

Vergaderjaar 2025–2026

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

AF

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCA- LITEIT, BELASTINGDIENST EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 januari 2025

Het afgelopen jaar is in het Inclusive Framework (IF) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) onderhandeld over de manier waarop een belastingstelsel kan worden gekwalificeerd als equivalent aan de wereldwijde minimumbelasting voor multinationale ondernemingen (Pijler 2). Dit mede naar aanleiding van de verklaring van de Ministers van Financiën van de G7-landen over «wereldwijde minimumbelastingen» van 28 juni 2025. Deze verklaring is opgesteld in samenspraak met de Verenigde Staten, in verband met hun zorgen over de samenloop van hun eigen minimumbelasting met Pijler 2.¹ Ik heb uw Kamer op verschillende momenten geïnformeerd over de status van de onderhandelingen.² Op 5 januari 2026 is een akkoord bereikt binnen het Inclusive Framework in de vorm van een zogenoemd «Side-by-Side-pakket».³ Met deze brief informeer ik u over dit akkoord.

Het Side-by-Side-pakket bevat maatregelen waarmee bepaalde belastingstelsels onder voorwaarden kunnen worden gekwalificeerd als equivalent aan Pijler 2. Daarnaast bevat het pakket afspraken over een gunstigere behandeling onder Pijler 2 van bepaalde fiscale regelingen voor bedrijven met reële economische activiteit. Ten slotte bevat het akkoord ook vereenvoudigingsmaatregelen. In deze brief zal ik eerst ingaan op de context van de onderhandelingen en de Nederlandse inzet (paragraaf 1). Vervolgens zal ik de verschillende aspecten van het Side-by-Side-pakket uitlichten en appreciëren (paragraaf 2). In paragraaf 3 beschrijf ik de Nederlandse appreciatie van het totaalpakket, inclusief budgettaire

¹ Zie <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2025/06/g7-statement-on-global-minimum-taxes.html>. De G7 bestaat uit Canada, de VS, het VK, Duitsland, Frankrijk, Italië en Japan.

² Zie onder andere Kamerstukken I 2025/26, 36 817, nr. B; Kamerstukken I 2025/26, 21 501-07, nr. HT.

³ OESO (2026), Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), Side-by-Side Package. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/side-by-side-package.pdf>

implicaties. Ik rond af met een beschrijving van het vervolgproces in paragraaf 4.

1. Context onderhandelingen en Nederlandse inzet

1.1. Context Pijler 2

Pijler 2 zorgt ervoor dat multinationale groepen met een omzet van ten minste € 750 miljoen euro altijd ten minste effectief 15% aan belasting over hun winst betalen. Pijler 2 voorziet in een bijheffing als in een jurisdictie te weinig winstbelasting is betaald. Het doel van Pijler 2 is tweeledig. Ten eerste beoogt Pijler 2 de prikkel voor bedrijven te verminderen om winst te verschuiven naar laagbelastende jurisdicties. Ten tweede beoogt Pijler 2 een ondergrens te stellen aan belastingconcurrentie tussen jurisdicties. Hiermee wordt een race naar de bodem in de winstbelasting voorkomen en een gelijk spelveld gecreëerd voor internationaal opererende bedrijven. Pijler 2 zorgt daarmee voor een wereldwijd minimumniveau van belastingheffing voor multinationale groepen. De Pijler 2-maatregelen zijn opgenomen in de Wet minimumbelasting 2024 die op 31 december 2023 in werking is getreden. Met deze wet is de EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing⁴ geïmplementeerd. Deze richtlijn is gebaseerd op de modelregels van de OESO zoals aangenomen door het Inclusive Framework op 14 december 2021 en komt daarmee in hoofdzaak overeen.

De Pijler 2-maatregelen bestaan uit drie manieren van bijheffing, namelijk de binnenlandse bijheffingsmaatregel (*Domestic Minimum Top-up Tax* (DMTT)), de inkomen-inclusiemaatregel (*Income Inclusion Rule* (IIR)) en de onderbelastewinstmaatregel (*Undertaxed Profits Rule* (UTPR)). Kort gezegd mag elke jurisdictie waar winst wordt gemaakt door een entiteit van een multinationale groep eerst zelf tot een effectief tarief van 15% heffen door middel van een binnenlandse bijheffing. Als dat niet gebeurt, bijvoorbeeld omdat die jurisdictie de Pijler 2-regels niet toepast, mogen andere Pijler 2-jurisdicties waar entiteiten van die groep zijn gevestigd bijheffen. Dit betreft eerst de jurisdictie waar de uiteindelijk moederentiteit is gevestigd (via de inkomen-inclusiemaatregel) en vervolgens andere jurisdicties waar de multinationale groep actief is (via de onderbelastewinstmaatregel). Als gevolg hiervan hebben jurisdicties een belang om de Pijler 2-regels in te voeren of het effectieve tarief in de winstbelasting te verhogen naar minimaal 15%, omdat anders andere jurisdicties kunnen bijheffen.

Op dit moment hebben volgens de OESO meer dan 65 jurisdicties de wereldwijde minimumbelasting ingevoerd of daartoe concrete stappen ondernomen.⁵ Naast de EU gaat het om grote economieën zoals het VK, Japan, Canada, Australië en Zuid-Korea en om laagbelastende jurisdicties zoals Guernsey, Jersey, Isle of Man en Barbados. Een aantal belangrijke handelslanden heeft Pijler 2 niet geïmplementeerd. Dat heeft voor deze jurisdicties gevolgen vanwege de systematiek van Pijler 2. Die systematiek leidt er immers toe dat in het geval dat – naar Pijler 2-maatstaven – onvoldoende belasting is betaald in die jurisdicties, er wordt bijgeheven

⁴ Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022 tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie, PbEU 2022, L 328/1.

⁵ OECD (2025), OECD Secretary-General Tax Report to G20 Leaders (G20 South Africa, November 2025), OECD Publishing.

door een andere jurisdictie die Pijler 2 wel heeft geïmplementeerd.⁶ Een dergelijke bijheffing kan ook plaatsvinden in het geval dat een niet-implementerende jurisdictie zelf over een robuust belastingstelsel beschikt dat een met Pijler 2 vergelijkbare minimumbelasting waarborgt. Om die reden is in het Inclusive Framework onderhandeld met als doel om bepaalde belastingstelsels onder voorwaarden te erkennen als equivalent voor de toepassing van de Pijler 2-regels. In paragraaf 2.1 zal ik daar nader op ingaan.

1.2. Nederlandse inzet

Het uitgangspunt van Nederland in de onderhandelingen was het waarborgen van de effectiviteit en stabiliteit van het internationale belastingstelsel, waar de internationale afspraken over de wereldwijde minimumbelasting onderdeel van zijn. Daarbij achtte Nederland het van belang de oorspronkelijke doelstellingen van Pijler 2 te waarborgen. Die doelstellingen zijn, zoals eerder genoemd, het stellen van een ondergrens aan belastingconcurrentie tussen jurisdicties en de prikkel verminderen voor multinationals om winsten te verplaatsen naar jurisdicties die weinig belasting heffen. Daarbij heeft Nederland, in lijn met de door de Tweede Kamer aangenomen motie Van Eijk c.s.⁷, ingezet op het behoud van een gelijk speelveld en het concurrentievermogen van het Europese en Nederlandse bedrijfsleven, onder meer door in te zetten op:

- Robuuste criteria om te kwalificeren als een belastingstelsel equivalent aan Pijler 2;
- Een robuust evaluatiemechanisme;
- Vereenvoudiging van de Pijler 2-regels;
- Een verruiming van de gunstige behandeling van fiscale regelingen voor bedrijven met reële economische activiteit, in ogenschouw nemend de doelstellingen en de robuustheid van de Pijler 2-regels.

2. Side-by-Side-pakket

In deze paragraaf beschrijf en apprecieer ik achtereenvolgens de verschillende onderdelen van het Side-by-Side-pakket:

1. Maatregelen waarmee bepaalde belastingstelsels onder voorwaarden kunnen worden gekwalificeerd als equivalent aan Pijler 2 (het zogenoemde «Side-by-Side-systeem»);
2. Vereenvoudigingsmaatregelen;
3. Afspraken over een gunstige behandeling van bepaalde fiscale regelingen voor bedrijven met reële economische activiteit.

2.1. Side-by-Side-systeem

Het Inclusive Framework ziet de gemeenschappelijke aanpak van Pijler 2 nog steeds als het belangrijkste systeem voor het verzekeren van een minimumniveau van belasting. Tegelijkertijd erkent het Inclusive Framework dat jurisdicties een eigen systeem kunnen hebben dat een minimumniveau van belasting waarborgt voor binnenlandse of buitenlandse winsten van hun multinationale groepen. Het Inclusive Framework heeft daarom afspraken gemaakt over hoe in dit soort situaties de reguliere systematiek van bijheffing onder Pijler 2 (deels) buiten werking wordt gesteld. Het betreft twee nieuwe zogenoemde veiligehavenregels:

⁶ Op dit moment geldt nog een tijdelijke veiligehavenregel («*Transitional UTPR Safe Harbour*») op basis waarvan niet wordt bijgeheven onder de onderbelastewinstmaatregel als een jurisdictie een nominaal vennootschapsbelastingtarief van tenminste 20 procent heeft. Deze veiligehavenregel loopt eind 2025 af.

⁷ Kamerstukken II 2025/26, 36 812, nr. 79.

de *Side-by-Side Safe Harbour* en de *Ultimate Parent Entity (UPE) Safe Harbour*.

Side-by-Side Safe Harbour

De *Side-by-Side Safe Harbour* is een vrijstelling van bijheffing onder de inkomen-inclusiemaatregel en de onderbelastewinstmaatregel over alle binnenlandse en buitenlandse winsten van multinationale groepen waarvan de uiteindelijke moederentiteit zich in een kwalificerende jurisdictie bevindt. Deze veilighavenregel heeft als doel om te voorkomen dat een multinationale groep zowel aan Pijler 2 als aan een kwalificerende equivalente minimumbelasting wordt onderworpen.

Om te kwalificeren voor de *Side-by-Side Safe Harbour* moet een jurisdictie een kwalificerend belastingstelsel hebben. Een kwalificerend belastingstelsel dient een minimumniveau van belasting te waarborgen over zowel binnenlandse als buitenlandse winsten van een multinationale groep. Om te beoordelen of een belastingstelsel voldoende robuust is, zijn verschillende criteria afgesproken.

Een kwalificerend binnenlands belastingstelsel dient te voldoen aan de volgende criteria:

1. Een statutair vennootschapsbelastingtarief van tenminste 20%;
2. Een binnenlandse bijheffing of een alternatieve binnenlandse minimumbelasting gebaseerd op commerciële jaarcijfers met een tarief van ten minste 15% die van toepassing is op een substantieel deel van de binnenlandse winsten van multinationale groepen die onder Pijler 2 zouden vallen; en
3. Geen materieel risico dat de binnenlandse winsten van multinationale groepen die onder Pijler 2 zouden vallen en hun hoofdkantoor in de jurisdictie hebben, onderworpen zijn aan een effectief tarief van minder dan 15%.

Een kwalificerend buitenlands belastingstelsel dient te voldoen aan de volgende criteria:

1. Een belastingstelsel dat van toepassing is op zowel actief als passief buitenlands inkomen van dochtermaatschappijen van vennootschappen gevestigd in de jurisdictie, met slechts beperkte uitzonderingen;
2. Voldoende mechanismen om risico's ten aanzien van grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) te adresseren; en
3. Geen materieel risico dat de buitenlandse winsten van multinationale groepen die onder Pijler 2 zouden vallen en hun hoofdkantoor in de jurisdictie hebben, onderworpen zijn aan een effectief tarief van minder dan 15%.

In aanvulling hierop is afgesproken dat de *Side-by-Side Safe Harbour* geen impact heeft op de gekwalificeerde binnenlandse bijheffing die dochterbedrijven van deze multinationale groepen verschuldigd zijn in het buitenland. Een kwalificerende Side-by-Side-jurisdictie moet voor deze bijheffing namelijk verrekening verlenen, zodat de binnenlandse bijheffing van Pijler 2 altijd voorgaat. Ook is afgesproken dat een belastingstelsel van een kwalificerende jurisdictie in principe van kracht moet zijn voor 1 januari 2026. Als een kwalificerende jurisdictie later materiële wijzigingen aanbrengt in zijn belastingstelsel moet dit bij het Inclusive Framework gemeld worden, omdat dit impact kan hebben op de beoordeling door het Inclusive Framework van de betreffende jurisdictie als kwalificerend Side-by-Side-regime.

Door het Inclusive Framework is geconcludeerd dat het Amerikaanse belastingstelsel aan bovenstaande voorwaarden voldoet en de status krijgt van een kwalificerend Side-by-Side-regime. Concreet betekent dit dat Amerikaanse multinationale groepen voor hun binnenlandse en buitenlandse winsten worden vrijgesteld van Pijler 2-bijheffing op grond van de inkomen-inclusiemaatregel en de onderbelastewinstmaatregel, omdat deze winsten geacht worden equivalent te worden belast via het Amerikaanse belastingstelsel. Wel moeten Amerikaanse multinationale groepen binnenlandse bijheffing blijven betalen voor zover die wordt geheven in andere jurisdicties waar zij opereren en moet de VS voor die bijheffing verrekening verlenen.

Als een andere IF-jurisdictie een verzoek indient om aangemerkt te worden als kwalificerende jurisdictie voor de toepassing van de *Side-by-Side Safe Harbour*, zal het Inclusive Framework in de eerste helft van 2026 beoordelen of het betreffende belastingstelsel aan de criteria voldoet. Daarna kunnen IF-jurisdicties alleen in 2027 of 2028 nog een verzoek indienen ter beoordeling door het Inclusive Framework of ze aan de criteria voldoen. In dat beoordelingsproces zal rekening worden gehouden met de doelstelling van het Inclusive Framework dat de wereldwijde minimumbelasting het primaire systeem moet zijn voor het waarborgen van een minimumniveau van belasting, met name door de implementatie van gekwalificeerde binnenlandse bijheffingen. Ook zal rekening gehouden worden met de uitkomsten van de toekomstige evaluatie van het Side-by-Side-pakket.

UPE Safe Harbour

In aanvulling op de *Side-by-Side Safe Harbour* is in het pakket de *Ultimate Parent Entity (UPE) Safe Harbour* opgenomen. Deze veiligehavenregel ziet op de binnenlandse activiteiten van multinationale groepen waarvan de uiteindelijke moederentiteit is gevestigd in een jurisdictie die beschikt over een kwalificerend binnenlands belastingstelsel. De *UPE Safe Harbour* leidt ertoe dat de onderbelastewinstmaatregel niet van toepassing is ten aanzien van de jurisdictie van de uiteindelijke moederentiteit. Om te kwalificeren moet aan dezelfde criteria worden voldaan voor een robuust binnenlands belastingstelsel die gelden voor de toepassing van de *Side-by-Side Safe Harbour*, zoals hierboven beschreven. Ook is vereist dat het betreffende belastingstelsel voor 1 januari 2026 van kracht is. Indien een IF-jurisdictie daartoe een verzoek indient, zal het Inclusive Framework in de eerste helft van 2026 beoordelen of het respectievelijke binnenlandse belastingstelsel aan de criteria voldoet. De *UPE Safe Harbour* komt de facto in de plaats van de tijdelijke veiligehavenregel voor de onderbelastewinstmaatregel die eind 2025 afloopt, maar wel met strengere voorwaarden.

Toekomstige evaluatie («stocktake»)

Als onderdeel van het akkoord is afgesproken dat eventuele substantiële risico's met betrekking tot het gelijke speelveld of grondslaguitholling en winstverschuiving zullen worden geadresseerd, om de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen van de wereldwijde minimumbelasting en het Side-by-Side-systeem te waarborgen. Daartoe zal het Inclusive Framework een evaluatie («stocktake») doen die in 2029 moet worden afgerond, op basis van een objectief en data-gedreven proces. Daarbij zal bijvoorbeeld worden gekeken in hoeverre jurisdicties binnenlandse bijheffingen behouden of invoeren en naar eventuele onbedoelde effecten zoals materiële concurrentievervalsingen tussen multinationale groepen en negatieve gedragseffecten, zoals een toename van winsten in laagbelastende jurisdicties zonder een binnenlandse bijheffing. Het Inclusive

Framework verbindt zich er ook toe om gerichte oplossingen te overwegen wanneer zich geconcentreerde risico's met betrekking tot het gelijke speelveld voordoen.

Appreciatie

Het kabinet waardeert de nadruk die in het IF-akkoord wordt gelegd op het belang van Pijler 2 als het primaire systeem voor het waarborgen van een minimumniveau van belastingheffing. Dit gemeenschappelijke systeem is met reden zorgvuldig ontworpen, waarbij de minimumbelasting op een gecoördineerde manier wordt berekend op basis van een gemeenschappelijke belastinggrondslag. In dat opzicht was de Nederlandse inzet erop gericht de afwijkingen van het gemeenschappelijke systeem tot een minimum beperken. Tegelijkertijd ziet het kabinet het overkoepelende belang van het in stand houden van een netwerk van minimumbelastingen in een zo groot mogelijk internationaal verband, ook als dat betekent dat tegemoetgekomen wordt aan andere jurisdicties die een eigen robuust belastingstelsel hebben dat een minimumniveau van belastingheffing waarborgt. Daarbij is het van belang dat niet-implementerende jurisdicties zich niet voordeliger kunnen positioneren ten opzichte van jurisdicties die wel Pijler 2 implementeren. Daarom is het positief dat, in lijn met de Nederlandse inzet, robuuste en strikte criteria zijn afgesproken voor de *Side-by-Side*- en *UPE Safe Harbour*. Daarbij blijft het van belang dat er een adequaat proces doorlopen zal worden in het Inclusive Framework om te beoordelen welke jurisdicties aan de criteria voldoen. Ook hecht het kabinet aan de onveranderde werking van de binnenlandse bijheffing. Dit is positief voor het gelijke speelveld en voor het borgen van de beleidsdoelstellingen van Pijler 2, aangezien alle multinationale groepen onderworpen kunnen zijn aan een binnenlandse bijheffing – voor zover die wordt geheven in jurisdicties waar zij opereren – ongeacht de locatie van het hoofdkantoor. Daarbij is het wel van belang dat onder het *Side-by-Side*-systeem een prikkel blijft bestaan voor jurisdicties om een binnenlandse bijheffing te behouden dan wel in te voeren. Mede daarom hecht het kabinet aan de toekomstige evaluatie om te monitoren hoe het *Side-by-Side*-systeem in de praktijk uitpakt en als nodig actie te ondernemen om risico's met betrekking tot het gelijke speelveld of grondslaguitholling en winstverschuiving te adresseren. In het bijzonder vindt het kabinet het belangrijk om in het oog te houden dat Nederlandse bedrijven onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren met lokale bedrijven in *Side-by-Side*- of *UPE Safe Harbour*-jurisdicties.

2.2. Vereenvoudigingsmaatregelen

Als onderdeel van het *Side-by-Side*-pakket zijn enkele vereenvoudigingen van de Pijler 2-regels overeengekomen. Deze maatregelen vormen het startpunt voor verdere vereenvoudiging. Er zijn drie vereenvoudigingsmaatregelen afgesproken: verlenging van de tijdelijke *Country-by-Country Reporting*-veilige havenregel (hierna: de tijdelijke CbCR-veilige havenregel), een nieuwe en permanente *Simplified Effective Tax Rate (ETR) Safe Harbour* en een programma voor verdere vereenvoudiging.

De tijdelijke CbCR-veilige havenregel wordt verlengd met een jaar. De veilighavenregel kan daardoor worden toegepast voor verslagjaren die starten op of voor 31 december 2027. De tijdelijke CbCR-veilige havenregel staat multinationale groepen toe het effectieve belastingtarief te berekenen op basis van het landenrapport en financiële verslaglegging. Als volgens deze berekening het effectieve belastingtarief ten minste 16% (2025) of 17% (2026 en 2027) is, hoeft de groep de uitgebreide berekening van het effectieve belastingtarief niet te maken en vindt geen Pijler 2-bijheffing plaats.

Daarnaast komt er een nieuwe en permanente *Simplified Effective Tax Rate (ETR) Safe Harbour* vanaf 2027. Jurisdicties hebben de optie de veilighavenregel onder bepaalde omstandigheden in te voeren vanaf 2026. De kern van deze veilighavenregel is dat het effectieve belastingtarief wordt berekend op basis van de financiële jaarverslaggeving van de groep, met een beperkt aantal correcties. Als volgens de vereenvoudigde berekening het effectieve belastingtarief ten minste 15% is, hoeft de groep de uitgebreide berekening van het effectieve belastingtarief niet te maken en vindt geen Pijler 2-bijheffing plaats.

Ten slotte is een programma voor verdere vereenvoudiging overeengekomen, waaronder: (i) het afronden van het lopende traject met betrekking tot de routine profits test en de de minimis test, (ii) verdere vereenvoudiging van de Pijler 2-regels, waarbij ook gekeken zal worden naar vermindering van de administratieve lasten voor multinationale groepen met activiteiten in jurisdicties die een binnenlandse bijheffing hebben ingevoerd, (iii) verdere administratieve richtsnoeren met betrekking tot technische punten in de Pijler 2-regels en (iv) het onderzoeken van de integratie van de vereenvoudigde berekeningen van de *Simplified ETR Safe Harbour* in de Pijler 2-regels.

Appreciatie

Het kabinet juicht toe dat in het Side-by-Side-pakket fundamentele vereenvoudigingen zijn opgenomen. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland, in lijn met de in de Tweede Kamer aangenomen motie Van Eijk c.s.⁸, ingezet op betekenisvolle vereenvoudiging van de Pijler 2-regels ter vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De verlenging van de tijdelijke CbCR-veilighavenregel in combinatie met de invoering van de permanente *Simplified ETR Safe Harbour* vormt een goed startpunt voor verdere vereenvoudiging.

Het kabinet steunt de verlenging van de tijdelijke CbCR-veilighavenregel met een jaar om de transitie naar de permanente *Simplified ETR Safe Harbour* voor bedrijven te vereenvoudigen. Tijdens de overgangsperiode kunnen bedrijven kiezen tussen toepassing van de tijdelijke CbCR-veilighavenregel of toepassing van de *Simplified ETR Safe Harbour*.

De permanente *Simplified ETR Safe Harbour* zorgt voor een vereenvoudiging in de berekening van het effectieve belastingtarief. De berekening sluit aan bij de financiële verslaggeving, waarop slechts een beperkt aantal correcties zijn vereist. Hierdoor kunnen multinationale groepen de berekening opstellen op basis van reeds beschikbare informatie, hetgeen ten goede komt aan de uitvoerbaarheid voor zowel het bedrijfsleven als de Belastingdienst en rechtszekerheid bevordert. Het feit dat slechts een beperkt aantal correcties is vereist ten opzichte van de financiële jaarverslaggevingstandaard, zorgt voor een aanzienlijke vermindering van de complexiteit en de administratieve lasten. Naar mening van het kabinet is de berekening door de vereiste aanpassingen voldoende robuust om te beoordelen of in een jurisdictie aan het minimumbelastingniveau wordt voldaan. Daarom ondersteunt het kabinet de keuze voor een percentage van 15%, zonder een bufferpercentage zoals in de tijdelijke CbCR-veilighavenregel.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de permanente *Simplified ETR Safe Harbour* het startpunt is van verdere vereenvoudiging en dat daarnaast verdere stappen worden genomen. Daarbij is het van belang dat ook bij

⁸ Kamerstukken II 2025/26, 36 812, nr. 79.

vereenvoudigingsmaatregelen oog wordt gehouden voor het behoud van de prikkel voor jurisdicties om een binnenlandse bijheffing te behouden dan wel in te voeren. Daarom is het belangrijk dat er voornamelijk wordt gekeken naar vermindering van de administratieve lasten voor multinationale groepen met activiteiten in jurisdicties die een binnenlandse bijheffing hebben ingevoerd.

2.3. Behandeling van fiscale regelingen

Onderdeel van het Side-by-Side-pakket is de gunstige behandeling van bepaalde fiscale regelingen onder Pijler 2 voor bedrijven met reële economische activiteit, zogenaamde *Substance-based Tax Incentives*.

De manier waarop fiscale regelingen behandeld worden, is relevant voor het berekenen van de effectieve belastingdruk en de mate waarin bijheffing plaatsvindt onder Pijler 2. Bijheffing van de minimumbelasting is aan de orde indien het effectieve belastingtarief in een jurisdictie lager is dan het minimumbelastingtarief van 15%. De berekening van het effectieve belastingtarief vindt – kort gezegd – plaats door de zogenoemde gecorrigeerde betrokken belastingen (teller van de breuk) te delen door het netto kwalificerende inkomen (noemer van de breuk).

De Pijler 2-regels maken onderscheid tussen verschillende soorten belastingtegoeden.⁹ De huidige Pijler 2 regels bevatten enkel een gunstige behandeling van kwalificerende restitueerbare belastingtegoeden (*Qualified Refundable Tax Credits; QTRCs*) en kwalificerende verhandelbare belastingtegoeden (*Qualified Marketable Transferable Tax Credits; QMTTCs*). Dergelijke kwalificerende belastingtegoeden tellen, net als subsidies, mee in het kwalificerend inkomen (de noemer) maar verlagen het bedrag aan gecorrigeerde betrokken belastingen (de teller) voor toepassing van Pijler 2 niet. Dit betekent dat kwalificerende belastingtegoeden een kleiner neerwaarts effect hebben op het effectieve belastingtarief en daarom minder snel leiden tot een bijheffing dan niet-kwalificerende belastingtegoeden. In de brieven van mijn ambtsvoorgangers van 25 oktober 2024¹⁰ en van 30 juni 2025¹¹ is hier uitgebreid op ingegaan.

Substance-based Tax Incentive Safe Harbour

Het Side-by-Side-pakket bevat de *Substance-based Tax Incentive Safe Harbour*. Op basis van deze veiligehavenmaatregel wordt de hierboven beschreven behandeling van kwalificerende belastingtegoeden aangevuld met een regeling voor een gunstige behandeling van bepaalde fiscale regelingen voor bedrijven met reële economische activiteit. Het gaat om de volgende kwalificerende fiscale regelingen (*Qualified Tax Incentives; QTIs*): (i) fiscale regelingen berekend aan de hand van de uitgaven in de betreffende jurisdictie (zogenoemde *expenditure-based tax incentives*), en (ii) fiscale regelingen berekend aan de hand van de hoeveelheid geproduceerde goederen in de jurisdictie (zogenoemde *production-based tax incentives*). De veiligehavenmaatregel is niet van toepassing op fiscale regelingen berekend aan de hand van het inkomen (zogenoemde *income-based tax incentives*).

⁹ Het gaat om kwalificerende restitueerbare belastingtegoeden, kwalificerende verhandelbare belastingtegoeden, niet-kwalificerende restitueerbare belastingtegoeden, niet-kwalificerende verhandelbare belastingtegoeden en overige belastingtegoeden.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 214.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 262.

Het belastingbedrag dat is toe te rekenen aan deze QTIs verhoogt het bedrag aan betrokken belastingen (teller), voor zover de som onder het afgesproken maximum blijft (zie hieronder). Het kwalificerend inkomen (noemer) blijft ongewijzigd, in tegenstelling tot bij de behandeling van QRTCs en QMTTCs die het kwalificerend inkomen verhogen. Ook QRTCs en QMTTCs kunnen echter, tot aan het maximum, voor behandeling als QTI in aanmerking komen, voor zover deze belastingtegoeden ook aan de voorwaarden van een QTI voldoen.

Om te waarborgen dat de gunstige behandeling van QTIs alleen geldt voor bedrijven met reële economische activiteit in een jurisdictie, is een maximum afgesproken. Hierbij kunnen multinationale groepen per jurisdictie kiezen voor één van twee onderstaande opties:

1. Een maximum gelijk aan 5,5% van het hoogste van de loonkosten in een jurisdictie of afschrijvingen op de materiële vaste activa in een jurisdictie; of
2. Een maximum gelijk aan 1% van de boekwaarde («carrying value») van de materiële vaste activa in een jurisdictie.

Als een multinationale groep voor optie 2 kiest, staat dat voor vijf jaar vast. Als de groep deze keuze later intrekt, dan mogen de afschrijvingen op activa die in het verleden meetelden voor berekening van maximum volgens optie 2 niet langer worden meegerekend voor de berekening van het maximum in optie 1.

Appreciatie

Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland, in lijn met de in de Tweede Kamer aangenomen motie Van Eijk c.s.¹², ingezet op een verruiming van de gunstige behandeling van fiscale regelingen voor bedrijven met reële economische activiteit. Het kabinet vindt het onderhandelingsresultaat met betrekking tot de *Substance-based Tax Incentive Safe Harbour* positief. De QTIs zorgen voor een gelijkere behandeling met QRTCs en QMTTCs. Daarnaast zijn QTIs een erkenning binnen Pijler 2 dat fiscale prikkels een legitiem instrument blijven van nationaal economisch beleid. Het kabinet vindt het belangrijk dat er ruimte is voor beleid ter ondersteuning van innovatie en bepaalde (duurzaamheids)investeringen binnen de afspraken. De gunstigere behandeling van fiscale regelingen is bovendien positief voor de concurrentiekracht van het Europese en Nederlandse bedrijfsleven. De manier waarop fiscale regelingen behandeld worden, is immers relevant voor het berekenen van de effectieve belastingdruk en de mate waarin bijheffing plaatsvindt onder Pijler 2. Dit maakt de gunstige behandeling van QTIs ook relevant voor het gelijke speelveld ten opzichte van bedrijven in een *Side-by-Side*- of *UPE Safe Harbour*-jurisdictie.

Tegelijkertijd wil het kabinet voorkomen dat Pijler 2-bijheffing via de achterdeur kan worden teruggegeven via fiscale regelingen, wat een forse uitholling van de beleidsdoelstellingen van Pijler 2 zou betekenen. Daarom is het belangrijk dat een maximum is afgesproken. De verschillende opties voor het berekenen van het maximum zorgen voor extra complexiteit. Nederland heeft tijdens de onderhandelingen ingezet op een eenvoudigere berekening, maar kan zich vinden in het onderhandelingsresultaat. Door de vormgeving van het maximum is namelijk wel geborgd dat de gunstige behandeling van QTIs alleen is toegestaan voor zover dit gepaard gaat met reële economische activiteit en investeringen in de jurisdictie zelf. Dat betekent dat traditionele belastingparadijzen, met

¹² Kamerstukken II 2025/26, 36 812, nr. 79.

weinig reële economische activiteit nauwelijks van deze versoepeling gebruik kunnen maken.

3. Appreciatie totaalpakket

Het kabinet vindt het belangrijk dat een akkoord is bereikt waarmee de Pijler 2-doelstellingen grotendeels zijn gewaarborgd en een netwerk van minimumbelastingen overeind kan worden gehouden in een zo groot mogelijk internationaal verband. Een minimumbelasting in een zo groot mogelijk internationaal verband is immers het meest doeltreffend om een ondergrens te stellen aan belastingconcurrentie, waardoor ook het voordeel van kunstmatige winstverschuiving sterk wordt verkleind. Een ondergrens onder belastingconcurrentie blijft relevant om een nieuwe race naar de bodem te voorkomen en belastinginkomsten zeker te stellen, juist ook in een context van budgettaire langetermijnuitdagingen. Aangezien verschillende jurisdicties op dit moment Pijler 2 nog niet hebben geïmplementeerd, acht het kabinet een akkoord over het Side-by-Side-pakket ook een manier om deze jurisdicties al dan niet in de toekomst te committeren aan een vorm van een minimumbelasting. Het akkoord is van belang om zekerheid en stabiliteit te waarborgen in het internationale belastingsysteem, ook voor Nederlandse bedrijven. Daarbij hecht het kabinet aan de waarborgen die zijn opgenomen voor (het monitoren van) een gelijk speelveld, zoals robuuste en strikte criteria om te kwalificeren voor de *Side-by-Side*- en *UPE Safe Harbour*, de onveranderde werking van de binnenlandse bijheffing, de toekomstige evaluatie en de verruiming van de gunstige behandeling van fiscale regelingen onder Pijler 2. Ook hecht het kabinet aan de vereenvoudigingsmaatregelen in het pakket, waarbij verdere vereenvoudiging in de toekomst van groot belang blijft voor het EU-concurrentievermogen.

Budgettaire gevolgen

Bij invoering is geraamd dat Pijler 2 voor een opbrengst van € 466 miljoen voor Nederland zou zorgen. De geraamde opbrengst kwam met name voort uit de inschatting dat bedrijven activiteiten en winsten uit laagbelastende jurisdicties naar Nederland zouden gaan verplaatsen. Het belastingvoordeel voor bedrijven van het gebruik van deze laagbelastende jurisdicties zou namelijk aanzienlijk dalen wanneer ook in die jurisdicties ten minste 15% winstbelasting wordt geheven.

De afgesproken aanpassingen aan Pijler 2 betreffen met name versoepelingen van de regels, waaronder het niet toepassen van de inkomens-inclusiemaatregel en de onderbelastewinstmaatregel in relatie tot bepaalde jurisdicties en de verruiming van de gunstige behandeling van fiscale regelingen onder Pijler 2. Omdat Pijler 2 voor een geraamde opbrengst zorgde, brengen deze versoepelingen logischerwijs een budgettaire derving met zich mee. Deze derving is voorlopig geraamd op circa € 120 miljoen per jaar. Deze geraamde derving zal in het voorjaar van 2026 onderdeel zijn van de inkomstenbesluitvorming over het lastenkader.

Ondanks deze budgettaire derving ten opzichte van het basispad, blijft de geraamde opbrengst van Pijler 2 voor Nederland ruimschoots positief. De verwachting blijft dat Nederland dankzij Pijler 2 uiteindelijk beter af is doordat fiscaal gedreven investeringen en fiscaal gedreven winstverschuiving zullen afnemen. Zonder dit akkoord zou de toekomst van Pijler 2 onzeker zijn, waarbij ook deze Pijler 2-opbrengst op de tocht zou staan. Een recent rapport van de OESO laat zien dat het wereldwijde gemiddelde vennootschapsbelastingtarief sinds de afspraken over Pijler 2 nu drie

jaren op rij licht is gestegen, na tientallen jaren van daling.¹³ In een scenario zonder Pijler 2 zou een nieuwe race naar de bodem kunnen ontstaan, met grote druk om de tarieven in de Nederlandse vennootschapsbelasting te verlagen. Gegeven de huidige opbrengsten uit de vennootschapsbelasting van bijna € 50 miljard per jaar, zou een dergelijk scenario aanzienlijke consequenties voor de schatkist hebben.

4. Vervolproces

Het kabinet is voornemens om het Side-by-Side pakket in een separaat wetsvoorstel uit te werken. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting vóór de zomer van 2026 worden ingediend bij uw Kamer. Gelet op de omvang en het complexe karakter van de maatregelen zal in het voorjaar van 2026 een bijeenkomst worden georganiseerd waar belangstellenden kunnen reflecteren op het Side-by-Side-pakket, zodat dit kan worden meegewogen in de technische uitwerking van het wetsvoorstel. Na weging van de inbreng van belangstellenden en afronding van de uitvoeringstoets door de Belastingdienst – waarbij rekening zal worden gehouden met de terugwerkende kracht van het pakket – wordt het wetsvoorstel ter advisering voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Bij de indiening van het wetsvoorstel zal een herijking plaatsvinden van de budgettaire raming. De raming bij indiening van het wetsvoorstel zal, zoals gebruikelijk, worden gecertificeerd door het Centraal Planbureau.

Tot slot kom ik met deze brief graag tegemoet aan de toezegging aan het lid Geerdink om uw Kamer te informeren over nieuwe ontwikkelingen op het terrein van tegenmaatregelen door China en de VS. Met het in deze brief beschreven IF-akkoord zijn afspraken gemaakt over hoe bepaalde belastingstelsels, zoals dat van de VS, onder voorwaarden als equivalent kunnen worden erkend onder Pijler 2.

In het licht van dit akkoord, waar zowel de VS als China mee hebben ingestemd, acht ik het op dit moment onwaarschijnlijk dat andere landen maatregelen jegens de EU zullen nemen als gevolg van de Pijler 2-regels.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,
E. Heijnen

¹³ Zie *Corporate Tax Statistics 2025*, OECD, 2025.