

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2567

Vragen van het lid **Van der Lee** (GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Financiën over *het bericht «Gewiekst vindt graanhandelaar Cargill toch weer een route om belasting te ontwijken, via Nederland»* (ingezonden 12 april 2023).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) (ontvangen 11 mei 2023).

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Gewiekst vindt graanhandelaar Cargill toch weer een route om belasting te ontwijken, via Nederland»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u het ermee eens dat het zeer zorgelijk is dat er door grote internationale multinationals mogelijk nog altijd belasting wordt ontweken via Nederland en Luxemburg?

Antwoord 2

Het kabinet vindt belastingontwijking een onwenselijk fenomeen. Door belastingontwijking komen de kosten van algemene voorzieningen uiteindelijk te liggen bij burgers en bedrijven die wel gewoon (op tijd) hun belasting betalen. Dat is onrechtvaardig, te meer omdat degenen die zich aan de belastingheffing onttrekken wel profijt hebben van met belastinggeld gefinancierde voorzieningen.

Nederland heeft de afgelopen jaren belastingontwijking met verschillende maatregelen streng aangepakt. Op internationaal terrein heeft Nederland actief en constructief meegewerkt aan de afspraken die zijn gemaakt over een herziening van het internationale belastingsysteem. Ook nationaal zijn veel maatregelen genomen. Een belangrijk voorbeeld is de bronbelasting op renten en royalty's naar laagbelastende jurisdicties die Nederland vanaf 1 januari 2021 heeft ingevoerd. Vanaf 1 januari 2024 zal de bronbelasting ook gaan gelden voor dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties. Het

¹ Trouw, 20 maart 2023, «Gewiekst vindt graanhandelaar Cargill toch weer een route om belasting te ontwijken, via Nederland».

kabinet constateert dat de rente-, royalty- en dividendstromen vanuit Nederland naar laagbelastende landen aanzienlijk zijn afgenomen van € 38,5 miljard in 2019 naar € 6 miljard in 2021. Ook de strenge vormgeving van de generieke renteaftrekbeperking is een voorbeeld dat de inzet van het kabinet in de aanpak van belastingontwijking toont.

Daarnaast heeft Nederland maatregelen genomen die zorgen voor een evenwichtiger belastingheffing van multinationals, mede naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals.² Al deze maatregelen hebben de mogelijkheden voor belastingontwijking in en via Nederland aanzienlijk verminderd en bijgedragen aan een evenwichtiger belastingheffing van multinationals. Het IMF en de Europese Commissie onderkennen dat Nederland op de goede weg is.³ In tegenstelling tot voorgaande edities doet de Europese Commissie aan Nederland geen landspecifieke aanbevelingen meer op het terrein van belastingontwijking in het kader van het Europees Semester.

Hoewel er grote stappen zijn gezet, is het kabinet nog niet volledig tevreden. Het kabinet zet de strijd tegen belastingontwijking onverminderd voort. Het kabinet vindt het daarbij uiteraard van belang dat de aanpak effectief is. Internationale belastingontwijking is het meest effectief aan te pakken met een gecoördineerde internationale aanpak. Bij nationale maatregelen bestaat namelijk het risico dat belastingontwijking zich alleen verplaatst. Daarom ligt de focus van het kabinet nu op internationale maatregelen.

Op internationaal niveau worden dan ook belangrijke en grote stappen gezet. In oktober 2021 is een tussen 137 landen gesteund akkoord bereikt over de herziening van het internationale belastingstelsel dat steunt op twee pijlers. Het kabinet is verheugd dat het EU-richtlijnvoorstel voor de invoering van een minimumniveau van belastingheffing voor multinationals (Pijler 2) inmiddels is aangenomen. Het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 dat deze internationale afspraken over Pijler 2 implementeert zal naar verwachting nog vóór de zomer van dit jaar aan uw Kamer worden aangeboden. De implementatiedatum is 31 december 2023.

Een deel van de aanpak van het kabinet ziet op het tegengaan van misbruik van doorstroomvennootschappen. Bij een doorstroomvennootschap wordt doorgaans gedacht aan een entiteit zonder of met geringe reële activiteiten waar ten behoeve van de groep omvangrijke geldstromen doorheen lopen. Het kabinet vindt misbruik van doorstroomvennootschappen onwenselijk en wil dat daarom verder aanpakken. Het belang van doorstroomvennootschappen voor de werkgelegenheid en belastingopbrengsten in Nederland is namelijk beperkt, terwijl deze vennootschappen negatieve effecten hebben op de belastingopbrengsten van andere landen en daarmee op de internationale reputatie van Nederland. De Commissie doorstroomvennootschappen benoemt dat ook bij de aanpak van doorstroomvennootschappen een internationale aanpak de voorkeur geniet.⁴

Het kabinet juicht daarom het EU-richtlijnvoorstel⁵ toe om misbruik van doorstroomvennootschappen aan te pakken. Nederland zet zich bij de richtlijnonderhandelingen actief in, en neemt de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen daarin zo veel mogelijk mee. Met een internationale aanpak wordt het oneigenlijk gebruik van doorstroomvennootschappen op een integrale en uniforme wijze aangepakt. Het kabinet is van mening dat unilateraal vooruitlopen op de implementatie van de EU-richtlijn geen effectieve oplossing is.

² Kamerstuk 31 066, nr. 623, blg-931167.

³ IMF: Kingdom of the Netherlands–the Netherlands: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Kingdom of the Netherlands–the Netherlands (imf.org), Country Report No. 2021/243, November 2021.

Europese Commissie: Aanbeveling van de raad over het economisch beleid van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland (COMM (2022) 621).

⁴ Kamerstuk 25 087, nr. 286, blg-1007733.

⁵ Richtlijn met het oog op het tegengaan van misbruik door doorstroomvennootschappen op het gebied van belastingen en de aanpassing van Richtlijn 2011/16/EU (administratieve samenwerkingsrichtlijn).

Vraag 3

Bent u bekend met de in het bovengenoemde artikel beschreven ontwijkingsconstructie? Zo ja, kunt u toelichten hoe deze constructie er in algemene zin uitziet? Zo nee, welke stappen neemt u om dergelijke constructies in algemene zin nader te onderzoeken?

Antwoord 3

Ik kan niet ingaan op de fiscale situatie van een individueel bedrijf vanwege de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). In zijn algemeenheid merk ik op dat de Nederlandse Belastingdienst geen bemoeienis heeft met de belastingheffing in Luxemburg van aldaar gevestigde vennootschappen.

Vraag 4

Kunt u in kaart brengen op welke andere manieren dan in het genoemde artikel geschetst, een bedrijf via Nederland winsten naar Luxemburg zou kunnen sluizen, met als gevolg dat in Nederland geen of bijna geen winstbelasting wordt betaald?

Antwoord 4

Ik interpreteer uw vraag zo dat u doelt op de vraag of op welke manieren een bedrijf in zijn algemeenheid in Nederland geen of bijna geen vennootschapsbelasting betaald. Als gevolg van doorgevoerde maatregelen wordt een ondergrens gecreëerd in de vennootschapsbelasting voor bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland. Die maatregelen worden hieronder beschreven.

De aanbevelingen van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals (de Adviescommissie) bevatten een aantal belangrijke aanknopingspunten voor zijn gericht op het bereiken van twee doelstellingen, namelijk het creëren van een ondergrens in de vennootschapsbelasting voor bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland en het elimineren van verschillen (mismatches) met het buitenland.⁶ Op basis van deze aanbevelingen van de Adviescommissie zijn met ingang van 1 januari 2022 twee belangrijke maatregelen uit de door de Adviescommissie voorgestelde basisvariant met unilaterale maatregelen per 1 januari 2022 in werking getreden.

Met de eerste maatregel is de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting – met ingang van 1 januari 2022 – boven een bedrag van € 1 miljoen beperkt tot maximaal 50% van de belastbare winst in combinatie met een onbeperkte voorwaartse verliesverrekeningstermijn. Door de omvang van de verliesverrekening te beperken tot 50% van de belastbare winst, zullen winstgevende bedrijven vennootschapsbelasting verschuldigd zijn zodra ze winstgevend raken. Dit draagt bij aan het creëren van een ondergrens in de vennootschapsbelasting. De structurele budgettaire opbrengst van deze maatregel bedraagt € 560 miljoen.

De tweede maatregel die naar aanleiding van het advies van de Adviescommissie met ingang van 1 januari is doorgevoerd betreft het aanpassen van de toepassing van het zogenoemde «arm's-lengthbeginsel». Wanneer transacties plaatsvinden tussen twee groepsmaatschappijen moet dit op grond van het zakelijkheidsbeginsel (het arm's-lengthbeginsel) plaatsvinden tegen voorwaarden zoals die ook tussen ongelieerde partijen worden gehanteerd. Dit houdt in dat ook voor transacties binnen een concern een zakelijke prijs in rekening dient te worden gebracht. De meeste landen volgen bij de uitleg van de verrekenprijzregels de OESO-richtlijnen, maar er bestaan desondanks verschillen in de toepassing en interpretatie van het arm's-lengthbeginsel. Omdat landen het arm's-lengthbeginsel verschillend of niet toepassen, kunnen in internationale situaties verschillen («mismatches») ontstaan. Om deze mismatches weg te bestrijden zijn met ingang van 1 januari 2022 wettelijke maatregelen doorgevoerd. Als gevolg hiervan worden mismatches in de toepassing van het arm's-lengthbeginsel effectief bestreden indien dit leidt tot een verlaging van de belastbare winst in Nederland voor zover het andere land dat bij de transactie is betrokken de corresponderende correctie niet of voor een lager bedrag in haar belastinggrondslag betreft. Met deze maatregel wordt – in lijn met de aanbevelingen van de Adviescommissie –

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 623, blg-931167

deze vorm van belastingontwijking voorkomen en loopt Nederland internationaal meer in de pas. De structurele budgettaire opbrengst van deze maatregel bedraagt € 231 miljoen.

Voor wat betreft renteaftrek geldt dat Nederland al een generieke renteaftrekbeperking kent in de vorm van de earningsstrippingmaatregel. Deze maatregel begrenst – kort gezegd – de aftrek van rente tot maximaal 20% van het bruto bedrijfsresultaat.⁷ Daarmee is Nederland strenger dan de eerste Europese anti-belastingontwijkingsrichtlijn (ATAD1), die een grens van 30% van het bruto bedrijfsresultaat voorschrijft. Bovendien is de grens van 20% zelfs strenger dan de door de Adviescommissie voorgestelde «aanvullende maatregel» B1 om de grens van de earningsstrippingmaatregel te verlagen van (destijds) 30% naar 25%. Het kabinet heeft deze grens sinds 2022 verlaagd naar 20%. De structurele budgettaire opbrengst van deze aanscherping van de earningsstrippingmaatregel bedraagt € 735 miljoen. Daarmee behoort de Nederlandse earningsstrippingmaatregel tot een van de strengste van de EU. Nederland neemt daarmee nu al – zoals het CPB ook constateert⁸ – een uitzonderingspositie in ten opzichte van andere EU-landen, hetgeen ook een negatief effect kan hebben op reële investeringen in Nederland.

Vraag 5

Op welke schaal wordt er, naar u weet, van fiscale constructies via Nederland zoals in het artikel beschreven (breed geïnterpreteerd) gebruik gemaakt?

Antwoord 5

Ik kan niet ingaan op de fiscale situatie van een individueel bedrijf vanwege de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). In zijn algemeenheid kan ik opmerken dat het kabinet ervan overtuigd is dat de genomen maatregelen de mogelijkheden om belasting te ontwijken sterk hebben beperkt. Uit de beschikbare gegevens van De Nederlandsche Bank (DNB) blijkt al een aanzienlijke daling van rente-, royalty-, en dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties van € 38,5 miljard in 2019 naar € 6 miljard in 2021. Daaruit leid ik af dat de bronbelasting op renten en royalty's al effect sorteert. Daar komt vanaf 2024 de bronbelasting op dividenden nog bovenop. Voor sommige andere maatregelen zijn er nog onvoldoende gegevens om conclusies te kunnen trekken over de effecten ervan. Daarom blijft het kabinet de ontwikkelingen in de gaten houden. Het kabinet informeert uw Kamer daarom jaarlijks in oktober over de monitoring van de effecten van de aanpak van belastingontwijking.

Vraag 6

Zijn er, naar u weet, specifieke kenmerken van het Nederlandse fiscale stelsel die Nederland aantrekkelijk maken voor constructies zoals in het artikel beschreven? Of lopen dergelijke constructies, naar u weet, ook via andere landen naar Luxemburg toe?

Antwoord 6

Ik kan niet ingaan op de fiscale situatie van een individueel bedrijf vanwege de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). In zijn algemeenheid kan ik opmerken dat de doorgevoerde maatregelen de mogelijkheden voor belastingontwijking in en via Nederland aanzienlijk hebben verminderd en bijdragen aan een evenwichtigere belastingheffing van multinationals.

Het IMF en de Europese Commissie onderkennen dat Nederland op de goede weg is. In tegenstelling tot voorgaande edities doet de Europese Commissie aan Nederland geen landspecifieke aanbevelingen meer op het terrein van belastingontwijking in het kader van het Europees Semester. Hoewel er grote stappen zijn gezet, is het kabinet nog niet volledig tevreden. Het kabinet zet de strijd tegen belastingontwijking onverminderd voort. Het kabinet vindt het daarbij uiteraard van belang dat de aanpak effectief is. Internationale belastingontwijking is het meest effectief aan te pakken met een gecoördineerde internationale aanpak. Bij nationale maatregelen bestaat namelijk het

⁷ Zie art. 15b Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

⁸ CPB (2020), Kansrijk belastingbeleid, p. 98.

risico dat belastingontwijking zich alleen verplaatst. Daarom ligt de focus van het kabinet nu op internationale maatregelen.

Vraag 7

Wat zijn de gevolgen van het invoeren van pijler 2 van het IF-akkoord (de Wet minimumbelasting 2024) voor fiscale constructies zoals in het genoemde artikel beschreven? Kan dit wetsvoorstel voorkomen dat op deze manier belasting ontweken wordt? Kunt u dit toelichten?

Antwoord 7

Ik kan niet ingaan op de fiscale situatie van een individueel bedrijf vanwege de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Het stemt het kabinet tevreden dat er internationale consensus is bereikt over Pijler 2 en dat is afgesproken het effectieve minimumbelastingtarief vast te stellen op 15%. Aangezien het om een effectief tarief gaat dat wordt berekend per staat, is de verwachting dat een minimumbelastingtarief van 15% voldoende effectief is om belastingconcurrentie en belastingontwijking in te dammen.

In zijn algemeen geldt dat de maatregelen omtrent Pijler 2 een tweeledig doel hebben. In de eerste plaats beogen de maatregelen de prikkel voor bedrijven om winsten te verschuiven naar laagbelastende staten te verminderen. Daarnaast wordt een ondergrens gesteld aan belastingconcurrentie tussen staten. Hiermee moet een race naar de bodem in de winstbelasting worden voorkomen en een gelijk speelveld worden gecreëerd voor internationaal opererende bedrijven. Naar de mening van het kabinet is een minimumbelasting in een zo groot mogelijk internationaal verband doeltreffend, omdat hierdoor een ondergrens wordt gesteld aan belastingconcurrentie, waardoor het voordeel van kunstmatige winstverschuiving sterk wordt verkleind. Door het internationale karakter wordt de doeltreffendheid van een dergelijke minimumbelasting sterk vergroot. Het kabinet steunt derhalve het akkoord dat in OESO-verband is bereikt met betrekking tot de Pijler 2-maatregelen en zal het wetsvoorstel voor de implementatie van Pijler 2 vóór de zomer aan uw Kamer aanbieden.

Vraag 8

Kunt u toelichten waarom u het wel of niet nodig acht om in aanvulling op de invoering van pijler 2 extra maatregelen te nemen om de in het artikel genoemde fiscale constructies van multinationals onmogelijk te maken?

Antwoord 8

Het kabinet is van mening dat een minimumbelastingtarief van 15% voldoende effectief is om belastingconcurrentie en belastingontwijking in te dammen. Een minimumbelasting in een zo groot mogelijk internationaal verband is doeltreffend, omdat hierdoor een ondergrens wordt gesteld aan belastingconcurrentie, waardoor het voordeel van kunstmatige winstverschuiving sterk wordt verkleind. Door het internationale karakter wordt de doeltreffendheid van een dergelijke minimumbelasting sterk vergroot. De noodzaak van aanvullende maatregelen is gezien de positieve effecten van bestaande maatregelen niet evident. Bovendien moeten de effecten van andere maatregelen tegen belastingontwijking nog blijken uit de jaarlijkse monitoring die ik in oktober van elk jaar met uw Kamer deel. Bij het nemen van aanvullende unilaterale maatregelen bestaat het risico dat belastingontwijking zich vooral verplaatst

Het kabinet ziet derhalve geen aanleiding voor additionele maatregelen vanwege de aanstaande implementatie van Pijler 2 en de overige maatregelen die in Europees verband getroffen worden. Naast Pijler 2 wordt het richtlijnvoorstel aanpak doorstroomvennootschappen⁹ momenteel in Brussel onderhandeld, waardoor brievenbusfirma's eenvoudiger worden gedetecteerd. Verder zullen multinationals informatie openbaar moeten maken die verder inzicht geeft over, onder andere, de belastingafdracht, het aantal werknemers, de omzet en het resultaat voor belastingen in de landen waarin

⁹ BNC fiche: Richtlijn tegenaan misbruik doorstroomvennootschappen op fiscaal vlak en aanpassing van administratieve samenwerkingsrichtlijn, 21 februari 2022, Kamerstuk 22 112, nr. 3349

zij actief zijn. Deze verplichting vloeit voort uit de Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting¹⁰, en zal gelden voor verslagjaren die aanvangen na juni 2024.

Vraag 9

Bent u bereid om met uw Luxemburgse ambtgenoot in overleg te gaan over het tegengaan van de fiscale constructie zoals beschreven, alsmede belastingontwijking via Nederland en Luxemburg in bredere zin? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 8 ziet het kabinet op dit moment geen aanleiding voor additionele maatregelen. Ik ben wel voornemens zorgen over eventuele schadelijke belastingstructuren en/of belastingontwijking in brede zin aan te kaarten bij Luxemburg.

Vraag 10

Kunt u voorgaande vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 10

Ja.

¹⁰ Voorstel tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek tot implementatie van Richtlijn (EU) 2021/2101 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2021 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren (Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting). Kamerstuknummer 36 157, aangeboden aan de Tweede Kamer op 1 juli 2022.