

Vergaderjaar 2024–2025

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. AD

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2024

De afgelopen jaren zijn er veel maatregelen genomen om belastingontwijking door multinationale bedrijven aan te pakken. Het kabinet monitort de effecten van deze maatregelen om te kunnen beoordelen of de aanpak effectief is. Jaarlijks rapporteert het kabinet hierover in deze monitoringsbrief. In deze brief worden van een groot aantal maatregelen voor de eerste keer de effecten gerapporteerd.

Uit de analyses blijkt dat enkele belangrijke maatregelen tegen belastingontwijking inderdaad effectief belastingontwijking verminderen. De conditionele bronbelasting op renten, royalty's en dividenden heeft ertoe bijgedragen dat de financiële stromen naar laagbelastende jurisdicties aanzienlijk zijn afgenomen van € 37 miljard in 2019 naar € 7 miljard in 2023. Belastingplichtigen die geraakt worden door de earningsstripping-maatregel uit de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1)¹ betalen minder rente en hebben minder vreemd vermogen dan belastingplichtigen die niet door die maatregel worden geraakt. Belastinguitstel via cv/bv-structuren wordt effectief aangepakt door de tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD2).²

Paragrafen 2 tot en met 6 bevatten een analyse van elk van de maatregelen, waarvan de onderstaande tabel de resultaten samenvat. In paragraaf 7 beschrijf ik de ontwikkelingen in de Europese en internationale wet- en regelgeving op het vlak van belastingontwijking in het licht

¹ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingpraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2016, L 193/1).

² Richtlijn (EU) 2017/952 van de Raad van 29 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1164 (ATAD1) wat betreft hybride mismatches met derde landen (PbEU 2017, L 144/1).

van de motie-Dassen.³ Daarbij ga ik tevens in op de ontwikkelingen op nationaal terrein (paragraaf 7.8).⁴

Maatregel	Doel	Oordeel effectiviteit
Bronbelasting	Voorkomen belastingontwijking	Effectief
Earningsstripping (ATAD1)	Voorkomen belastingontwijking	Effectief
	Stimuleren financiering met eigen vermogen	Beperkt effectief
Aanvullende CFC-maatregel (ATAD1)	Voorkomen belastingontwijking	Niet te bepalen
Aanpak hybride mismatches: cv/bv (ATAD2)	Voorkomen belastingontwijking	Effectief
Beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling	Evenwichtige heffing van multinationals	Effectief
Tegengaan mismatches zakelijkheidsbeginsel	Het voorkomen van dubbele niet-heffing	Nu niet te bepalen, mogelijk volgend jaar

Nog niet van alle maatregelen kunnen de effecten volledig in beeld worden gebracht. Het kabinet zal de effecten van de aanpak van belastingontwijking daarom jaarlijks blijven monitoren.

1. Bronbelasting op renten, royalty's en dividenden

Op 1 januari 2021 is de Wet bronbelasting 2021 in werking getreden. De bronbelasting heeft tot doel om Nederland minder aantrekkelijk te maken voor doorstroomstructuren naar laagbelastende jurisdictie (LBJ) en om het risico van belastingontwijking door het verschuiven van (Nederlandse) belastinggrondslag naar LBJ's te verkleinen. Op basis van deze wet wordt in bepaalde gevallen bronbelasting ingehouden. Het gaat om rente- en royaltybetalingen die een in Nederland gevestigd lichaam doet aan een gelieerd lichaam dat gevestigd is in een LBJ en in misbruiksituaties. Het bronbelastingtarief is gelijk aan het hoogste tarief in de vennootschapsbelasting (momenteel 25,8%). Vanaf 2024 is de reikwijdte van de bronbelasting uitgebreid naar dividenden.

Om het effect van de bronbelasting te monitoren is in 2020 aangekondigd dat de inkomensstromen van Nederland naar LBJ's gemonitord zullen worden met behulp van statistieken van DNB.⁵ Dit is de derde keer dat dit gedaan is. Tabel 1 laat de Nederlandse inkomende en uitgaande inkomensstromen naar LBJ's zien, uitgesplitst naar rente, royalty's en dividenden. Ten opzichte van de vorige keer is tabel 1 uitgebreid met een specificatie van welk deel van de stromen naar LBJ's gaat waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten.⁶ Tevens laat tabel 1 de totale Nederlandse inkomende en uitgaande inkomensstromen zien. Voor de verdere specificatie naar geografie verwijs ik naar de gegevens van DNB.⁷

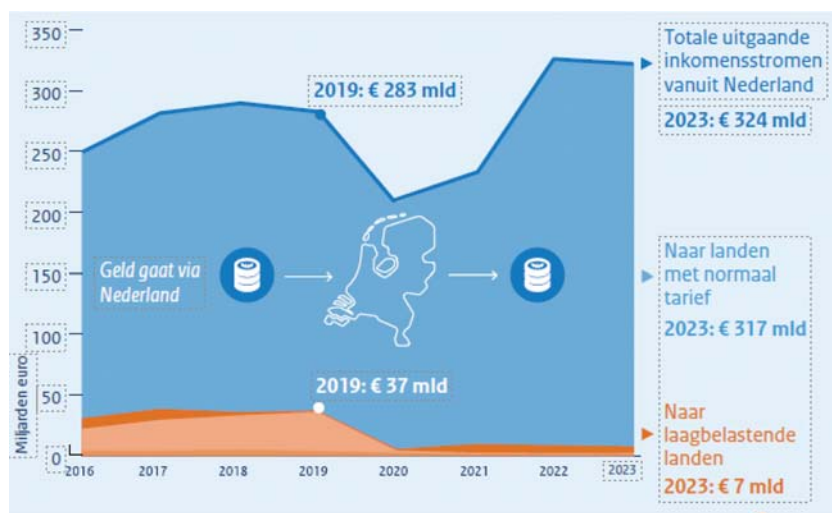
³ Kamerstukken II 2022/23, 36 273, nr. 7.

⁴ In lijn met de toezegging aan het lid Vendrik tijdens de behandeling van het Belastingplan 2022 in de Eerste Kamer (Handelingen I 2020/21, nr. 11, item 8, p. 29).

⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 25 087, nr. 259.

⁶ In 2023 waren dat Bahrein, Barbados, Panama en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE). De VAE zijn per 2024 niet langer aangewezen als laagbelastende jurisdictie.

⁷ Zie tabel 12.21 op <https://www.dnb.nl/statistieken/>



Tabel 1: Inkomensstromen van en naar laagbelastende jurisdicties en totaal alle landen (miljard €, bron: DNB)¹

Inkomend	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dividend (incl. ingehouden winst)	11,5	11,3	9,9	11,6	9,6	4,7	10,7	5,6	9,4
Rente	1,4	1,2	1,0	1,0	1,8	1,0	0,5	0,4	0,8
Royalty	1,0	1,4	2,2	1,0	1,1	0,4	0,5	0,6	0,8
Overig inkomen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal LBJ's	14,0	14,0	13,2	13,7	12,6	6,1	11,7	6,7	11,0
Waarvan									
vanuit verdragslanden	3	2	3	2	3	2	3	5	4
Totaal alle landen	269	259	296	312	300	213	282	352	352
Uitgaand									
Dividend (incl. ingehouden winst)	3,7	8,8	9,3	3,0	1,1	1,5	7,4	6,9	5,7
Rente	4,9	4,1	3,9	4,9	3,8	2,4	1,3	0,8	1,0
Royalty	19,3	17,6	25,4	28,1	32,1	1,5	0,8	0,8	0,8
Overig inkomen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal LBJ's	27,9	30,5	38,5	36,0	37,1	5,5	9,5	8,5	7,4
Waarvan									
naar verdragslanden	1	1	6	5	5	2	4	3	3
Totaal alle landen	279	250	282	291	283	209	233	327	324

¹ Inkomen volgens definitie DNB, bestaande uit totale winst (uitgekeerd dividend en ingehouden winst), gerekende kosten voor IP (royalty's), rente en overig inkomen.

Tabel 1 laat zien dat de forse afname van de totale inkomensstroom naar LBJ's die de afgelopen jaren reeds gerapporteerd kon worden, bestendig blijkt. Waar in 2019 de uitgaande inkomensstroom naar LBJ's nog € 37 miljard bedroeg, is deze sinds de invoering van de bronbelasting fors gedaald tot een bedrag van € 7 miljard in 2023. Uit de tabel blijkt ook dat deze resterende inkomensstroom voor het overgrote deel dividenden en ingehouden winsten (€ 5,7 miljard in 2023) betreft. Dividenden vallen vanaf 2024 ook onder de reikwijdte van de bronbelasting. In de monitoringsbrief van 2025, die in het najaar van 2025 zal worden verstuurd, kan daarom voor het eerst worden gerapporteerd over het effect van de bronbelasting op dividenden.

De ontwikkeling van de inkomensstromen kan worden vergeleken met de gegevens uit de aangiften voor de bronbelasting bij de Belastingdienst. In 2021 ging het om 555 aangiften met een grondslag van € 0,24 miljard aan rente- en royaltybetalingen, in 2022 360 aangiften met een grondslag van € 0,23 miljard en in 2023 340 aangiften met een grondslag van € 0,47 miljard.

Uit de DNB-statistieken volgt een totale rente- en royaltystroom van € 1,8 miljard naar LBJ's in 2023. De bedragen uit de aangiften zijn daarmee ca. € 1,3 miljard lager dan de bedragen in de DNB-statistieken zoals weergegeven in Tabel 1. Een vergelijkbare discrepantie werd ook vorig jaar gevonden en toegelicht in de vorige monitoringsbrief.⁸ In de commissievergadering van 4 april jl. heeft de toenmalige Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst toegezegd om in overleg met DNB te treden om te bezien of deze discrepantie nog nader onderzocht kan worden.⁹ Hiertoe is overleg geweest met DNB. Daarbij is vastgesteld dat er verschillen bestaan tussen de doelen waarmee enerzijds macro-economische statistieken worden opgesteld en anderzijds belastingaangiften worden gedaan.¹⁰ Dat maakt een directe één-op-één-vergelijking lastig, ook vanwege de geheimhoudings- en vertrouwelijkheidsregels. Toch is mogelijk het verschil grotendeels te verklaren aan de hand van twee inhoudelijke oorzaken. Een eerste inhoudelijke oorzaak voor de discrepantie is dat een deel van de inkomensstromen naar laagbelastende jurisdicties stroomt waar Nederland nog geen bronbelasting kan heffen vanwege een belastingverdrag.¹¹ Deze stromen komen niet in beeld bij de Belastingdienst, maar wel bij DNB. Op de totale inkomensstroom, dus inclusief dividenden en ingehouden winsten gaat het om € 3 miljard van de € 7 miljard (zie Tabel 1). Vanwege mogelijke herleidbaarheid is het niet mogelijk dit bedrag verder uit te splitsen, maar het ligt in de rede dat het om een aanzienlijk deel van het verschil tussen DNB en Belastingdienst in bedrag aan rente- en royaltybetalingen zal gaan.

De tweede verklaring is dat in een deel van de gevallen de ontvangende entiteit in de laagbelastende jurisdictie fiscaal transparant is (zowel vanuit Nederlands perspectief als vanuit het perspectief van het achterliggende land). Dit betekent dat de betalingen in de belastingheffing worden betrokken bij de achterliggers c.q. participanten in het achterliggende land. Als dat land geen laagbelastende jurisdictie is, worden de betalingen voldoende in de heffing betrokken. Om deze reden wordt geen bronbelasting geheven. Volgens de statistiek van DNB is het echter wel een betaling aan een laagbelastende jurisdictie. Hier is dus mogelijk op delen sprake van een verschil tussen de fiscale gegevens en de statistieken van DNB. DNB geeft aan dat dit een aannemelijke verklaring is voor het verschil. Het is helaas niet mogelijk om dit verder op microniveau te onderzoeken vanwege de vertrouwelijkheid van de gerapporteerde data aan DNB enerzijds, en de aangiftedata van de Belastingdienst anderzijds. We zullen wel blijven letten op mogelijke signalen uit de praktijk die betrekking hebben op deze fiscaal transparante structuren.

⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 25 087, nr. 320

⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 25 087, nr. 340

¹⁰ Zie daarvoor ook de toelichting in de vorige monitoringbrief.

¹¹ Het betreft Bahrein, Barbados, Panama en de Verenigde Arabische Emiraten.

2. Earningsstrippingmaatregel (ATAD1)

2.1 Effectmeting

De earningsstrippingmaatregel is afkomstig uit de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1)¹² en is per 1 januari 2019 in de vennootschapsbelasting geïmplementeerd. Het is een generieke renteaftrekbeperking. De maatregel beoogt belastingontwijking door renteaftrek te voorkomen. Ook wordt met de maatregel gestreefd naar een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen in de vennootschapsbelasting. De aftrek van de rente wordt beperkt voor zover het saldo van de betaalde en de ontvangen rente groter is dan het hoogste van 20% van de EBITDA¹³ of € 1 miljoen. Dit percentage was in de periode 2019 tot en met 2021 30%. Per 2022 is dit verlaagd naar 20% en in het door de Tweede Kamer geamendeerd aangenomen wetsvoorstel Belastingplan 2025 wordt het percentage per 1 januari 2025 verhoogd naar 24,5%.

Om de effecten van deze maatregel in kaart te brengen zijn verschillende analyses gedaan. Voor de volledige analyse verwijs ik naar de effectmeting in bijlage 1 van deze brief. In de effectmeting is het effect van de earningsstrippingmaatregel op rente en vreemd vermogen onderzocht. Deze effectmeting gaat over de mate waarin de beoogde effecten van de maatregel zijn bereikt. Dit betreft geen volledige beleidsevaluatie.¹⁴ Zo is er geen onderzoek gedaan naar de neveneffecten van de earningsstrippingmaatregel, zoals het negatieve effect op investeringen.

Uit de effectmeting blijkt dat de earningsstrippingmaatregel effectief belastingontwijking tegengaat doordat bedrijven minder winst hebben verplaatst via aftrek van rente. Dat komt deels door de aftrekbeperking zelf: sinds 2019 is een groot bedrag aan rente extra in aftrek beperkt. Waar in 2018 nog € 8 miljard in aftrek werd beperkt, werd in 2019 in totaal € 19 miljard aan rente beperkt en € 15 miljard in 2021. Daarbij zijn Nederlandse bedrijven ook minder rente gaan betalen. Bedrijven die door de maatregel geraakt worden betalen naar verhouding ongeveer 16% minder netto rente (ca. € 5 miljard) dan bedrijven die niet door de maatregel geraakt worden. Deze daling is vooral te zien bij de betaalde rente op leningen aan gelieerde concernonderdelen.

Daarnaast heeft de maatregel, zoals beoogd, geleid tot een daling van het vreemd vermogen. Het totaal vreemd vermogen bij bedrijven die geraakt worden door de maatregel is met 8% beperkt gedaald als gevolg van de maatregel. Het is daarbij ook relevant dat een aanzienlijk deel van de afname lijkt te gaan om vreemd vermogen dat wordt verstrekt vanuit andere concernonderdelen. De kapitaalstructuren van de Nederlandse bedrijfsonderdelen zijn daarmee wel verbeterd. Maar omdat het onderzoek laat zien dat de effecten van de maatregel vooral betrekking hebben op aanpassingen van interne leningen, kan hieruit niet geconcludeerd worden dat ook de kapitaalstructuren van de concerns als geheel verbeterd zijn. Omdat het effect op vreemd vermogen aanzienlijk kleiner is dan het effect op de rente, lijken deze bedrijven naast het bedrag aan vreemd vermogen ook het rentepercentage van de interne groepsle-

¹² 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 2016, L 193/1).

¹³ Earnings Before Interest, Tax, Depreciation and Amortisation.

¹⁴ De Europese Commissie is momenteel bezig met een evaluatie van de ATAD1-richtlijn. Zie: Europese Commissie, «Richtlijn bestrijding belastingontwijking (ATAD) – evaluatie», ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14287-Richtlijn-bestrijding-belastingontwijking-ATAD-evaluatie_nl

ningen te hebben verlaagd om zo de rente te beperken. Dit kan bijvoorbeeld doordat bedrijven interne leningen hebben overgesloten en bij de nieuwe leningen de condities zo hebben gewijzigd dat daar een lager percentage bij paste.

2.2 Implementatie earningsstrippingmaatregel door EU-lidstaten

Het wetsvoorstel Belastingplan 2025 bevatte een maatregel om te voorkomen dat vastgoedlichamen zich «opknippen», om zo voor iedere vennootschap gebruik te kunnen maken van de aftrekruijmt van € 1 miljoen (de antifragementatiemaatregel). Deze maatregel maakt niet langer deel uit van het wetsvoorstel vanwege het amendement-Vermeer c.s.¹⁵ Hierdoor wordt het bedoelde «opknipgedrag» niet aangepakt. Het kabinet onderzoekt naar aanleiding van de motie van de leden Van Eijk en Vermeer of en, zo ja, welke antimisbruikmaatregelen andere EU-landen hebben geïmplementeerd om belastingconstructies waarbij misbruik wordt gemaakt van de generieke renteaftrekbeperking te bestrijden.¹⁶ Het kabinet informeert de Tweede Kamer hierover naar verwachting voor 1 juli 2025.

Daarnaast is bij implementatie van ATAD1 door het toenmalige kabinet toegezegd een overzicht te geven van de wijze waarop andere lidstaten deze richtlijn hebben geïmplementeerd, zo mogelijk gevolgd door een analyse van hoe de implementatie in Nederland zich verhoudt tot die andere EU-lidstaten.¹⁷ Deze toezegging vindt zijn achtergrond in de wens om inzicht te krijgen op welke wijze andere EU-lidstaten invulling hebben gegeven aan de uitzondering voor langlopende openbare-infrastructuurprojecten in ATAD1.

In 2020 heeft de Europese Commissie aan het Europees parlement en de Raad een voorlopig verslag uitgebracht over de uitvoering van ATAD1 en de tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD2)¹⁸ in de lidstaten.¹⁹ Uit dit verslag volgt onder meer dat 16 EU-lidstaten ervoor hebben gekozen om leningen voor openbare infrastructuur uit te sluiten van het toepassingsbereik van de generieke renteaftrekbeperking (earningsstrippingmaatregel) die volgt uit ATAD1. Elf EU-lidstaten hebben er niet voor gekozen om deze leningen uit te sluiten. Een officieel overzicht van welke landen het betreft en hoe zij invulling hebben gegeven aan de uitzondering voor langlopende openbare-infrastructuurprojecten is niet voorhanden. Daardoor blijft het onduidelijk op welke wijze andere EU-lidstaten omgaan met de uitzondering voor langlopende openbare-infrastructuurprojecten en is dit lastig te vergelijken. In vervolg op dit voorlopig verslag wordt door de Europese Commissie – in het kader van de evaluatie van ATAD – een uitgebreider verslag opgesteld over de maatregelen uit ATAD. Volgens de meest recente planning van de Europese Commissie wordt dit verslag in het derde kwartaal van 2025 gepubliceerd. Zodra dit beschikbaar is, wordt dit met de Tweede Kamer gedeeld.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 130.

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 104.

¹⁷ Kamerstukken I 2018/19, 35 030, nr. E.

¹⁸ Richtlijn (EU) 2017/952 van de Raad van 29 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1164 (ATAD1) wat betreft hybride mismatches met derde landen (PbEU 2017, L 144/1).

¹⁹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingsspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2017/952 van de Raad van 29 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1164 wat betreft hybridemismatches met derde landen, COM(2020) 382 final, (19 augustus 2020), eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0383.

3. Aanvullende CFC-maatregel (ATAD1)

ATAD1 bevat voor EU-lidstaten ook een verplichting om een regeling voor zogenoemde gecontroleerde buitenlandse lichamen (CFC's) te implementeren. Een dergelijke CFC-maatregel heeft tot doel om te voorkomen dat belastingplichtigen winsten verschuiven door mobiele activa (zoals intellectueel eigendom) te verplaatsen naar laagbelastende jurisdicties waar het inkomen niet of nauwelijks aan belastingheffing is onderworpen. Nederland is bij de implementatie van de CFC-maatregel verder gegaan dan strikt noodzakelijk was en koos ervoor om naast de bestaande toepassing van het zakelijkheidsbeginsel een regeling te introduceren gebaseerd op «model A» van ATAD1.²⁰ Het kabinet beoogde dat deze aanvullende CFC-maatregel als stopbord zou werken (prohibitief karakter), zodat dergelijke structuren – met als doel belasting te ontwijken door winsten naar laagbelastende jurisdicties te verschuiven – zich via Nederland niet meer zouden voordoen.²¹

Bij toepassing van de aanvullende CFC-maatregel wordt vanaf 2019 buitenlands inkomen in de heffingsgrondslag in Nederland betrokken, mits aan de verschillende voorwaarden voor toepassing van de CFC-maatregel wordt voldaan. Zo moet er voor een CFC sprake zijn van een gecontroleerd belang en moet het betreffende lichaam gevestigd zijn in een laagbelastende jurisdictie. Ook moet er sprake zijn van CFC-voordelen, zoals dividenden, renten en royalty's. Tot slot kent de aanvullende CFC-maatregel een aantal uitzonderingen. Om voor Nederlandse bedrijven met reële buitenlandse activiteiten een concurrentienadeel ten opzichte van lokale bedrijven te voorkomen en de aanvullende regeling uitvoerbaar te maken voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst, geldt een uitzondering voor wezenlijke economische activiteit. Daarnaast is er geen sprake van een CFC wanneer het lichaam doorgaans hoofdzakelijk andere voordelen ontvangt dan CFC-voordelen (zoals dividenden, renten en royalty's) of als in het lichaam een financiële onderneming wordt gedreven en dit lichaam de CFC-voordelen doorgaans hoofdzakelijk van derden ontvangt.

Effectiviteit van de aanvullende CFC-maatregel

Het blijkt niet mogelijk om met enige zekerheid uitspraken te doen over de effectiviteit van de aanvullende CFC-maatregel. Dit is namelijk bijzonder moeilijk te meten door het prohibitieve karakter van de maatregel. Wel zijn er enkele aanwijzingen dat de aanvullende CFC-maatregel mogelijk een (beperkt) effect heeft gehad op structuren via laagbelastende jurisdicties. Met ingang van 2024 zal de Wet minimumbelasting 2024 onder omstandigheden ook aangrijpen op structuren via laagbelastende jurisdicties. Dit betekent dat het effect van de aanvullende CFC-maatregel naar verwachting afneemt, omdat de functie deels door deze nieuwe wet wordt overgenomen.

Bijtelling in de belastingaangifte

Vanwege de beoogde werking van de aanvullende CFC-maatregel als stopbord, zegt de additionele grondslag in de vennootschapsbelasting als gevolg van de aanvullende CFC-maatregel («de bijtelling») weinig over de effectiviteit ervan. Tabel 2 geeft de bijtelling per jaar weer, net als het aantal geraakte bedrijven. Er blijkt een stabiele groep bedrijven te zijn die

²⁰ Bij «model A» zijn categorieën van voordelen (dividend, rente, royalty's, et cetera) bepaald die als die door een CFC zijn genoten tot de winst van de belastingplichtige dienen te worden gerekend.

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 20.

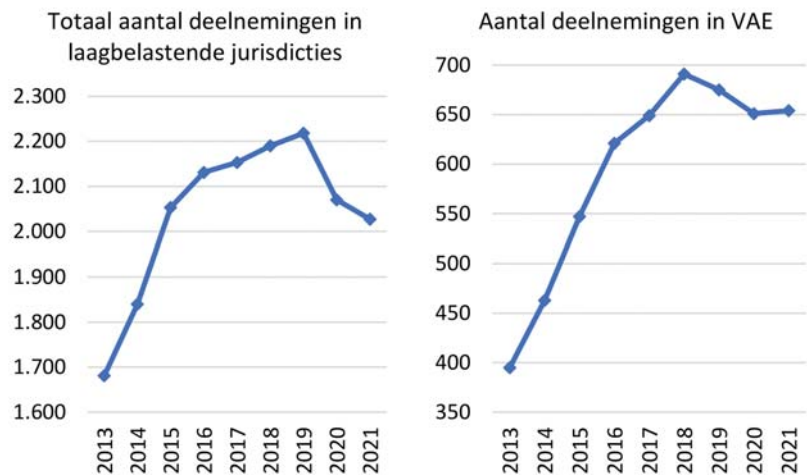
blijkbaar de bijtelling accepteert en de bestaande bedrijfsstructuren voortzet. Dit gaat jaarlijks om steeds kleinere bedragen, wat betekent dat de bijtelling met name geaccepteerd wordt in gevallen waarbij de gevolgen relatief klein zijn.

Tabel 2: Aanvullende CFC-maatregel

Belastingjaar	2019	2020	2021
Aantal bedrijven met bijtelling op grond van aanvullende CFC-maatregel	86	85	83
Totale bijtelling als gevolg van aanvullende CFC-maatregel (€ mln)	319	70	45

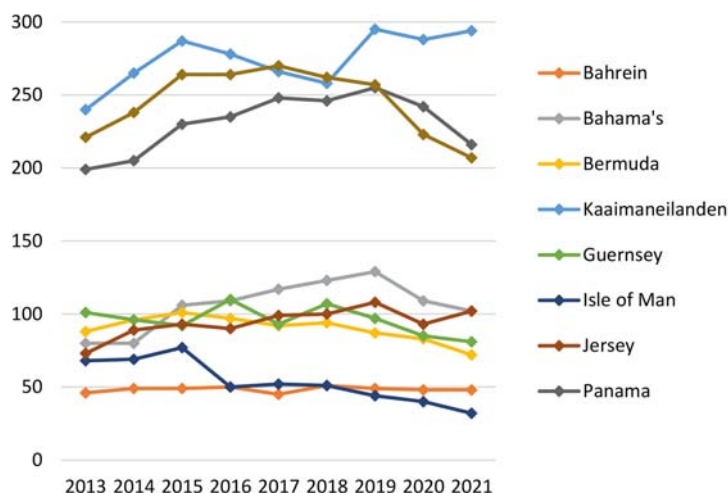
Aantallen dochterbedrijven in laagbelastende jurisdicties

Een indicator die mogelijk meer zegt over het effect van de aanvullende CFC-maatregel is het aantal dochterbedrijven («deelnemingen») in laagbelastende jurisdicties. Hoewel ook bijvoorbeeld kleindochters als CFC kunnen classificeren, beslaan dochterbedrijven wel het grootste gedeelte van de CFC's. Na een sterke stijging tussen 2010 en 2015, is daar vanaf 2020 een bescheiden trendbreuk (maar geen sterke daling) zichtbaar. Het aantal deelnemingen in laagbelastende jurisdicties daalde van 2.218 naar 2.070. De laagbelastende jurisdictie met de meeste dochters van Nederlandse bedrijven is de Verenigde Arabische Emiraten (VAE), die is apart getoond.²² Bij alle laagbelastende jurisdicties is een stabilisatie of daling zichtbaar vanaf 2020. Deze daling zou een beoogd gevolg van de aanvullende CFC-maatregel kunnen zijn, maar een causaal verband kan niet worden vastgesteld. De daling kan ook zijn veroorzaakt door de bredere internationale aanpak van belastingontwijking.



²² De VAE zijn per 2024 niet langer aangewezen als laagbelastende jurisdictie.

Aantal deelnemingen in de top 10 laagbelastende jurisdicties, excl. VAE



Inkomende dividendstromen uit laagbelastende jurisdicties

Als een in een laagbelastende jurisdictie gevestigd dochterbedrijf van een Nederlandse onderneming winst maakt, dan wordt die winst doorgaans op een later moment aan de Nederlandse moedermaatschappij uitgekeerd in de vorm van dividend. Dergelijke CFC-structuren zouden daarom tot inkomende dividendstromen uit laagbelastende jurisdicties moeten leiden. Uit Tabel 1 van deze brief blijkt dat die inkomende dividenden tussen 2018 en 2020 daalden van € 11,6 miljard naar € 9,6 miljard in 2019 en € 4,7 miljard in 2020. Deze daling zou een logisch gevolg van de aanvullende CFC-maatregel kunnen zijn. In 2021 zijn de bedragen aan dividenden uit laagbelastende jurisdicties juist weer eenmalig gestegen naar € 10,7 miljard. Deze volatiliteit kan het gevolg zijn van slechts enkele zeer grote bedrijven en laat zien dat uit deze cijfers geen al te sterke conclusies kunnen worden getrokken.

Zowel bij het aantal dochterondernemingen als bij de dividendstromen is daarnaast niet met zekerheid een causaal verband met de CFC-maatregel vast te stellen, in het bijzonder omdat vanaf 2019 (zowel in Nederland als internationaal) ook andere maatregelen zijn getroffen tegen belastingontwijking door multinationals. Daarom kan geen stellige uitspraak worden gedaan over de effectiviteit van de aanvullende CFC-maatregel.

4. Hybridemismatchmaatregelen (ATAD2)

4.1 Effectmeting cv/bv-structuren

Met ingang van 1 januari 2020 is de wetgeving in werking getreden die de tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD2)²³ implementeert. Deze wetgeving heeft als doel om hybridemismatches tegen te gaan. Bij een hybridemismatch wordt een financieel instrument, vaste inrichting of een bepaalde rechtsvorm voor fiscale doeleinden in het ene land anders behandeld dan in het andere land. Door gebruik te maken van de verschillende behandeling kan een belastingplichtige belasting ontwijken of uitstellen, omdat hij dan bijvoorbeeld in het ene land een kostenafrek heeft vanwege een transactie, terwijl in het andere land er geen bijtelling in de winst plaatsvindt uit die transactie. ATAD2 neutraliseert de gevolgen

²³ Richtlijn (EU) 2017/952 van de Raad van 29 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1164 (ATAD1) wat betreft hybride mismatches met derde landen (PbEU 2017, L 144/1).

van een hybridemismatch door in een dergelijke situatie de aftrek te weigeren of de bate in de heffing te betrekken.

Een belangrijke hybridemismatch die in Nederland werd toegepast, is de zogenoemde «cv/bv-structuur». Vanwege het hybride karakter van cv/bv-structuren, bleek het niet mogelijk om de aanwezigheid van de structuren – en de bedragen die ermee gemoeid zijn – direct te meten. Wel zijn er vier indicaties aanwezig waaruit blijkt dat de wetgeving effectief is:²⁴

1. Er zijn geen rulings meer met betrekking tot cv/bv-structuren;
2. Het aantal cv's met Amerikaanse dollars is duidelijk dalende;
3. Amerikaanse bedrijven rapporteren minder commerciële winst in Nederland, terwijl hun wezenlijke economische activiteiten in Nederland niet lijken te zijn afgebouwd;
4. Daar waar nog wel hybridemismatches aanwezig zijn, wordt ook in de aangifte de winst aangepast.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de maatregel belastinguitstel via cv/bv-structuren effectief tegengaat. Voor de volledige analyse verwijs ik naar de effectmeting in bijlage 2 van deze brief.

4.2 Administratieve lasten documentatieverplichting (motie-Lodders c.s.)

Bij motie van het lid Lodders c.s.²⁵ is het kabinet verzocht om de administratieve lasten als gevolg van de documentatieverplichting onder ATAD2 voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) te monitoren en zo snel als mogelijk te bezien of aanvullende administratieve lastenverlichting noodzakelijk is. Daarnaast is door mijn ambtsvoorganger aan zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer toegezegd om op basis van praktijkervaringen te blijven kijken of er mogelijk nadere handvatten kunnen worden ontwikkeld ten aanzien van de documentatieverplichting.²⁶

Sinds de inwerkingtreding van de maatregelen uit ATAD2 per 1 januari 2020 is door het mkb in de praktijk ervaring opgedaan met de toepassing van de documentatieverplichting.²⁷ Aan de hand van de opgedane ervaring zijn geen signalen opgekomen dat de administratieve lasten bezwaarlijk zijn voor het mkb. De extra administratieve lasten die volgen uit de documentatieverplichting zijn beperkt, omdat op grond van artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) reeds een administratieverplichting bestaat. De documentatieverplichting betreft dan ook met name een wettelijke verduidelijking van reeds geldend recht om discussie te voorkomen over de vraag of de gegevens met betrekking tot de maatregelen uit ATAD2 tot de administratie behoren.

Daarnaast geldt dat de omvang van de groep belastingplichtigen waarvoor de documentatieverplichting geldt, beperkt is. In totaal zijn er 912.000 vennootschapsbelastingplichtigen in 2021 waarvan 860.000 tot het mkb behoren. Van het mkb opereert circa 17% oftewel 147.000 van het totale aantal belastingplichtigen internationaal. Nationaal opererende belastingplichtigen, verreweg de grootste groep van circa 83% oftewel 713.000 belastingplichtigen, hebben in beginsel geen extra administra-

²⁴ Hierbij geldt de kanttekening met betrekking tot de cv/bv-structuur dat in de Verenigde Staten in 2018 ook de GILTI-wetgeving is ingevoerd. Dit maakte de cv/bv-structuur minder aantrekkelijk. Het is niet mogelijk om in de resultaten deze twee effecten van GILTI en ATAD2 direct van elkaar te onderscheiden. Wel zijn de sterkste effecten zichtbaar vanaf 2020 (het jaar van invoering van ATAD2) en niet vanaf 2018 (het jaar van invoering van GILTI), wat suggereert dat ATAD2 de meeste impact heeft gehad.

²⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 302, nr. 45.

²⁶ Handelingen I 2019/20, nr. 12, item 12.

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 925-IX, nr. 4.

tieve lasten. Voor deze groep zal uit de bestaande administratie blijken dat er geen sprake is van internationale betalingen of ontvangsten in gelieerde verhoudingen. Voor verreweg de meeste belastingplichtigen die wel behoren tot een internationale groep zijn de aanvullende administratieve lasten verwaarloosbaar, omdat de grensoverschrijdende vergoedingen of betalingen geen hybride element kennen. Dit geldt voor circa 99,7% van het internationaal opererende mkb, oftewel 146.500. Voor de ca. 500 gevallen waarin de grensoverschrijdende betalingen wel een hybride element kennen, zal de documentatie beschikbaar zijn binnen de groep. Voor deze belastingplichtigen geldt dat het verkrijgen hiervan veelal een beperkte tijdsinspanning zal vergen van de belastingplichtige.

De toename in administratieve lasten die uitgaat van de documentatieverplichting onder ATAD2 is dus niet noemenswaardig geweest voor het mkb. Een administratieve lastenverlichting is daarom niet noodzakelijk. Er bestaat op dit moment geen aanleiding om nadere wettelijke handvatten te ontwikkelen.

4.3 Samenloop hybridemismatchmaatregelen en earningsstrippingmaatregel

Verder is toegezegd om te bezien of voor andere specifieke situaties verduidelijking wenselijk is. Het gaat dan specifiek om de eventuele samenloop tussen een bedrag aan dubbel in aanmerking genomen inkomen dat in aftrek komt en de toepassing van de generieke renteaftrekbeperking.²⁸ Er zijn geen signalen bekend dat deze theoretisch denkbare samenloop in de praktijk aanleiding geeft tot problemen. Gezien de in de memorie van antwoord bij het Belastingplan 2021 gegeven toelichting op dit punt zie ik geen aanleiding om in dit kader nadere wettelijke verduidelijking te bieden.

5. Beperking van de liquidatie- en stakingsverliesregeling

De liquidatie- en stakingsverliesregeling maakt liquidatie- en stakingsverliezen van (buitenlandse) deelnemingen en vaste inrichtingen op het niveau van de belastingplichtige onder voorwaarden aftrekbaar in de Nederlandse vennootschapsbelastinggrondslag. Vanaf 1 januari 2021 is de reikwijdte van de liquidatie- en stakingsverliesregeling versoepeld. Daarmee wordt uitholling van de Nederlandse belastinggrondslag tegengegaan. De maatregel draagt zo bij aan een evenwichtige heffing van multinationals. Voor toepassing van de liquidatieverliesregeling is zowel een temporele als territoriale en een materiële voorwaarde aangebracht, waarbij voor de laatste twee voorwaarden een franchise geldt (zie hieronder). Door de temporele voorwaarde kunnen liquidatieverliezen alleen in aanmerking worden genomen als de liquidatie plaatsvindt binnen een termijn van drie jaar na het kalenderjaar waarin de onderneming is gestaakt, tenzij de belastingplichtige aantoont dat de vereffening niet is gericht op het ontgaan of uitstellen van de heffing van vennootschapsbelasting. Deze driejaarstermijn geldt vanaf eind 2020. Dit betekent dat ondernemingen die eerder dan 2020 gestopt waren, in beginsel tot uiterlijk 2024 gebruik kunnen maken van de liquidatie- of stakingsverliesregeling.

Door de ingevoerde franchise kan een liquidatieverlies van meer dan € 5 miljoen alleen in aanmerking worden genomen wanneer aan zowel de territoriale als de materiële voorwaarde wordt voldaan. De territoriale EU/EER of een staat waarmee de EU een specifieke associatieovereenkomst heeft gesloten. Door de materiële voorwaarde dient er sprake te

²⁸ Kamerstukken I 2020/21, 35 572, nr. F.

zijn van een zogenoemd kwalificerend belang (namelijk dat een zodanige invloed op de besluiten van dat lichaam kan worden uitgeoefend dat de activiteiten van dat lichaam kunnen worden bepaald). Voor toepassing van de stakingsverliesregeling gelden territoriale en temporele voorwaarden die op vergelijkbare wijze uitwerken als de territoriale en temporele voorwaarden in de liquidatieverliesregeling.

In bijgaand overzicht is het gebruik van de liquidatie- en stakingsverliesregeling weergegeven. Hierbij is onderscheid gemaakt naar het land waar de verliezen vandaan komen, en in hoeverre het bedrag boven of onder de € 5 miljoen was bij landen buiten de EU/EER. Met name deze laatste categorie is door de aanpassing van de liquidatie- en stakingsverliesregeling per 2021 in aftrek beperkt.

Tabel 3: Gebruik liquidatie- en stakingsverliesregeling naar landengroep en bedrag (x mln)

Belastingjaar	Nederland	Binnen EU/EUR	Buiten-EU/EUR en bedrag onder 5 mln.	Buiten EU/EER en bedrag boven 5 mln.	Totaal
2018	1.571	1.477	303	2.264	5.615
2019	1.941	1.586	338	1.594	5.459
2020	2.246	1.349	490	3.643	7.728
2021	1.013	1.087	297	443	2.840

Uit de gegevens uit tabel 3 blijkt dat de versoering van de reikwijdte van de liquidatie- en stakingsverliesregeling tot een aanzienlijke daling van de in aftrek genomen liquidatie- en stakingsverliezen heeft geleid. Ook tonen de cijfers anticiperend fiscaal gedreven gedrag, waarbij in 2020 extra verliezen in aftrek werden gebracht. Dankzij de ingevoerde driejaars-termijn is dergelijke planning in de toekomst niet meer mogelijk.

Bij de verliezen in Nederland is dit gedaald van € 1,6 miljard in 2018 naar € 1,0 miljard in 2021. Als anticiperend fiscaal gedreven gedrag zijn moedermaatschappijen in Nederland oude bedrijven, waarvan de activiteiten al gestopt zijn, daadwerkelijk gaan liquideren in 2020. Dit leidde tot een hoger bedrag in 2020, en een lager bedrag in 2021, toen de aanpassing van de liquidatie- en stakingsverliesregeling in werking was getreden. Dit anticipatie-effect in 2020 zal met name samenhangen met de temporele en/of de materiële voorwaarde, omdat de aftrekbaarheid van dergelijke verliezen niet beperkt wordt door de territoriale voorwaarde.

Het bedrag aan verliezen in de EU/EER-landen is gedaald van € 1,4 miljard in 2018 naar € 1,1 miljard in 2021. Hier is vrijwel geen anticipatie-effect zichtbaar. Bij de bedragen onder de € 5 miljoen bij niet-EU/EER-landen is een vrijwel verwaarloosbare daling te zien in 2021 ten opzichte van 2018, maar er is in 2020 wel een anticipatie-effect aanwezig.

Het belangrijkste verschil is de behandeling van de verliezen buiten de EU/EER-landen die groter zijn dan 5 miljoen. Waar in 2018 en 2019 er nog € 2,2 miljard respectievelijk € 2,6 miljard in aftrek werd gebracht, is dat bedrag in 2021 gedaald tot € 0,4 miljard. Het is de verwachting dat dit bedrag na 2020 verder zal dalen, omdat steeds minder vaak gebruik zal kunnen worden gemaakt van het overgangsregime. Vanaf 2024 zal het bedrag naar verwachting vervolgens nihil zijn door de toepassing van de temporele voorwaarde.

De ontwikkeling van de liquidatieverliezen is in lijn met de verwachting. In de komende jaren zal de ontwikkeling blijvend gemonitord worden. Om deze reden is het naar de mening van het kabinet niet noodzakelijk om

deze regeling vervroegd te evalueren. De regeling zal daarom meelopen in het reguliere evaluatieprogramma van fiscale regelingen.

6. Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel

Het zakelijkheidsbeginsel verplicht belastingplichtigen in Nederland om transacties met gelieerde partijen voor Nederlandse fiscale doeleinden tegen zakelijke prijzen te verantwoorden. Dit kan leiden tot neerwaartse (en opwaartse) correcties van de Nederlandse fiscale winst in combinatie met een informele kapitaalstoring of een verkapte dividenduitkering.

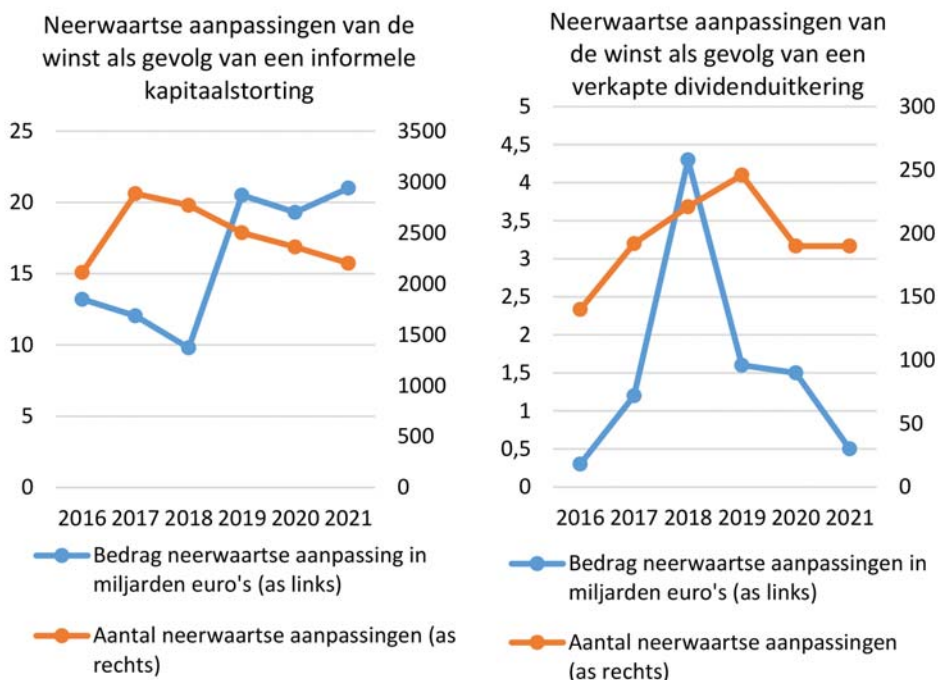
Andere landen gaan hier soms anders mee om. Dat heeft dan bij grensoverschrijdende transacties tot gevolg dat het land van de partij waarmee de transactie wordt aangegaan geen corresponderende correctie toepast. Er bestaat dan een mismatch (verrekenprijverschil) bij de toepassing van het zakelijkheidsbeginsel. Dit kan leiden tot dubbele belasting (als in Nederland de winst opwaarts wordt aangepast en in het andere land niet neerwaarts wordt aangepast) of dubbele niet-belasting (als in Nederland de winst neerwaarts wordt aangepast en in het andere land niet opwaarts wordt aangepast).

Sinds 1 juli 2019 is de rullingpraktijk van de Belastingdienst aangescherpt. Vooroverleg ter verkrijging van zekerheid vooraf is niet langer mogelijk bij een neerwaartse correctie zonder een gelijke opwaartse correctie in het andere land.

Op 1 januari 2022 is de Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel in werking getreden voor boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2022.²⁹ Deze wet is erop gericht om mismatches te voorkomen die, in voornamelijk internationale situaties, ontstaan door toepassing van het zakelijkheidsbeginsel en die leiden tot dubbele niet-heffing. Deze wet beperkt de mogelijkheid voor belastingplichtigen om een neerwaartse aanpassing van de winst op grond van het zakelijkheidsbeginsel in aanmerking te nemen. Een neerwaartse aanpassing mag niet voor zover bij een ander gelieerd lichaam dat bij de transactie betrokken is geen of een lagere corresponderende opwaartse aanpassing in de belastinggrondslag wordt betrokken. De maatregelen bewerkstelligen dat de winst in die gevallen ten minste eenmaal ergens wordt belast.

Op het aangifteformulier wordt sinds 2016 aan belastingplichtigen gevraagd of er sprake is van een neerwaartse aanpassing van de winst als gevolg van een informele kapitaalstoring of verkapte dividenduitkering en, zo ja, voor welk bedrag. Onderstaande figuur toont de resultaten tot en met 2021.

²⁹ Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel, Stb. 2021, 654.



In de figuren is te zien dat het aantal informele kapitaalstortingen vanaf 2017 langzaam daalt, terwijl bij de verkapte dividenduitkeringen vanaf 2020 de stijgende lijn is doorbroken. Tegelijkertijd is in het bedrag aan informele kapitaalstortingen nog geen duidelijke daling waarneembaar. Bedragen zijn over het algemeen volatieler, omdat die sterk kunnen worden beïnvloed door een klein aantal zeer grote bedrijven.

Vanaf 2022 mag een neerwaartse aanpassing alleen nog plaatsvinden als daar een opwaartse bijstelling elders tegenover staat. Als belastingplichtigen vanaf 2022 inderdaad zijn gestopt met dergelijke informeelkapitaalstructuren en verkapte dividenduitkeringen, dan zou van 2021 op 2022 een eenmalige daling van de cijfers zichtbaar moeten worden. De cijfers van het jaar 2022 zijn op dit moment echter nog niet voldoende volledig om deze hypothese te kunnen toetsen. Ik zal in de volgende monitoringsbrief die gegevens met uw Kamer delen, op basis waarvan mogelijk een eerste inschatting van de gevolgen van de maatregel kan worden gemaakt.

7. Europese, internationale en nationale ontwikkelingen

7.1 Pijler 1 en 2

In het OESO/G20 Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (IF) is de afgelopen jaren gewerkt aan een herziening van het internationale belastingstelsel.³⁰ De aanleiding hiervoor is gelegen in de uitdagingen die de globaliserende en digitaliserende economie met zich meebrengt voor de belastingheffing van multinationals. De herziening van

³⁰ Het OESO/G20 Inclusive Framework on BEPS is in 2016 gevormd met het oog op implementatie van de maatregelen uit het OESO/G20-project om grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan (het BEPS-project) en verdere internationale samenwerking op het gebied van belastingheffing. Binnen het Inclusive Framework werken lidstaten en niet-lidstaten van de OESO op gelijke voet samen. Het Inclusive Framework heeft op het moment van schrijven van deze brief 147 leden waarvan slechts enkele niet meedoen aan de herziening van het internationale belastingstelsel.

het internationale belastingsysteem bestaat uit Pijler 1 en Pijler 2. Pijler 2 heeft inmiddels geleid tot de invoering van de Wet minimumbelasting 2024, ter implementatie van de EU-richtlijn.³¹ De richtlijn voorziet niet in een evaluatiebepaling. Het is de verwachting dat de OESO de implementatie van de Pijler 2-regels zal monitoren. In dat kader wordt de informatie-uitwisseling tussen landen in de beschouwing betrokken. Wanneer aangiftegegevens hierover voorhanden zijn, zal het kabinet deze betrekken in de monitoringsbrief.

Pijler 1 is een herverdeling van heffingsrechten en is daarmee, net zomin als het werk bij de VN, niet per se gericht op de bestrijding van belastingontwijking. Pijler 1 bestaat uit bedrag A en bedrag B.

Bedrag A betreft een herverdeling van een deel van de winsten van de grootste en meest winstgevende multinationals. Landen waar bedrijven veel afnemers of gebruikers hebben, krijgen op basis van bedrag A extra heffingsrechten toebedeeld. Andere landen zullen heffingsrechten moeten inleveren om te voorkomen dat de herverdeelde winsten dubbel worden belast. Voor de implementatie van Bedrag A wordt een multinationaal verdrag (MLC) opgesteld. Het is nog niet gelukt om in het IF een akkoord te bereiken over het MLC voor Bedrag A. De landen van de G20 hebben tijdens de top in Rio de Janeiro van 18-19 november jl. wederom hun vastbeslotenheid uitgesproken om tot een snelle implementatie van de twee Pijlers te komen, inclusief voortvarende onderhandelingen over het finale pakket van Pijler 1.³² Ik informeer de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk bij nieuwe ontwikkelingen.

Bedrag B is een beoogde vereenvoudiging van bestaande internationale afspraken voor winsttoerekening aan marketing- en distributieactiviteiten. Voor Bedrag B is op 19 februari 2024 door de OESO een rapport gepubliceerd waarin richtlijnen en handreikingen worden gegeven voor de toepassing van Bedrag B. Toepassing van Bedrag B op basis van dit rapport is optioneel. Nederland zal Bedrag B niet algemeen geldend implementeren. Wel heeft Nederland in het IF een politiek commitment afgegeven om de toepassing van Bedrag B door bepaalde andere landen in specifieke situaties te accepteren. Nederland implementeert dit commitment middels het «Bedrag B besluit 2025» dat per januari a.s. inwerking zal treden.

7.2 Rol Verenigde Naties

In 2023 is een initiatief gestart om de Verenigde Naties (VN) een grotere rol te laten spelen bij het meer inclusief en effectief maken van discussies over internationale belastingsamenwerking. In dat kader heeft een Ad Hoc Committee (AHC) van de Algemene Vergadering van de VN in 2024 de «terms of reference» opgesteld voor een zogenoemde Framework Convention die de lidstaten van de VN bij voltooiing kunnen ondertekenen. Die terms of reference laten nog veel vragen onbeantwoord maar geven al wel een idee van de onderwerpen die de Framework Convention zou kunnen behandelen. Het belangrijkste onderwerp is gericht op een herverdeling van de heffingsrechten over inkomen uit grensoverschrijdende dienstverlening in een digitaliserende en globaliserende economie. Dit project is zodoende niet in eerste instantie gericht op de bestrijding van belastingontwijking, al wordt er wel gewezen op het belang van

³¹ 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).

³² Zie paragraaf 21 van <https://www.g20.org/pt-br/documentos/declaracao-de-lideres-do-g20-brasil/g20-rio-de-janeiro-leaders-declaration-final.pdf/@download/file>.

bestrijding van zogenoemde «illicit financial flows» (illegale geldstromen). Andere onderwerpen die worden genoemd zijn de belasting van zeer vermogende personen en het oplossen van belastinggeschillen. De door het AHC ontwikkelde terms of reference zijn op 27 november jl. in de Algemene Vergadering aan de orde gekomen. Er is een VN-resolutie aangenomen op basis waarvan een nieuw onderhandelingscomité wordt gevormd dat aan de hand van de terms of reference de Framework Convention gaat opstellen. De resolutie schrijft voor de Framework Convention in de komende drie jaar op te stellen door ieder jaar drie vergaderingen van steeds 10 werkdagen te organiseren.

Nederland steunt de doelstellingen achter het ontwikkelen van een VN-raamwerkverdrag over internationale belastingssamenwerking en zet zich in voor een breed gedragen resultaat. Nederland staat echter nog niet achter de opzet van het raamwerkverdrag in de terms of reference. De huidige opzet is gericht op een onderwerp waaraan veel VN-lidstaten zich niet kunnen binden, namelijk de verdeling van heffingsrechten over de winst van multinationals. Deze focus kan resulteren in een raamwerkverdrag dat een groot aantal VN-lidstaten niet kan ondertekenen, waarmee de inspanningen de komende jaren tevergeefs zouden zijn. Om deze bezwaren weg te nemen, heeft Nederland samen met de andere EU-lidstaten een aantal voorstellen gedaan. De essentie van die voorstellen is dat de focus in het VN-raamwerkverdrag gericht moet zijn op afspraken die breed worden gedragen. Alleen op die manier kan een breed lidmaatschap een effectief VN-raamwerkverdrag overeenkomen en tot een succes voor de praktijk maken.

Deze voorstellen zijn voorsnog niet overgenomen en daarom kon Nederland niet voor de resolutie stemmen. In het vervolgproces ziet Nederland nog veel ruimte voor een goede uitkomst en zal Nederland zich blijven inzetten om tot een breed gedragen VN-raamwerkverdrag te komen. Om deze positieve instelling naast de zorgen tot uitdrukking te laten komen, hebben de EU-lidstaten besloten zich gezamenlijk van stemming te onthouden.

7.3 Richtlijnvoorstel Unshell

Het kabinet juicht het EU-richtlijnvoorstel om misbruik van doorstroomvennootschappen aan te pakken («Unshell») toe.³³ De richtlijn bevat maatregelen om informatie over doorstroomvennootschappen uit te wisselen tussen lidstaten en om bepaalde fiscale voordelen aan doorstroomvennootschappen te weigeren. Nederland zet zich bij de richtlijnonderhandelingen actief in, en neemt de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen³⁴ daarin zo veel mogelijk mee. Met een internationale aanpak wordt het oneigenlijk gebruik van doorstroomvennootschappen op een integrale en uniforme wijze aangepakt. De discussies in de raads werkgroepen zijn erop gericht om een goede balans te vinden tussen het effectief aanpakken van doorstroom en tegelijk de administratieve lasten voor de uitvoering waar mogelijk beperkt te houden. Hoewel er door de lidstaten en de Europese Commissie nagedacht wordt over een werkbaar compromis, is het beeld dat het nog enige tijd zal duren om tot een akkoord te komen over het Unshell-richtlijnvoorstel. De standpunten van lidstaten verschillen nog ten aanzien van het doel, de reikwijdte en de administratieve gevolgen van de richtlijn waarbij hier ook unanimiteit vereist is. Eerder is richting de Tweede Kamer aangegeven dat een Europese afspraak het meest

³³ 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).

³⁴ Kamerstukken II 2021/22, 25 087, nr. 286, blg-1007733.

wenselijk is en dat een unilateraal voorlopig aanpak niet wenselijk is. Mochten de richtlijnonderhandelingen uiteindelijk niet tot het gewenste resultaat leiden, dan kan het kabinet overwegen of nog unilaterale implementatie van één of meer van de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen geboden is. Op dit moment blijft het kabinet inzetten op een akkoord over het richtlijnvoorstel.

7.4 Richtlijnvoorstel FASTER

Op 14 mei 2024 heeft de Raad van de Europese Unie een voorlopig akkoord bereikt over de richtlijn van de Raad voor een snellere en veiligere vermindering van te veel ingehouden bronbelasting (FASTER).³⁵ De richtlijn moet op 31 december 2028 geïmplementeerd zijn en treedt op 1 januari 2030 in werking.

FASTER heeft als doel teruggaafprocedures en procedures voor een vrijstelling aan de bron in de dividendbelasting te harmoniseren, te versnellen en daarnaast om deze bestendiger te maken tegen misbruik. Deze procedures zijn van groot belang voor de kapitaalmarktunie en kunnen momenteel belemmerend werken nu deze omslachtig, duur en langdurig zijn en beleggers dus hun rechten in de kapitaalmarktunie niet kunnen effectueren. Anderzijds zijn de huidige procedures in de EU fraudegevoelig.

Ten opzichte van het originele voorstel zijn aanpassingen gedaan om ervoor te zorgen dat meer beleggers toegang hebben tot de FASTER procedures. Contractuele beleggingsfondsen hebben nu, waaronder Nederlandse fondsen voor gemene rekening, toegang tot de procedures wanneer deze, of hun beleggers, recht hebben op vermindering van bronbelasting. Dit is een belangrijke uitbreiding van het toepassingsbereik ter versterking van de kapitaalmarktunie.

De procedures worden optioneel voor lidstaten die zowel een kleinere aandelenbeurs hebben als een goedwerkend systeem om beleggers een vrijstelling aan de bron te geven voor de overvloedige bronbelasting. Dit betekent dat alle beleggers die normaliter onder de FASTER procedures zouden vallen, gebruik moeten kunnen maken van de vrijstelling aan de bron in de desbetreffende lidstaat en dat hierbij niet meer informatie gevraagd mag worden aan de belegger dan onder de FASTER procedures.

Ten aanzien van het bestendiger maken tegen misbruik zijn meerdere aanpassingen gedaan. Er zijn ruimere mogelijkheden gegeven aan lidstaten om de FASTER procedures te mogen weigeren. FASTER procedures mogen bijvoorbeeld geweigerd worden wanneer het aandeel vijf dagen voor de ex-dividenddatum verkregen is. Verder moet er meer informatie over het dividend en de belegger door financiële instellingen aan de Belastingdienst worden gerapporteerd. Bovendien is nu verduidelijkt dat de FASTER procedures niet leiden tot een vermindering van de handhavingmogelijkheden voor belastingdiensten.

7.5 Richtlijnvoorstel Verrekenprijzen

Op 12 september 2023 is het richtlijnvoorstel Verrekenprijzen gepubliceerd. Het voorstel heeft als doel om de regels rondom de toepassing van het arm's-lengthbeginsel uit de OESO-guidelines binnen de Europese Unie te harmoniseren. De Tweede Kamer heeft de kabinetsappreciatie van dit richtlijnvoorstel door middel van het BNC-fiche ontvangen.³⁶

³⁵ Zie Kamerstukken II 2023/24, 21 501-07, nr. 2042.

³⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 22 112, nr. 3820.

Gedurende de nog lopende onderhandelingen heeft Nederland, conform het BNC-fiche, uitgedragen de algemene doelstellingen achter het richtlijnvoorstel, zoals het bieden van meer zekerheid aan multinationale ondernemingen, te steunen. Daartoe is ingezet op het opnemen van het arm's-lengthbeginsel in Europese wetgeving en tegelijkertijd gepleit voor het voorkomen van een separate Europese standaard ten aanzien van de interpretatie van de OESO-richtlijnen inzake verrekenprijzen. Gedurende de onderhandelingen hebben verschillende lidstaten aangegeven geen voorstander te zijn van een Europese richtlijn op het terrein van verrekenprijzen. Op dit moment wordt daarom onderzocht of er andere, niet-wetgevende, mogelijkheden zijn om in Europees verband beter samen te werken aan praktijkverbeteringen op het terrein van verrekenprijzen. Nederland steunt deze ontwikkelingen omdat betere samenwerking kan bijdragen aan meer zekerheid voor belastingplichtigen.

7.6 Richtlijnvoorstel BEFIT

Op 12 september 2023 is het richtlijnvoorstel Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT) gepresenteerd. Het voorstel bevat een gemeenschappelijke grondslag voor de winstbelasting en een winsttoerekeningsmechanisme. De Tweede Kamer heeft de appreciatie van het kabinet door middel van het BNC-fiche ontvangen.³⁷ Bij de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer is de motie-Van Dijk aangenomen,³⁸ die de regering verzoekt niet in te stemmen met BEFIT en dat ook onomwonden kenbaar te maken aan de Europese Commissie in Brussel. Dit is op hoogambtelijk niveau besproken met de Europese Commissie. In de Raad is momenteel weinig steun voor het BEFIT-voorstel. Het ligt daarom niet in de lijn der verwachting dat er op korte termijn overeenstemming wordt bereikt.

7.7 Internationale informatie-uitwisseling

Een ander speerpunt van het Nederlandse fiscale beleid is de uitwisseling van informatie in grensoverschrijdende situaties. Het doel daarvan is eveneens het tegengaan van belastingontduiking en -ontwijking. De uitgewisselde informatie stelt landen beter in staat om te komen tot de heffing van hetgeen ingevolge hun belastingwetgeving is verschuldigd. Voor de belastingheffing relevante informatie kan automatisch, spontaan of op verzoek worden uitgewisseld. De juridische instrumenten daarbij zijn het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (het WABB-verdrag), bilaterale belastingverdragen en de administratieve bijstandsrichtlijn – *Directive on Administrative Cooperation* (DAC). In dat kader wordt in toenemende mate ingezet op automatische inlichtingenuitwisseling. Reden daarvoor is dat informatie dan in de regel sneller kan worden uitgewisseld, hetgeen bijdraagt aan de effectiviteit van het voorkomen van belastingontwijking of -ontduiking en, waar gepast, het kunnen bestraffen van belastingontduiking. Automatische inlichtingenuitwisseling manifesteert zich vooral in opeenvolgende wijzigingen van de DAC, welke wijzigingen in de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIB) worden geïmplementeerd. Zo wisselen belastingautoriteiten automatisch met elkaar uit over financiële rekeninggegevens (DAC2)³⁹, rulings (DAC3) en landenrapporten van multinationals (country-by-country reporting, DAC4). Dat geldt ook voor gegevens en inlichtingen over potentieel agressieve grensoverschrijdende fiscale planningsconstructies (DAC6) en gegevens en inlichtingen

³⁷ BNC-fiche COM(2023)532

³⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 21 501-07, nr. 1981

³⁹ DAC2 komt overeen met de door de OESO in 2014 vastgestelde Common Reporting Standard (CRS).

over verkopers die inkomsten vergaren via digitale platformen (DAC7). De meest recente wijziging van de DAC – de zevende wijziging (DAC8) – is de op 13 november 2023 in werking getreden wijziging waarmee aanbieders van cryptoactivadiensten worden verplicht bepaalde informatie over hun gebruikers te verstrekken aan de belastingautoriteiten van de lidstaat waarin zij zijn geregistreerd. Daarnaast actualiseert DAC8 onder meer wat financiële instellingen sinds de implementatie van DAC2 moeten verstrekken, waardoor bijvoorbeeld ook elektronisch geld en door centrale banken uitgegeven digitale valuta onder de DAC zullen vallen. Ook breidt DAC8 de reikwijdte ten aanzien van rulings uit door ook bepaalde rulings met (vermogende) natuurlijke personen onder de DAC te brengen. Lidstaten moeten DAC8 per 1 januari 2026 in hun nationale wetgeving hebben geïmplementeerd. Daarom wordt momenteel aan een implementatiewetsvoorstel gewerkt.

Om de praktijk rondom het uitwisselen van gegevens te verbeteren heeft de Europese Commissie in juli 2022 een Expert Group opgericht, waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd.⁴⁰ De Expert Group kijkt naar mogelijkheden voor verbetering en «best practices» op het gebied van de effectiviteit van de implementatie en werking van verschillende internationale fiscale gegevensuitwisselingen. De Expert Group heeft de uitvoering van Richtlijn 2011/16/EU (DAC1), Richtlijn 2014/107/EU (DAC2), Richtlijn 2015/2376/EU (DAC3) en Richtlijn 2016/811/EU (DAC4) onderzocht. Het VISDAC Expert team van de Expert Group heeft de Nederlandse belastingdienst in november 2023 bezocht. Het onderzoek voor Nederland is afgerond, maar een definitief rapport met resultaten en bevindingen van het VISDAC Expert team ten aanzien van Nederland is er momenteel nog niet. Zodra het definitieve rapport beschikbaar is kan een kopie daarvan desgewenst vertrouwelijk ter inzage worden gelegd. In de EU is nog niet duidelijk of alle lidstaten akkoord gaan met de openbaarmaking van het geconsolideerde rapport van het VISDAC Expert team, dat in 2025 verwacht wordt.⁴¹

Een ander belangrijk implementatiewetsvoorstel is inmiddels tot wet verheven. Op 7 december 2023 is namelijk de Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting in werking getreden. Op grond van deze wet zijn multinationale ondernemingen verplicht om een afzonderlijk verslag over hun winstbelasting op te stellen en openbaar te maken. Dit staat ook wel bekend als openbare «Country-by-country reporting». Deze verplichting geldt voor boekjaren die aanvangen op of na 22 juni 2024.

Landenrapporten (country-by-country reporting)

De OESO werkt aan verschillende indicatoren van belastingontwijking, onder meer door de (geanonimiseerde) gegevens uit landenrapporten in het kader van country-by-country reporting te verzamelen. Zoals ook de OESO zelf aangeeft, is een landenrapport vooral nuttig om bij een multinational (substantiële) risico's op het gebied van verrekenprijzen en belastingontwijking te beoordelen. Het is niet per definitie zo dat een optelsom van de landenrapporten resultaten geeft waaruit een maatstaf van belastingontwijking volgt. In deze gegevens zitten vaak dubbeltellingen van winsten die elders zijn belast. Dit kan tot een overschatting van de winsten van wel 75% leiden. Daarnaast wordt bij het berekenen van het effectieve tarief vaak ook geen rekening gehouden met verliezen die in eerdere jaren zijn gemaakt. Dit leidt tot een lagere belasting in latere jaren. Als hier niet op de juiste manier voor gecorrigeerd wordt, kunnen deze gegevens de suggestie wekken dat winsten van multinationals tegen een

⁴⁰ De volledige naam van de Expert Group is Expert Group «VISDAC» (FISC-2022-ET-VISDAC).

⁴¹ Kamerstukken II 2023/24, 25 087, nr. 327, p. 25.

laag tarief worden belast. In de afgelopen jaren zou het effectieve Nederlandse tarief voor 2020 en 2021 zonder correcties respectievelijk 12,7%, 13,5% zijn. Na correcties zouden deze percentages respectievelijk 18,0% en 21,3% zijn. Dit verklaart deels waarom sommige onderzoeken concludeerden dat Nederland voor een groot deel van deel van internationale belastingontwijking verantwoordelijk zou zijn.

In dat kader is het goed om op te merken dat in het meest recente rapport van Tax Justice Network Nederland verantwoordelijk is voor slechts 1,8% van de totale wereldwijde belastingontwijking. In eerdere jaren werd dat percentage aanmerkelijk hoger ingeschat. In de laatste versie⁴² zijn er 17 landen die verantwoordelijk zijn voor een groter deel van de wereldwijde belastingontwijking dan Nederland. Nederland staat daarmee achter landen zoals Canada (8,1%), Denemarken (3,3%) en Brazilië (2,5%). Het rapport geeft nu, in tegenstelling tot eerdere versies van het rapport, aan dat Nederland per saldo meer verliest aan belastingontwijking dan dat het wint.

7.8 Nationale ontwikkelingen

De internationale en nationale maatregelen van de afgelopen jaren hebben het belastingstelsel aanzienlijk robuuster gemaakt tegen de mogelijkheden om belastingen te ontwijken. Het kabinet wil belastingontwijking blijven aanpakken. Daarbij waakt het kabinet ervoor dat dergelijke maatregelen negatieve effecten hebben op reële bedrijvigheid. De focus van het kabinet ligt daarom vooral op internationaal en Europees gecoördineerde maatregelen. Zulke maatregelen zijn namelijk het meest effectief tegen internationale belastingontwijking. Bij unilaterale maatregelen bestaat het risico dat belastingontwijking zich alleen maar verplaatst naar andere landen. Bovendien is het voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven van belang dat in Nederland gevestigde bedrijven niet worden benadeeld. Daarom hanteert het kabinet als uitgangspunt om in de aanpak van internationale belastingontwijking aan te sluiten bij internationale of Europese afspraken, en af te zien van eenzijdige nationale koppen op nieuw beleid. Het kabinet zal ook niet overgaan tot unilaterale maatregelen waar internationale of Europese initiatieven niet, of nog niet, tot maatregelen hebben geleid.

Dat neemt niet weg dat het kabinet zich in blijft zetten om ook met nationale maatregelen belastingconstructies aan te pakken. Zo bevat het Belastingplan 2025 concrete maatregelen om belastingconstructies aan te pakken in het domein van de btw en overdrachtsbelasting. Het kabinet zal bij de komende Voorjaarsnota opnieuw een lijst met belastingconstructies opnemen, waar mogelijk met opties om deze met beleid te adresseren. Bovendien heeft dit kabinet zich gecommitteerd aan een taakstellende opdracht van 250 miljoen euro structureel voor de aanpak van opmerkelijke belastingconstructies en de afbouw van fiscale regelingen.

Het kabinet zet eveneens de aanpak van dividendstripping voort. Met ingang van 1 januari 2024 is reeds een aantal maatregelen ter versterking van de aanpak van dividendstripping in werking getreden. Deze maatregelen waren onderdeel van de Overige Fiscale Maatregelen 2024. In de memorie van toelichting bij deze maatregelen is door het vorige kabinet een onderzoek aangekondigd naar aanvullende maatregelen tegen dividendstripping. Ook dit kabinet onderschrijft dat verdere versterking van de aanpak van dividendstripping wenselijk is. Daarom wordt het onderzoek, dat is gestart door het voorgaande kabinet, voortgezet. Naar

⁴² <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2024/> (November 2024).

verwachting zal over het onderzoek in het voorjaar van 2025 aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.

8. Afronding

De afgelopen jaren zijn veel maatregelen genomen om deze belastingontwijking door multinationals aan te pakken. Uit deze brief blijkt dat enkele belangrijke hiervan deze belastingontwijking effectief tegengaan.

Ook in rapporten van externe partijen is deze positieve ontwikkeling zichtbaar. In het meest recente rapport van Tax Justice Network is de bijdrage van Nederland aan de totale wereldwijde belastingontwijking aanmerkelijk lager ingeschat dan in vorige jaren. Nederland zou volgens dit rapport nu per saldo meer verliezen aan belastingontwijking dan dat het wint. Dit onderstreept dat Nederland geen aantrekkelijk land is voor belastingontwijkende structuren.

Nog niet van alle maatregelen kunnen de effecten volledig in beeld worden gebracht, zoals van de bronbelasting op dividenden naar laagbelastende landen en van de Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel op informeelkapitaalstructuren. Het kabinet zal de effecten van de aanpak van belastingontwijking daarom jaarlijks blijven monitoren.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen