

Vergaderjaar 2017–2018

34 785

Wijziging van enkele Belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2018)

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

J¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 mei 2018

De leden van de vaste commissie voor Financiën² hebben kennisgenomen van de brief Aanpak belastingontwijking en belastingontduiking, die op 23 februari 2018 aan de Eerste Kamer is aangeboden. Naar aanleiding hiervan heeft de commissie op 12 april 2018 aan de Staatssecretaris van Financiën een brief gestuurd.

De Staatssecretaris heeft op 20 april 2018 een uitstelbrief gestuurd aan de Eerste Kamer. Aansluitend heeft de commissie op 3 mei een reactie gestuurd aan de Staatssecretaris.

De Staatssecretaris heeft op 9 mei 2018 gereageerd op de brief van 12 april 2019.

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

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

¹ Letter J heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 785.

² Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD), Backer (D66), Ester (CU), De Grave (VVD) (voorzitter), vac. (CDA) (vice-voorzitter), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Vac. (PVV), Van Apeldoorn (SP), N.J.J. van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Prast (D66), Van Rij (CDA) (vice-voorzitter), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), Overbeek (SP)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Staatssecretaris van Financiën

Den Haag, 12 april 2018

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief Aanpak belastingontwijking en belastingontduiking, die u op 23 februari 2018 aan de Eerste Kamer heeft aangeboden. De leden van de fractie van de **VVD** en de leden van de fractie van het **CDA** leggen naar aanleiding van deze brief graag enkele vragen en opmerkingen aan u voor.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering naast belastingontduiking ook belastingontwijking wil aanpakken. Deze leden vragen u welke definitie u hanteert van het begrip belastingontwijking. Is een definitie van belastingontwijking terug te voeren op een wettelijke bepaling, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hoe verhoudt de door u aangegeven inkadering van het begrip belastingontwijking zich tot het recht van iedere belastingplichtige om zijn belastingpositie te optimaliseren? Acht u het mogelijk om bij de bestrijding van belastingontwijking dit begrip te verfijnen voor internationale belastingontwijking die de reputatie van Nederland als vestigingsplaats voor ondernemingen geen goed doet? De leden van de VVD-fractie vragen de regering of en op welke wijze bij de voorgestelde aanpak van belastingontwijking de rechtszekerheid van de bonafide belastingplichtige is gewaarborgd. Deze leden vragen u om bij uw antwoord de jurisprudentie van de Hoge Raad te betrekken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie stellen de voortvarendheid van de Staatssecretaris van Financiën op prijs. In dit stadium beperken deze leden zich tot een aantal vragen van meer beleidsinhoudelijke aard en wachten zij voorts met belangstelling de wetsvoorstellen af.

Aanleiding

De leden van de CDA-fractie lezen dat u de ambitie heeft om «het beeld te kantelen dat Nederland het internationale bedrijven gemakkelijk zou maken belasting te ontwijken». U schrijft in uw brief tevens: «Dat beeld is hardnekkig en het doet het investeringsklimaat geen goed». De leden van de CDA-fractie stellen dat er vaak een verschil is tussen beeld en werkelijkheid. Daarom vragen zij of beleid niet zou moeten stoelen op feiten in plaats van op het bevechten van beelden. Deze leden constateren dat in de brief op geen enkele manier verwezen wordt naar feiten, in de zin van harde kwantitatieve gegevens. Hierbij wijzen zij op bijvoorbeeld de omvang en de aard van de geldstromen die door Nederland gaan, de herkomst en de bestemming. Zou het in die zin niet zinvol zijn om KPI's (key performance indicatoren) te formuleren die zijn gebaseerd op objectieve feiten? Hoe kan een beeld anders worden bijgesteld?

Een beeld stel je niet eenzijdig bij, zoals de Staatssecretaris onlangs, na zijn goede gesprek in Brussel met de eurocommissarissen Moscovici en Vestager, op ontvullende wijze heeft moeten ervaren, zo menen de leden van de CDA-fractie. In 2013 heeft SEO Economisch Onderzoek een uitgebreid rapport gepubliceerd met als titel *Uit de schaduw van het*

bankwezen en als ondertitel *feiten en cijfers over bijzondere financiële instellingen en het schaduwbankwezen*.³ Bent u bereid om al dan niet samen met DNB een dergelijke geactualiseerde analyse te maken, zodat de effectiviteit van het nieuwe beleid op macroniveau jaarlijks gemeten kan worden? Dat zou de objectiviteit in het debat ten goede komen en maakt het voor het parlement makkelijker om het beleid te controleren. Bovendien kunnen de KPI's gecommuniceerd worden met het buitenland, waaronder met Brussel. Uit de KPI's zou dan bijvoorbeeld moeten blijken dat het volume van de «kale doorstromers» na enige tijd opdroogt, mede als gevolg van de invoering van de geconditioneerde bronbelasting op royalties en rente in 2021 en op dividend per 1 januari 2020.

Bescherming van de belastinggrondslag

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met «de vier pijler»-aanpak van de regering ter bescherming van de grondslag. Wel roept dit bij deze leden nog een aantal vragen op.

Aanpak uitholling Nederlandse belastinggrondslag

De earningsstrippingmaatregel maakt geen onderscheid tussen rente betaald aan groepsmaatschappijen of rente betaald aan derden, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Is dat niet voldoende aanleiding om op dit punt te kiezen voor een minder strenge aanpak? Bijvoorbeeld met een overgangsmaatregel voor derden leningen door een groepsuitzondering toe te passen voor zover het derden leningen betreft en voor deze vorm van financiering te kiezen voor de hogere drempel van 3 miljoen euro? Hoe beoordeelt de regering de invloed van de renteaftrekbeperking op de groeimogelijkheden van ondernemingen, met name startende ondernemingen? En wat is de mening van het CPB op dit punt? Schiet de overheid niet in eigen voet door de mogelijkheid onbenut te laten de earningsstrippingregeling niet te laten gelden voor infrastructurele projecten? Wat betekent dit voor de kosten van bestaande PPS-projecten, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Deze leden wijzen erop dat naarmate meer lidstaten kiezen voor *grandfathering*, een groepsuitzondering en/of een hogere drempel er in Nederland onder omstandigheden minder rentelast zal worden geaccepteerd dan elders. Bestaat in dat geval de bereidheid bij de regering tot heroverweging? Wat zijn de ervaringen in Duitsland met de groepsuitzondering? Kan exact worden aangegeven welke van de huidige renteaftrekbeperkingen kunnen vervallen als de earningsstrippingregel is ingevoerd? Kan voor de te handhaven specifieke renteaftrekbeperkingen worden aangegeven waarom die worden gehandhaafd en welk belang daarmee gemoeid is?

Voorts hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen ten aanzien van uw keuze om de drempel tot welk bedrag de per saldo verschuldigde rente in ieder geval aftrekbaar is te verlagen naar 1 miljoen euro, in plaats van te kiezen voor de drempel van 3 miljoen euro. Wat is hiervan de impact op het bedrijfsleven en met name op het MKB? Is het in dat licht fair dat bij de ontvanger geen vrijstelling wordt gegeven? Welke uitvoerbare alternatieven voor een *grandfathering* zijn bij de consultatie aangereikt? Waarom is daarvoor niet gekozen?

³ SEO Economisch Onderzoek, *Uit de schaduw van het bankwezen. Feiten en cijfers over bijzondere financiële instellingen en het schaduwbankwezen*, 2013. Te raadplegen via: <http://www.seo.nl/pagina/article/uit-de-schaduw-van-het-bankwezen/>

Bestrijding oneigenlijk gebruik van ons internationaal georiënteerde stelsel

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat een samenloop mogelijk lijkt van de beperking van de renteaftrek en de conditionele bronheffing. Kan ervan worden uitgegaan dat in de voor te stellen wettelijke regeling deze samenloop zal worden voorkomen, zo vragen deze leden u. Is er nog reden voor een conditionele bronheffing in die gevallen waarin voor de inkomende en/of uitgaande stroom het Multilateraal Instrument (MLI) van toepassing is? Is dan bovendien niet sprake van een onevenredig hoge compliancelast? En hoe gaat de Belastingdienst de conditionele bronheffing handhaven?

Op dividend dat stroomt naar een zogenoemde «low tax»-jurisdictie of een non-coöperatief land zal bronbelasting moeten worden ingehouden. Dat is kennelijk ook zo als naar Nederlandse maatstaven sprake is van een deelnemingsdividend. Wat is de reden dat ook in dat geval bronbelasting zou moeten worden ingehouden, zo vragen deze leden. En kunt u bevestigen dat de conditionele bronheffing niet van toepassing zal zijn op betalingen buiten concernverband? Dat lijkt helder voor betaling aan een low-tax-jurisdictie of een non-coöperatief land, maar niet als sprake zou zijn van een misbruiksituatie, aldus de aan het woord zijnde leden.

Tevens vragen deze leden u wat de reden is dat de conditionele bronbelasting op rente en royalty's een jaar later ingaat dan die op dividend.

Met betrekking tot de implementatie van het MLI lezen de leden van de CDA-fractie in uw brief dat Nederland internationaal gezien een voortrekkersrol inneemt. Wat is hiervan het voordeel voor Nederland? Waarom veronderstelt u – gelet op het gebruik van het woord «voortrekkersrol» – dat Nederland hierin gevolgd zal worden?

Wat is de grond voor de gedachte geen deelnemingsvrijstelling te geven aan «substanceloze»-houdsters? Waarom wordt geen gewicht toegekend aan de schakelfunctie, die sinds BNB 1974/2⁴ respectievelijk BNB 1975/11⁵ bepalend is geweest voor de toepassing van de deelnemingsvrijstelling? Zal niet in strijd worden gekomen met het gelijkheidsbeginsel als de overige aanwezigheid van een concern als criterium gaat gelden?

Verrekenprijzen

Waarom kiest u voor situaties van neerwaartse correctie uit hoofde van het arm's-lengthbeginsel voor de mogelijkheid van aanpassing van de wetgeving ter zake, zodat het gevolg zal zijn dat Nederland gaat heffen over winst die in beginsel nog steeds tot de grondslag van een ander land behoort? Wat is de grond voor deze inbreuk op het totaalwinstbegrip, neerkomend op verwerping van het leerstuk dat de Hoge Raad in BNB 1978/252⁶ heeft geformuleerd? Waarom wordt er niet voor gekozen de andere staat omtrent de neerwaartse correctie te informeren dan wel alleen te corrigeren als de belanghebbende niet kan aantonen dat hij de betreffende fiscus heeft geïnformeerd?

⁴ Arrest van de Hoge Raad van 7 november 1973, BNB 1974/2 (het zogenoemde Holding-arrest).

⁵ Resolutie van de Staatssecretaris van Financiën van 15 oktober 1974, nr. B74/21 516, BNB 1975/11.

⁶ Arrest van de Hoge Raad van 31 mei 1978, BNB 1978/252.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw antwoord op de bovenstaande vragen met belangstelling tegemoet. Met het oog op het mondelinge overleg van 24 april a.s. beschikken zij graag uiterlijk op **20 april 2018** over de antwoorden.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
F.H.G. de Grave

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2018

Op 12 april ontving ik uw brief met vragen over mijn brief Aanpak van belastingontwijking en belastingontduiking van 23 februari 2018. U heeft gevraagd of u de antwoorden op deze vragen uiterlijk op 20 april 2018 zou mogen ontvangen met het oog op het mondelinge overleg van dinsdag 24 april 2018.

Gelet op de hoeveelheid en diepgang van de door uw commissie gestelde vragen is het voor mij helaas niet mogelijk om deze binnen de door u gevraagde termijn te beantwoorden. Ik streef ernaar om zo spoedig als mogelijk uw vragen van een reactie te voorzien.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2018

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met teleurstelling kennisgenomen van de uitstelberichten die zij op 20 april 2018 van u mochten ontvangen.⁷ Hierdoor was het niet mogelijk uw antwoorden op vragen van de commissie over uw Fiscale beleidsagenda en de brief Aanpak van belastingontwijking en belastingontduiking te betrekken bij het mondeling overleg dat de leden van de vaste commissies voor Financiën, EZK/LNV en Europese Zaken op 24 april 2018 hebben gevoerd met de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Op de agenda van dit overleg stonden het Europees semester 2018, het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK), de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (EMU) en de Europese en nationale fiscale agenda.

De leden van de commissie hebben begrip voor uw afmelding voor het mondeling overleg wegens verblijf in het buitenland.⁸ Echter, door het ontbreken van de schriftelijke beantwoording van de vragen vóór het mondeling overleg van 24 april 2018 – waarbij de Minister van Financiën in uw plaats het woord heeft gevoerd over de fiscale onderwerpen – is naar de mening van de leden de gedachtewisseling tussen Kamer en regering niet goed uit de verf gekomen, hetgeen de commissie betreurt.

In het bijzonder zijn de leden van de commissie van mening dat u de Eerste Kamer pas in een zeer laat stadium heeft geïnformeerd over het feit dat u niet in staat zou zijn de beantwoording van de vragen tijdig aan de Kamer aan te bieden. De leden wijzen u er graag op dat u de schriftelijke vragen op 11 en 12 april 2018 heeft ontvangen en op dat moment de inschatting had kunnen maken dat beantwoording voor het mondeling overleg niet mogelijk zou zijn.

De leden van de vaste commissie voor Financiën verzoeken u de beantwoording van hun schriftelijke vragen over de Fiscale beleidsagenda en de brief Aanpak belastingontwijking en belastingontduiking spoedig aan de Eerste Kamer te doen toekomen. Zij zien er tevens naar uit om op korte termijn alsnog met u in mondeling overleg te treden over deze onderwerpen.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
F.H.G. de Grave

⁷ Het betreft de brief van 20 april 2018 inzake de Fiscale beleidsagenda, kenmerk 2018-0000062925 en de brief van 20 april 2018 inzake de Aanpak belastingontwijking en belastingontduiking, kenmerk 2018-0000062413 (zullen nog worden gedrukt als Kamerstuk)

⁸ Zoals ontvangen per brief van 18 april 2018, kenmerk 2018-0000061288.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2018

Op 12 april jongstleden ontving ik van de leden van de fracties van VVD en CDA vragen naar aanleiding van mijn brief Aanpak belastingontwijking en belastingontduiking. In mijn brief van 20 april jongstleden heb ik uw Kamer laten weten dat het voor mij niet mogelijk was om de antwoorden binnen de door u gevraagde termijn te beantwoorden. In uw brief van 3 mei jongstleden geeft u aan de gang van zaken van het uitstel van de beantwoording van de schriftelijke vragen te betreuren. Hiervoor bied ik uw commissie mijn oprechte excuses aan. Hierbij treft u de antwoorden op de door u gestelde vragen. Bij de beantwoording heb ik de volgorde aanhouden die u heeft gehanteerd bij de gestelde vragen.

Vragen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD vragen of het begrip belastingontwijking is gedefinieerd en hoe de inkadering van het begrip belastingontwijking zich verhoudt tot het recht van iedere belastingplichtige om zijn belastingpositie te optimaliseren. Voorts vragen de leden of en op welke wijze bij de voorgestelde aanpak van belastingontwijking de rechtszekerheid van de bonafide belastingplichtige is gewaarborgd.

De agenda van het kabinet is gericht op de aanpak van belastingontwijking en belastingontduiking. Wat betreft belastingontduiking staat buiten twijfel dat dit onaanvaardbaar is, omdat een belastingplichtige handelt in strijd met de geldende wet- en regelgeving. Als het op belastingontwijking aankomt, is in de jurisprudentie aanvaard dat het belastingplichtigen in beginsel is toegestaan fiscaal de meest voordelige weg te kiezen⁹, maar dat is niet onbegrensd. Het is niet voor niets dat in de jurisprudentie ook het leerstuk van de wetsontduiking (fraus legis) zich heeft ontwikkeld. Maar ook de rol van de wetgever mag hier niet worden miskend en juist op dat punt kondigt het kabinet aan in de aan u gerichte brief van 23 februari 2018 om betekenisvolle maatregelen te treffen die ten doel hebben internationale belastingontwijking met wetgeving aan te pakken. Die wettelijke maatregelen hebben betrekking op het beschermen van de belastinggrondslag en transparantie. Als het aankomt op het beschermen van de belastinggrondslag kan bijvoorbeeld worden gewezen op de implementatie van de Eerste en Tweede richtlijn tegen belastingontwijking (ook wel aangeduid met ATAD1 en ATAD2), waarbij het kabinet op onderdelen overigens verder gaat dan EU-rechtelijk vereist. Ook treft het kabinet verschillende maatregelen die primair zijn gericht op de bescherming van de grondslag van andere landen, zoals het invoeren van bronbelastingen op dividend, rente en royalty's naar «low tax jurisdictions en in misbruiksituaties», het voorkomen van verdragsmisbruik door – via de MLI – in al onze belastingverdragen de principle purpose test (PPT) te introduceren en door het verhogen van substance-vereisten bij bijvoorbeeld het geven van zekerheid vooraf. In het kader van de transparantie wordt onder andere voorgesteld het fiscale verschoningsrecht aan te passen en is het voornemen vergrijpboeten van fiscaal intermediairs openbaar te maken. Ook wordt de trustwetgeving aangepast. Op EU-niveau wordt met het opstellen van de lijst van non-coöperatieve jurisdicties beoogd dat internationaal overeengekomen standaarden zoveel mogelijk zullen worden nageleefd. Het transparantiebeleid is ook gericht op het bereiken van een cultuurverandering. In dat kader past

⁹ Zie bijvoorbeeld HR 19 december 1990, BNB 1991, 121.

allereerst de recent aanvaarde richtlijn voor mandatory disclosure die mogelijk maakt dat belastingautoriteiten goed inzicht krijgen in agressieve belastingstructuren. Daardoor kan in de toekomst ook eerder in de tijd door de wetgever worden bepaald of aanvullende maatregelen wenselijk zijn. Van belang is ten slotte dat het kabinet het initiatief in de EU steunt om afspraken te maken over publieke (dus openbare) Country-by-Country reporting. Naast het juridisch bestrijden van belastingontwijking kan vooral dit laatste initiatief ook een bijdrage leveren aan een maatschappelijke cultuurverandering.

Vragen van de leden van de fractie van het CDA

Aanleiding

In reactie op de uitlating in de brief dat het kabinet het beeld wil kantelen dat Nederland het internationale bedrijven gemakkelijk zou maken belasting te ontwijken merken de leden van de fractie van het CDA op dat de brief geen harde kwantitatieve gegevens bevat over de omvang en aard van de geldstromen die door Nederland gaan, de herkomst en de bestemming. Gevraagd wordt of niet zinvol is om KPI's (key performance indicatoren) te formuleren met het oog op het streven het beeld te doen kantelen.

*Daarnaast wijzen de leden van de fractie van het CDA op het in 2013 gepubliceerde uitgebreide rapport van SEO Economisch Onderzoek met als titel *Uit de schaduw van het bankwezen en als ondertitel feiten en cijfers over bijzondere financiële instellingen en het schaduwbankwezen*.¹⁰ De leden van de CDA-fractie vragen of de Staatssecretaris bereid is om al dan niet samen met DNB een dergelijke geactualiseerde analyse te maken, zodat de effectiviteit van het nieuwe beleid op macroniveau jaarlijks gemeten kan worden. Zij geven aan dat dat de objectiviteit in het debat ten goede zou komen en het voor het parlement makkelijker maakt om het beleid te controleren. Bovendien kunnen de KPI's gecommuniceerd worden met het buitenland, waaronder met Brussel, zo stellen zij. De leden van de CDA-fractie geven aan dat uit de KPI's dan bijvoorbeeld zou moeten blijken dat het volume van de «kale doorstromers» na enige tijd opdroogt, mede als gevolg van de invoering van de geconditioneerde bronbelasting op royalty's en rente in 2021 en op dividend per 1 januari 2020.*

Het doel van het beleid is dat het Nederlandse belastingstelsel minder ontvankelijk wordt voor constructies om belasting te ontwijken in zowel Nederland als andere landen. In dat kader wordt vaak gewezen op de omvangrijke investeringsstromen door Nederland (FDI). Op het eerste gezicht ligt het voor de hand dat een succesvolle aanpak van belastingontwijking ertoe leidt dat de investeringsstromen door Nederland afnemen. Toch is dit geen gegeven. In de eerste plaats hangen de grote investeringsstromen voor een deel samen met het feit dat Nederland van oudsher een open economie heeft waaraan handel en omvangrijke investeringsstromen inherent zijn. Dat zal ook bij een succesvolle aanpak van belastingontwijking het geval blijven. Daarnaast zijn er veel ontwikkelingen van invloed op deze stromen zoals de groei van de wereld economie, maar ook gebeurtenissen op het wereldtoneel zoals de belastingherzieningen van landen zoals de VS en Frankrijk en mogelijke handelsoorlogen. Om die reden is het niet mogelijk een concrete resultaatsafpraak te maken omtrent de ontwikkeling van deze stromen in relatie tot het kabinetsbeleid om belastingontwijking aan te pakken. Het

¹⁰ SEO Economisch Onderzoek, *Uit de schaduw van het bankwezen. Feiten en cijfers over bijzondere financiële instellingen en het schaduwbankwezen*, 2013. Te raadplegen via <http://www.seo.nl/pagina/article/uit-de-schaduw-van-het-bankwezen/>

ontbreekt daarvoor aan een goede «counterfactual». Wij kunnen nooit weten hoe de investeringsstromen zich zonder de aanpak van het kabinet zou hebben ontwikkeld.

Het voorgaande neemt niet weg dat ik begrijp dat de wens leeft meer gevoel te krijgen bij de beschikbare kwantitatieve gegevens. Om die reden wil ik mij de komende tijd inspannen om te inventariseren of er mogelijkheden zijn om deze informatie beter te kunnen duiden of dat aanvullend onderzoek wenselijk is. Daarbij wil ik bekijken of er andere manieren zijn om in beeld te brengen hoe succesvol mijn aanpak is. Ik hoop uw Kamer hier bij het aanbieden van het Belastingplan op de derde dinsdag van september nader over te kunnen informeren.

Bescherming van de belastinggrondslag

Aanpak uitholling Nederlandse grondslag

De leden van de fractie van het CDA vragen of er geen aanleiding is om een minder strenge aanpak te kiezen bij de earningsstrippingmaatregel omdat de maatregel geen onderscheid maakt tussen rente die is betaald aan groepsmaatschappijen en rente die is betaald aan derden. In dat kader noemt de CDA-fractie als voorbeeld een overgangmaatregel voor derdenleningen door een groepsuitzondering toe te passen voor zover het derdenleningen betreft en voor deze vorm van financiering te kiezen voor een hogere drempel van € 3 miljoen. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of het kabinet bereid is om grandfathering (eerbiedigende werking), een groepsuitzondering en/of een hogere drempel te heroverwegen. Verder vraagt de CDA-fractie hoe het kabinet de invloed van de earningsstrippingmaatregel beoordeeld op de groeimogelijkheden van ondernemingen, met name startende ondernemingen.

De earningsstrippingmaatregel vloeit voort uit een Europeesrechtelijke verplichting die onderdeel is van de zogenoemde Anti-Tax Avoidance Richtlijn (ATAD1) en is gericht tegen grondslaguitholling. In het regeerakkoord is gekozen voor een robuuste vormgeving waardoor de earningsstrippingmaatregel niet alleen optreedt tegen grondslaguitholling, maar met name een meer gelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen bij alle vennootschapsbelastingplichtigen nastreeft. Het kabinet zet deze stappen omdat het thans bestaande verschil in fiscale behandeling tussen eigen en vreemd vermogen negatieve gevolgen kan hebben voor de economie. Zo zorgt de aftrekbaarheid van rente voor een stimulans om ondernemingsactiviteiten met vreemd vermogen te financieren, met grotere faillissementsrisico's tot gevolg. Maatregelen die dit tegengaan vergroten de schokbestendigheid van de Nederlandse economie.

Om die reden wil het kabinet, conform het regeerakkoord, geen zogenoemde groepsuitzondering opnemen in de earningsstrippingsregeling, terwijl ATAD1 die wel toestaat. Alle belastingplichtigen met te veel vreemd vermogen worden door de voorgestelde renteaftrekbeperking geprikkeld om met meer eigen vermogen te ondernemen, niet alleen belastingplichtigen die ten opzichte van de rest van een concern met relatief veel vreemd vermogen zijn gefinancierd. Ook is het kabinet geen voorstander van het aanbrengen van een onderscheid tussen het financieren met vreemd vermogen door middel van derdenleningen dan wel leningen van groepsmaatschappijen voor de toepassing van de earningsstrippingmaatregel. Dat doet immers afbreuk aan het streven van het kabinet om eigen vermogen en vreemd vermogen in den brede fiscaal meer gelijk te behandelen. Door de drempel te verlagen van € 3 miljoen naar € 1 miljoen en het niet opnemen eerbiedigende werking voor

bestaande leningen beperkt het kabinet, de belastingvoordelen voor vreemd vermogen verder en bevordert het ondernemen met eigen vermogen. Dat levert stabielere bedrijven en gezondere economische verhoudingen op, zeker bij tegenslag. Het kabinet verwacht dat de earningsstrippingmaatregel het groeivermogen van met name startende ondernemingen niet aantast, omdat de per saldo verschuldigde rente tot een bedrag van € 1 miljoen aftrekbaar blijft. Gelet op het voorgaande ziet het kabinet geen aanleiding om de gemaakte keuzes bij de earningsstrippingmaatregel te heroverwegen. Het kabinet streeft ernaar nog voor aanvang van het zomerreces een wetsvoorstel voor behandeling in de Tweede Kamer aanhangig te kunnen maken.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie welke uitvoerbare alternatieven voor eerbiedigende werking bij de consultatie zijn aangereikt en waarom daarvoor niet is gekozen.

In het kader van de internetconsultatie van het conceptwetsvoorstel ATAD1 heeft het vorige kabinet aangegeven dat het bieden van eerbiedigende werking vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid onwenselijk is. Daarom is in het conceptwetsvoorstel dat voor internetconsultatie is aangeboden niet uitgegaan van eerbiedigende werking. De redenen hiervoor waren de navolgende.

Op basis van ATAD1 dient de eerbiedigende werking – als daarvoor zou worden gekozen – te vervallen na een (materiële) wijziging van de lening. Er zal daarom gedurende de looptijd van alle leningen waarop in principe de eerbiedigende werking van toepassing is (leningen die vóór 17 juni 2016 zijn aangegaan) toezicht moeten worden gehouden of een (materiële) wijziging is aangebracht op de lening. Deze toets is niet eenduidig en bewerkelijk in de uitvoering. Verder zal de keuze voor eerbiedigende werking voor oude leningen naar de mening van het kabinet moeten betekenen dat de voorziene afschaffing van enkele specifieke renteaftrekbeperkingen voor deze leningen niet (meteen) zal kunnen geschieden. Dit heeft tot gevolg dat de Belastingdienst naast de earningsstrippingmaatregel voor de oude leningen toezicht moet blijven houden op die specifieke renteaftrekbeperkingen. Ten slotte zou het voorzien in eerbiedigende werking ertoe leiden dat de budgettaire opbrengst de eerste jaren fors lager is.

Het kabinet streeft ernaar nog voor aanvang van het zomerreces een wetsvoorstel voor behandeling in de Tweede Kamer aanhangig te kunnen maken. Naar aanleiding daarvan bestaat naar de mening van het kabinet voldoende gelegenheid om verder te spreken over het al dan niet voorzien in eerbiedigende werking, waarbij gelijktijdig de, blijkens het regeerakkoord, door het kabinet nagestreefde verlaging van het tarief van de vennootschapbelasting kan worden meegewogen.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of het kabinet niet in eigen voet schiet om de mogelijkheid onbenut te laten de earningsstrippingmaatregel niet te laten gelden voor infrastructurele projecten.

ATAD1 voorziet in de mogelijkheid een uitzondering te maken voor langlopende openbare-infrastructuurprojecten. Die uitzondering is echter niet onbegrensd. Zo mag deze voor lidstaten geen aanleiding vormen om verboden staatssteun te verlenen. Complicerende factor is daarbij dat het begrip «langlopende openbare-infrastructuurprojecten» in het Europese recht niet helder is afgebakend. Daardoor ligt in het gebruik van deze uitzondering in meer of mindere mate een staatssteunrisico besloten. Het opnemen van een dergelijke uitzondering vormde, mede daarom, geen onderdeel van het conceptwetsvoorstel dat in de vorige kabinetsperiode is geconsulteerd. Voor woningbouwcorporaties, die ook aanspraak wensen

te maken op deze uitzondering, heb ik het staatssteunrisico laatstelijk nogmaals benoemd tijdens een debat in de Tweede Kamer op 29 maart jl. Woningbouwcorporaties verrichten naar mijn mening immers geen openbare infrastructuurprojecten. Dat wil echter niet zeggen dat, zo erken ik ook, de richtlijn een vrijstelling voor welk openbaar infrastructuurproject dan ook op voorhand uitsluit. Maar gelijktijdig zijn staatssteunrisico's, budgettaire aspecten en uitvoerbaarheid een wezenlijk punt van zorg. Dit vergt zorgvuldige weging. De resultante van die weging zal onderdeel vormen van een wetsvoorstel dat nog voor aanvang van het zomerreces voor behandeling bij de Tweede Kamer aanhangig zal worden gemaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de ervaringen in Duitsland zijn met de groepsuitzondering.

Duitsland heeft een earningsstrippingmaatregel in zijn wetgeving die gelijkenissen vertoont met de earningsstrippingmaatregel uit ATAD1. Het kabinet heeft geen beeld van de ervaringen van andere lidstaten van de Europese Unie met hun fiscale wetgeving noch wat het na te streven hoofddoel is van de betreffende regeling. Zonder die context is het hoe dan ook moeilijk een uitspraak te doen over de ervaringen in Duitsland met de groepsuitzondering in zijn wetgeving.

De leden van de fractie van het CDA vragen of kan worden aangegeven welke van de huidige renteaftrekbeperkingen kunnen vervallen. Verder vragen de leden van de CDA-fractie waarom de te handhaven specifieke renteaftrekbeperkingen worden gehandhaafd en welk belang daarmee gemoeid is.

Vanwege het voornemen een robuuste earningsstrippingmaatregel in te voeren, ontstaat volgens het kabinet ruimte om enkele bestaande specifieke renteaftrekbeperkingen af te schaffen. De generieke norm van de earningsstrippingmaatregel vervangt in beginsel de uiteenlopende normen van de verschillende specifieke renteaftrekbeperkingen in de vennootschapsbelasting. Zolang een belastingplichtige aan die generieke norm voldoet, is in beginsel sprake van aftrek. Zodra hij die norm overschrijdt, wordt de aftrek beperkt. In de kabinetsreactie op het onderzoek naar private equity-investeringen in Nederland heeft het kabinet aangegeven dat de specifieke renteaftrekbeperking gericht op bovenmatige overnamerente (overnameholdingbepaling) met ingang van 1 januari 2019 zal vervallen.¹¹ Welke overige specifieke renteaftrekbeperkingen verder precies zullen worden afgeschaft, vormt onderdeel van het pakket belastingplan 2019 dat op Prinsjesdag bij de Tweede Kamer voor behandeling aanhangig zal worden gemaakt. Op dat moment zal het budgettaire belang eveneens inzichtelijk worden gemaakt.

Zoals in het regeerakkoord is opgenomen, blijft in ieder geval de renteaftrekbeperking gericht tegen winstdrainage (artikel 10a Wet Vpb 1969) bestaan. Dit artikel is grotendeels codificatie van jurisprudentie in het kader van het leerstuk *fraus legis*. Het schrappen van artikel 10a van de Wet Vpb 1969 zou tot gevolg hebben dat de *fraus legis* jurisprudentie herleeft. Het kabinet kiest conform het regeerakkoord voor handhaving van artikel 10a van de Wet Vpb 1969, te meer deze bepaling meer duidelijkheid biedt voor belastingplichtigen en de Belastingdienst dan bedoelde (casuïstische) *fraus legis* jurisprudentie. Artikel 10a van de Wet Vpb 1969 is naar de mening van het kabinet nog steeds van waarde naast een earningsstrippingmaatregel omdat met deze bepaling gekunstelde structuren worden bestreden waar rentelasten binnen concernverband

¹¹ Zie hierover de brief van de Minister van Financiën van 19 april 2018.

worden gecreëerd die ten koste gaan van de Nederlandse belastinggrondslag, terwijl de rente bij de ontvanger veelal niet of laag wordt belast.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de impact is voor het MKB van de keuze van het kabinet om de drempel te verlagen van € 3 miljoen naar € 1 miljoen.

De inschatting van het kabinet is dat met een drempel van € 1 miljoen het midden-en kleinbedrijf niet door de earningsstrippingmaatregel zal worden geraakt.

Bestrijding oneigenlijk gebruik van ons internationaal georiënteerde stelsel

De leden van de fractie van het CDA vragen verder of er nog reden is voor een conditionele bronbelasting in gevallen waarin voor de inkomende en/of uitgaande stroom het multilaterale instrument (MLI) van toepassing is. Zij vragen daarbij of er dan niet sprake is van een onevenredig hoge compliancelast en hoe de Belastingdienst de conditionele bronbelasting gaat handhaven.

Met de conditionele bronbelastingen wil het kabinet een serieuze stap zetten tegen het gebruik van Nederland als doorstroomband in belastingbesparende concernstructuren. Dergelijke fiscaal gedreven doorstroomstructuren zijn schadelijk voor het internationale aanzien van Nederland en voor het draagvlak voor regelingen die juist belangrijk zijn voor bedrijven die internationaal opereren.

Daarnaast wil het kabinet met de bronbelastingen het verschuiven van de Nederlandse belastinggrondslag naar laag belastende of niet-coöperatieve landen tegengaan. De toepassing van de MLI op financiële stromen die Nederland ingaan of die Nederland uitgaan is volgens het kabinet geen reden om de conditionele bronbelasting op uitgaande stromen achterwege te laten. De MLI is namelijk bedoeld om te voorkomen dat een belastingverdrag wordt misbruikt om nationale heffingsrechten van Nederland of onze verdragspartners te beperken bij transacties of constructies die vooral gericht zijn op het verkrijgen van verdragsvoordelen. De MLI kan daarom in misbruiksituaties juist nodig zijn om te voorkomen dat nationale heffingsrechten worden beperkt door een belastingverdrag. Dit geldt dus ook voor de conditionele bronbelasting op financiële stromen naar laagbelastende of niet-coöperatieve jurisdicties. Door de toepassing van de MLI wordt ook een bronland bij sommige doorstroomstructuren niet langer beperkt door het belastingverdrag om zijn nationale heffingsrecht te effectueren. Dit betekent volgens het kabinet echter niet dat Nederland de conditionele bronbelasting automatisch achterwege zou moeten laten. Als een bronland in deze situaties ook een bronbelasting heft, betekent dit dat fiscaal gedreven financiële stromen naar laagbelasting of niet-coöperatieve jurisdicties via Nederland (nog) minder aantrekkelijk worden. Dit sluit aan bij de doelstelling van het kabinet.

Administratieve lasten kunnen pas beoordeeld worden bij de definitieve vormgeving van de conditionele bronheffing. Het kabinet probeert bij de vormgeving van de conditionele bronheffing te voorkomen dat bedrijven die niet betrokken zijn bij misbruiksituaties geconfronteerd worden met hoge administratieve lasten. De effecten van de bronbelasting op de wijze van handhaven door de Belastingdienst wordt eveneens pas bij de definitieve vormgeving beoordeeld. De Belastingdienst zal, als de vormgeving definitief is, een uitvoeringstoets maken om de uitvoerings-

gevolgen in beeld te brengen. De uitvoeringstoets wordt samen met het wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd. Uiteraard zal ook aandacht worden besteed aan de uitvoeringskosten van de Belastingdienst.

De leden van de fractie van het CDA stellen vast dat een samenloop mogelijk lijkt tussen renteaftrekbeperkingen en de conditionele bronbelasting en vragen of vragen of deze samenloop zal worden voorkomen. Daarnaast vragen deze leden waarom de conditionele bronbelasting op rente en royalty's een jaar later inwerking treedt dan de conditionele bronbelasting op dividend.

Nederland heeft momenteel nog geen bronbelasting op uitgaande rente- en royaltybetalingen. Dit is nieuwe en ingewikkelde materie waarvoor het wetgevingsproces meer tijd in beslag neemt. Een voorbeeld van de te maken keuzes gedurende het wetgevingsproces is de vraag of het wenselijk is om een mogelijke samenloop van een renteaftrekbeperking en de bronbelasting te voorkomen. Bij deze en andere keuzes is momenteel nog verdere uitwerking nodig.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de conditionele bronbelasting ook van toepassing is op deelnemingsdividend.

Met de conditionele bronbelastingen wil het kabinet een serieuze stap zetten tegen het gebruik van Nederland als doorstroomland. Daarom handhaaft het kabinet een bronbelasting op dividend voor dividenduitkeringen naar laagbelastende of niet-coöperatieve landen en introduceert het kabinet een bronbelasting op rente- en royaltybetalingen naar deze landen. Dividenduitkeringen binnen concernverband naar laagbelastende of niet-coöperatieve landen zijn op dit moment in het algemeen belast met dividendbelasting. De bronbelasting op dividenden voorkomt dat Nederland – na afschaffen van de dividendbelasting – aantrekkelijker wordt als doorstroomland voor dividenduitkeringen binnen concernverband naar deze landen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of ik kan bevestigen dan de conditionele bronbelasting niet van toepassing zal zijn op betalingen buiten concernverband.

De bronbelasting is enkel van toepassing op betalingen binnen concernverband. Wanneer sprake is van een concernverband zal nader worden uitgewerkt in een wetsvoorstel dat als onderdeel van het pakket Belastingplan 2019 op Prinsjesdag bij de Tweede Kamer voor behandeling aanhangig zal worden gemaakt.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat het voordeel is van de voortrekkersrol die Nederland volgens het kabinet inneemt bij het multilaterale instrument (MLI). Ook vragen zij waarom – gezien het gebruik van het woord «voortrekkersrol» – verondersteld wordt dat Nederland hierin gevolgd zal worden.

Het kabinet heeft bij ondertekening van de MLI ervoor gekozen om nagenoeg alle in de MLI opgenomen BEPS-maatregelen te accepteren, om deze door te laten werken in de Nederlandse verdragen. De Nederlandse positie gaat daarbij, met name bij de vaste inrichtingbepalingen, verder dan de meeste andere landen. Deze Nederlandse positie is in lijn met de reactie op de BEPS-rapporten die het vorige kabinet op 5 oktober 2015 aan uw Kamer heeft toegezonden.¹² Het voordeel hiervan is dat het Nederlandse verdragennetwerk sneller in lijn kan worden gebracht met de

¹² Kamerstukken I, 2015–2016, 25 087 nr. K.

verdragsbepalingen die in het BEPS-project zijn ontwikkeld en die zijn opgenomen in het OESO Modelverdrag 2017. Hierdoor kan belastingontwijking en -ontduiking op een effectieve wijze worden bestreden. Het kabinet wil daarbij aansluiten bij bepalingen waar internationaal gezien zoveel mogelijk overeenstemming over is en waaraan in de BEPS-rapporten en het OESO Commentaar duiding is gegeven. Gezien het beperkt aantal voorbehouden en observaties bij het commentaar op het OESO Modelverdrag 2017 heeft het kabinet de verwachting dat de opname in verdragen van de in het BEPS-project ontwikkelde verdragsbepalingen in de toekomst meer navolging zal krijgen. Dat geldt ook voor landen die er (vooralsnog) niet voor hebben gekozen om deze bepalingen via de MLI te laten doorwerken in hun verdragennetwerk. Verder is de positie van andere landen bij de MLI in de meeste gevallen nog niet definitief. Het is mogelijk dat landen, net als Nederland, alsnog kiezen voor een ruimere doorwerking van de MLI op hun verdragennetwerk. Een voorbeeld hiervan is België dat heeft aangegeven naar verwachting zijn voorbehoud bij de vaste inrichtingsbepaling voor commissionairstructuren onder de MLI te laten vallen om deze bepaling door te laten werken op Belgische belastingverdragen.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke gedachte ten grondslag ligt aan het onderzoek naar de deelnemingsvrijstelling.

De deelnemingsvrijstelling is een belangrijk element in de vennootschapsbelasting en voorkomt dubbele belasting op ondernemingswinsten. Op die manier kunnen Nederlandse bedrijven in het buitenland op gelijke voet concurreren met in dat buitenland gevestigde bedrijven. Zoals aangekondigd wil ik in kaart brengen of het haalbaar zou zijn om de toepassing van de deelnemingsvrijstelling uit te sluiten als de aanwezigheid van een concern in Nederland zich beperkt tot één of meerdere nagenoeg «substanceloze» (tussen)houdsters. Daarmee zou de toepassing van de deelnemingsvrijstelling voor alle tot het concern behorende Nederlandse entiteiten ongewijzigd blijven in situaties waarin er binnen een concern reële activiteiten in Nederland plaatsvinden. In dat onderzoek zal vanzelfsprekend de huidige stand van het fiscale recht, zoals geschetst door de leden van de fractie van het CDA, worden betrokken. Zoals aangekondigd verwacht ik in de loop van 2020 aan dit onderzoek toe te komen.

Verrekenprijzen

De leden van de fractie van het CDA vragen ten slotte waarom het kabinet voor situaties van neerwaartse correctie uit hoofde van het arm's lengthbeginsel de mogelijkheid wil onderzoeken de wet aan te passen?

In de brief van 23 februari 2018 heb ik aangegeven een onderzoek te gaan verrichten naar de toepassing van het arm's-lengthbeginsel. Door middel van het aangekondigde onderzoek wil ik in kaart brengen in welke gevallen een neerwaartse bijstelling van de fiscale winst onbedoelde gevolgen zou kunnen hebben met het oog op de door dit kabinet beoogde aanpak van belastingontwijking, doordat tegenover de verlaging van de winst voor Nederlandse fiscale doeleinden geen adequate verhoging van de fiscale winst in een ander land staat. Als daarbij een aanpassing van wetgeving ter zake van het arm's-lengthbeginsel aan de orde komt als mogelijke maatregel, zal ook worden stilgestaan bij de overige in de brief van 12 april jl. gestelde schriftelijke vragen door de leden van de fractie van het CDA over dit onderwerp.

Ik hoop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel