Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

Directie Algemene Fiscale Politiek

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
AFP/2016/394

Datum 29 april 2016
Betreft Vragen over het Pakket anti-belastingontwijking

Geachte voorzitter,

In deze brief treft u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen die zijn gesteld naar aanleiding van het Pakket anti-belastingontwijking[1] en het daarover opgestelde BNC-fiche.[2] Ik zal bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van de vragen en opmerkingen aanhouden zoals die aan mij zijn voorgelegd, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord. Tevens maak ik van de gelegenheid gebruik om, conform mijn toezegging naar aanleiding van het door uw Kamer gemaakte behandelvoorbehoud,[3] uw Kamer te informeren over de stand van zaken bij de onderhandelingen over het voorstel voor de richtlijn anti-belastingontwijking[4] (hierna: het richtlijnvoorstel).

Pakket anti-belastingontwijking
Stand van zaken onderhandelingen in EU-verband
De leden van de fractie van de VVD vragen welke compromisvoorstellen Nederland tot dusver heeft gedaan en hoe vaak het Pakket anti-belastingontwijking al in Raadswerkgroepen is besproken en of hiervan een compleet overzicht kan worden gegeven. Zij vragen ook wanneer de eerste bijeenkomst was en of het voorstel al in een Raadswerkgroep is besproken vóór het VAO. De leden van de fractie van de PvdA vragen of het klopt dat er op 5 april 2016 een nieuwe versie van de richtlijn is besproken en wat de wijzigingen in dit nieuwe concept zijn ten opzichte van het originele richtlijnvoorstel. Daarnaast vragen zij wat de status van de onderhandelingen is. Zij vragen ook of het kabinet nog steeds een akkoord

[1] Het Pakket anti-belastingontwijking bestaat uit:
- de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad 'Pakket anti-ontgaansmaatregelen: volgende stappen naar effectieve belastingheffing en grotere fiscale transparantie in de EU' (COM (2016) 23)
- voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken die de werking van de interne markt rechtstreeks schaden (COM (2016) 26)
- aanbeveling van de Commissie van 28.1.2016 over de implementatie van maatregelen om misbruik van belastingverdragen tegen te gaan (C (2016) 271)
- mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een externe strategie voor effectieve belastingheffing + bijlagen (COM (2016) 24).
[2] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2071.
[3] Kamerstukken II 2015/16, 34 418, nr. 2.
[4] Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken die de werking van de interne markt rechtstreeks schaden (COM (2016) 26).

verwacht voor het einde van het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Ook de leden van de fractie van D66 vragen naar de verwachtingen van het kabinet hierover. De leden van de fractie van het CDA vragen om een update wat er met het pakket is gebeurd, bijvoorbeeld in de Raadswerkgroep Belastingvraagstukken, Directe Belastingen. Zij vragen hoe in andere lidstaten wordt gekeken naar de tweede compromistekst.

Het Nederlandse voorzitterschap is zo snel mogelijk na het verschijnen van het Pakket anti-belastingontwijking op 28 januari 2016 begonnen met de besprekingen over het pakket. Het voorstel van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) voor de richtlijn anti-belastingontwijking is besproken tijdens verschillende vergaderingen van de Raadswerkgroep Belastingvraagstukken, Directe Belastingen. Het Nederlandse voorzitterschap heeft de laatste vergaderingen telkens een compromisvoorstel gepresenteerd waarin rekening werd gehouden met de opmerkingen van de lidstaten in de voorafgaande vergaderingen. Het kabinet zet er nog steeds op in om tijdens de Ecofinraad van 25 mei a.s. een politiek akkoord te bereiken over het richtlijnvoorstel.

De stand van zaken bij de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel is als volgt. Dit is een tussenstand; de onderhandelingen zijn nog gaande. Tijdens de besprekingen in Brussel hebben de lidstaten zich in grote lijnen kunnen vinden in het uitgangspunt dat de richtlijn minimumnormen bevat waarbij lidstaten nationaal strengere normen kunnen hanteren. Voor bepaalde onderdelen van het richtlijnvoorstel bestaat een breed draagvlak onder de lidstaten. Dit geldt met name voor de exitheffing en de algemene antimisbruikregel. Sommige lidstaten vragen daarbij wel aandacht voor de wijze waarop zij een exitheffing in hun belastingsysteem moeten opnemen. Bij de beperking van de aftrekbaarheid van rente heeft het voorzitterschap op verzoek van de lidstaten getracht de tekst meer in lijn te brengen met de uitkomsten van het BEPS-project[5] van de OESO, vooral met betrekking tot de door de OESO genoemde opties, zoals een groupsescape. Ook het CFC-voorstel is dichterbij de BEPS-uitkomsten gebracht. Lidstaten verschillen van mening of en hoe de CFC-regels ook van toepassing moeten zijn op intra-EU-situaties. Verschillende lidstaten hebben verzocht het verschil tussen actief en passief inkomen in de CFC-bepaling te verscherpen. Bij de switch-overbepaling is op verzoek van de lidstaten het voorstel nu puur gericht op passief inkomen. Daarnaast is voorzien in een uitzondering voor de toepassing van de switch-overbepaling voor gevallen waarin de lidstaat van de belastingbetaler een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting heeft afgesloten met het derde land waar de entiteit (de dochter of vaste inrichting) is gevestigd. Bij hybride mismatches hebben verschillende lidstaten aangegeven dat het oorspronkelijke richtlijnvoorstel te veel afwijkt van de OESO en dat de bepalingen zich zouden moeten uitstrekken tot derde landen. Het voorzitterschap heeft compromisvoorstellen gedaan. Of ook hybride mismatches met derde landen moeten worden geregeld, is nog onderwerp van bespreking. Sommige lidstaten hebben overigens nog voorbehouden op de gehele tekst of onderdelen daarvan.

Een voorstel voor aanpassing van de Administratieve samenwerkingsrichtlijn[6] voor country-by-country reporting aan en tussen belastingdiensten maakte ook deel uit

[5] BEPS: Base Erosion and Profit Shifting.
[6] Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG.

van het Pakket anti-belastingontwijking. Ook dit voorstel is zo spoedig mogelijk na verschijnen geagendeerd voor bespreking in de Raadswerkgroep Belastingvraagstukken, Directe Belastingen. Tijdens de Ecofinraad van 8 maart jl. hebben de lidstaten een politiek akkoord bereikt over dit voorstel.
De andere onderdelen van het pakket, zoals de aanbeveling van de Commissie voor de implementatie van maatregelen om misbruik van belastingverdragen tegen te gaan en de mededeling over een externe strategie voor effectieve belastingheffing zijn op hoog-ambtelijk niveau besproken in twee vergaderingen van de High-Level Working Party (Taxation). Het Nederlandse voorzitterschap heeft Raadsconclusies over deze onderdelen van het pakket voorgesteld.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat Nederland doet voor lidstaten die kritisch zijn op het pakket. Nederland luistert als EU-voorzitter tijdens de vergadering van de Raad en van de Raadswerkgroep goed naar de opmerkingen die de verschillende lidstaten maken en bekijkt hun schriftelijke inbreng. Aan de hand daarvan beziet het voorzitterschap voor welke formulering van de tekst van het richtlijnvoorstel het grootste draagvlak bestaat en het stelt aan de hand daarvan compromisteksten voor. De leden van de fractie van de VVD vragen een overzicht per lidstaat van wat elke lidstaat vindt van de zes voorgestelde maatregelen in het richtlijnvoorstel en of deze proportioneel zijn en voldoen aan de subsidiariteitstoets. Hiervóór heb ik de laatste stand van zaken rond het richtlijnvoorstel geschetst. Een nadere precisering van de standpunten van de verschillende lidstaten is met het oogpunt op de vertrouwelijkheid van de besprekingen en in lijn met afspraken met uw Kamer niet mogelijk.

Impact assessment
De leden van de fractie van de VVD vragen of Nederland als lidstaat of als voorzitter van de Raad op een impact assessment aandringt op alle voorstellen of alleen de voorstellen die verder gaan dan het OESO-actieplan. Verder vragen de leden van de fractie van de VVD of het kabinet bezig is met een eigen impactanalyse van de gevolgen van het pakket voor Nederland. De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel maanden een impact assessment naar verwachting in beslag zal nemen. Het lid Van Vliet vraagt welke acties richting de Commissie worden ondernomen naar aanleiding van de aangenomen motie-Neppérus over impact assessments en of aannemelijk is dat aan dit verzoek gehoor zal worden gegeven.

Zoals in het BNC-fiche is beschreven, zijn een exitheffing en een algemene antimisbruikbepaling (in het leerstuk van *fraus legis*) in Nederland in feite al van kracht, wat een impact assessment overbodig maakt. Voor de switch-overbepaling ligt dat anders. Dit voorstel is echter de afgelopen tijd steeds in ontwikkeling geweest, waardoor een impact assessment van het oorspronkelijke voorstel al gauw achterhaald zou zijn geweest. Daarom heb ik, mede namens de minister van Financiën, in mijn brief van 24 maart jl. aangegeven dat Nederland zal aandringen op een impact assessment als voorwaarde voor een akkoord, mocht de genoemde motie worden aangenomen en mocht een finaal voorstel nog steeds een ongewijzigde switch-overbepaling bevatten die de Nederlandse deelnemingsvrijstelling raakt. Ik kan niet inschatten hoe lang een impact assessment in beslag zou nemen en in hoeverre de Commissie aan een dergelijk verzoek gehoor zal geven.

Inzet Nederland en aangenomen moties
De leden van de fractie van de VVD vragen waarom Nederland haast maakt om een akkoord te sluiten. De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet kan garanderen dat Nederland zich inspant voor een zo spoedig mogelijke overeenstemming over het pakket. Conform de motie-Van Weyenberg[7] zet het kabinet erop in om nog tijdens het Nederlands voorzitterschap een akkoord te bereiken over het Europese pakket met maatregelen tegen belastingontwijking. Daarnaast heeft het kabinet conform de motie-Maij[8] de strijd tegen belastingontwijking als speerpunt tijdens het Nederlands voorzitterschap aangemerkt. Hierbij past een voortvarende behandeling van de voorstellen van de Commissie met als doel om snel een akkoord tussen de lidstaten te bereiken. De lidstaten hebben al aangegeven een aanpak die snel tot een akkoord moet leiden, te steunen. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de uitspraken van de minister van Financiën in een interview met BNR, waarin de minister volgens de leden heeft gezegd dat hij hoopt zoveel mogelijk van de zes Europese maatregelen voor belastingontwijking nog voor de zomer tot conclusies te brengen, zich verhouden tot recente uitspraken van uw Kamer over een aantal van de maatregelen die verder gaan dan in OESO-verband is afgesproken. Het kabinet hoopt over een zo breed mogelijk richtlijnvoorstel een politiek akkoord te bereiken tijdens het Nederlandse voorzitterschap (dus vóór 1 juli a.s.).

De leden van de fractie van de VVD vragen of de aangenomen moties over het Pakket anti-belastingontwijking worden uitgevoerd en om een concrete uitleg per motie. De motie-Merkies en Van Weyenberg[9] en de motie-Groot[10] hebben te maken met publieke country-by-country reporting. De leden van de fractie van D66 informeren hier ook naar. Beide moties zal het kabinet betrekken bij het opstellen van het BNC-fiche dat zal worden opgesteld naar aanleiding van het op 12 april jl. verschenen richtlijnvoorstel voor publieke country-by-country reporting.[11] Mijn reactie op de motie-Neppérus c.s.[12] over een impact assessment heb ik in mijn brief van 24 maart jl.[13] uiteengezet. Ook de leden van de fractie van D66 hebben hiernaar gevraagd. De motie-Neppérus c.s.,[14] waarin uw Kamer de regering verzoekt om de opbrengst van de maatregelen in het richtlijnvoorstel zo gericht en verantwoord mogelijk terug te sluizen, zal ik meenemen bij mijn reactie op de motie-Neppérus[15] die ik ten laatste op Prinsjesdag naar uw Kamer zal sturen. Door middel van de motie-Van Weyenberg,[16] waarop ik hiervóór al deels ben ingegaan, roept uw Kamer de regering ook op om alternatieven te onderzoeken voor de vormgeving van de switch-overbepaling en zich in te spannen om het huidige ontwerp aan te passen. Met betrekking tot de switch-over vragen de leden van de fractie van de VVD of het pakket nu wordt gesplitst tussen het OESO en het niet-OESO-gedeelte naar aanleiding van de aangenomen motie-

[7] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2088.
[8] Kamerstukken II 2014/15, 34 166, nr. 6.
[9] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2083.
[10] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2095.
[11] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren (COM(2016) 198 final).
[12] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2105.
[13] Brief van de staatssecretaris van Financiën, mede namens de minister van Financiën, van 24 maart 2016 over VAO ATAP-voorstellen 22/3/2016: motie leden Neppérus, Omtzigt en Dijkgraaf.
[14] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2087.
[15] Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 73.
[16] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2088.

Omtzigt[17] en of er actief wordt gewerkt om de switch-overbepaling uit het compromis te halen. De leden van de fractie van de PvdA vragen mij op deze motie te reageren en hoe deze zich verhoudt tot de switch-overbepaling. Door middel van de motie-Omtzigt verzoekt uw Kamer de regering in Europees verband het voorstel te doen dan wel te steunen om het pakket anti-belastingontwijking te splitsen in een pakket maatregelen die door de OESO zijn voorgesteld en een pakket verdergaande maatregelen, en op dit moment alleen het eerste pakket te steunen. Zoals ik in mijn brief van 15 april 2016[18] heb aangegeven, kent het Nederlandse belastingstelsel al een exitheffing en een algemene antimisbruikregel in het leerstuk van *fraus legis*. Nederland ziet daarom geen overwegende bezwaren tegen het richtlijnvoorstel op deze twee terreinen. Ook in de Raad bestaat er een breed draagvlak voor deze maatregelen. Met betrekking tot het derde niet-BEPS-voorstel, de switch-overbepaling, heeft niet alleen Nederland bezwaren; ook het draagvlak bij andere lidstaten is hiervoor beperkt. Zoals is opgemerkt in de brief van 24 maart jl. over de positiebepaling in de Raad van de EU tijdens het EU-voorzitterschap zal Nederland waar nodig in de besprekingen de nationale standpunten kenbaar maken. Hierin worden de door uw Kamer aangenomen moties meegenomen. De precieze manier waarop het kabinet recht zal doen aan deze moties en hoe dit in de besprekingen wordt ingebracht, is steeds afhankelijk van het verloop van de onderhandelingen.

Naar aanleiding van de motie-Van Weyenberg[19], waarover de fractie van D66 specifieke vragen heeft gesteld, heeft Nederland op hoogambtelijk niveau het belang van het nemen van maatregelen tegen hybride mismatches bij de Amerikaanse collega's onder de aandacht gebracht. Daarnaast heeft de Nederlandse voorzitter van de Raadswerkgroep Belastingvraagstukken de andere lidstaten erop gewezen dat de Verenigde Staten een belangrijk aandeel zouden moeten hebben in het neutraliseren van hybride mismatches. Besprekingen over zwarte lijsten zijn naar aanleiding van de Panama Papers in Europees verband nog urgenter geworden. Na eerdere discussies onder Nederlands voorzitterschap op ambtelijk niveau zet Nederland erop in om nog tijdens het Nederlandse voorzitterschap Raadsconclusies hierover aan te nemen. Conform de motie-Groot[20] zal Nederland zich daarbij inzetten voor een eenduidige Europese zwarte lijst met duidelijke sancties. Op de motie-Omtzigt[21] ben ik ingegaan in mijn brief van 15 april jl. De motie-Neppérus[22] over het impact assessment beschouw ik als ondersteuning van het kabinetsbeleid en is in lijn met hetgeen in het Interinstitutioneel Akkoord beter wetgeven, dat op 13 april 2016 door de drie EU-instellingen is ondertekend, is vastgelegd over het gebruik van impact assessments door de Commissie. Hiermee worden in de toekomst vaker impact assessments toegepast, die de Commissie ook zal delen met uw Kamer.
Door middel van de motie-Van Weyenberg[23] verzoekt uw Kamer de regering voor het Belastingplan 2017 duidelijkheid te verschaffen aan de Kamer over de budgettaire opbrengst van de EU-maatregelen tegen belastingontwijking. Het is nog niet duidelijk hoe de richtlijn anti-belastingontwijking er precies uit gaat zien

[17] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2098.
[18] Brief van de staatssecretaris van Financiën van 15 april 2016 met reactie op verschillende verzoeken EU-pakket anti-belastingontwijking (ATAP).
[19] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2089.
[20] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2093.
[21] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2097.
[22] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2099.
[23] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2090.

en op welke wijze deze zal worden geïmplementeerd in Nederland. Derhalve is het vooralsnog niet mogelijk om een volledig beeld te schetsen van de budgettaire effecten. Wanneer tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap een akkoord over het richtlijnvoorstel wordt bereikt, zullen bij concrete nationale wetsvoorstellen ter implementatie van de richtlijn, zoals gebruikelijk, de budgettaire effecten in kaart worden gebracht. Dit wetsvoorstel zal echter nog niet dit jaar gereed zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat er is veranderd in de Nederlandse houding of ingebracht in de Raadswerkgroep na de aangenomen moties voortvloeiend uit het VAO over het EU-pakket. Zoals de minister van Financiën in zijn brief van 24 maart jl.[24] heeft aangegeven, heeft Nederland een positie en blijft het die behouden. Nederland kan het nationale standpunt kenbaar maken en zal dat waar nodig ook doen. Hoe aan de aangenomen moties uitvoering wordt gegeven, is hiervoor uiteengezet.

De leden van de fractie van het CDA willen weten op welke wijze het kabinet een opsplitsing van het pakket conform de motie-Omtzigt[25] gaat bevorderen en of het kabinet al kenbaar heeft gemaakt dat zij hecht aan een impactanalyse door de Commissie. Over de wijze waarop het kabinet gevolg geeft aan de motie-Omtzigt heb ik uw Kamer geïnformeerd bij brief van 15 april jl.[26] Over de stellingname over het Pakket anti-belastingontwijking en IORP heb ik de Kamer geïnformeerd door middel van mijn brief van 15 april jl.[27] Wat betreft de stellingname over de IORP heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 22 april jl. een brief gezonden naar uw Kamer.[28]

Richtlijn anti-belastingontwijking
De leden van de fractie van de SP vragen op welke punten de voorstellen in het Pakket anti-belastingontwijking afwijken van regelgeving die Nederland reeds kent en of het kabinet de verschillen helder uiteen wil zetten. De generieke renteaftrekbeperking in de vorm van een earnings stripping-regeling met een groepsescape in het richtlijnvoorstel is een belangrijk verschil met het huidige wettelijke systeem in de Nederlandse vennootschapsbelasting. Dit neemt echter niet weg dat Nederland ook renteaftrekbeperkingen kent. De Nederlandse vennootschapsbelasting kent een aantal specifieke renteaftrekbeperkingen. Het gaat hierbij om de artikelen 10a, 10b, 13l en 15ad van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (hierna: de Wet Vpb 1969). Ook de zogenoemde houdsterverliesregeling van artikel 20, vierde lid, van de Wet Vpb 1969 vertoont trekken van een specifieke renteaftrekbeperking. Deze renteaftrekbeperkingen hebben als doel om grondslaguitholling te voorkomen door kunstmatig gecreëerd (of 'ongewenste') rentelasten die ten koste gaan van de Nederlandse belastinggrondslag. Mocht een generieke renteaftrekbeperking worden ingevoerd, dan zal – met het oog op het voorkomen van overlap, overkill en ingewikkelde samenloop – ten aanzien van iedere hiervoor genoemde specifieke renteaftrekbeperking moeten worden beoordeeld of deze naast de generieke renteaftrekbeperking kan of moet blijven bestaan.

[24] Brief van de minister van Financiën van 24 maart 2016 betreffende verzoek brief over positiebepaling in de Raad van de EU tijdens het EU-voorzitterschap.
[25] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2098.
[26] Kamerstukken II 2015/16, 34 418, nr. 2.
[27] Idem.
[28] Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 april 2016 betreffende Beantwoording vragen schriftelijk overleg triloogfase herziening IORP-richtlijn.

Het richtlijnvoorstel legt lidstaten de verplichting op een algemene antimisbruikbepaling in de winstbelasting op te nemen. Nederland kent al een vergelijkbaar instrument met het in de jurisprudentie uitgewerkte *fraus legis*-leerstuk. Hiervan is sprake bij constructies die bedoeld zijn om belasting te besparen, verder geen fiscale betekenis hebben en strijdig zijn met doel en strekking van de wet. In die zin zal de algemene antimisbruikbepaling naar alle waarschijnlijkheid geen grote aanvulling zijn op ons bestaande systeem.

Het richtlijnvoorstel bevat verder de verplichte invoering van een exitheffing. Een exitheffing is een heffing over een latente (boek)winst bij het verplaatsen van activa of een fiscale woonplaats naar een ander land. In essentie bevat de Nederlandse wetgeving in de artikelen 15c en 15d van de Wet Vpb 1969 al bepalingen die grotendeels overeenkomen met de voorgestelde exitheffing.

De Nederlandse vennootschapsbelasting bevat met de deelnemingsverrekening een bepaling die lijkt op een switch-overbepaling die ziet op inkomen dat wordt verkregen van een zogenoemde niet-kwalificerende beleggingsdeelneming. In het geval er sprake is van een kwalificerende beleggingsdeelneming wordt op basis van de huidige wetgeving de deelnemingsverrekening niet toegepast en is de deelnemingsvrijstelling van toepassing. Op dit punt wijkt het richtlijnvoorstel voor een switch-overbepaling af van de Wet Vpb 1969. Immers, in het oorspronkelijke richtlijnvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen actief en passief inkomen. De voorgestelde switch-overbepaling vereist 'bijheffing' van inkomen bij de moedermaatschappij of het hoofdhuis in een EU-lidstaat indien het inkomen bij de dochtermaatschappij of de vaste inrichting in een ander land belast is tegen een belastingtarief dat lager is dan 40% van het tarief van de EU-lidstaat waar de moedermaatschappij of het hoofdhuis is gevestigd. In Nederland zou dat betekenen dat de deelnemingsverrekening in de vennootschapsbelasting moet worden aangepast en altijd zou moeten worden toegepast wanneer inkomen wordt ontvangen uit een land waar het tarief minder dan 10% is. Dat zou een forse inperking van de werking van de Nederlandse deelnemingsvrijstelling betekenen. De voorgestelde switch-overbepaling geldt niet alleen voor voordelen die een vennootschap behaalt uit een buitenlandse deelneming, maar geldt ook voor voordelen die een vennootschap behaalt uit een in het buitenland aanwezige vaste inrichting. Om die reden kan de voorgestelde switch-overbepaling ook gevolgen hebben voor de objectvrijstelling voor buitenlandse ondernemingswinsten zoals neergelegd in artikel 15e en volgende van de Wet Vpb 1969. In de huidige wetgeving geldt er een verrekening uitsluitend voor voordelen die genoten zijn uit een zogenoemde laagbelaste buitenlandse beleggingsonderneming. Als gevolg van die verrekening wordt – kort gezegd – over de aan de vaste inrichting toe te rekenen winst bijgeheven tot het Nederlandse niveau. Wanneer er echter sprake is van buitenlandse ondernemingswinsten, zoals winsten die behaald zijn met behulp van een vaste inrichting, geldt er anders op basis van huidige wetgeving een objectvrijstelling. Als de in het richtlijnvoorstel opgenomen switch-overbepaling zou worden opgenomen in de uiteindelijke richtlijn, zal de objectvrijstelling op dat punt gewijzigd moeten worden zodat ook daar een verrekening geldt. Dat zou een forse inperking betekenen van de huidige objectvrijstelling voor buitenlandse ondernemingswinsten.

In artikel 13a van de Wet Vpb 1969 is een bepaling opgenomen die in wezen te

vergelijken is met een CFC-bepaling. Indien sprake is van belangen van 25% of meer in een laagbelaste beleggingsdeelneming waarvan de bezittingen uitsluitend of nagenoeg uitsluitend bestaan uit beleggingen vindt jaarlijks een verplichte herwaardering van die deelneming plaats op het niveau van de Nederlandse moedermaatschappij en is op eventuele voordelen de deelnemingsvrijstelling niet van toepassing. De in het richtlijnvoorstel opgenomen CFC-regels strekken verder dan artikel 13a van de Wet Vpb 1969. Zo zijn bijvoorbeeld de opgesomde inkomenscategorieën ruimer dan het begrip vrije belegging dat in artikel 13a van de Wet Vpb 1969 wordt gehanteerd.

In het kader van de OESO zijn zeer uitgebreide regels uitgewerkt voor het tegengaan van hybride mismatches. Het richtlijnvoorstel bevat een zeer beperkte regeling die alleen betrekking heeft op hybride mismatches binnen de EU. Dit heeft slechts beperkte gevolgen voor Nederland, temeer doordat recent de Moeder-dochterrichtlijn is gewijzigd om mismatches onder die richtlijn tegen te gaan. Deze is in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd.

De leden van de fractie van D66 vragen in het kader van de invoering van het Pakket anti-belastingontwijking naar een nadere inschatting van de vereiste extra capaciteit en extra investeringen bij de Belastingdienst die hiervoor nodig zullen zijn. Op dit moment wordt het richtlijnvoorstel nog in Raadsverband besproken en kan het nog worden aangepast. In het BNC-fiche is aangegeven dat de Belastingdienst verwacht dat er inderdaad extra inspanningen en capaciteit nodig zullen zijn. De gevolgen van het richtlijnvoorstel voor de Belastingdienst lijken vooralsnog aanzienlijk. Een implementatie van de richtlijn anti-belastingontwijking zal naar verwachting leiden tot veel vooroverleg en handhavingsinspanningen als gevolg van herstructureringen die noodzakelijk worden bij belastingplichtige of om zekerheid te krijgen dat er geen sprake is van een situatie waar de richtlijn op ziet. De introductie van nieuwe maatregelen en de daarmee gepaard gaande onzekerheden, de wijze waarop deze maatregelen zich verhouden tot de bestaande wetgeving en het feit dat het richtlijnvoorstel soms kan ingrijpen in situaties waarin van misbruik of oneigenlijk gebruik van belastingwetgeving geen sprake is, zullen tot extra vooroverleg en handhavingsinspanningen leiden. Ook zal een forse inspanning in de automatisering nodig zijn. Op dit moment kan er echter nog geen nadere inschatting worden gegeven, omdat dit sterk afhangt van de precieze inhoud van het pakket. Als er een akkoord over het pakket is wordt een zogeheten Uitvoeringstoets opgesteld waarbij alle relevante aspecten in kaart worden gebracht. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd bij de indiening van het wetsvoorstel voor de implementatie van de richtlijn anti-belastingontwijking.

Renteaftrekbeperking
De leden van de fractie van de PvdA vragen of kan worden bevestigd dat de franchise van € 3 miljoen in de renteaftrekbeperking niet wordt verhoogd. Mede omdat de besprekingen over het richtlijnvoorstel nog volop gaande zijn, kan ik dit niet bevestigen. De leden van de fractie van de PvdA menen dat bij de renteaftrekbeperking het de voorkeur heeft om een vast percentage vast te stellen, en vragen of deze mening wordt gedeeld. Het richtlijnvoorstel dat momenteel door de lidstaten wordt besproken, heeft het karakter van een minimumstandaard. Het staat lidstaten vervolgens vrij één vast percentage te kiezen, mits dat gelijk is aan of strenger is dan de richtlijn.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het kabinet de mogelijke procyclische werking beoordeelt in de vormgeving van de earnings stripping-regeling. Een earnings stripping-regeling werkt in beginsel procyclisch. De ervaringen in Duitsland tijdens de krediet- en eurocrises bevestigen dat beeld. De Duitse wetgever heeft in die periode vanwege het procyclische karakter bepaald dat bijvoorbeeld de "niet gebruikte EBIDTA" voor 5 jaren kan worden voortgewenteld en de vrijstelling van € 1 miljoen naar € 3 miljoen kan worden verhoogd. In het richtlijnvoorstel gaat de aftrek niet definitief verloren. De rentekosten die in enig jaar niet in aftrek zijn gebracht, mogen namelijk worden voortgewenteld naar volgende jaren.

Voorts willen de leden van de fractie van de SP weten in hoeverre een renteaftrekbeperking van 30 procent EBITDA effectief is. Tevens vragen zij naar de argumenten om aan te tonen dat een beperking op 30 procent wel degelijk effectief is en welk aantal of percentage bij deze grens geraakt gaan worden. Voor iedere grens geldt dat deze in een bepaalde mate arbitrair is. In het BEPS-project (Actie 4) beveelt de OESO een percentage van de EBITDA aan tussen de 10 en 30%. De Commissie schrijft in haar voorstel een percentage van 30% voor. Een akkoord bereiken op het niveau van 30% is al niet makkelijk. Een earnings stripping-regeling met een beperking tot 30% van de EBITDA leidt naar alle waarschijnlijkheid tot een substantiële budgettaire opbrengst en kan derhalve wel degelijk als effectief worden gekwalificeerd. Als geabstraheerd wordt van een samenloop met andere renteaftrekbeperkingen, zijn er ongeveer in Nederland 5.000 bedrijven dusdanig gefinancierd dat zij door deze maatregel geraakt zouden worden.

Switch-overbepaling
De leden van de fractie van de PvdA menen dat bij de switch-overbepaling beter kan worden gekozen voor een tarief van 40% van het gemiddelde vennootschapsbelastingtarief. De leden van de fractie van de SP doen de suggestie om een absolute tariefdrempel te hanteren voor de CFC-regels. De leden van de fractie van D66 menen dat de vormgeving van de switch-overbepaling niet de gewenste effecten heeft en verschillend uitpakt voor verschillende lidstaten. Bij de toepassing van zowel de CFC-regels als de switch-overbepaling pakt een relatieve tariefdrempel naar zijn aard verschillend uit voor lidstaten, afhankelijk van het in de desbetreffende lidstaat geldende nominale vennootschapsbelastingtarief. Afhankelijk van de vormgeving, doet dit effect zich bij een absolute tariefdrempel niet of in mindere mate voor. In alle gevallen kan de switch-overbepaling leiden tot een ongelijk speelveld.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de Commissie ervoor kiest om ook actief inkomen onder de switch-overbepaling te brengen. In het geval van een minderheidsbelang zou het voor de belastingplichtige, bij de toepassing van een switch-overbepaling, lastig kunnen zijn een onderscheid te maken tussen de actieve en de passieve inkomsten die door de minderheidsdochter zijn verdiend, omdat de hiervoor benodigde informatie niet altijd eenvoudig beschikbaar zal zijn.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de switch-overbepaling vergelijkbaar is met de bestaande deelnemingsverrekening in de Nederlandse vennootschapsbelasting als de switch-overbepaling in het richtlijnvoorstel wordt beperkt tot niet-actieve deelnemingen. Het antwoord op die vraag is afhankelijk

van de uiteindelijke reikwijdte en vormgeving van een eventuele switch-overbepaling. De Nederlandse vennootschapsbelasting bevat, zoals deze leden terecht opmerken, een bepaling die tot gevolg heeft dat onder voorwaarden de deelnemingsvrijstelling niet van toepassing is op passief inkomen maar de deelnemingsverrekening. Dat laatste is in beginsel het geval indien een deelneming als belegging wordt aangehouden. Bij het beoordelen of de deelneming als belegging wordt gehouden, zijn de activiteiten van de dochter van belang. Daarnaast wordt in de Nederlandse vennootschapsbelasting beoordeeld of de deelneming is onderworpen aan een naar Nederlandse maatstaven redelijke heffing. Daarvan is sprake bij een effectieve heffing van 10% waar afwijkingen in de winstberekening worden meegenomen. Op dit moment kan het kabinet nog niet beoordelen of de reikwijdte van 'niet-actieve deelneming' in een eventuele compromistekst geheel of slechts gedeeltelijk overeenkomt met 'niet kwalificerende beleggingsdeelneming' in de Wet Vpb 1969. Waar het richtlijnvoorstel voor een switch-overbepaling in ieder geval al afwijkt van de deelnemingsverrekening in de Wet Vpb 1969 is dat in de richtlijn geen effectieve heffing van 10% wordt genoemd. De voorgestelde switch-overbepaling vereist dat 'bijheffing' van inkomen bij de moedermaatschappij of het hoofdhuis in een EU-lidstaat dient plaats te vinden indien het inkomen bij de dochtermaatschappij of de vaste inrichting in een ander land belast is tegen een belastingtarief dat lager is dan 40% van het tarief van de EU-lidstaat waar de moedermaatschappij of het hoofdhuis is gevestigd.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet kan toelichten waarom de vormgeving van de switch-overbepaling die de Commissie heeft voorgesteld, aangrijpt bij het wettelijke vennootschapsbelastingtarief (en niet bij het effectieve tarief). Daarnaast vragen deze leden een toelichting op de keuze om de bepaling in werking te laten treden ten aanzien van landen met een vennootschapsbelastingtarief dat lager is dan 40% van het tarief in de lidstaat van de belastingplichtige. In de overwegingen bij haar richtlijnvoorstel[29] licht de Commissie toe dat zij er bewust voor heeft gekozen aan te sluiten bij het statutaire vennootschapsbelastingtarief en niet bij het effectieve tarief, omdat de switch-overbepaling (anders dan de CFC regels) ook toepassing vindt bij minderheidsbelangen. De achtergrond hiervan is dat bij meerderheidsbelangen een berekening van het effectieve tarief nog wel mogelijk is, maar dat dit bij minderheidsbelangen zeer complex is, omdat dan (veelal) de vereiste informatie zou ontbreken om die berekening in de praktijk te kunnen maken. Op de keuze voor een vennootschapsbelastingtarief dat lager is dan 40% van het (statutaire) tarief in de lidstaat van de belastingplichtige geeft de Commissie daarentegen geen toelichting.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet kan ingaan op de wijziging van de werking van de deelnemingsvrijstelling als gevolg van de switch-overbepaling. De Nederlandse vennootschapsbelasting bevat met de deelnemingsverrekening al een bepaling die lijkt op een switch-overbepaling die ziet op inkomen dat wordt verkregen van een zogenoemde niet-kwalificerende beleggingsdeelneming. Bij andere deelnemingen wordt de deelnemingsverrekening niet toegepast maar de deelnemingsvrijstelling. In Nederland zou invoering van de switch-overbepaling zoals opgenomen in het richtlijnvoorstel betekenen dat zowel de deelnemingsverrekening als de deelnemingsvrijstelling fors moeten worden

[29] Overweging 8.

aangepast. Het richtlijnvoorstel maakt immers geen onderscheid tussen actief en passief inkomen, waardoor de Nederlandse deelnemingsvrijstelling aanzienlijk wordt ingeperkt.

Algemene antimisbruikregel
De leden van de fractie van de PvdA vragen wat de status is van de Nederlandse substance-regels onder de algemene misbruikregel. De algemene misbruikregel is opgenomen in artikel 7 van het richtlijnvoorstel. Lid 3 van dit artikel spreekt van "economic substance in accordance with national law". Dat betekent dat bij implementatie van de algemene misbruikregel zoals die is opgenomen in het richtlijnvoorstel het beginsel aan de lidstaten zelf is om een dergelijke substance-toets in te vullen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat ik vind van het idee om een notificatieplicht in te voeren op het moment dat een lidstaat de algemene antimisbruikregel inroept. In mijn ogen zou een dergelijke notificatie een goede aanvulling zijn op de algemene antimisbruikregel, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de ene lidstaat op de hoogte is van toepassing van de algemene antimisbruikregel door de andere lidstaat. Dit leidt tot een zorgvuldige toepassing van de algemene antimisbruikregel.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet nader kan toelichten hoe de algemene antimisbruikbepaling in het richtlijnvoorstel zich verhoudt tot de algemene antimisbruikregel in het huidige Nederlandse belastingstelsel: fraus legis. Het richtlijnvoorstel van de Commissie legt lidstaten de verplichting op een algemene antimisbruikbepaling op te nemen. Er is recent een algemene antimisbruikregel opgenomen in de Moeder-dochterrichtlijn. Er wordt in Europees verband ook gesproken over het opnemen van een algemene antimisbruikregel in de Interest- en royaltyrichtlijn. De vraag is hoe de verschillende antimisbruikregels zich tot elkaar verhouden. In Nederland biedt het leerstuk van fraus legis, dat in jurisprudentie is uitgewerkt, een vangnet voor misbruik van belastingwetgeving die niet door specifieke antimisbruikmaatregelen kan worden bestreden. Het kabinet gaat er daarom vanuit dat een algemene antimisbruikregel al door het leerstuk van fraus legis in het Nederlandse belastingstelsel is geïmplementeerd.

CFC-regels
De leden van de fractie van de SP vragen het standpunt te verduidelijken ten aanzien van de CFC-regels. Deze leden vragen in welk opzicht de CFC-regels in het Pakket anti-belastingontwijking nog dienen te worden verduidelijkt. Ook vragen deze leden waarom de CFC-regels in het Pakket anti-belastingontwijking betrekking hebben op bepaalde typen inkomsten en of het toepassingsbereik niet moeten worden verbreed. De leden van de fractie van de SP vragen verder welke reële en actieve activiteiten de staatssecretaris bedoelt, die niet onder het bereik van de CFC-regels zouden mogen vallen, hoe deze activiteiten kunnen worden geraakt door de CFC-regels en of andere lidstaten deze gevaren ook zien. De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de vormgeving van de CFC-regels zoals het kabinet die voor zich ziet. Vanwege hun onderlinge verwevenheid, beantwoord ik deze vragen gezamenlijk. Ik sta positief tegenover goede CFC-regels, omdat deze in aanvulling op een correcte toepassing van verrekenprijsregels uitholling van de belastinggrondslag door kunstmatige verschuivingen van winsten kunnen tegengaan. Misbruik moet dus worden

bestreden, maar reële bedrijfsactiviteiten mogen niet onnodig worden geraakt. Het is daarom belangrijk dat CFC regels gericht en proportioneel worden vormgegeven. Dat brengt tevens mee dat dubbele belasting dient te worden voorkomen of weggenomen, zo volgt ook uit het OESO-rapport inzake BEPS-actie 3 ("strengthening CFC rules").[30] Daarmee heb ik meteen een voorbeeld gegeven van een onderdeel waarop de CFC-regels in het richtlijnvoorstel nog kunnen worden verbeterd. In de CFC-regels die de Commissie heeft voorgesteld, is immers geen mechanisme ter voorkoming van dubbele belasting opgenomen. Dit zal wat mij betreft dus nog moeten worden uitgewerkt.

Een ander voorbeeld is dat de aan CFC-regels onderworpen soorten inkomsten op onderdelen nog nader zouden kunnen worden gepreciseerd. De leden van de fracties van de SP en GroenLinks vragen hiernaar. CFC-regels dienen als middel tegen het kunstmatig verschuiven van winsten naar laagbelastende jurisdicties. Wanneer inkomsten daarentegen voortvloeien uit reële bedrijfsactiviteiten (zogeheten actieve inkomsten) is uit de aard der zaak geen sprake van het kunstmatig verschuiven van winsten. Vandaar dat in het richtlijnvoorstel niet alle soorten inkomsten onder het bereik van de CFC-regels zijn gebracht. Niettemin lijkt enige nadere precisering van deze lijst van inkomsten niet overbodig. Zo zijn in het richtlijnvoorstel bijvoorbeeld ook inkomsten die verband houden met – reële – dienstverlening ("income from services") onder het toepassingsbereik gebracht. Het gevolg zou zijn dat de inkomsten die met dergelijke dienstverleningsactiviteiten worden verdiend onder omstandigheden bij de moedermaatschappij moeten worden belast, zelfs als in de dochter reële bedrijfsactiviteiten plaatsvinden. Dit zou dan in strijd zijn met het beginsel dat winsten moeten worden belast in het land waar de waarde wordt gecreëerd. Overigens moet worden bedacht dat vanwege het voorgestelde minimumstandaardkarakter van de richtlijn anti-belastingontwijking lidstaten in nationale CFC-regels ook 'strenger' mogen zijn, mits internationale verplichtingen, zoals in EU-situaties de verdragsvrijheden, in acht worden genomen. Het staat lidstaten in zoverre dus vrij niet in de richtlijn genoemde inkomsten eveneens onder CFC-regels te brengen.

Hybride mismatches
De leden van de fractie van de PvdA menen dat de bepalingen voor hybride mismatches ook moeten gelden in relatie tot derde landen. In het richtlijnvoorstel is de werkingssfeer van de anti-hybridebepaling beperkt tot intra-EU-situaties. In de overwegingen is gesteld dat de derde landendimensie nog moet worden onderzocht.[31] Daarbij is van belang dat in het richtlijnvoorstel het woonland de kwalificatie van het bronland moet volgen bij het wegnemen van de gevolgen van hybride mismatches (dubbele aftrek, of aftrek zonder dat de bate wordt belast). In het geval, echter, dat het woonland een derdeland is, werkt deze oplossing niet; een derde land is immers niet aan de richtlijn anti-belastingontwijking gebonden. Op welke wijze de gevolgen van hybride mismatches zouden moeten worden weggenomen – volgens de benadering van de Commissie, of langs andere wegen – wordt momenteel door de lidstaten besproken. Of en, zo ja, welke vervolgstappen er op het gebied van hybride mismatches nog zullen worden gezet – de leden van de fractie van D66 vragen hiernaar – is op dit moment dus nog niet bekend.

[30] Hoofdstuk 7, p. 65 e.v.
[31] Overweging 11.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of het mogelijk is om een dergelijke bepaling zo vorm te gegeven dat deze alleen in concernsituaties geldt om een conflict met het vrij verkeer van kapitaal te voorkomen. Een inschatting van de verenigbaarheid met het EU-recht is afhankelijk van de precieze vormgeving van een dergelijke bepaling alsmede van mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de jurisprudentie en is dus niet bij voorbaat te geven. Indien een dergelijke bepaling zou worden beperkt tot concernsituaties, dient deze bepaling te worden getoetst aan de vrijheid van vestiging. Nu deze niet geldt voor derde landen, kan een conflict met het EU-recht zo inderdaad worden voorkomen.

De leden van de fractie van D66 vragen of de OESO een reactie heeft gegeven op het feit dat de Commissie met het voorstel op het gebied van hybride mismatches afwijkt van de BEPS-uitkomsten op dit terrein. Mij is niet bekend dat het OESO-secretariaat op dit punt een officiële reactie heeft gegeven.

Overig
De leden van de fractie van de VVD vragen wat het kabinet doet om het behoud van banen en een goed vestigingsklimaat te bewerkstelligen. Ook willen deze leden weten wat het kabinet doet om de motie-Neppérus[32] uit te voeren. In die motie is verzocht een plan te ontwikkelen om het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat op een verantwoorde manier blijvend aantrekkelijk te houden. Tevens vragen deze leden hoe de budgettaire opbrengst van de te nemen maatregelen in het kader van ATAD wordt teruggesluisd naar het bedrijfsleven en hoe de motie-Neppérus c.s.[33] dan wordt uitgevoerd. Mede naar aanleiding van de genoemde motie-Neppérus is het kabinet aan zet om met een plan te komen om het vestigingsklimaat op een verantwoorde manier aantrekkelijk te houden, waardoor in ieder geval bestaande banen zo veel mogelijk behouden kunnen blijven. Gelet op genoemde motie is het streven van het kabinet om de reactie op de motie uiterlijk op Prinsjesdag 2016 aan te bieden aan uw Kamer. In die kabinetsreactie zal ook worden ingegaan op de wijze van terugsluis naar het bedrijfsleven van de budgettaire opbrengst van de te nemen maatregelen in het kader van ATAD. De uitvoering van de motie-Neppérus c.s. maakt dus deel uit van de kabinetsreactie op de motie-Neppérus, dit eveneens in reactie op een vraag van deze leden hierover.

De leden van de fractie van D66 vragen of in de brief die ik voorafgaand aan het algemeen overleg op 19 mei a.s. zal sturen, op hoofdlijnen kan ingaan op de parlementaire behandeling in de overige EU-lidstaten. Ik zal in deze brief ook ingaan op het krachtenveld binnen de EU, waar de parlementaire behandeling in de lidstaten deel van uitmaakt.

Zwarte lijst
De leden van de fractie van de PvdA vragen of er in EU-verband gesproken wordt over het opstellen van een zwarte lijst en de sancties die daarmee gepaard gaan. In het Pakket anti-belastingontwijking zit een voorstel van de Commissie over het opstellen van een zwarte lijst. Dit onderwerp is besproken tijdens de informele Ecofinraad op 22 en 23 april jl. Naar verwachting zal er naar aanleiding van deze bijeenkomst op ambtelijk niveau verder gesproken worden over dit onderwerp.

[32] Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 73.
[33] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2087.

Verder vragen de leden van de fractie van de PvdA of ik de mening deel dat de Panama Papers de noodzaak van een zwarte lijst en de bijbehorende sancties onderstrepen. Ook vragen de leden van de PvdA of het hebben van een lijst in combinatie met sancties het wegsluizen van geld een stuk onaantrekkelijker had gemaakt. De publicaties over de Panama Papers suggereren dat het daar vooral gaat om belastingfraude en witwassen. Een zwarte lijst kan een stimulerende werking hebben voor landen die op deze lijst staan, om zich te committeren aan de internationale standaarden. Hierbij zou ik willen refereren aan de Common Reporting Standard (hierna: CRS), de mondiale standaard voor het automatisch uitwisselen van financiële gegevens die door de OESO is ontwikkeld. Het is nog maar de vraag of een zwarte lijst in combinatie met sancties het wegsluizen van geld echt onaantrekkelijker maakt, omdat sancties meer gericht zijn tegen belastingontwijking dan tegen belastingfraude. De lijst zou wel goed kunnen werken tegen belastingfraude als deze gepaard gaat met flankerende maatregelen die inzetten op meer transparantie op het gebied van financiële gegevens en uiteindelijk belanghebbenden.

De leden van de fractie van de SP vragen wat Eurocommissaris Moscovici bedoelde met het opvoeren van de strijd tegen belastingontwijking. Om te beginnen is er al veel bereikt in de strijd tegen belastingontwijking. Zo is er een akkoord over het automatisch uitwisselen van rulings en country-by-country reporting tussen belastingdiensten. Verder wordt op dit moment in Brussel gesproken over het richtlijnvoorstel met maatregelen tegen belastingontwijking. Een openstaand onderwerp is nog de externe strategie voor effectieve belastingheffing waarvan het opstellen van een zogenaamde zwarte lijst de belangrijkste is. De Commissie heeft aangegeven te komen met criteria waaraan jurisdicties kunnen worden getoetst of deze niet-coöperatieve jurisdicties zijn of niet. Als gevolg van de Panama Papers heeft het Nederlandse EU-voorzitterschap besloten om dit onderwerp ad hoc op de agenda van de Informele Ecofinraad te zetten. Gedurende deze vergadering heeft de Commissie meer inzicht gegeven in de lopende initiatieven die Panama-structuren tegengaan.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen mij of ik achter het idee sta van een zwarte lijst. Verder vragen de leden van de fractie van D66 wat de inzet is van het kabinet richting de Commissie en andere lidstaten op het punt van een zwarte lijst en welke actie al is ondernomen. Zoals ik heb aangegeven in het BNC-fiche is het belangrijk dat een eventuele zwarte lijst eenduidige criteria hanteert aan de hand waarvan niet-coöperatieve jurisdicties kunnen worden geïdentificeerd. Deze criteria moeten aansluiten bij de criteria die de OESO en het Global Forum gebruiken bij de beoordeling van de jurisdicties op fiscale transparantie en gegevensuitwisseling. De G20 heeft de OESO gevraagd om voor de volgende G20-bijeenkomst op 23 en 24 juli objectieve criteria vast te stellen om niet-coöperatieve jurisdicties op het gebied van fiscale transparantie te identificeren. Het kabinet ziet de noodzaak om versneld binnen de EU over de aanpak van niet-coöperatieve jurisdicties te praten. Om deze reden heeft het Nederlandse voorzitterschap besloten om dit onderwerp ad hoc aan de Informele Ecofinraad toe te voegen.

Verder vragen de leden van de fractie van de SP welke landen de staatssecretaris op de lijst zou willen hebben. Hierbij denken de leden aan Panama en BVI (Britse Maagdeneilanden). Het is te vroeg om landen te noemen. Zoals ik al eerder heb

aangegeven, moeten eerst de criteria worden vastgesteld en worden toegepast voordat over wordt gegaan tot het aanwijzen van niet-coöperatieve jurisdicties.

De leden van de fractie van D66 vragen welke sancties het kabinet in EU-verband kansrijk acht. Het is op dit moment lastig in te schatten welke sancties dat zullen zijn, omdat we eerst het doel en de criteria moeten vaststellen. Wel is het van belang dat alle lidstaten deze sancties zullen toepassen. Ook is het van belang om naast discussie over sancties ook landen op positieve wijze te overtuigen om bijvoorbeeld op automatische wijze informatie uit te wisselen. Hierbij kan gedacht worden aan de CRS waarbij meer dan 50 jurisdicties als *early adopter* (net als Nederland) zich committeren aan het automatisch uitwisselen van informatie over bankgegevens.

Aanbeveling implementatie van maatregelen om misbruik van belasting verdragen tegen te gaan
De leden van de fractie van D66 vragen het kabinet naar de mogelijke overwegingen van de Commissie om alleen een *principal purpose test* (hierna: PPT) aan te bevelen. Blijkens het met redenen omklede advies dat de Commissie heeft uitgebracht inzake de Limitation on Benefits-bepaling in het belastingverdrag tussen Nederland en Japan is de Commissie van mening dat onderdelen van een dergelijke bepaling in strijd zijn met de vrijheid van vestiging.

Het kabinet deelt de mening van de Commissie niet nu het Hof van Justitie van de EU in het arrest-Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation,[34] de Limitation on Benefits-bepaling in het belastingverdrag tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk in overeenstemming met het EU-recht heeft bevonden.

In de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011[35] (hierna: NFV 2011) heeft mijn ambtsvoorganger de voor- en nadelen beschreven van de twee hoofdvarianten van antimisbruikbepalingen die treaty shopping tegengaan, de PPT en de Limitation on Benefits. Daarbij heeft hij aangegeven dat Nederland niet echt een voorkeur heeft. Ik heb in de kabinetsappreciatie van de uitkomsten van het BEPS-project ook aangegeven dat de keuze voor een antimisbruikbepaling wordt beïnvloed door de verdragspartner. [36] In de praktijk blijkt de Limitation on Benefits-bepaling door zijn ingewikkelde bepalingen veel verdragspartners af te schrikken. Er lijkt zich internationaal, zowel in multinationale fora als bij bilaterale onderhandelingen, een meerderheid af te tekenen die voorkeur heeft voor de PPT. Zo zijn in het kader van het project waarbij Nederland zijn verdragen met 23 ontwikkelingslanden probeert te voorzien van antimisbruikbepalingen inmiddels vier verdragen getekend,[37] waarbij in drie gevallen een (variant van de) PPT is opgenomen. Een goed beeld van het effect van antimisbruikbepalingen in verdragen is moeilijk te geven. Dat komt voornamelijk omdat geen inzicht bestaat in de preventieve werking ervan.

Publieke country-by-country reporting
De leden van de fractie van de PvdA verwijzen naar een conceptrichtlijn van de Commissie over country-by-country reporting. Zij vragen of ik me wil inspannen

[34] Arrest van 12 december 2006 in de zaak C-374/04.
[35] Kamerstukken II 2010/11, 25 087, nr. 7, bijlage.
[36] Kamerstukken II 2015/16, 25 087, nr. 112.
[37] Ethiopië, Zambia, Malawi en Kenia.

voor een publieke country-by-country verplichting die bedrijven die in Europa actief zijn, dwingt duidelijkheid te geven over hun activiteiten en belastingposities in afzonderlijke landen wereldwijd. Ook de leden van de fractie van de SP stellen diverse vragen over de publieke variant van country-by-country reporting. Tot slot vragen de leden van de fractie van GroenLinks naar de voortgang van de voorstellen voor publieke country-by-country reporting en vragen zij wat de reikwijdte van de vereiste rapportage wordt en wat de Nederlandse inzet hierbij is.

Het kabinet geeft volop steun aan internationale initiatieven ter bevordering van transparantie door middel van belastingrapportages. Daarnaast heeft het kabinet steeds het belang onderstreept om het impact assessment over publieke fiscale rapportage af te wachten, vanwege de mogelijk negatieve economische consequenties van publieke beschikbaarheid van deze informatie. De conceptrichtlijn over publieke fiscale rapportage waar de leden naar verwijzen, betreft niet het officiële voorstel van de Commissie, maar een uitgelekt conceptdocument. Op 12 april jl. heeft de Commissie het definitieve voorstel voor een richtlijn samen met het bijbehorende impact assessment gepresenteerd. Momenteel bereidt het kabinet het BNC-fiche voor waarin het de inzet ten aanzien van het voorstel zal verwoorden. Het kabinet ziet vragen van uw Kamer daarna met belangstelling tegemoet.

Daarnaast heeft het Europees Parlement een amendement over publieke fiscale rapportage aangenomen in het voorstel voor een richtlijn over aandeelhoudersbetrokkenheid. Over dat voorstel wordt momenteel in een triloog onderhandeld tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie.

Staatssteun
Naar het oordeel van de Commissie zou Nederland staatssteun hebben verleend aan Starbucks. De leden van de fractie van de PvdA vragen onder welke titel het vermeende voordeel zal worden teruggevorderd en vragen bovendien of er al is ingevorderd. Nederland is gehouden om, ondanks dat zij tegen het besluit van de Commissie in beroep is gegaan, het vermeende voordeel terug te vorderen. Er is geen specifieke wetgeving op het gebied van terugvordering van staatssteun. Daarom zal de terugvordering plaatsvinden op basis van fiscale wetgeving en in nauw overleg met de Commissie. Gelet op de geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen kan ik geen mededeling doen over de status van de terugvordering.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het kabinet ook de urgentie ziet van introductie van een wettelijke regeling omtrent de terugvordering van staatssteun. Verder vraagt deze fractie op welke termijn ik denk een nieuw wetsvoorstel naar uw Kamer te zullen sturen. Ook voor zover het terugvordering van via de fiscaliteit verleende staatssteun betreft, zijn de EU-lidstaten op grond van Europees recht gehouden tot effectieve terugvordering van verleende staatssteun. Dit betekent dat nationaal-rechtelijke termijnen buiten toepassing moeten blijven indien die termijnen ertoe leiden dat staatssteun niet effectief kan worden teruggevorderd. In die gevallen zullen de beperkende termijnen derhalve buiten toepassing blijven. Dientengevolge zal in de fiscaliteit verleende staatssteun kunnen en worden teruggevorderd. Voorgaande neemt niet weg dat de rechtszekerheid gediend zal zijn met een nationale wettelijke regeling waaruit voor begunstigden blijkt op welke manier de terugvordering geschiedt. De minister

van Economische Zaken heeft uw Kamer daarom op 14 november 2014 geïnformeerd dat het voorstel van wet uit 2008 zal worden vervangen door een nieuw voorstel van wet betreffende de terugvordering van staatssteun. Op dit moment wordt daar door de betrokken ministeries aan gewerkt. Het voornemen bestaat om dit nieuwe voorstel van wet in de loop van dit jaar in procedure te brengen.

Overig
De leden van de fractie van de PvdA maken zich zorgen over de doorlooptijd van bepaalde wetgeving. Zij vragen in het bijzonder naar voortgang van regelgeving voor een centraal aandeelhoudersregister, ten aanzien van het terugvorderen van staatssteun en ten aanzien van trustkantoren. Op dit moment wordt een register ontwikkeld met informatie over zogenoemde uiteindelijk belanghebbenden (*ultimate beneficial owners,* afgekort tot UBO's*).* Omdat dit register een Europese verplichting betreft, heeft dit prioriteit en wordt ontwikkeling van het wetsvoorstel voor het centraal aandeelhoudersregister aangehouden. Uw kamer is hierover geïnformeerd bij brief[38] van 10 februari 2016. De minister van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven dat de gedachtevorming over het centraal aandeelhoudersregister niet stopt. Gedurende de periode waarin het UBO-register wordt ontwikkeld, wordt geïnventariseerd waar het centraal aandeelhoudersregister meerwaarde kan hebben, zodat het UBO-register tijdig kan worden geïmplementeerd en we daarna voortvarend kunnen doorgaan met het centraal aandeelhoudersregister. Met betrekking tot de regelgeving voor trustkantoren wordt opgemerkt dat, zoals ook met de Kamer afgesproken, het streven is om voor de zomer conceptregelgeving ter consultatie aan te bieden. Ten aanzien van de terugvordering van staatssteun het volgende. Zoals ik hiervoor heb aangegeven heeft de minister van Economische Zaken uw Kamer op 14 november 2014 geïnformeerd dat het voorstel van wet uit 2008 zal worden vervangen door een nieuw voorstel van wet betreffende de terugvordering van staatssteun.[39] Op dit moment wordt daar door de betrokken ministeries aan gewerkt en het voornemen bestaat om dit nieuwe voorstel van wet in de loop van dit jaar in procedure te brengen.

De leden van de fractie van de SP vragen in te gaan op het begrip informeel kapitaalrulings, hoe vaak deze rulings voorkomen, onder welke omstandigheden deze kunnen worden afgegeven, of het juist is dat deze rulings inspelen op mismatches tussen belastingregimes en of hierdoor rente in mindering kan worden gebracht die niet is betaald. Zij vragen bovendien of het tegengaan van mismatches niet juist een doelstelling is van het BEPS-project van de OESO en hoe de OESO aankijkt tegen informeel kapitaalrulings en welke andere landen informeel kapitaalrulings afgeven. Ten slotte vragen de leden van de fractie van de SP waarom de Commissie heeft besloten de Belgische praktijk als illegaal te bestempelen en waarom dat niet besloten is ten aanzien van de Nederlandse informeel kapitaalrulings. Op basis van het arm's length-beginsel dient in Nederland een zakelijke beloning voor de uitgeoefende functies, gelopen risico's en gebruikte activa in de heffing te worden betrokken. Als een Nederlandse vennootschap louter op basis van aandeelhoudersmotieven een voordeel ontvangt, dus zonder enige tegenprestatie, dan dient volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad (sinds 1957) dit onzakelijke element geëlimineerd te worden bij het

[38] Kamerstukken II 2015/16, 31 477, nr. 10.
[39] Kamerstukken II 2014/15, Aanhangsel van de Handelingen, Aanhangselnummer 560.

vaststellen van het belastbaar bedrag in Nederland. Dit kan alleen indien er sprake is van bewustheid bij zowel de verstrekker als de ontvanger van het informeel kapitaal (dubbele bewustheid-criterium). Fiscaal wordt het voordeel van de dochter dan aangemerkt als een (informele) kapitaalstorting en niet als winst. Met andere woorden de fiscale winst wordt lager vastgesteld dan de commerciële winst. Indien derhalve een buitenlandse aandeelhouder aan haar Nederlandse dochtervennootschap bewust een renteloze lening verstrekt terwijl een onafhankelijke derde een zakelijke rente zou vragen van 3%, is dat een onzakelijk element dat op grond van de Nederlandse jurisprudentie moet worden geëlimineerd. Als gevolg daarvan is 3% rente aftrekbaar. Omdat de 3% in het andere land niet daadwerkelijk wordt ontvangen, wordt dit bij de Nederlandse vennootschap gezien als een informeel kapitaalstorting. De informeel kapitaaldoctrine is gebaseerd op het internationaal aanvaarde arm's length-beginsel van de OESO. Indien het andere land het zakelijkheidsbeginsel niet even consequent toepast, kan er echter mogelijk een mismatch ontstaan.

Rulings worden afgegeven binnen de kaders van wet, beleid en jurisprudentie. Indien aan alle voorwaarden wordt voldaan, kan een informeel kapitaalruling worden afgegeven. In een ruling, dus ook een informeel kapitaalruling is overigens opgenomen dat aan de buitenlandse belastingautoriteiten een juist en volledig beeld wordt gegeven van de activiteiten in Nederland en de fiscale behandeling daarvan in Nederland. Bovendien dienen beide partijen die bij de informeel kapitaalstorting betrokken zijn, zich bewust te zijn van de bevoordeling. Door het land van de aandeelhouder een volledig beeld te geven van de activiteiten en de fiscale behandeling daarvan in Nederland kan worden voorkomen dat een mismatch ontstaat. Bovendien is binnen het BEPS-project in het kader van transparantie besloten dat internationaal informatie over alle informeel kapitaalrulings zal worden uitgewisseld. Ook informatie over informeel kapitaalsituaties zonder ruling zullen worden uitgewisseld. Dat past binnen de doelstelling van het BEPS-project om mismatches tegen te gaan. Het aantal situaties van informeel kapitaal (met en zonder ruling) wordt niet systematisch bijgehouden.

Er zijn raakvlakken, maar met name ook belangrijke verschillen te onderkennen tussen de Belgische belastingregeling voor excess profits (overwinst) en de Nederlandse informeel kapitaaldoctrine. Aangezien het besluit van de Commissie inzake de Belgische excess profits-regeling nog niet gepubliceerd is, is het de Nederlandse regering niet voldoende bekend op welke basis de Commissie de regeling als (illegale) staatssteun beschouwt. Zodra het besluit gepubliceerd is, zullen de redenen hiervoor bekend worden. Staatssteunonderzoeken van de Commissie richten zich op individuele lidstaten. Zoals u bekend heeft de Commissie met betrekking tot Nederland een besluit genomen over de *Advance Pricing Agreement* (APA) die met Starbucks Manufacturing BV is overeengekomen. In België heeft de Commissie blijkbaar de excess profits-regeling onderzocht. Het is aan de Commissie om toezicht te houden op de staatssteunbepalingen van het Verdrag en te bepalen welke maatregelen in welke landen zij onderzoekt.

De leden van de fractie van de SP vragen wat de opvatting van de OESO-leden is over de Nederlandse praktijk van het afgeven van informeel kapitaalrulings. Tevens vragen ze welke andere landen deze mogelijkheid kennen. In het BEPS-rapport van actiepunt 5 "Countering Harmful Tax Practices More Effectively,

Taking into Account Transparency and Substance" noemt de OESO informeel kapitaalrulings als een van de categorieën rulings waarvoor afspraken zijn gemaakt over transparantie. De OESO concludeert dat een mogelijk gebrek aan transparantie de grootste zorg is bij informeel kapitaalregimes.[40] Daarom is er binnen de OESO afgesproken dat informatie zal worden uitgewisseld over alle gevallen waarin de winst is verlaagd en een informele kapitaalstorting is aangenomen. Ook Nederland zal die informatie uitwisselen. In dat licht vond de OESO het niet nodig deze regimes verder in beschouwing te nemen. Het OESO-secretariaat heeft onder andere aan de hand van vragenlijsten geïnventariseerd welk type rulings worden afgegeven. Mij is bekend dat bijvoorbeeld ook in Luxemburg een informeel kapitaalregime bestaat en dat in dit verband ook rulings worden afgegeven.

De leden van de PvdA fractie vragen naar de status van de afspraak tussen Nederland en Duitsland over het delen van rulings, hoeveel rulings van Duitsland zijn ontvangen en in hoeverre ook lagere overheden, zoals Länder onder deze afspraak vallen. Op 14 juli 2015 is tussen de ministers van Financiën van Duitsland en Nederland een Memorandum van Overeenstemming (hierna: MvO) gesloten inzake de intensivering van de spontane inlichtingenuitwisseling met betrekking tot grensoverschrijdende belastingafspraken met en beslissingen van de belastingdiensten. Het MvO is gebaseerd op artikel 9 van de Administratieve samenwerkingsrichtlijn. Ook rulings afgesloten door lagere overheden, zoals de Länder, met een potentieel grensoverschrijdend effect vallen onder de afspraak. In het MvO is een aantal rulings specifiek benoemd zoals voorafgaande verrekenprijsafspraken (APA's). Tot op heden zijn nog geen rulings ontvangen uit Duitsland. Wij blijven bij Duitsland aandringen op deze transparantie. Eind mei wordt op ambtelijk niveau een bilateraal overleg gehouden over de evaluatie van de toepassing van het MvO.

Het lid Van Vliet vraagt hoe het kabinet aankijkt tegen het unanimiteitsvereiste bij EU-besluiten over fiscale kwesties en een bevestiging dat het kabinet het verwerpen van de motie-Van Vliet[41] niet beschouwt als aanmoediging om het unanimiteitsvereiste bij EU-besluiten over fiscale kwesties ter discussie te stellen. Het unanimiteitsvereiste bij fiscale voorstellen staat voor het kabinet buiten twijfel. Het verwerpen van deze motie beschouwt het kabinet niet als teken dat uw Kamer het unanimiteitsvereiste ter discussie wil stellen.

Hoogachtend,
de staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes

[40] Rapport BEPS-rapport van actiepunt 5: "Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance" (oktober 2015), p. 65.
[41] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2091.