel van deze richtlijn.

*De bepaling dat ook entiteiten met ten minste vijf voltijdwerknemers die zich exclusief bezighouden met het genereren van de relevante inkomsten van de entiteit, buiten de reikwijdte van de richtlijn vallen, is deze leden niet duidelijk. Zij vragen om een verheldering van deze tamelijk vage bepaling. Zij vragen ook hoe deze richtlijn zich verhoudt tot eerdere fiscale richtlijnen zoals ATAD en de Directive on Administrative Cooperation (DAC).*

Het richtlijnvoorstel wordt momenteel behandeld in de Raadswerkgroepen. In deze vergaderingen van de Raadswerkgroepen zullen met name technische discussies plaatsvinden tussen de lidstaten met onder andere als doel om onduidelijkheden in het huidige richtlijnvoorstel weg te nemen. Naar aanleiding van deze discussies kan de richtlijntekst (op onderdelen) mogelijk verder aangepast worden. Omdat de substance-criteria (waaronder de 5 FTE eis) op dit moment nog niet voldoende duidelijk zijn, zal Nederland onder andere op dit punt om meer duidelijkheid vragen.

Zowel de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1)<sup>44</sup>, de tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD2)<sup>45</sup> alsmede dit richtlijnvoorstel inzake het tegengaan van misbruik door doorstroomvennootschappen (ook wel ATAD3 of Unshell-richtlijnvoorstel genoemd) bevatten maatregelen die belastingontwijking beogen tegen te gaan. ATAD1 bevat een beperking van renteaftrek (earningsstripping), een exitheffing en een regeling voor zogenoemde gecontroleerde buitenlandse entiteiten (CFC).

<sup>44</sup> 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 2017, L 234/26).

<sup>45</sup> Richtlijn (EU) 2017/952 van de Raad 29 mei tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1164 wat betreft hybride mismatches met derde landen (PbEU 2017, L 144/1).

Daarnaast kent ATAD1 een algemene antimisbruikbepaling, afgekort ook wel aangeduid als GAAR. ATAD2 voorziet in maatregelen die gericht zijn tegen het gebruik van hybride entiteiten en instrumenten. Met deze maatregelen zijn er belangrijke stappen gezet in de bestrijding van belastingontwijking. Het voorliggende richtlijnvoorstel is specifiek gericht op het tegengaan van belastingontwijking met behulp van het gebruik van substance-arme vennootschappen. In het richtlijnvoorstel wordt voor de systematiek gekozen om de lidstaten die zich «boven» en «onder» een substance-arme entiteit bevinden te verplichten de voordelen van de moeder-dochterrichtlijn en de interest- en royaltyrichtlijn te weigeren (alsook voordelen uit belastingverdragen). Bij de verdere behandeling en uitwerking van het richtlijnvoorstel en de uiteindelijke implementatie van de maatregelen in nationale wetgeving zal worden gezien hoe dit richtlijnvoorstel zich verhoudt tot de maatregelen uit ATAD1 en ATAD2. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verder ook naar de samenloop tussen dit richtlijnvoorstel en de Directive on Administrative Cooperation (DAC).<sup>46</sup> De DAC-richtlijn staat bekend als de administratieve samenwerkingsrichtlijn en ziet op de uitwisseling van informatie over belastingen tussen lidstaten.<sup>47</sup> Op grond van de DAC-richtlijn wordt op dit moment onder andere informatie uitgewisseld over een aantal specifieke inkomsten- en vermogenscategorieën<sup>48</sup>, financiële rekeninggegevens, grensoverschrijdende rulings of verrekenprijfsafspraken en potentieel agressieve grensoverschrijdende planningsconstructies. Deze richtlijn borduurt voort op het raamwerk dat met de DAC-richtlijn is ingezet en zet in op een gerichte intensieve gegevensuitwisseling tussen lidstaten om belastingontwijking via substance-arme vennootschappen effectief te kunnen tegengaan.

*Doorstroomactiviteiten vormen een serieus gevaar voor de integriteit van ons belastingstelsel. Ramingen komen uit op gemiddeld circa € 170 miljard per jaar aan doorstroomactiviteiten voor de periode 2015–2019. Hiervan stroomde circa € 32 miljard uit naar de laagbelastende jurisdicties. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen expliciet hoe de benodigde informatie wordt aangeleverd om doorstroomvennootschappen in het vizier te krijgen. Gaat het ook hier primair om externe accountants? Wordt hun track record en reputatie gecheckt en zo ja op welke wijze?*

De genoemde cijfers uit het rapport van de Commissie Doorstroomvennootschappen<sup>49</sup> hebben betrekking op de statistische subsector «Financiële instellingen en kredietverstrekkers binnen concernverband». DNB is verantwoordelijk voor het opstellen van deze statistieken. Hiervoor zijn de periodieke rapportages van dit type financiële instellingen de voornaamste bron. Een meer uitgebreide toelichting op de gebruikte data is te vinden in box 3.1 «toelichting gebruikte data» op pagina 28 van het rapport. Het is primair aan de belastingplichtige entiteiten zelf om de Belastingdienst op de hoogte brengen als zij niet voldoen aan de in Nederland geldende minimum substance eisen.

*De verkregen informatie wordt gedeeld met de andere lidstaten via een centrale database. Zij ontvangen graag wat meer duiding van de regering op dit punt. Hoe gaat de EU om met in het Verenigd Koninkrijk gevestigde*

<sup>46</sup> Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG. DAC is de afkorting van de Engelse benaming: Directive on Administrative Cooperation.

<sup>47</sup> De DAC-richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen.

<sup>48</sup> Te weten arbeidsinkomen, directiehonoraaria, bepaalde levensverzekeringsproducten, pensioenen en eigendom van en inkomsten uit onroerende zaken.

<sup>49</sup> Op weg naar acceptabele doorstroom, Rapport van de Commissie Doorstroomvennootschappen, oktober 2021.

*doorstroomentiteiten? Hoe wordt überhaupt het voorgestelde beleid met derde landen afgestemd? De leden denken daarbij vooral aan «belastingparadijzen» buiten de EU, zoals Bermuda, de Bahama's, de Virgineilanden en de Kaaimaneilanden.*

Dit richtlijnvoorstel gaat uit van de situatie dat de doorstroomvennootschap gevestigd is in de EU. Het is inderdaad ook mogelijk dat de doorstroomvennootschap gevestigd is in een land buiten de EU. De Commissie heeft aangegeven dat dit richtlijnvoorstel daar niet op ziet, maar dat in de nabije toekomst een voorstel zal worden gepubliceerd met het uitgangspunt dat de doorstroomvennootschap zich bevindt in een land buiten de EU.

*Het voorstel oogt complex (brede opzet, reikwijdte, interpretatieruimte, tegenbewijsregeling, afgifte woonplaatsverklaring, veel processtappen, informatieoverdracht) en dat zal effect hebben op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De regering wijst ook hier op. Dit geldt overigens voor veel Europese voorstellen rond belastingontwijking en witwassen zoals ook de ATAD-richtlijn. Heeft het kabinet dit bezwaar met andere lidstaten en de Commissie gedeeld en – zo ja – tot welke beleidsroute leidt dit?*

Het kabinet heeft inderdaad geconstateerd dat dit voorstel in de huidige vorm voor de uitvoering zeer uitdagend en complexiteit verhogend kan zijn door de reikwijdte van de opzet en de veelheid aan processtappen om de misbruiksituaties van de doorstroomvennootschappen te identificeren. Ook is in het BNC-fiche aangegeven dat het voorliggende richtlijnvoorstel op bepaalde punten, met name deadlines waarbinnen informatie moet worden uitgewisseld, mogelijk niet uitvoerbaar kan zijn. Dit laatste heeft te maken met de termijn waarbinnen de uitwisseling van informatie moet plaatsvinden. Om de uitvoeringslasten zo beheersbaar mogelijk te maken, zet het kabinet tijdens de onderhandelingen in op de meest efficiënte en bij de praktijk aansluitende werkwijze van het richtlijnvoorstel. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan een aanpassing van de gestelde deadlines, de gerichtheid van informatie-uitwisseling, en wellicht een efficiënter opgezet proces, met bijvoorbeeld minder stappen. Naast Nederland zijn er ook andere lidstaten die het doel van deze richtlijn ondersteunen en een proportionele invoering voor ogen hebben.

*De Belastingdienst tekent stevige bezwaren aan tegen de meervoudige complexiteit van het voorstel. De uitvoerbaarheid is daarmee in het geding. Hoe gaat u deze bezwaren adresseren en hoe voorkomen we dat de implementatie van deze belangrijke richtlijn aan effectiviteit en efficiency zal inboeten? Wordt extra capaciteit ingezet en is deze in voldoende mate beschikbaar op de arbeidsmarkt? Het kan immers niet zo zijn dat de implementatie van deze belangrijke richtlijn op praktische hindernissen stuit. Deze kanttekeningen gelden, zoals aangegeven, ook voor de eerste richtlijn. De 30-dagenregeling (informatie-uitwisseling tussen de lidstaten) is een voorbeeld van in de praktijk weerbarstige opgave en uitdaging.*

Het kabinet heeft inderdaad geconstateerd dat het richtlijnvoorstel over het tegengaan van misbruik door doorstroomvennootschappen in de huidige vorm voor de uitvoering zeer uitdagend en complexiteit verhogend zal zijn door de reikwijdte van de opzet en de veelheid aan processtappen om de misbruiksituaties van de doorstroomvennootschappen te identificeren. Ook is in het BNC-fiche aangegeven dat het voorliggende richtlijnvoorstel op bepaalde punten, waaronder deadlines waarbinnen informatie moet worden uitgewisseld, mogelijk niet uitvoerbaar kan zijn. Om de uitvoeringslasten zo beheersbaar mogelijk te maken, zal er worden ingezet om de meest efficiënte en bij de praktijk

aansluitende werkwijze en uitvoering in het richtlijnvoorstel op te nemen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan een aanpassing van de gestelde deadlines, de gerichtheid van informatie-uitwisseling, en wellicht een efficiënter opgezet proces, met bijvoorbeeld minder stappen. Voorts zal Nederland tijdens de behandeling van het richtlijnvoorstel in de Raadswerkgroepen, waar nodig en wenselijk, inzetten op verdere verduidelijking van het in het richtlijnvoorstel gehanteerde (begrippen-)kader, bij voorkeur aan de hand van een nadere toelichting in combinatie met enkele voorbeelden. Naast Nederland zijn er ook andere lidstaten die het doel van deze richtlijn ondersteunen en een proportionele invoering voor ogen hebben.

*De sanctie bij non-compliance wordt vastgesteld op 5% van de jaaromzet. Is deze sanctie stevig genoeg om het verschil te maken? Zijn hier uitvoerings- en handhavingsproblemen te verwachten?*

Met het opnemen van een uniforme sanctie beoogt de Commissie meer uniformiteit te bereiken tussen lidstaten, als het gaat om het beboeten van non-compliance. Het kabinet onderschrijft dat meer uniforme sancties binnen de EU eraan bijdragen dat geen grote verschillen bestaan tussen de boetes die worden opgelegd voor hetzelfde vergrijp in verschillende lidstaten. Het kabinet onderschrijft eveneens dat van een hoge boete een afschrikwekkend effect uitgaat. Generale preventie is ook één van de afwegingen bij de hoogte van de boetes in het Nederlandse rechtssysteem.

Om te voldoen aan de eisen van effectiviteit en proportionaliteit meent het kabinet dat het cruciaal is dat er een discretionaire bevoegdheid bestaat om per geval te bekijken of het opleggen van een boete passend is en zo ja, om rekening te kunnen houden met de feiten en omstandigheden van het geval bij het bepalen van de hoogte daarvan. Bij een verplichte boete van 5% van de jaaromzet, komt dat onvoldoende tot uitdrukking.

*Nederland voert al enige tijd strijd tegen belastingontwijking. In de voorliggende richtlijn betreft het maatregelen als het niet meer gelden van de fiscale voordelen van de rente- en royaltyrichtlijn en de moeder-dochterrichtlijn. Wat zijn hier de leerervaringen van eigen beleid zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, en wat is hiervan de impact van het oordeel van de regering op dit tweede voorstel.*

Nederland heeft de afgelopen periode zowel internationale afspraken tegen belastingontwijking streng geïmplementeerd als nationale maatregelen genomen om belastingontwijking aan te pakken. Het kabinet vindt het van belang de effecten van deze maatregelen zo goed mogelijk in kaart te brengen. Deze inzichten kunnen namelijk van belangrijke waarde zijn bij de totstandkoming van beleid. Het kabinet monitort daarom waar mogelijk op een gerichte manier gegevens die verband houden met de verschillende maatregelen tegen belastingontwijking. Bovendien voert het kabinet meerdere onderzoeken uit die meer licht kunnen werpen op de effectiviteit van de aanpak van belastingontwijking.

De effecten van de recente maatregelen zijn echter nog veelal onbekend, omdat een betrouwbare effectmeting van maatregelen pas mogelijk is zodra er voldoende aangiftegegevens beschikbaar zijn over het ingangsjaar en enkele jaren daarna. Eén van de lessen die de rapporten van de twee Commissies Ter Haar leren, is dat fundamentele oplossingen alleen mogelijk zijn in internationaal verband. Er zijn grenzen aan wat unilateraal mogelijk is om belastingontwijking effectief aan te pakken. Eenzijdige maatregelen hebben immers als risico dat het probleem van internationale belastingontwijking zich verplaatst. Het kabinet wil daarom

binnen de EU een leidende rol blijven innemen om belastingontwijking aan te pakken. Dit geldt voor zowel de Europese implementatie van de afspraken die binnen het IF van de OESO tot stand zijn gekomen als bij het Europese richtlijnvoorstel om misbruik van doorstroomvennootschappen tegen te gaan. Later dit voorjaar zal ik een volgende brief sturen over de monitoring van de effecten van de aanpak van belastingontwijking.

*De budgettaire opbrengsten voor Nederland worden als verwaarloosbaar aangemerkt door de regering, omdat doorstroomentiteiten hun activiteiten zullen verleggen naar derde landen. Kan deze inschatting nader worden onderbouwd?*

Gegeven dat via buitenlandse doorstroomvennootschappen ook reële Nederlandse bedrijfswinsten worden weggesluisd kan het effectief tegengaan van deze stromen bijdragen aan een hogere belastinggrondslag – en dus belastingopbrengsten – in Nederland. De inschatting is echter dat het richtlijnvoorstel hier slechts beperkt aan bijdraagt doordat het zich beperkt tot EU-lidstaten. Als richtlijn- en verdragsvoordelen effectief kunnen worden geweigerd binnen de EU dan zullen doorstromers naar verwachting hun fiscaal gedreven constructies verleggen naar derde landen. Dit leidt immers tot een lagere belastingdruk. Ook in het geval dat de substance-eisen relatief gemakkelijk te ontwijken zijn door een entiteit «aan te kleden», wordt een beperkt effect verwacht op de Nederlandse belastingontvangsten. De huidige doorstroomstructuren blijven dan immers bestaan.

*Voor beide voorstellen geldt eenparigheid van de EU-besluitvorming. Gaat dat lukken, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie? Welke landen aarzelen nog? Hoe zal de benodigde eenparigheid uitpakken voor lidstaten als Cyprus en Malta die geen vlekkeloze reputatie hebben als het gaat om bestrijding van belastingontwijking? Eerder lagen ook Hongarije en Ierland dwars. Vorige week werd bekend dat de Ministers van Financiën van de EU geen akkoord bereikten over de invoering van de minimumvennootschapsbelasting.<sup>50</sup> De leden van de ChristenUnie-fractie zijn hierover zeer teleurgesteld. Hoe waardeert u deze verdeeldheid? Welke landen voegen zich niet in het akkoord en wat zijn daarbij de gehanteerde argumenten? Hoe schat de regering de einduitkomst in? De leden vragen om geïnformeerd te blijven van de ontwikkelingen, ook op dit punt, van het dossier.*

Tijdens de Ecofinraad van 5 april 2022 heeft het Franse voorzitterschap opnieuw geprobeerd om tot een akkoord te komen ten aanzien van het richtlijnvoorstel.<sup>51</sup> Dit is niet gelukt. Bijna alle lidstaten, waaronder Nederland, spraken tijdens de Ecofinraad hun steun uit voor het compromisvoorstel. Eén lidstaat kon niet instemmen, door de link tussen Pijler 2 en Pijler 1 (Pijler 1 regelt een andere verdeling van winsten en heffingsrechten tussen landen voor de grootste en meest winstgevende multinationals). Deze lidstaat gaf aan de inwerkingtreding van Pijler 2 afhankelijk te willen maken van de inwerkingtreding van Pijler 1. Andere lidstaten, waaronder Nederland, committeren zich nog steeds aan een snelle voortgang op Pijler 1 maar steunen de voorwaardelijke link tussen Pijler 1 en Pijler 2 niet. Nederland kan zich inhoudelijk vinden in het richtlijnvoorstel en het voorgestelde compromis en vindt het belangrijk om op de korte termijn een akkoord te bereiken in de EU zodat verdere voortgang kan worden geboekt met de nationale implementatie van het voorstel. Het is op dit moment nog niet duidelijk wanneer het voorstel opnieuw zal worden geagendeerd voor besluitvorming. Ik zal u periodiek via de

<sup>50</sup> Kamerstukken I 2021/22, 21 501-07, EE, p. 9.

<sup>51</sup> Zie ook verslag van de april Ecofin.

geannoteerde agenda van de Ecofinraad op de hoogte houden van de ontwikkelingen.

*De inwerkingtreding van het eerste voorstel is vastgesteld op 1 januari 2023, het tweede voorstel op 1 januari 2024. Het wetgevingstraject moet vóór die tijd zijn afgerond. Zijn deze invoeringsdata reëel en haalbaar, gezien de praktische invoeringsproblemen en uitvoeringsopgaven bij met name de Belastingdienst? Hoe gaat het Nederlandse wetgevingstraject eruit zien en wat is het bijbehorende tijdsplan?*

Ten aanzien van de voorgestelde inwerkingtreding datum hebben zich enige ontwikkelingen voorgedaan. Tijdens de onderhandelingen heeft een aantal lidstaten aangegeven de implementatiedeadline van 1 januari 2023 ambitieus en (te) krap te vinden. Om tot een compromis op dit punt te komen, heeft het Franse voorzitterschap een aangepaste implementatiedeadline van 31 december 2023 voorgesteld. Wanneer de richtlijnonderhandelingen zijn afgerond, zal het kabinet op basis van de definitieve richtlijn wetgeving opstellen en ervoor zorgdragen dat het wetsvoorstel tijdig wordt ingediend. Het kabinet erkent dat de voorgenomen tijdlijn ambitieus blijft, maar zal zich ervoor inzetten dat Nederland doet wat mogelijk is om bij te dragen aan een tijdige en effectieve implementatie. Er moet sprake zijn van een goede organisatie die moet worden neergezet. Ook moeten voldoende gekwalificeerde medewerkers worden geworven of opgeleid, waaronder gezien de aard van de werkzaamheden accountants of fiscalisten met diepgaande affiniteit met cijfers. Materiedeskundigen zullen moeten worden voorbereid op de wetgeving om bijvoorbeeld vooroverleg te voeren. Tijdige beschikbaarheid van gekwalificeerde medewerkers bepaalt mede de effectiviteit van de uitvoering. Met het oog op het ICT-portfolio van de Belastingdienst wordt om te beginnen in de loop van 2022 een extern ICT-team ingehuurd. De daadwerkelijke uitvoering van Pijler 2 ligt verder in de toekomst dan de inwerkingstredingsdatum. De implementatiewerkzaamheden van de Belastingdienst kunnen daarom ook plaatsvinden in het jaar 2023 en zeer waarschijnlijk ook gedurende 2024.

*De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er tot slot op dat invoering van deze Europese richtlijn het niet altijd positieve imago van Nederland wat betreft belastingontwijking ten goede zal komen. Deelt u deze opvatting en welke additionele maatregelen heeft het kabinet in zijn portefeuille om het imago verder te verbeteren? Welke plek neemt Nederland nu in op de internationale rangordening van landen in hun strijd tegen belastingontwijking? Opteren we voor een koploperspositie of stellen we ons tevreden met de middelmaat?*

Nederland heeft met de vele maatregelen tegen belastingontwijking laten zien dat de aanpak van belastingontwijking hoog op de agenda staat. Veel van deze maatregelen zijn al in werking getreden of zullen binnen afzienbare tijd in werking treden. Deze maatregelen, die primair zijn gericht tegen belastingontwijking, zorgen ook voor een verbreding van de belastinggrondslag en een meer evenwichtige belastingheffing van multinationals. In aanvulling op de unilaterale maatregelen die al zijn genomen, is het kabinet van mening dat de strijd tegen belastingontwijking het meest effectief kan worden voortgezet op internationaal niveau. Eenzijdige maatregelen hebben immers als risico dat het probleem van internationale belastingontwijking zich verplaatst. Nederland is daarom blij met het akkoord dat binnen het IF is bereikt op beide pijlers en de snelle voortgang die wordt geboekt binnen de EU. Het kabinet wil binnen de EU een leidende rol blijven innemen om belastingontwijking aan te pakken. Nederland zet zich met een positieve en constructieve houding maximaal in om de richtlijnonderhandelingen voor

beide pijlers succesvol te laten verlopen. Dat geldt ook voor de Nederlandse houding ten aanzien van het richtlijnvoorstel om misbruik van doorstroomvennootschappen tegen te gaan. Ook hierbij zet Nederland maximaal in om tot een effectieve implementatie te komen.