

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

205

Vragen van de leden **Van Eijk** en **Verkuijen** (beiden VVD) aan de Staatssecretaris van Financiën over *het bericht «Fiscaal beleid bedreigt onze weerbaarheid op zee»* (ingezonden 5 september 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Heijnen** (Financiën) (ontvangen 6 oktober 2025).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Fiscaal beleid bedreigt onze weerbaarheid op zee» in het FD van 25 augustus 2025?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt het dat de Nederlandse implementatie van de *Global Tax Deal* (Pijler 2) de beleidsdoelen van de tonnageregeling deels ondergraven? Bereiken u signalen dat Pijler 2 leidt tot bijheffing bij ondernemingen die de tonnageregeling toepassen? Zo nee, kunt u navraag doen bij de Belastingdienst en bij de sector?

Antwoord 2

De Wet minimumbelasting 2024 is op 31 december 2023 in werking getreden. Met deze wet is een minimumbelasting ingevoerd om te bewerkstelligen dat multinationale en binnenlandse groepen met een omzet van € 750 miljoen of meer ten minste effectief 15% belasting over hun winst betalen. Met deze wet is Richtlijn (EU) 2022/2523 (EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing) geïmplementeerd.¹ Deze richtlijn is gebaseerd op de modelregels van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) zoals aangenomen door het Inclusive Framework on BEPS (IF) op 14 december 2021² en komt daarmee in hoofdzaak overeen. Na publicatie van deze

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

² OECD (2021), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, OECD Publishing, Paris.

modelregels is het IF in februari 2023³, juli 2023⁴, december 2023⁵, juni 2024⁶ en januari 2025⁷ administratieve richtsnoeren overeengekomen.⁸

Het doel van de minimumbelasting is tweeledig. Ten eerste beoogt de minimumbelasting de prikkel voor bedrijven om winst te verschuiven naar laagbelastende staten te verminderen. Ten tweede beoogt de minimumbelasting een ondergrens te stellen aan de belastingconcurrentie tussen staten. Hiermee moet de race naar de bodem in de winstbelasting worden voorkomen en een gelijk spelveld 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. De winst uit scheepvaart wordt op verzoek van de belastingplichtige, in afwijking van het algemene systeem van winstbepaling in de inkomsten- en vennootschapsbelasting, op basis van de tonnageregeling forfaitair bepaald. Uitgangspunt hierbij vormt de tonnage van de schepen waarmee die winst wordt behaald. Als voor de tonnageregeling wordt gekozen, geldt de regeling voor een periode van tien jaar. Doelstelling van deze regeling is het versterken van het maritieme cluster, het bevorderen van werkgelegenheid verbonden aan het varen onder Nederlandse vlag en het versterken van de Nederlandse concurrentiepositie. De regeling is over de periode 2014–2019 geëvalueerd.⁹ Uit de evaluatie volgt dat de tonnageregeling, ondanks dat het statistisch lastig aan te tonen is, doeltreffend en doelmatig is. Bijheffing van de minimumbelasting is alleen aan de orde indien het effectieve belastingtarief in een staat lager is dan het minimumbelastingtarief van 15%. De berekening van het effectieve belastingtarief vindt – kort gezegd – plaats door de zogenoemde gecorrigeerde betrokken belastingen te delen door het netto kwalificerende inkomen. De Wet minimumbelasting 2024 voorziet bij de berekening van het effectieve belastingtarief in een vrijstelling voor inkomen uit zowel de internationale scheepvaart, als uit gekwalificeerde nevenactiviteiten in de internationale scheepvaart. De Wet minimumbelasting 2024 sluit – conform de OESO-modelregels voor de definitie van «internationale scheepvaart» – aan bij de definitie van artikel 8 OESO-modelverdrag en het commentaar daarop. De vrijstelling voor internationale scheepvaart is daarmee wereldwijd eenduidig geobjectiveerd en werkt daardoor hetzelfde voor alle internationale scheepvaartondernemingen in de wereld die onder de reikwijdte van de minimumbelasting vallen. Doordat deze definitie voor alle internationale scheepvaartondernemingen hetzelfde doorwerkt, is er een gelijk spelveld op dit vlak. Deze definitie is echter beperkter dan de definitie van «winst uit zeescheepvaart» voor de toepassing van de tonnageregeling voor de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Door verschillen tussen de genoemde definities kan inkomen uit zeescheepvaart voor de berekening van de bijheffing worden meegenomen in het kwalificerende inkomen (de noemer van de breuk) terwijl daar – door toepassing van de bredere tonnageregeling

³ OECD (2023), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, February 2023, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris.

⁴ OECD (2023), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, July 2023, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris.

⁵ OECD (2023), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, December 2023, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris.

⁶ OECD (2024), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, June 2024, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris.

⁷ OECD (2024), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, January 2025, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris.

⁸ De administratieve richtsnoeren tot en met maart 2025 zijn inmiddels verwerkt in een geconsolideerde versie van het commentaar op de OESO-modelregels, zie: OECD (2025), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (2025): Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 31 409, nr. 357.

– beperkte vennootschapsbelasting (de teller van de breuk) tegenover staat. Hierdoor kan het mogelijk voorkomen dat in enkele specifieke situaties, gebruikers van de tonnageregeling geraakt worden door de minimumbelasting. In hoeverre er sprake is van belastingplichtigen die gebruik maken van de tonnageregeling en daardoor geraakt worden door de minimumbelasting is op dit moment nog niet bekend. Meer inzicht in deze gegevens is mogelijk op het moment dat de multinationale en binnenlandse groepen de bijheffing-informatieaangifte voor de minimumbelasting doen. De bijheffing-informatieaangifte bevat de hoogte van de bijheffing per staat. Voor de toepassing van de minimumbelasting dient de eerste bijheffing-informatieaangifte uiterlijk 30 juni 2026 ingediend te worden. De termijn voor het indienen van de eerste belastingaangifte voor de minimumbelasting is uiterlijk 31 augustus 2026. Wanneer de aangiftegegevens voorhanden zijn, zullen de gevolgen van de minimumbelasting voor Nederland in de jaarlijkse monitoringsbrief worden betrokken.¹⁰ Daarnaast is de verwachting dat ook de OESO de implementatie van de minimumbelasting in de verschillende jurisdicties zal monitoren.

In dit kader is ook van belang dat bij de Kamerbehandeling van de Wet minimumbelasting 2024 eveneens aandacht is gevraagd voor de samenloop tussen de tonnageregeling en de minimumbelasting.¹¹ Een van de onderwerpen waarover het IF mogelijke additionele administratieve richtsnoeren heeft aangekondigd, is de mogelijkheid van een industriespecifieke uitleg voor het uitgesloten inkomen op basis van reële aanwezigheid. Het uitgesloten inkomen op basis van reële aanwezigheid is het inkomen dat geen onderdeel is van de grondslag voor de bijheffing. In dat kader heeft het vorige kabinet het belang van een sterke maritieme sector onderschreven en aangegeven bereid te zijn op te trekken met andere IF-lidstaten om te komen tot een billijke oplossing voor ondernemingen die gezien de aard van hun bedrijfsactiviteiten wereldwijd actief zijn.¹² Momenteel hebben andere onderwerpen binnen het IF echter prioriteit, maar mocht hier meer duidelijkheid over komen, dan zal de Tweede Kamer hierover worden geïnformeerd.

Vraag 3

Klopt het dat de tonnageregeling leidt tot stabiele budgettaire opbrengsten uit de zeescheepvaart? Is deze stabiliteit en zekerheid wenselijk voor zowel het Ministerie van Financiën als voor ondernemers?

Antwoord 3

Jaarlijks maken ongeveer 600 belastingplichtigen gebruik van de tonnageregeling in de vennootschapsbelasting. Zij kunnen op basis van de tonnageregeling aanspraak maken op een stabiele belastingheffing, die forfaitair wordt bepaald op basis van de tonnage van de schepen (ongeacht of er daadwerkelijk sprake is van winst of verlies). De belastingopbrengst van de tonnageregeling zelf is, met ongeveer € 4 miljoen tot € 5 miljoen, zeer beperkt. De betaalde vennootschapsbelasting door deze bedrijven, die tevens aanspraak maken op de tonnageregeling, is echter aanmerkelijk hoger. Deze belastingplichtigen betaalden gezamenlijk in de periode 2016–2019 gemiddeld € 26 miljoen per jaar aan vennootschapsbelasting over de activiteiten die niet rechtstreeks onder de tonnageregeling vallen. Dit laatste bedrag is in de periode 2020–2022 gestegen naar € 92 miljoen per jaar vanwege enkele nieuwe bedrijven die in deze periode gebruik zijn gaan maken van de tonnageregeling.

Vraag 4

Bent u het ermee eens dat het onwenselijk is dat beleidsdoelen van één stuk belastingwetgeving worden ondergraven door een ander stuk belastingwetgeving?

¹⁰ Voor de laatste monitoringsbrief, zie Kamerstukken II 2024/25, 25 087, nr. 343.

¹¹ Kamerstukken I 2023/24, 36 369, C.

¹² Kamerstukken I 2023/24, 36 369, E, blz. 6.

Antwoord 4

Met de tonnageregeling wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid om steun te verlenen aan ondernemingen die actief zijn in scheepvaart. Het doel van de tonnageregeling is het versterken van het maritieme cluster, het bevorderen van werkgelegenheid verbonden aan het varen onder Nederlandse vlag en het versterken van de Nederlandse concurrentiepositie. De minimumbelasting strekt tot implementatie van de EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing, die gebaseerd is op de OESO-modelregels en voorziet in een bijheffing als in een staat effectief te weinig winstbelasting is betaald. Het doel van de minimumbelasting is de prikkel voor bedrijven om winst te verschuiven naar laagbelastende staten te verminderen en een ondergrens te stellen aan belastingconcurrentie tussen staten. Het kabinet onderschrijft beide doelen en is van mening dat beide doelen naast elkaar kunnen bestaan. Daarbij houdt het kabinet uiteraard oog voor het behoud van een internationaal gelijk speelveld en het EU-concurrentievermogen.

Vraag 5

Wat is de directe en wat is de indirecte impact van het eventuele vertrek van de Nederlandse rederijen die onder de reikwijdte van Pijler 2 vallen voor de belastingopbrengsten? Kan dit worden uitgesplitst per belastingmiddel (Vpb, IB, loonbelasting, omzetbelasting, etc.)?

Antwoord 5

Van de ongeveer 600 vennootschapsbelastingplichtigen die gebruikmaken van de tonnageregeling zijn circa 50 vennootschapsbelastingplichtigen onderdeel van een groep met een wereldwijde omzet van € 750 miljoen of meer waardoor zij mogelijk onder de reikwijdte van de minimumbelasting vallen. Dit betekent echter niet dat deze belastingplichtigen per definitie bijheffing op grond van de Wet minimumbelasting 2024 zijn verschuldigd. Dit is alleen het geval als er laagbelaste entiteiten onderdeel uitmaken van deze groep. Zoals beschreven in het antwoord op vraag 2, kan het mogelijk voorkomen dat in enkele specifieke situaties deze vennootschapsbelastingplichtigen die gebruikmaken van de tonnageregeling geraakt worden door de minimumbelasting. Het exacte aantal is echter niet bekend. In 2022 betaalde deze groep van circa 50 vennootschapsbelastingplichtigen € 62 miljoen aan vennootschapsbelasting. Deze belastingplichtigen vielen niet onder de reikwijdte van de inkomstenbelasting. Daarnaast hadden deze belastingplichtigen ongeveer 24.000 werknemers in Nederland dienst, waarvoor zij € 367 miljoen aan loonbelasting afdroegen. De diensten die Nederlandse rederijen exterritoriaal, of in het buitenland verrichten, vallen hiervoor in de regel onder het btw-nultarief of zijn niet belastbaar in Nederland. Het gevolg is dat een eventueel vertrek een verwaarloosbaar effect heeft op de btw-inkomsten.

Zoals ik heb aangegeven in mijn antwoord op vraag 3, is het directe effect van de tonnageregeling (€ 4 tot € 5 miljoen) ten opzichte van de totale vennootschapsbelasting beperkt. Voor de vennootschapsbelastingplichtigen die onderdeel zijn van een groep met een wereldwijde omzet van € 750 miljoen of meer bedraagt de opbrengst van de tonnageregeling ongeveer € 1 miljoen. Het belang van belastingopbrengsten van deze groep belastingplichtigen ziet dan ook met name op de overige activiteiten, alsmede de werkgelegenheid met daarin de opbrengsten aan loonbelasting. Omdat op dit moment niet duidelijk is in hoeverre vennootschapsbelastingplichtigen die gebruikmaken van de tonnageregeling geraakt zullen worden door de Wet minimumbelasting 2024, kan er ook geen inschatting gemaakt worden over welk deel van de activiteiten door rederijen meegenomen zou worden bij een vertrek uit Nederland.

Vraag 6

Wat zijn de (on)mogelijkheden rondom de in het bericht gesignaleerde oplossingsrichtingen, te weten het uitsluiten van de tonnageregeling van de Wet minimumbelasting 2024, het invoeren van (*qualified refundable*) *tax credits* of het benutten van de *substance-based income inclusion* voor de sector? Wat zou voor elke optie de budgettaire derving zijn? Kan dit vóór de geplande evaluatie van de scheepvaartregelingen, bij voorkeur per ultimo 2025, nader uitgewerkt worden?

Antwoord 6

In het FD-bericht «Fiscaal beleid bedreigt onze weerbaarheid op zee» van 25 augustus 2025 wordt allereerst het opnemen van een uitzondering voor de tonnageregeling in de Wet minimumbelasting 2024 genoemd. Zoals ik heb beschreven in mijn antwoord op vraag 2, voorziet de Wet minimumbelasting 2024 bij de berekening van het effectieve belastingtarief in een vrijstelling voor inkomen uit zowel de internationale scheepvaart, als uit gekwalificeerde nevenactiviteiten in de internationale scheepvaart. Dit is vastgelegd in artikel 6.12 Wet minimumbelasting 2024. Dit artikel implementeert artikel 17 van EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing. Die bepaling sluit conform de OESO-modelregels voor de definitie van «internationale scheepvaart» aan bij de definitie van artikel 8 OESO-modelverdrag en het commentaar daarop. De vrijstelling voor internationale scheepvaart is daarmee wereldwijd eenduidig geobjectiveerd en werkt daardoor hetzelfde voor alle internationale scheepvaartondernemingen in de wereld die onder de reikwijdte van de minimumbelasting vallen. Deze definitie is echter beperkter dan de definitie van «winst uit zeescheepvaart» voor de toepassing van de tonnageregeling voor de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Hierbij wordt opgemerkt dat de OESO-modelregels mondiaal zijn vastgesteld en doeltreffend zijn wanneer deze in een zo groot mogelijk internationaal verband uniform worden geïnterpreteerd. Het maken van additionele uitzonderingen in Europees verband zou een averechts effect hebben gehad op de werking van deze regels en zou afbreuk hebben gedaan aan het creëren van een gelijk speelveld. Daarnaast is ook voor de kwalificatie van de nationale regels over de minimumbelasting in het OESO peer review proces van belang dat de OESO-modelregels eenduidig zijn geïmplementeerd.

De tweede oplossingsrichting die in het FD-bericht wordt beschreven, ziet op de invoering van kwalificerende belastingtegoeden in de winstbelasting voor ondernemingen die gebruikmaken van de tonnageregeling. Dit zou in theorie tot een verlaging van de belastingdruk kunnen leiden. Echter, zoals uiteengezet in de brief van 25 oktober 2024 van een van mijn ambtsvoorgangers, is bij de invoering van dergelijke tegoeden een zorgvuldige afweging vereist waarbij rekening moet worden gehouden met de vormgeving, de uitvoerbaarheid, de juridische houdbaarheid (inclusief de internationale en Europese kaders) en de budgettaire gevolgen.¹³ Bovendien bestaat de kans dat als een dergelijk belastingtegoed neerkomt op een rechtstreekse compensatie van de geheven minimumbelasting, dit tegoed door het IF als een onwenselijk verbonden voordeel («related benefit») zou worden aangemerkt. Dit zou het effect van het belastingtegoed weer teniet kunnen doen en zelfs nadelige gevolgen kunnen hebben voor de kwalificerende status van de Nederlandse maatregelen over de minimumbelasting.¹⁴

Als laatste wordt in het FD-bericht verwezen naar het uitgesloten inkomen op basis van reële aanwezigheid waardoor de verschuldigde bijheffing onder de minimumbelasting kan worden beperkt. Het uitgesloten inkomen op basis van reële aanwezigheid voor een groepsentiteit wordt bepaald aan de hand van de loonkosten van de werknemers die in de staat van de desbetreffende groepsentiteit activiteiten verrichten alsmede aan de hand van de materiële activa die in de staat van de desbetreffende groepsentiteit zijn gelegen. Voor ondernemingen in de maritieme sector die wereldwijd actief zijn, kan het daarom moeilijk zijn om te voldoen aan deze voorwaarden voor het uitgesloten inkomen op basis van reële aanwezigheid. Binnen het IF is dit punt mede op verzoek van Nederland onder de aandacht gebracht met de bedoeling om tot een billijke oplossing te komen voor ondernemingen die gezien de aard van hun bedrijfsactiviteiten wereldwijd actief zijn. Momenteel hebben andere onderwerpen binnen het IF echter prioriteit, maar mocht hier meer duidelijkheid over komen, dan zal de uw Kamer hierover worden geïnformeerd.

¹³ Kamerstukken II, 2024/25, 32 140, nr. 214.

¹⁴ Zie <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/global-minimum-tax/central-record-of-legislation-with-transitional-qualified-status.html>.

Vraag 7

Hoe verhoudt de eventueel verloren belasting bij het vertrek van rederijen uit Nederland zich tot de budgettaire derving van de verschillende gesignaleerde beleidsopties?

Antwoord 7

De heffing voor de minimumbelasting wordt bepaald over het netto kwalificerend inkomen van alle in Nederland gevestigde groepsentiteiten in een verslagjaar waarbij rekening wordt gehouden met het uitgesloten inkomen op basis van reële aanwezigheid. Zoals uiteengezet in voorgaande antwoorden, hebben de vennootschapsbelastingplichtigen die gebruikmaken van de tonnageregeling en die onderdeel zijn van een groep met een wereldwijde omzet van € 750 miljoen ook activiteiten die niet rechtstreeks onder de tonnageregeling vallen. Deze groep wordt dus naast de tonnageregeling voor hun andere activiteiten belast op basis van de normale vennootschapsbelastingregels. Omdat groepen dus ook winsten hebben die in Nederland tegen een hoger effectief tarief dan 15% worden belast, betekent dit dat slechts in enkele specifieke gevallen het effectieve belastingtarief onder de 15% komt. Bij hoeveel belastingplichtigen hiervan sprake is, is op dit moment niet met zekerheid te zeggen. Met de eerste (belasting)aangiftes, die naar verwachting volgend jaar zullen worden ingediend, zal daar inzicht in ontstaan. Bovendien hoeft een vertrek van een rederij uit Nederland niet te betekenen dat in het geheel geen groepsentiteiten in Nederland achterblijven die belastingplichtig zijn en blijven voor de minimumbelasting.

Vraag 8

Hoe beoordeelt u de kwalificatie dat de Nederlandse zeescheepvaart van belang is voor de weerbaarheid van Nederland?

Antwoord 8

De Nederlandse zeescheepvaart is van belang voor de weerbaarheid van Nederland. De zeevaartsector draagt bij aan het borgen van nationale strategische belangen en autonomie, in de context van klimaatadaptatie, energietransitie, maar ook militaire veiligheid en bescherming van vitale infrastructuur op zee. De zeevaart is een belangrijke schakel in het hele maritieme cluster. Ook gelet op de huidige geopolitieke situatie, draagt een robuuste zeevaartsector bij aan de veerkracht van Nederland bij crisissituaties. Maritieme infrastructuur, zeeschepen en havens zijn bijvoorbeeld cruciaal voor het transport van militair materieel en personeel. Daarnaast dragen Nederlandse gevlagde schepen, maritieme kennis en technologieën bij aan de maritieme veiligheid en defensiecapaciteiten.