

Vergaderjaar 2020–2021

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3148**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Mondiale benadering van Onderzoek en Innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 3146)

Fiche: Mededeling duurzame blauwe economie in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3147)

Fiche: Mededeling/aanbeveling Belastingheffing van ondernemingen in de 21e Eeuw

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A.M. Kaag

## **Fiche: Mededeling/aanbeveling Belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw**

### **1. Algemene gegevens**

#### *a) Titel voorstel*

*Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad over belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw  
Aanbeveling van de Commissie over de fiscale behandeling van verliezen tijdens de COVID-19 pandemie*

#### *b) Datum ontvangst Commissiedocument*

*18 mei 2021*

#### *c) Nr. Commissiedocument*

COM (2021) 251  
COM (2021) 3484

#### *d) EUR-Lex*

EUR-Lex – 52021DC0251 – NL – EUR-Lex (europa.eu)  
EUR-Lex – 32021H0801 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

#### *e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet opgesteld

#### *f) Behandelingstraject Raad*

Economische en Financiële Raad

#### *g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Financiën

### **2. Essentie mededeling en aanbeveling**

Met de mededeling belastingheffing van ondernemingen in de 21<sup>e</sup> eeuw wil de Commissie een beleidsagenda kenbaar maken van de bedrijfsbelastingmaatregelen die de Commissie de komende jaren voornemens is te publiceren. Eén van de maatregelen uit de mededeling betreft een aanbeveling in het licht van de COVID-19 pandemie, welke de Commissie tegelijkertijd met de mededeling heeft gepubliceerd. Inhoudelijk wil de Commissie met de mededeling en aanbeveling de belastingdruk eerlijk over bedrijven en lidstaten te verdelen. Zo geeft de mededeling het midden- en kleinbedrijf (mkb) fiscale handvatten om de COVID-19 pandemie beter het hoofd te bieden en roept het belastingontwijking en agressieve belastingplanning van multinationals een halt toe.

Een ander belangrijk element van de mededeling betreft de Europese implementatie van de uitkomst van de onderhandelingen binnen het Inclusive Framework (IF) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze onderhandelingen gaan over pijler 1 (aanpassing van de regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening) en pijler 2 (een wereldwijd minimumniveau aan winstbelasting voor bedrijven). Het IF zet erop in om tijdens de vergadering van 30 juni en 1 juli overeenstemming op hoofdlijnen te bereiken over de beide

pijlers. Zodra in de OESO een plan is uitgewerkt zal de Commissie met (richtlijn)voorstellen komen om de wereldwijde akkoorden te implementeren in de nationale wetgeving van EU-lidstaten. Enkele richtlijnvoorstellen uit de mededeling hangen hiermee samen.

De vijf maatregelen opgenomen in de voorliggende mededeling worden hieronder chronologisch toegelicht, waarbij de inhoud van de aanbeveling reeds bekend is en daarom uitgebreider behandeld wordt dan de overige 4 maatregelen in dit fiche.

De eerste maatregel betreft de voorliggende aanbeveling over de binnenlandse fiscale behandeling van verliezen. De Commissie wil met de aanbeveling het mkb ondersteunen dat economisch getroffen is door de gevolgen van COVID-19 en vraagt lidstaten de door hen genomen maatregelen op dit terrein te communiceren naar de Commissie. Concreet stelt de Commissie voor om achterwaartse verliesverrekening toe te passen voor de belastingjaren 2020 en 2021. Het verlies uit deze jaren zou dan verrekend kunnen worden met de winst uit in ieder geval het voorgaande jaar of – indien een lidstaat daarvoor zou kiezen – maximaal de drie voorgaande jaren. Als lidstaten verliesverrekening tot 2017 toestaan, mogen alleen bedrijven in aanmerking komen die geen verliezen hebben geleden in de boekjaren 2017 t/m 2019. Verder beveelt de Commissie aan dat lidstaten bedrijven de mogelijkheid zouden moeten bieden om de geschatte (maar nog niet daadwerkelijk geleden) verliezen voor het jaar 2021 nu al te verrekenen met de winsten uit de voorgaande jaren. De Commissie geeft wel aan dat er plafonds gesteld worden aan de achterwaartse verliesverrekening. Hierbij denkt de Commissie aan een maximum van € 3 miljoen per jaar aan achterwaartse verliesverrekening.

Met de tweede maatregel wil de Commissie uiterlijk het vierde kwartaal van 2021 duidelijkere regels opstellen om het misbruik met doorstroomvennootschappen te bestrijden. Doorstroomvennootschappen zijn bedrijven zonder of met minimale aanmerkelijke economische aanwezigheid en reële economische activiteit. Hiermee dragen deze bedrijven bij aan fiscale routes om belasting te ontwijken.

De derde maatregel ziet op het aantrekkelijker maken van financiering met eigen vermogen voor bedrijven. Volgens de Commissie is op dit moment financiering met vreemd vermogen fiscaal aantrekkelijker dan financiering met eigen vermogen. Om dit tegen te gaan zal de Commissie uiterlijk het eerste kwartaal van 2022 met een richtlijnvoorstel komen dat via een systeem van vrijstellingen voor aandelenfinanciering de financiering met eigen vermogen aantrekkelijker maakt. Hiermee hoopt de Commissie bedrijven te helpen hun eigen vermogen te versterken.

De vierde maatregel is gericht op het vergroten van de publieke transparantie over de hoogte van belastingen die multinationals betalen. De Commissie zal daarom uiterlijk in 2022 een richtlijnvoorstel indienen voor de jaarlijkse publicatie van het effectieve vennootschapsbelastingtarief van bepaalde multinationals, gebruikmakend van de pijler 2-berekeningsmethode.

De vijfde maatregel gaat over het creëren van een raamwerk voor gemeenschappelijke vennootschapsbelastingregels. Volgens de Commissie kan en moet de EU met haar interne markt verder gaan in de hervorming c.q. modernisering van de internationale regels voor de belastingheffing van ondernemingen. De Commissie zal daarom in 2023 een nieuw voorstel BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation) presenteren. BEFIT zal één pakket vormen van vennootschapsbelastingregels («rulebook») voor de EU, op basis van een gemeenschap-

pelijke heffingsgrondslag en de verdeling van winsten tussen lidstaten volgens een formule (formuletoerekening). Dit voorstel zal voortbouwen op de dan bereikte akkoorden over pijlers 1 en 2.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling en aanbeveling**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinet is voorstander van het creëren van een robuust, efficiënt en eerlijk belastingkader.<sup>1</sup> Dit dient bereikt te worden door onnodige (grensoverschrijdende) belemmeringen weg te nemen, belastingontwijking aan te pakken en administratieve kosten en lasten te verlagen. Hierbij is een gelijk speelveld de prioriteit zodat de Nederlandse en Europese concurrentiepositie behouden blijft. Het is daarnaast belangrijk dat het belastingstelsel rekenschap geeft van wereldwijde ontwikkelingen zoals de digitaliserende economie en de COVID-19 pandemie. Het kabinet heeft de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om belastingontwijking tegen te gaan die reeds in werking zijn getreden of binnen afzienbare tijd in werking zullen treden. Binnen de OESO en EU werkt Nederland constructief en met een positieve grondhouding mee aan het zoeken van een meer evenwichtige belastingheffing van multinationals.<sup>2</sup> Tevens heeft het kabinet verschillende fiscale maatregelen genomen om nadelige gevolgen van de COVID-19 pandemie te onderwerpen.<sup>3</sup> Nieuwe maatregelen dienen doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar, controleerbaar en handhaafbaar te zijn.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van de mededeling en aanbeveling*

Het kabinet is positief en onderschrijft in algemene zin de doelstellingen van de mededeling en aanbeveling, waarbij de belastingdruk eerlijk over bedrijven wordt verdeeld, belastbare inkomsten van bedrijven eerlijk over de verschillende landen worden verdeeld en de nadelige gevolgen van de COVID-19 pandemie zoveel mogelijk worden ondervangen. Hierdoor worden de interne markt en het gelijke speelveld versterkt. De meeste in de mededeling aangekondigde maatregelen zullen door de Commissie in (richtlijn)voorstellen worden uitgewerkt. De nadere uitwerking van de maatregelen is voor Nederland van cruciaal belang om te kunnen inschatten of de beoogde doelstellingen daadwerkelijk kunnen worden bereikt, doelmatig en uitvoerbaar zijn.

Over de vijf benoemde maatregelen kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

Wat betreft de eerste maatregel (de voorliggende aanbeveling) deelt het kabinet de mening van de Commissie dat achterwaartse verliesverrekening een goede manier is om bedrijven te ondersteunen tijdens de COVID-19 pandemie. Daarom heeft het kabinet aan het begin van de COVID-19 pandemie de coronareserve geïntroduceerd. Hierdoor was het voor onder de vennootschapsbelasting vallende ondernemingen (lichamen) mogelijk een in 2020 verwacht coronagerelateerd verlies in aanmerking te nemen bij de winst(bepaling) van 2019. Doordat de reserve ten laste van de winst van 2019 kon worden gevormd, ontstond een liquiditeitsvoordeel voor het vennootschapsbelastingplichtige lichaam in 2020 (de aanslag over 2019, die – normaliter – in het kalenderjaar 2020 wordt betaald, werd hierdoor lager). Deze coronareserve volgt in

<sup>1</sup> Over dit beleid is de Kamer meerdere malen geïnformeerd door middel van brieven. Het betreft o.a. Kamerstuk 32 140, nr. 33, Kamerstuk 25 087, nr. 188, en Kamerstuk 25 087, nr. 259.

<sup>2</sup> Kamerstuk 25 087, nr. 262, Kamerstuk 25 087, nr. 270 en de Kamerstuk 32 140, nr. 87

<sup>3</sup> Kamerstuk 35 420, nr. AB.

aanvulling op de al bestaande mogelijkheid om verliezen te verrekenen. Voor ondernemers in de inkomstenbelasting, waarvan een groot deel onder het mkb valt, bestaat de mogelijkheid om drie jaar achterwaarts en negen jaar voorwaarts te verrekenen. Voor ondernemers (lichamen) in de vennootschapsbelasting is dit een jaar achterwaarts en zes jaar voorwaarts (vanaf 2022 worden de verliesverrekenregels voor ondernemers in de vennootschapsbelasting aangepast zodat een verlies altijd, gemaximeerd, een jaar achterwaarts en onbeperkt voorwaarts verrekenbaar blijft). In dit licht is het naar mening van dit kabinet noodzakelijk deze verliesverrekentermijnen te verruimen of aan te passen. Het kabinet zal de Commissie op de hoogte brengen van de reeds genomen maatregel op dit terrein.

Het kabinet is voorstander van het aanpakken van misbruik van doorstroomvennootschappen voor belastingdoeleinden. De tweede maatregel van de Commissie sluit goed aan bij de door het kabinet ingestelde commissie doorstroomvennootschappen onder voorzitterschap van Bernard ter Haar. Deze commissie heeft de opdracht gekregen onderzoek te doen naar het fenomeen doorstroomvennootschappen in al zijn aspecten en te adviseren over fiscale en niet-fiscale beleidsopties om ongewenst gebruik van doorstroomvennootschappen te bestrijden.<sup>4</sup> Doel is dat de voorstellen van de commissie doorstroomvennootschappen worden meegenomen in de volgende kabinetsperiode. Het kabinet geeft in de strijd tegen belastingontwijking de voorkeur aan een internationale aanpak waardoor de effectiviteit het grootst is en het gelijke speelveld behouden blijft. Het kabinet kijkt daarom met veel interesse uit naar het richtlijnvoorstel van de Commissie in het vierde kwartaal van 2021.

Het kabinet is positief gestemd dat de Commissie met de derde maatregel aandacht heeft voor de fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Europese afstemming op dit vlak draagt binnen de EU mogelijkerwijs bij aan het voorkomen van mismatches, tegengaan van belastingontwijking en leidt tot minder excessieve schuldfinanciering. Op dit moment wordt, zoals op Prinsjesdag 2020 aangekondigd in de aanbiedingsbrief bij het Belastingplan 2021, ambtelijk onderzoek gedaan naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een introductie van een vermogensaftrek in de vennootschapsbelasting in combinatie met het aanscherpen van de earningsstrippingmaatregel.<sup>5</sup> De bevindingen van dit onderzoek worden naar verwachting in de zomer gepresenteerd. Wanneer de Commissie met een richtlijnvoorstel komt zal het kabinet bij de beoordeling rekening houden met de bevindingen uit het hiervoor genoemde onderzoek.

Het kabinet is voorstander van de vierde maatregel, welke ziet op het vergroten van de fiscale transparantie voor grote ondernemingen. Zo heeft het kabinet zich steeds sterk gemaakt voor openbare Country-by-Country reporting in EU-verband. Indien er voor de berekening van het effectieve vennootschapsbelastingtarief wordt aangesloten bij de rekenmethode van pijler 2 kunnen de mogelijke extra lasten voor bedrijven deels gedrukt worden. Het kabinet ziet het richtlijnvoorstel van de Commissie tegemoet.

Het kabinet steunt de doelen die de Commissie met de vijfde maatregel (BEFIT) wil bereiken met het oog op het versterken van de interne markt. Een uniforme vennootschapsbelasting voor de gehele EU kan voor bedrijven die in meer dan één EU-lidstaat actief zijn leiden tot een enorme verlaging van administratieve lasten. Bovendien kan het mismatches

<sup>4</sup> Kamerstuk 32 140, nr. 83.

<sup>5</sup> Kamerstuk 35 572, nr. 5.

tussen de verschillende vennootschapsbelastingstelsels binnen de EU (in de vorm van dubbele belasting of dubbele niet-belasting) voorkomen. Ook draagt een uniforme vennootschapsbelasting bij aan een robuuster en toekomstbestendig systeem voor de belastingheffing van ondernemingen. Tenslotte bouwt BEFIT voort op de benadering in de aangekondigde mondiale overeenstemming over pijlers 1 en 2, waardoor BEFIT gezien kan worden als het Europese sluitstuk van de hervorming van de vennootschapsbelasting. Het kabinet ziet het voorstel van de Commissie met interesse tegemoet.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Lidstaten staan over het algemeen positief tegenover de mededeling en aanbeveling en delen de mening van Nederland dat er een robuust, efficiënt en eerlijk belastingkader gecreëerd moet worden. Door verschillende lidstaten is aangegeven dat er pas een goed oordeel kan worden gegeven wanneer de in de mededeling benoemde (richtlijn)voorstellen van de Commissie daadwerkelijk gepresenteerd worden. Het Europees parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgesproken over de mededeling en de aanbeveling.

### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

#### *a) Bevoegdheid*

De grondhouding van het kabinet ten opzichte van de bevoegdheid voor de mededeling en de aanbeveling is positief.

De mededeling ziet op het terrein van de interne markt. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

De aanbeveling raakt aan het terrein van de interne markt. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). Op grond van artikel 292 van het EU-Werkingsverdrag is de Commissie bevoegd aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waarvoor de Unie bevoegd is. Aanbevelingen zijn juridisch niet bindend (artikel 288 VWEU).

#### *b) Subsidiariteit*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling en aanbeveling is positief. Het grensoverschrijdende karakter van belastingontwijking, internationaal ondernemen en de COVID-19 pandemie vergen internationale samenwerking. In Europees verband kan effectief worden opgetreden tegen deze problemen, waarbij een gelijk speelveld behouden blijft.

#### *c) Proportionaliteit*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling en aanbeveling is positief. De mededeling en aanbeveling bieden maatregelen om belastingontwijking te bestrijden, belemmeringen voor internationaal ondernemen weg te nemen en bedrijven te ondersteunen gedurende de COVID-19 pandemie. Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen, zoals het beoogde richtlijnvoorstel om het misbruik met doorstroomvennootschappen te bestrijden en het beoogde richtlijnvoorstel om via een systeem van vrijstellingen voor aandelenfinanciering de financiering met eigen vermogen aantrekkelijker te maken. De

gepresenteerde maatregelen lijken geschikt en noodzakelijk om deze doelen te bereiken. De aanbeveling gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat het effectieve fiscale handvatten biedt om de COVID-19 pandemie te bestrijden, maar geen verplichting oplegt aan lidstaten om deze daadwerkelijk te implementeren.

#### *d) Financiële gevolgen*

De meeste in de mededeling aangekondigde maatregelen worden de komende periode in concrete (richtlijn)voorstellen uitgewerkt. Pas wanneer deze worden gepresenteerd en de inhoud ervan duidelijk is, kan een inschatting worden gemaakt van de financiële implicaties van de voorstellen. Daarbij wordt er nauw contact onderhouden met de betrokken departementen en directies over de financiële gevolgen van de (richtlijn)voorstellen.

Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen worden in ieder geval ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

#### *e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht zullen tevens pas duidelijk worden bij de publicatie van de (richtlijn)voorstellen. Ook kunnen dan pas de precieze gevolgen voor de uitvoering en handhaving in kaart worden gebracht. De Belastingdienst zal na de publicatie van de (richtlijn)voorstellen de uitvoeringsgevolgen onderzoeken en daarbij komen o.a. de impact op de handhaafbaarheid, personele gevolgen en de impact op de automatisering aan de orde. De verwachting is dat een aantal acties IT-aanpassingen vergen. Daarbij zal onderzocht worden hoe inpassing van de benodigde IT-aanpassingen in de planning van de Belastingdienst mogelijk is. Daarbij is de verwachting dat eventuele IT-werkzaamheden mogelijk moeten worden afgewogen tegen nationaal beleid en noodzakelijke vernieuwingen. Daarom is het van belang om reeds in de eerste fase na publicatie van een concreet (richtlijn)voorstel de maakbaarheid en haalbaarheid in de IT-systemen van de Belastingdienst nauwgezet te bezien.

Wat betreft de geopolitieke aspecten is de overeenstemming die medio 2021 in het IF van de OESO wordt verwacht en de Europese implementatie daarvan van belang. Niet alleen omdat dit een stap in de goede richting is in de strijd tegen belastingontwijking en het behouden van een gelijk speelveld, maar ook omdat enkele andere Europese regelingen en richtlijnvoorstellen hiermee samenhangen. Dit betreft onder andere de in 2011 gepubliceerde (maar niet aangenomen) wijziging van de Interest- en royaltyrichtlijn<sup>6</sup>, het in de mededeling beoogde richtlijnvoorstel om het misbruik van doorstroomvennootschappen voor belastingdoeleinden tegen te gaan en het in de mededeling beoogde richtlijnvoorstel voor de bekendmaking van de effectieve belastingtarieven die grote ondernemingen betalen.

---

<sup>6</sup> COM(2011) 714.