

## **Bijlage      Appreciatie van voorstellen in de initiatiefnota**

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

De initiatiefnota is opgedeeld in een aantal paragrafen, die elk doorgaans een of meer voorstellen tot maatregelen bevatten. In deze bijlage reageert het kabinet op elk van de voorstellen.

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

Voor de overzichtelijkheid is de paragraafnummering van de initiatiefnota aangehouden, evenals de volgorde waarin de maatregelen worden behandeld.

### **2.      Fiscale maatregelen**

Deze paragraaf bevat de kabinetsreactie op de voorstellen van de initiatiefnemers op het terrein van de vennootschapsbelasting (paragraaf 2.1), de dividendbelasting (paragraaf 2.2) en de inkomstenbelasting (paragraaf 2.3).

#### **2.1      Vennootschapsbelasting**

Voor de overzichtelijkheid zijn de voorstellen van de initiatiefnemers in deze paragraaf geletterd (A t/m K).

##### *A. Europese heffing op digitale diensten*

De initiatiefnemers roepen in de eerste plaats het kabinet op zich in Europees verband, bijvoorbeeld in de context van de discussie over nieuwe eigen middelen, proactief in te zetten voor een Europese heffing op digitale diensten. Deze EU-unilaterale maatregel gericht op grote technologiebedrijven zou volgens de initiatiefnemers voorbereid moeten worden voor het geval dat Pijler 1 niet door de Verenigde Staten wordt geïmplementeerd. In het akkoord op hoofdlijnen dat in het OESO/Inclusive Framework (IF) is gesloten tussen 137 landen over Pijlers 1 en 2,<sup>1</sup> is overeengekomen dat "alle digitale dienstenbelastingen en andere relevante vergelijkbare maatregelen" zullen worden ingetrokken voor alle bedrijven, en ook niet meer kunnen worden ingevoerd. Het uitgangspunt hierbij is wel dat een akkoord wordt bereikt over Pijler 1 in OESO/IF verband. Op dit moment zijn de onderhandelingen over Pijler 1 nog in volle gang. In het kader van de overeenstemming voor het Pijler 2-akkoord hebben de EU-lidstaten in de Europese Raad op 15 december in een verklaring<sup>2</sup> opgenomen dat in geval een akkoord op Pijler 1 uitblijft, de Europese Commissie met een richtlijnvoorstel moet komen in 2023. Verder is in de richtlijn over Pijler 2<sup>3</sup> expliciet opgenomen dat de Europese Commissie uiterlijk op 30 juni 2023 een verslag in zal dienen waarin de situatie wordt beoordeeld over de uitvoering van het bovenstaande akkoord op hoofdlijnen om de fiscale uitdagingen van de digitalisering van de economie aan te pakken. Indien passend kan de Europese Commissie dan een wetgevingsvoorstel doen om die fiscale uitdagingen aan te pakken als Pijler 1 niet is uitgevoerd.

De discussie over de introductie van nieuwe eigen middelen verloopt separaat van de discussie over de onderliggende beleidsvoorstellen waarop ze zijn gebaseerd.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25087, nr. 284.

<sup>2</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/60872/2022-12-15-euco-conclusions-en.pdf>.

<sup>3</sup> Artikel 57 "Evaluatie door de Commissie van de uitvoering van pijler", Richtlijn 2022/2523, van 14 december 2022, tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie.

De onderliggende beleidsvoorstellen bepalen voor een belangrijk deel de grondslag. Aangezien de onderhandelingen over Pijler 1 (het beleidsvoorstel) nog lopen, is het nog niet bekend wat de gevolgen zijn van het eigen middel dat hierop gebaseerd wordt. Ieder voorstel voor een nieuw eigen middel zal door het kabinet op haar eigen merites worden beoordeeld. Bij deze beoordeling spelen meerdere factoren een rol: het effect op de Nederlandse afdrachten aan de EU, de stabiliteit van de grondslagen, de uitvoerbaarheid en het effect op de voorspelbaarheid van de nationale afdracht. Uitgangspunt hierbij is dat een nieuw eigen middel in principe nationaal wordt geïncasseerd. Ook speelt de mogelijke bijdrage van een eigen middel aan Europese en nationale beleidsdoelstellingen een rol.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

#### *B. Scherp de definitie voor laagbelastende jurisdicties aan*

De initiatiefnemers stellen voor de definitie voor laagbelastende jurisdictie aan te scherpen in die zin dat de definitie van laagbelastende jurisdictie wordt gebaseerd op een effectief belastingtarief van 15%.

Het kabinet begrijpt de wens om aan de hand van het effectieve tarief te bepalen of sprake is van laagbelastende jurisdicties. Om de gevolgen voor de uitvoering en de administratieve lasten te beperken, is echter gekozen voor een benadering met een lijst van jurisdicties gebaseerd op het algemeen geldende statutaire tarief en de lijst van de Europese Unie van niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden. Het is namelijk uitermate complex te bepalen welke jurisdicties een laag effectief tarief hebben. Zo is het effectieve belastingtarief afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Het effectieve tarief kan dus verschillen per individuele belastingplichtige. Iedere individuele ontvanger zou daarom afzonderlijk moeten worden beoordeeld. Dit vergt erg veel van de uitvoering. Daarom is gekozen voor een statutaire tarieftoets.<sup>4</sup> Landen die een volgens internationale standaarden een schadelijk preferentieel regime kennen, worden in principe opgenomen op de EU-lijst van niet coöperatieve rechtsgebieden. Op die basis kwalificeren deze landen alsnog als een laagbelastende jurisdictie.<sup>5</sup>

In dit kader wijst het kabinet ook op de aangenomen EU-richtlijn over een minimumniveau van belastingheffing (Pijler 2).<sup>6</sup> Hiermee worden internationale afspraken geïmplementeerd die zijn gemaakt op OESO-niveau ten aanzien van modelvoorschriften ter bestrijding van mondiale grondslaguitholling (Pijler 2). Deze afspraken zorgen ervoor dat grote multinationals en omvangrijke binnenlandse groepen altijd effectief ten minste 15% aan winstbelasting betalen. Het doel van deze afspraken is tweeledig. In de eerste plaats beoogt het wetsvoorstel de prikkel voor bedrijven om winsten te verschuiven naar laagbelastende staten te verminderen. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel een ondergrens te stellen aan belastingconcurrentie tussen staten. Hiermee moet een race naar de bodem in de winstbelasting worden voorkomen en een gelijk spelveld worden gecreëerd voor internationaal opererende bedrijven. Zoals aangegeven biedt het kabinet het implementatiewetsvoorstel naar verwachting nog vóór de zomer aan uw Kamer aan.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 35305, nr. 6.

<sup>5</sup> Beantwoording van schriftelijke vragen naar aanleiding van de brief over het monitoren van de effecten van de aanpak van belastingontwijking, 2 november 2022, met kenmerk 2022-0000265198.

<sup>6</sup> Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022, tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie PbEU 2022, L 328/1.

#### *C. Innovatiebox afschaffen of versoberen*

De initiatiefnemers stellen voor om de innovatiebox in de vennootschapsbelasting af te schaffen of in ieder geval te versoberen. De innovatiebox wordt dit jaar geëvalueerd. Dit is aangekondigd in de evaluatie- en onderzoeksagenda van de Miljoenennota 2023<sup>7</sup>. De evaluatie zal plaatsvinden over de periode 2013-2019. Bij evaluaties van fiscale regelingen wordt het toetsingskader fiscale regelingen doorlopen en is de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van toepassing. Dit betekent onder meer dat de instrumentkeuze voor een fiscale regeling opnieuw tegen het licht zal worden gehouden, de doeltreffendheid en doelmatigheid zal worden onderzocht en zal worden bepaald of een horizonbepaling aan de orde is. Het kabinet heeft in de Startnota de begrotingsregels voor fiscale regelingen aangescherpt.<sup>8</sup> Hieruit volgt onder meer dat negatief geëvalueerde regelingen in principe aangepast of afgeschaft moeten worden. De uitkomsten van de evaluatie dit jaar deel ik met uw Kamer.

#### *D. Bronheffing op vergoedingen voor management en technische diensten*

De initiatiefnemers stellen voor om een bronheffing in te voeren op vergoedingen voor management en technische diensten betaald aan entiteiten in laagbelastende landen. Internationaal is het gebruikelijk dat bij het verlenen van technische diensten de dienstverlener in de belastingheffing wordt betrokken over het netto-inkomen dat met deze diensten wordt behaald in de staat waar de dienstverlener is gevestigd, omdat daar de waarde wordt gecreëerd. Een bronheffing op vergoedingen voor technische diensten of management zou haaks op dit principe staan. Daarnaast ziet het kabinet een vergoeding voor geleverde diensten niet als een vorm van (ongewenste) grondslaguitholling. In tegenstelling tot dividenden, interest en royalty's, worden vergoedingen voor technische diensten in het algemeen niet als passief inkomen aangemerkt, omdat de bron van deze vergoeding (de verrichte diensten) niet eenvoudig te verplaatsen is en de plaats waar deze vergoeding belast wordt daardoor lastig kunstmatig kan worden beïnvloed. Immers, het gaat bij technische dienstverlening om ondernemingsactiviteiten die feitelijk niet eenvoudig te verplaatsen zijn.

#### *E. Baby-bv's<sup>9</sup>*

De initiatiefnemers stellen voor om de mogelijkheid te verbieden om via het opzetten van zogenoemde baby-bv's erf- en schenkbelasting te ontwijken. In de Miljoenennota 2023<sup>10</sup> heeft het kabinet het aanpakken van opmerkelijke belastingconstructies en ondoelmatige fiscale regelingen aangekondigd. In dit kader onderzoekt het kabinet mogelijkheden voor nieuw beleid om constructies met baby-bv's, waarbij toekomstige schenk- of erfbelasting wordt voorkomen, aan te pakken. In de Voorjaarsnota 2023 wordt de eerste invulling van de aanpak van belastingconstructies gepresenteerd, die moet leiden tot een opbrengst van € 160 miljoen in 2024.

#### *F t/m K. Maatregelen Adviescommissie belastingheffing van multinationals*

Bij de hierna genoemde voorstellen (F t/m K) verwijzen de initiatiefnemers naar het rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals ("de Adviescommissie").<sup>11</sup> Tabel 3 geeft kort weer wat het kabinet heeft gedaan met

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 9, p. 93.

<sup>8</sup> Startnota Kabinet Rutte IV 2021/2022, nr. 1, p. 26 en p. 28-29.

<sup>9</sup> Deze maatregel is in de sfeer van de erf- en schenkbelasting.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36200, nrs. 1 en 2.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 623, blg-931167.

de aanbevelingen van de Adviescommissie. Voor sommige aanbevelingen geldt dat ze nauw samenhangen met het voorstel voor een minimumniveau aan winstbelasting (Pijler 2), waarvan ten tijde van het rapport van de Adviescommissie nog niet duidelijk was of er een internationaal akkoord over tot stand zou komen. Dat is inmiddels wel het geval, met een implementatiedatum van 1 januari 2024.

Directie Algemene Fiscale Politiek

Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

Over de meeste voorstellen van de initiatiefnemers die zijn genoemd door de Adviescommissie bestond binnen de Adviescommissie geen consensus over de wenselijkheid (voorstellen G t/m K hieronder). Dit waren de zogenoemde "aanvullende maatregelen". Het kabinet heeft niet al deze "aanvullende" maatregelen genomen. In het hiernavolgende deel zet het kabinet uiteen waarom het niet al deze maatregelen neemt of heeft genomen. Daarbij vindt het kabinet het evenwichtig om te benoemen dat het kabinet geen van de "compenserende" (lastenverlichtende) maatregelen heeft genomen die de Adviescommissie heeft opgenomen in het rapport. Het kabinet heeft daarentegen het hoge vennootschapsbelastingtarief vanaf 2022 verhoogd van 25 naar 25,8%.

Tabel 3: Aanbevelingen Adviescommissie belastingheffing van multinationals

Maatregel	P2 <sup>12</sup>	Actie kabinet
<b>Basisvariant</b>		
A1. Beperk verliesverrekening	Nee	Wet per 1 januari 2022
A2. Beperk aftrek aandeelhouderskosten	Nee	Zie voorstel F hieronder.
A3. Onderzoek aftrekbeperking royaltykosten	Nee	
A4. Gezamenlijk plafond aftrekbeperkingen	Nee	
A5. Maak CFC-regels effectiever	Ja	Implementatie Pijler 2
A6. Pas het arm's-lengthbeginsel niet toe bij mismatches	Nee	Wet per 1 januari 2022
A7. Afschrijvingsbeperking op vermogensbestanddelen die laagbelast zijn geweest	Ja	Implementatie Pijler 2
<b>Aanvullende maatregelen (grondslagverbredingen)</b> (geen consensus binnen Adviescommissie over de wenselijkheid)		
B1. Scherp de earningsstrippingmaatregel aan door de aftrekbare rente te verlagen van 30% naar 25% van de EBITDA	Nee	Wet per 1 januari 2022. Verder aangescherpt dan voorstel Adviescommissie, namelijk naar 20%.
B2. Aftrekbeperking deelnemingsrente (dichten 'Bosalgat')	Nee	Zie voorstel I hieronder.
B3. Aftrekbeperking uitbreiden naar royalty- en huurbetalingen (artikel 10a Wet Vpb)	Ja	Zie voorstel G hieronder.
B4. Aftrekbeperking laagbelaste betalingen binnen concern	Ja	Zie voorstel J hieronder.
B6. Niet-conditionele bronheffingen op rente en royalty's	Ja	Zie voorstel K hieronder.
B7. Open norm voor eigen vermogensis voor doorstroomvennootschappen	Nee	Zie voorstel H hieronder.
B8. Unilaterale digitale dienstenbelasting	Nee	Samenhang met Pijler 1 en voorstel A hierboven.
B9. Heffing die samenhangt met werkgelegenheid	Nee	Niet ingevoerd.
<b>Compenserende maatregelen (lastenverlichtingen bedrijfsleven)</b> (evenmin consensus binnen Adviescommissie over de wenselijkheid)		
C1. Verlaging tarief van de vennootschapsbelasting	Nee	Niet ingevoerd (tarief is verhoogd).
C2. Verlaging tarief voor de innovatiebox	Ja	Niet ingevoerd.
C3. Alternatieve beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling	Nee	Niet ingevoerd.
C4. Schrapen aftrekverbod op aan- en verkoopkosten van deelnemingen	Nee	Niet ingevoerd.

#### F. Aftrekbeperking op rente, aandeelhouderskosten, hoofdkantoorkosten en royalty's tot een maximumpercentage van de belastbare winst

De initiatiefnemers stellen voor om de aftrek van rente, aandeelhouderskosten, hoofdkantoorkosten en royalty's te beperken tot een maximumpercentage van de

<sup>12</sup> Deze kolom geeft weer of de maatregel een samenhang kent met Pijler 2.

belastbare winst. Dit voorstel komt voort uit het rapport van de Adviescommissie.<sup>13</sup>

**Directie Algemene Fiscale Politiek**

Ten aanzien van rente geldt dat Nederland al een generieke renteaftrekbeperking kent in de vorm van de earningsstrippingmaatregel. Deze maatregel begrenst – kort gezegd – de aftrek van rente tot maximaal 20% van het bruto bedrijfsresultaat.<sup>14</sup> Daarmee is Nederland strenger dan de eerste Europese anti-belastingontwikingsrichtlijn (ATAD1), die een grens van 30% van het bruto bedrijfsresultaat voorschrijft. Bovendien is de grens van 20% zelfs strenger dan de door de Adviescommissie voorgestelde “aanvullende maatregel” B1 om de grens van de earningsstrippingmaatregel te verlagen van (destijds) 30% naar 25%. Het kabinet heeft deze grens sinds 2022 verlaagd naar 20%. Daarmee behoort de Nederlandse earningsstrippingmaatregel tot een van de strengste van de EU. Nederland neemt daarmee nu al – zoals het CPB ook constateert<sup>15</sup> – een uitzonderingspositie in ten opzichte van andere EU-landen, hetgeen ook een negatief effect kan hebben op reële investeringen in Nederland.

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

Ten aanzien van aftrekbeperkingen op aandeelhouders-, hoofdkantoor- en royaltykosten heeft het kabinet vooronderzoek gedaan. Zoals eerder gemeld aan uw Kamer<sup>16</sup> concludeert het kabinet dat de onderzoeken naar deze aftrekbeperkingen niet worden voortgezet. Er spelen bij deze aftrekbeperkingen, en ook bij een eventuele implementatie van additionele renteaftrekbeperkingen, een groot aantal afbakenings- en definitievraagstukken, wat de onderzoeken zeer complex maakt en de toegevoegde waarde van de onderzoeken beperkt. Dit wordt nog vergroot doordat er weinig gegevens beschikbaar zijn. Gegevens over royaltybetalingen blijken bijvoorbeeld niet uit de aangifte vennootschapsbelasting. Deze afbakenings- en definitievraagstukken zouden zich ook vertalen naar zeer complexe aanvullende wetgeving in een reeds zeer complexe vennootschapsbelasting. Dit zou de uitvoerbaarheid niet ten goede komen voor zowel de Belastingdienst als belastingplichtigen.

Specifiek voor de aftrekbeperking op royalty's geldt bovendien dat er al meerdere maatregelen zijn genomen om belastingontwijking via royaltystromen tegen te gaan. Het gaat hierbij om de implementatie van de OESO BEPS-maatregelen, maar in het bijzonder bestaat op nationaal niveau inmiddels de conditionele bronheffing op renten en royalty's naar laagbelastende jurisdicties. Sinds het verschijnen van het rapport van de Adviescommissie is de stroom aan royalty's naar laagbelastende jurisdicties aanzienlijk afgenomen. In deze Kamerbrief noemde ik al dat de omvang van rente-, royalty-, en dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties is afgenomen van € 38,5 miljard in 2019 naar € 6 miljard in 2021. Deze daling is met name gelegen in de afname van royaltystromen naar laagbelastende jurisdicties, namelijk van € 32,5 miljard in 2019 naar € 0,3 miljard in 2021.<sup>17</sup> Daarmee lijken de bestaande maatregelen om belastingontwijking via royaltystromen aan te pakken al aanzienlijk effect te sorteren. Daar komt vanaf 2024 de implementatie van de EU-richtlijn voor een minimumniveau van belastingheffing (Pijler 2) bovenop.

<sup>13</sup> Zie maatregel A4 in het rapport van de Adviescommissie in combinatie met maatregelen A2 en/of A3: Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 623, blg-931167.

<sup>14</sup> Zie art. 15b Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

<sup>15</sup> CPB (2020), Kansrijk belastingbeleid, p. 98.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25087, nr. 294 en Kamerstukken II 2022/23, 25087, nr. 305.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25087, nr. 294, tabel 2.

Tot slot waren deze maatregelen door de Adviescommissie niet zozeer voorgesteld als maatregelen tegen belastingontwijking, maar om te komen tot een evenwichtiger heffing van multinationals. Sinds het verschijnen van het rapport heeft het kabinet nog andere maatregelen genomen die niet waren voorzien bij het verschijnen van het rapport, en die ook leiden tot een hogere heffing van vennootschapsbelasting bij multinationals. Denk bijvoorbeeld aan de hiervoor genoemde aanscherping van de grens in de earningsstrippingmaatregel van 30 naar 20% van het bruto bedrijfsresultaat.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

Het kabinet is daarom geen voorstander van het voorstel van de initiatiefnemers. De noodzaak van deze aanvullende maatregelen is gezien de positieve effecten van bestaande maatregelen tegen royaltystromen niet evident. Bovendien moeten de effecten van andere maatregelen tegen belastingontwijking nog blijken uit de jaarlijkse monitoring die ik in oktober van elk jaar met uw Kamer deel. Bij het nemen van aanvullende unilaterale maatregelen bestaat het risico dat belastingontwijking zich vooral verplaatst. Ook zijn de voorgestelde maatregelen zodanig grofmazig dat deze niet uitsluitend ontwijkende structuren raken. Dat betekent dat de voorstellen een negatief effect hebben op reële investeringen in Nederland, wat ook de Adviescommissie onderkent. Het kabinet meent dat de resterende risico's van kunstmatige winstverschuiving het meest effectief kunnen worden aangepakt in een zo groot mogelijk internationaal verband. In dat kader zijn inmiddels belangrijke stappen gezet met Pijler 2. Zoals hiervoor al genoemd zal het wetsvoorstel waarmee de Pijler 2-maatregelen worden geïmplementeerd naar verwachting voor de zomer aan uw Kamer worden aangeboden. De invoering van de minimumbelasting vermindert de prikkel voor bedrijven om winst te verschuiven naar laagbelastende jurisdicties, en daarmee ook de mogelijkheden om door middel van royaltystromen belasting te ontwijken. Daarnaast stelt Pijler 2 een ondergrens aan belastingconcurrentie tussen landen, wat een gelijkjer speelveld bevordert voor internationaal opererende bedrijven.

#### *G. Aftrekbepanking op rente uitbreiden naar royalty's en huurbetalingen*

De initiatiefnemers stellen voor om de specifieke aftrekbepanking van rente in de vennootschapsbelasting uit te breiden naar royalty's en huurbetalingen als onderdeel van de implementatie van de minimumbelasting. Dit is een maatregel die de Adviescommissie ook heeft genoemd. Binnen de Adviescommissie bestond geen consensus over de wenselijkheid van deze maatregel.<sup>18</sup> De voorgestelde maatregel ligt in het verlengde van de afspraken in internationaal verband om een minimumniveau van belastingheffing te waarborgen (Pijler 2). Nederland implementeert die afspraken op basis van de EU-richtlijn. Zoals hiervoor aangegeven meent het kabinet dat de resterende risico's van kunstmatige winstverschuiving het meest effectief kunnen worden aangepakt in een zo groot mogelijk internationaal verband. Ook heb ik al genoemd dat er reeds meerdere maatregelen zijn genomen die belastingontwijking via royaltystromen aanpakken. Het kabinet acht het niet raadzaam om eenzijdig deze additionele maatregel te nemen. De Adviescommissie adviseerde een zekere terughoudendheid met het nemen van additionele unilaterale maatregelen; in ieder geval totdat meer gegevens beschikbaar zijn en meer inzicht is verkregen in de belastingafdracht van multinationals en in de effecten van alle maatregelen die reeds zijn genomen. Gezien de positieve effecten van bestaande maatregelen tegen royaltystromen is de noodzaak van het nemen van deze aanvullende maatregel niet evident.

---

<sup>18</sup> Zie maatregel B3 in het rapport van de Adviescommissie: Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 623, blg-931167.

#### *H. Open norm voor de vermogens bij doorstromers*

De initiatiefnemers stellen voor om te zorgen voor een open norm voor de vermogens bij doorstromers. Dit voorstel sluit aan bij de aanbeveling van de Commissie doorstroomvennootschappen die – kort gezegd- aanbeveelt om de zogenoemde safe-harbour in artikel 8c van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) voor vennootschappen waar rente door stroomt te schrappen. Op basis van deze safe-harbour wordt een rentedoorstroomer die onder het toepassingsbereik van artikel 8c Wet Vpb 1969 valt, geacht een reëel risico te lopen ter zake van zijn samenhangende geldleningen indien het eigen vermogen van die rentedoorstroomer het laagste van 1% van het bedrag van de uitstaande geldleningen bedraagt of € 2.000.000. De commissie beveelt aan om, in plaats van deze safe-harbour, op basis van de feiten en omstandigheden van het geval te beoordelen of sprake is van een reëel risico (open norm). Daarmee wordt aangesloten bij een meer economische benadering. Dat maakt het voor doorstroomvennootschappen minder aantrekkelijk om zich in Nederland te vestigen. Daarbij is deze aanbeveling ook in lijn met het rapport van de Adviescommissie, hoewel er binnen de Adviescommissie geen consensus was over de wenselijkheid van deze maatregel.<sup>19</sup> In dat kader stelt de Adviescommissie voor om “het passend eigen vermogen” als bedoeld in artikel 8c, tweede lid, Wet Vpb 1969 te vervangen door een open norm.

Het kabinet zal, zoals ook aangegeven in de reactie op de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen<sup>20</sup>, in de komende periode bezien of, en zo ja, op welke wijze een open norm kan worden geïntroduceerd in artikel 8c Wet Vpb 1969. Bij de eventuele introductie van een open norm zal ook aandacht moeten worden besteed aan de vormgeving, uitvoerbaarheid, inpasbaarheid en budgettaire gevolgen. Het kabinet komt hierop naar verwachting in het voorjaar terug bij uw Kamer.

#### *I. Aftrekbeperking deelnemingskosten (Bosalgat)*

De initiatiefnemers stellen voor om het zogenoemde Bosalgat te dichten, waardoor de aftrek van deelnemingskosten beperkt wordt. Dit is ook een maatregel waarvan binnen de Adviescommissie geen consensus bestond over de wenselijkheid.<sup>21</sup> Met de invoering van een generieke renteaftrekbeperking (earningsstrippingmaatregel) in de vennootschapsbelasting in 2019 zijn enkele specifieke renteaftrekbeperkingen afgeschaft, waaronder een specifieke renteaftrekbeperking die zich richtte tegen de aftrek van rente die samenhangt met de aankoop van deelnemingen (het zogenoemde Bosalgat). Het afschaffen van enkele specifieke renteaftrekbeperkingen en invoeren van een generieke renteaftrekbeperking zorgde voor een meer robuust systeem van renteaftrekbeperkingen en is daarmee voor zowel de Belastingdienst als belastingplichtigen beter uitvoerbaar. Bovendien heeft het kabinet, zoals hiervoor al aangegeven, de Nederlandse earningsstrippingmaatregel aanzienlijk strenger vormgegeven dan hetgeen ATAD1 als minimum vereist. Zo is de drempel – ten opzichte van de minimumnorm uit ATAD1 – verlaagd van € 3 miljoen naar € 1 miljoen en is de earningsstrippingmaatregel niet voorzien van een zogenoemde groepsuitzondering of een uitzondering voor zogenoemde ‘stand alone’-entiteiten. Bovendien heeft Nederland, zoals hiervoor al aangegeven, de

<sup>19</sup> Zie maatregel B7 in het rapport van de Adviescommissie: Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 623, blg-931167.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2022/23, 25087, nr. 305.

<sup>21</sup> Zie maatregel B2 in het rapport van de Adviescommissie: Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 623, blg-931167.

earningsstrippingmaatregel vanaf 2022 nog verder aangescherpt door het aftrekpercentage te verlagen van 30% naar 20% van het brutobedrijfsresultaat. Het kabinet ziet op dit moment daarom geen aanleiding voor de invoering van een nieuwe specifieke renteaftrekbeperking.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

#### *J. Aftrekbeperking op betalingen binnen concern die in andere landen onvoldoende belast zijn*

De initiatiefnemers stellen voor om de aftrekbaarheid van betalingen binnen concern die in andere landen onvoldoende belast zijn te beperken, voor zover niet reeds onderdeel van Europese implementatie van Pijler 2. Dit is een maatregel die de Adviescommissie ook heeft genoemd. Binnen de Adviescommissie bestond geen consensus over de wenselijkheid van deze maatregel.<sup>22</sup> Deze maatregel toont zeer sterke samenhang met de afspraken die in internationaal verband gesloten zijn om een minimumniveau van belastingheffing te waarborgen (Pijler 2). De samenhang is met name zo sterk omdat het effectieve tarief onder Pijler 2 – kort gezegd – moet worden berekend per staat. Deze uitkomst was bij het verschijnen van het rapport van de Adviescommissie nog niet bekend. Het kabinet meent daarom dat het voorstel van de initiatiefnemers wordt ondervangen door de implementatie van Pijler 2 zoals dat uiteindelijk vorm heeft gekregen in de EU-richtlijn, dat een aanvullende nationale maatregel geen meerwaarde meer heeft.

#### *K. Niet-conditionele bronheffing op rente en royalty's*

De initiatiefnemers stellen voor om een niet-conditionele bronheffing op rente en royalty's te introduceren. Met de invoering van de Wet bronbelasting 2021 (die per 1 januari 2021 in werking is getreden) en de Wet invoering conditionele bronbelasting op dividenden (die per 1 januari 2024 in werking treedt) zijn belangrijke stappen in de strijd tegen belastingontwijking gezet. Bij de invoering van de wet is ervoor gekozen een bronbelasting in te voeren die enkel ziet op rente-, royalty en dividendbetalingen naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties. Hiermee wordt gewaarborgd dat kapitaalstromen naar jurisdicties die daar voldoende worden belast, niet onnodig worden belemmerd. Een bronbelasting op betalingen naar dergelijke jurisdicties (die voldoende belasten) en in niet-gelieerde verhoudingen zou namelijk leiden tot dubbele belastingheffing en een verhoging van de administratieve lasten, wat het investeringsklimaat kan schaden.<sup>23</sup>

In dit kader wordt ook gewezen op het eindrapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals. De Adviescommissie heeft de niet-conditionele bronheffing op renten en royalty's opgenomen als bij de maatregelen waarover binnen de commissie geen consensus bestond over de wenselijkheid.<sup>24</sup> Deze maatregel zou een aanzienlijke uitbreiding zijn en het karakter van de wet wijzigen. Door de maatregel zou immers ook heffing plaatsvinden in gevallen waarbij de stromen in het ontvangende land voldoende worden belast. Ook de Adviescommissie constateert dat deze maatregel een negatief effect zou hebben voor de reële investeringen in Nederland.

<sup>22</sup> Zie maatregel B4 in het rapport van de Adviescommissie: Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 623, blg-931167.

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 35305, nr. 6, blz. 3.

<sup>24</sup> Zie maatregel B6 in het rapport van de Adviescommissie: Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 623, blg-931167.



Daarnaast is het kabinet – zoals eerder opgemerkt – van mening dat de resterende risico's van kunstmatige winstverschuiving, het meest effectief kunnen worden aangepakt in een zo groot mogelijk internationaal verband. Ik verwijs naar de hiervoor genoemde belangrijke stappen die op dat gebied zijn en worden gezet.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

Overigens kent de Nederlandse wet voor dividenden al een niet-conditionele heffing in de vorm van een dividendbelasting. Deze wordt in beginsel geheven van aandeelhouders over de opbrengsten die zij behalen uit aandelen in een Nederlandse vennootschap.<sup>25</sup>

Gelet op al het voorgaande, ziet het kabinet op dit moment geen aanleiding om de bronbelasting uit te breiden.

## **2.2 Dividendbelasting**

### *Terugdraaien inhoudingsvrijstelling in de dividendbelasting (2018)*

De initiatiefnemers stellen voor om de in 2018 ingevoerde uitbreiding van de inhoudingsvrijstelling terug te draaien omdat deze vrijstelling primair ten goede komt van buitenlandse aandeelhouders. Als onderdeel van het Belastingplan 2018 is de inhoudingsvrijstelling in deelnemingsverhoudingen uitgebreid.<sup>26</sup> Deze inhoudingsvrijstelling houdt in dat inhouding van dividendbelasting achterwege blijft in situaties dat dividenden bij de aandeelhouder onder de deelnemingsvrijstelling in de vennootschapsbelasting zouden vallen. Deze vrijstelling gold tot 2018 ten aanzien van dividenduitkeringen binnen binnenlandse (nationale) deelnemingsverhoudingen als ook voor deelnemingsverhoudingen binnen de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte. Per 1 januari 2018 is deze inhoudingsvrijstelling uitgebreid in die zin dat ook deelnemingsdividenden naar aandeelhouders in derde landen waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten dat voorziet in een dividendbepaling vrijgesteld zijn van dividendbelasting. Het kabinet acht deze uitbreiding om meerdere redenen gerechtvaardigd.

Het kabinet hanteert het uitgangspunt om geen dividendbelasting te heffen in deelnemingsverhoudingen. Hiermee wordt bereikt dat winst belast wordt waar waarde is gecreëerd. Hiervoor moet wel sprake zijn van een ondernemingsketen. Hierbij moet immers worden voorkomen dat onvoorwaardelijk een onbelaste doorstroom van dividenden via Nederland naar een ander land plaatsvindt.<sup>27</sup> Dit uitgangspunt wordt ook internationaal breed gedragen. Binnen de EU is dit tot uitdrukking gebracht in de Moeder-dochterrichtlijn.<sup>28</sup> Ook in bilaterale verhoudingen voorzien veel belastingverdragen in het beperken of geheel achterwege blijven van bronbelasting over deelnemingsdividenden. Het Nederlandse verdragsbeleid is er ook op gericht in belastingverdragen een uitsluitende woonstaatheffing voor deelnemingsdividenden overeen te komen. Dit streven wordt door Nederland echter niet altijd (ten volle) gerealiseerd. Voor

<sup>25</sup> Beantwoording van schriftelijke vragen naar aanleiding van de brief over het monitoren van de effecten van de aanpak van belastingontwijking, 2 november 2022, met kenmerk 2022-0000265198.

<sup>26</sup> Wet inhoudingsplicht houdstercoöperatie en uitbreiding inhoudingsvrijstelling, Stb. 2017, 520.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2016/2017, 25087, nr. 131, blz. 2.

<sup>28</sup> Richtlijn 2011/96/EU van de Raad van 30 november 2011 betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten (PbEU 2011, L 345).

dividendstromen die Nederland verlaten blijven bovenstaande argumenten echter even relevant en heeft Nederland zelf in de hand daar wat aan te doen. Daarom is de inhoudingsvrijstelling uitgebreid richting derde landen.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

Naast beleidsmatige redenen is er ook een belangrijke juridische overweging om de inhoudingsvrijstelling, zoals deze thans is vormgegeven, te handhaven. Zoals hiervoor is opgemerkt gold de inhoudingsvrijstelling tot 2018 ten aanzien van dividenuitkeringen binnen binnenlandse (nationale) deelnemingsverhoudingen als ook voor deelnemingsverhoudingen binnen de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte. Tot 2018 maakte het fiscale stelsel daarmee onderscheid richting derde landen (geen inhoudingsvrijstelling). Dit onderscheid was op grond van artikel 64 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de zogenoemde standstillbepaling, toegestaan. De standstillbepaling regelt dat een lidstaat van de EU bepaalde beperkingen van de vrijheid van kapitaalverkeer met derde landen mag handhaven als die beperkingen al bestonden op 31 december 1993 (Verdrag van Maastricht waarin vrijheid van kapitaalverkeer met derde landen is opgenomen). Met betrekking tot kapitaalvennootschappen kon Nederland dus tot 2018 een beroep doen op de standstillbepaling omdat het onderscheid ten aanzien van kapitaalvennootschappen in Nederland (wel inhoudingsvrijstelling) en kapitaalvennootschappen in derde landen (geen inhoudingsvrijstelling) al bestond op 31 december 1993. Door de uitbreiding van de inhoudingsvrijstelling in 2018 kan Nederland zich echter niet langer meer beroepen op de standstillbepaling. In derde landen gevestigde aandeelhouders van kapitaalvennootschappen kunnen zich in een gelijke situatie bevinden met aandeelhouders die gevestigd zijn in Nederland. De aandeelhouders in derde landen kunnen in dat geval een beroep doen op de vrijheid van kapitaalverkeer. De inhoudingsvrijstelling in de dividendbelasting kan daarom niet beperkt worden tot Nederland en de EU/EER, zoals dit gold tot 1 januari 2018, maar moet ook blijven gelden richting derde landen.

Het kabinet hecht er tot slot belang aan om op te merken dat de uitbreiding van de inhoudingsvrijstelling richting derde landen niet ongelimiteerd is vormgegeven. De uitbreiding is beperkt tot bepaalde verdragslanden. Daarnaast is voorzien in een adequate regeling voor de bestrijding van misbruik. De inhoudingsvrijstelling is niet van toepassing als het belang wordt gehouden met als hoofddoel of een van de hoofddoelen om de heffing van dividendbelasting bij een ander te ontgaan (subjectieve toets) en sprake is van een kunstmatige constructie of transactie (objectieve toets).<sup>29</sup>

#### *Versobering van de vrijstelling in de dividendbelasting voor de inkoop van eigen aandelen*

De initiatiefnemers stellen voor de vrijstelling voor de inkoop van dividenden te versoberen en verwijzen daarmee naar een amendement van de leden Maatoug (GroenLinks) en Nijboer (PvdA).

Uitgangspunt in de dividendbelasting is dat de inkoop van eigen aandelen voor de aandeelhouder een belaste opbrengst vormt voor zover de inkoopprijs het gemiddeld op de desbetreffende aandelen gestorte bedrag te boven gaat. Voor bepaalde situaties bevat de wet echter een vrijstelling.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2017/18, nr. 34788, nr. 3.

Op dit moment loopt er al een uitgebreid onderzoek naar de inkoopfaciliteit voor beursfondsen in de dividendbelasting. Dit onderzoek is opgestart naar aanleiding van een in oktober 2022 aangenomen motie van de leden Van Weyenberg en Nijboer.<sup>30</sup> In deze motie wordt de regering gevraagd om de fiscale behandeling van de inkoop van eigen aandelen kritisch tegen het licht te houden. De Kamer zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2023 een brief ontvangen met de uitkomsten van dit onderzoek, waarbij onder meer zal worden ingegaan op doel en nut van de inkoopfaciliteit, de redenen voor inkoop, de knelpunten van de huidige inkoopfaciliteit en het vestigingsklimaat. Omdat het voorstel van de initiatiefnemers raakt aan het onderwerp van dit onderzoek, is het kabinet van mening dat het opportuun is de uitkomst van dit onderzoek af te wachten.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

*Dividendstripping: voortvarend aan de slag met de uitwerking van maatregelen*

De initiatiefnemers willen het kabinet verzoeken voortvarend aan de slag te gaan met de uitwerking van maatregelen tegen dividendstripping. Het kabinet acht de aanpak van dividendstripping wenselijk. Dit wordt ook ondersteund door uw Kamer die meerdere keren aandacht heeft gevraagd voor dit onderwerp.

Het vorige kabinet heeft in een brief van 3 december 2018 aangekondigd te zullen onderzoeken of dividendstripping binnen het bestek van de huidige nationale regels voldoende kan worden aangepakt.<sup>31</sup> Met het oog daarop heeft de Belastingdienst vervolgens een onderzoek gedaan naar de hoofdvormen van dividendstripping die in de praktijk voorkomen. Daarbij is ook aandacht besteed aan de complexiteit die schuilt in de aanpak van dividendstripping.

Vervolgens is samen met de Belastingdienst een aantal alternatieven om de aanpak van dividendstripping te versterken in kaart gebracht. Uit dat onderzoek volgt dat de mate van doeltreffendheid van een maatregel en de impact daarvan op de praktijk verschilt per alternatief. Om die reden, maar ook om de betrokken partijen en overige belangstellenden ruimte te bieden om – binnen de gestelde randvoorwaarden – de aangedragen alternatieven tot versterking van de aanpak van dividendstripping te beoordelen en eventuele andere varianten naar voren te brengen, is op 15 december 2021 een openbare internetconsultatie gestart. Deze internetconsultatie is op 26 januari 2022 gesloten.

Op 15 juli 2022 is een brief naar uw Kamer verzonden inzake de versterking van de aanpak van dividendstripping.<sup>32</sup> In deze brief zijn de uitkomsten van de internetconsultatie, de fiscale mogelijkheden om de aanpak van dividendstripping verder te versterken en de voor- en nadelen van elke geconsulteerde oplossingsrichting besproken. In de brief is opgemerkt dat nader onderzoek zal worden gedaan en zal worden beoordeeld hoe de maatregelen uitgewerkt kunnen worden in een wetsvoorstel. De Kamerbrief is tijdens het commissiedebat Internationale Fiscaliteit van 25 januari 2023 besproken. Tijdens dit debat is aangekondigd om per 1 januari 2024 maatregelen te nemen die de positie van de Belastingdienst bij het aanpakken van dividendstripping versterken.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2022/23, nr. 86.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2018/19, 25 087, nr. 225.  
2021, Kamerstukken II, 2021/22, 35 925 IX, nr. 4.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25087, nr. 295.

## 2.3 Inkomstenbelasting (box 1 en 2)<sup>33</sup>

Directie Algemene Fiscale  
Politiek

Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.

*Neem maatregelen uit initiatiefwet box 2 (Kamerstuknummer 36128) over*

De initiatiefnemers stellen voor om de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) in de erf- en schenkbelasting te versoberen en de doorschuifregeling (DSR) in de inkomstenbelasting af te schaffen. Deze fiscale regelingen die zijn gericht op bedrijfsopvolging zijn in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Financiën door het Centraal Planbureau (CPB) in 2022 geëvalueerd. Op 9 december 2022 heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat mede namens mij de kabinetsreactie op deze evaluatie aan uw Kamer gestuurd.<sup>34</sup> In deze kabinetsreactie is aangekondigd dat het kabinet dit voorjaar onderzoekt of en welke aanpassingen van de BOR wenselijk zijn en welke maatregelen onderdeel uitmaken van de door het kabinet gekozen aanpak om te komen tot verbeteringen van de BOR en de DSR. Uw Kamer wordt uiterlijk eind juni 2023 nader geïnformeerd over de exacte uitkomsten van dit onderzoek waarbij ook wordt ingegaan op de door de Kamer aanvaarde moties over de fiscale behandeling van bedrijfsoverdrachten.

*Beperking lenen bij de eigen vennootschap tot € 17.500*

De initiatiefnemers stellen voor om het lenen bij de eigen vennootschap te beperken tot een bedrag van € 17.500 en hierop geen uitzondering te maken voor leningen ten behoeve van de eigen woning. Als argumenten noemen de initiatiefnemers dat lenen bij de eigen vennootschap geen economisch doel dient en uitstel van belastingheffing in de hand werkt. Met de Wet excessief lenen bij eigen vennootschap die op 1 januari 2023 in werking is getreden pakt het kabinet bovenmatig lenen bij de eigen vennootschap aan. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord gekozen voor de grens van € 700.000.

*Voorstellen tegen 'boxhoppen'*

De initiatiefnemers stellen voor maatregelen te nemen om de box 2-tarieven of vennootschapsbelasting (Vpb)-tarieven te verhogen teneinde het verschil in belastingdruk tussen box 1 en 2 weg te nemen en zo het 'hoppen' tussen boxen tegen te gaan. Het kabinet heeft in het Belastingplan 2023 een pakket aan maatregelen genomen om het verschil in belastingdruk tussen box 1 en box 2 aan te pakken. Dit gebeurt andere door het verlagen van de zelfstandigenaftrek, de introductie van de twee schijven in box 2, het verlagen van de schijfgrens in de Vpb en het verhogen van het lage Vpb-tarief van 15% naar 19%. Door deze maatregelen komt in 2024 het marginale toptarief van een ondernemer in box 1 uit op 44,33%. Dit is vrijwel gelijk aan het gecombineerde tarief van de Vpb (19%) en box 2 (31%) bij een winst lager dan € 200.000, namelijk 44,11%. Bij een hogere winst komt het gecombineerde tarief van Vpb en box 2 hoger uit, namelijk op 48,8%. Daarnaast zal het nieuwe box 3-stelsel op basis van werkelijk rendement bijdragen aan het verminderen van het zogenoemde boxhoppen. Het kabinet vindt dat hiermee belangrijke stappen zijn gezet. Daarnaast volgen er nog evaluaties van de ondernemersregelingen (in 2023) en het lage tarief in de Vpb (in 2024).

<sup>33</sup> Deze paragraaf bevat ook maatregelen in de sfeer van de erf- en schenkbelasting.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 525.

### 3. Fiscale transparantie en integriteit

Directie Algemene Fiscale  
Politiek

#### 3.1 Verbod op de trustsector

Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.

De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen met een verzoek aan de regering tot het uitwerken van de juridische mogelijkheden van een verbod op de trustsector.

Allereerst wijst het kabinet de initiatiefnemers op bijlage A van het rapport 'De toekomst van de trustsector' dat op 7 oktober 2022 tezamen met een kabinetsreactie met uw Kamer is gedeeld.<sup>35</sup> Bijlage A is een juridische analyse van een verbod op trustdienstverlening. Het rapport De toekomst van de trustsector is één van de actiepunten uit de kabinetsreactie op het rapport uit 2021 over illegale trustdienstverlening. Expliciet onderdeel hiervan was het onderzoeken van een mogelijk verbod van de trustsector.<sup>36</sup>

De onderzoekers concludeerden in het rapport over de toekomst van de trustsector onder meer dat een verbod op trustdienstverlening niet efficiënt en doelmatig is ter beheersing van de integriteitsrisico's. De Commissie doorstroomvennootschappen trok in haar rapport van 3 oktober 2021 reeds een vergelijkbare conclusie.<sup>37</sup> Onderdeel hiervan was dat trustkantoren een poortwachtersfunctie hebben die essentieel is ter voorkoming van witwassen of financieren van terrorisme. Bij het verbieden van trustdienstverlening zou – zo lang de vraag naar trustdiensten blijft bestaan – er een verschuiving kunnen ontstaan naar de illegaliteit. Bovendien gaat de poortwachtersfunctie verloren. Gelet op de conclusies van de onderzoekers heeft het kabinet in de kabinetsreactie op het rapport over de toekomst van de trustsector geen verbod voorgesteld. Wel zijn aanvullende maatregelen aangekondigd, gericht op het vergroten van transparantie van de trustsector en het tegengaan van 'trustshoppen.' Deze maatregelen komen bovenop de maatregelen aangekondigd na het rapport over illegale trustdienstverlening.<sup>38</sup> Daarbij is reeds in 2018 de Wet toezicht trustkantoren herzien. Nederland kent gelet op het voorgaande een uitzonderlijk streng wettelijk kader ten aanzien van de trustsector, ook in EU-perspectief bezien.

De initiatiefnemers onderschrijven de conclusie van het SEO-onderzoek, maar stellen tegelijkertijd dat de trustsector verboden moet worden vanwege de geringe maatschappelijke en economische meerwaarde, alsmede de morele bezwaren tegen deze sector. Het is van belang op te merken dat de vraag naar doorstroom via Nederland hoofdzakelijk gelegen is in andere factoren, zoals de (historisch) fiscale aantrekkelijkheid van Nederland. Hierop zijn de afgelopen jaren al vele maatregelen genomen (zie deze Kamerbrief). Hoewel nog steeds fiscaal gedreven, constateren de onderzoekers daartegenover een verschuivende vraag naar trustdienstverlening door internationale bedrijven met operationele structuren. Dit zijn bedrijven die wel bedrijfsactiviteiten in Nederland ontplooien. Daarbij geldt in algemene zin dat er meer (financiële) dienstverleners zijn die in het opzetten van (al dan niet fiscaal gedreven) structuren een faciliterende rol spelen. Voorts is het kabinet van oordeel dat de (al dan niet betrekkelijke) maatschappelijke en economische meerwaarde van deze sector, alsmede de

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2022/23, 32545 nr. 180.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32545 nr. 144.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25087, nr. 286, blg-1007733.

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32 545 nr. 144.

eventuele morele bezwaren, afgewogen moeten worden tegen negatieve gevolgen van een verbod, zoals deze hiervoor zijn geschetst.

**Directie Algemene Fiscale Politiek**

Het kabinet ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het overgaan tot de uitwerking van een algeheel verbod, maar blijft tegelijkertijd de sector - tezamen met de toezichthouder - goed monitoren.

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

### **3.2 Einde aan geheime belastingdeals met bedrijven**

De initiatiefnemers stellen voor rulings openbaar te maken met redactie van persoonlijke data en van concurrentiegevoelige informatie. Met publicatie van de integrale ruling met een internationaal karakter, slechts met uitzondering van persoonlijke data en concurrentiegevoelige informatie, zoals voorgesteld door de initiatiefnemers, zou een inbreuk worden gemaakt op de geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Daarvoor is een wetwijziging vereist.

De fiscale geheimhoudingsplicht is een belangrijke bouwsteen van het fiscale stelsel. Om een goede belastingheffing te bevorderen, moet een belastingplichtige erop kunnen vertrouwen dat de gegevens bij de Belastingdienst in goede handen zijn. Daarom moet voorkomen worden dat bedrijfsgevoelige informatie publiek wordt gemaakt.

In brieven van de toenmalige staatssecretaris van Financiën van 2 februari 2015 en van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 september 2018 is de verhouding tussen artikel 68 Grondwet en artikel 67 AWR uiteen gezet en meer recent heeft de staatssecretaris van Financiën dat gedaan in het antwoord op vragen van uw Kamer over Uber bij brieven van 5 september 2022 en 16 januari 2023.<sup>39</sup> De strekking van die brieven is dat de ontheffingsmogelijkheid die artikel 67 AWR kent, niet is bedoeld voor het – voor iedereen – openbaar maken van gegevens over de fiscale behandeling van individuele belastingplichtigen of voor het mogelijk maken van een publieke discussie hierover. Mede vanwege de behoefte aan meer openbare informatie doet de onafhankelijke onderzoekscommissie jaarlijks onderzoek naar afgegeven rulings met een internationaal karakter en ontvangt uw Kamer het rapport met de bevindingen van deze commissie.

De initiatiefnemers merken op dat het reeds juridisch mogelijk is om ontheffing te verlenen van de fiscale geheimhoudingsplicht uit artikel 67 AWR, hetgeen blijkt uit de ontheffing ten behoeve van het opleggen van sancties tegen Rusland. Het kabinet wijst er echter op dat die ontheffing ertoe strekt om bepaalde andere bestuursorganen te voorzien van informatie voor een specifiek doel, namelijk ter uitvoering van de betreffende sanctieregelingen inclusief hun handhavings- en toezichtstaak. Het betreft geen openbaarmaking aan het algemene publiek.

Eerder, in de consultatiebijlage "Herziening van de rullingpraktijk" d.d. 30 augustus 2018<sup>40</sup> is al aangegeven dat het in de lijn der verwachting ligt dat publicatie van de integrale ruling met een internationaal karakter ertoe zal leiden dat belastingplichtigen meer terughoudend worden om zekerheid vooraf te vragen

<sup>39</sup> Respectievelijk Kamerstukken II 2014/15, 31066, nr. 228; Kamerstukken II 2018/19, 28362, nr. 13; Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3866 en Aanhangsel Handelingen II 2022/23, 1272.

<sup>40</sup> Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/rulingpraktijk>.

om hun fiscale positie. Als belastingplichtigen minder vaak zekerheid vooraf vragen, dan zou de Belastingdienst hiermee een waardevol toezichtinstrument deels verliezen.<sup>41</sup> Indien er minder rulings met een internationaal karakter worden gesloten, heeft dit ook tot gevolg dat minder informatie over rulings wordt uitgewisseld met het buitenland, hetgeen ook in strijd lijkt met de transparantie die wereldwijd wordt beoogd.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

Sinds 1 juli 2019 publiceert de Belastingdienst – gebaseerd op de praktijk in België<sup>42</sup> – wel geanonimiseerde samenvattingen van alle rulings met een internationaal karakter (alsmede van afgewezen en ingetrokken verzoeken daartoe). De keuze voor het publiceren van een anonieme samenvatting in plaats van publicatie van de integrale geanonimiseerde rulling heeft de volgende achtergrond. Indien rulings met een internationaal karakter in het geheel zouden worden gepubliceerd, moet – met het oog op de fiscale geheimhoudingsplicht – door middel van het anonimiseren van de betreffende rulling herleidbaarheid worden voorkomen. Daarbij zullen dan alle passages die herleidbaar zijn naar een specifieke belastingplichtige en bedrijfsvertrouwelijke gegevens moeten worden geschrapt. In voorkomende gevallen wordt in de rulling verwezen naar een groot aantal bijlagen met als gevolg dat de te anonimiseren documenten in dergelijke situaties zeer omvangrijk kunnen zijn. Daardoor is het anonimiseren voor de Belastingdienst ingewikkelder en ook aanzienlijk arbeidsintensiever dan het opstellen van een anonieme samenvatting van een rulling. Bovendien zou anonimiseren gepaard gaan met kans op fouten en daarmee overtreding van artikel 67 AWR en aansprakelijkheidstelling. Als veel of alles van de rulling onleesbaar gemaakt moet worden, ontstaat er bovendien een praktisch onleesbaar document dat weinig meerwaarde heeft. Door de geanonimiseerde samenvatting geeft de Belastingdienst juist inzicht in het essentiële karakter van de rulling, d.w.z. een korte samenvatting van de feiten en omstandigheden, het relevante rechtskader, de overwegingen om de rulling al dan niet te sluiten en een conclusie. Dit geeft meer informatie dan de rulling zelf aangezien de overwegingen en samenvatting namelijk niet in de rulings staan.

Met uw Kamer is destijds uitgebreid van gedachten gewisseld over voorgenoemde keuze en tevens is toegezegd dat de onafhankelijke onderzoekscommissie na twee jaar zal evalueren of met het publiceren van geanonimiseerde samenvattingen van rulings met een internationaal karakter de beoogde transparantie wordt bereikt.<sup>43</sup> Aan deze toezegging is gevolg gegeven. Vorig jaar heeft deze commissie in haar rapport over in 2020 afgegeven rulings met een internationaal karakter aangegeven dat de onderzochte samenvattingen een adequate weergave bevatten van het soort afspraken dat is gemaakt en van hetgeen daadwerkelijk is afgesproken, inclusief de daarbij gehanteerde overwegingen en analyse. De huidige werkwijze geeft volgens de onafhankelijke onderzoekscommissie een goed evenwicht tussen een zo duidelijk en volledig onderzochte weergave van de feiten en de afspraken die zijn gemaakt enerzijds en het voorkomen van herleidbaarheid van de rulings met een internationaal karakter naar de belastingplichtige en de geheimhoudingsplicht anderzijds.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Vooroverleg maakt onderdeel uit van de handhavingsstrategie van de Belastingdienst die erop is gericht zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen.

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2018/19, 25087, nr. 223, p. 3.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2018/19, 25087, nr. 244.

<sup>44</sup> Zie p. 16 van de rapportage van het onderzoek over 2020, hetgeen is vastgesteld op 8 december 2022 en gepubliceerd als bijlage bij de aanbiedingsbrief over Jaarplan

Met dit oordeel van de onafhankelijke onderzoekscommissie is het kabinet daarom van mening dat met de geanonimiseerde samenvattingen van rulings een juiste balans is gevonden tussen de democratische en grondwettelijke rechten van burgers en volksvertegenwoordigers, en het belang van de betrokken belastingplichtige. Overigens wordt de transparantie rondom de rullingpraktijk naast het publiceren van samenvattingen ook op andere wijzen gerealiseerd. Zo publiceert de Belastingdienst jaarverslagen over rulings met een internationaal karakter waarin bijvoorbeeld ook de beeldbepalende standpunten worden weergegeven. Daarnaast zijn 'vragen en antwoorden' openbaar gemaakt en is het besluit over de werkwijze van de rullingpraktijk geactualiseerd.

Voorts weegt het kabinet de hiervoor beschreven nadelen van het (gedeeltelijk) opheffen van de geheimhoudingsplicht indien een belastingplichtige zekerheid vooraf wenst zwaarder dan de transparantie die door de initiatiefnemers wordt beoogd. Daarnaast ontvangt uw Kamer jaarlijks het rapport met de bevindingen van de onafhankelijke onderzoekscommissie van hun onderzoek naar afgegeven rulings met een internationaal karakter.<sup>45</sup> Om deze redenen is het kabinet geen voorstander om artikel 67 AWR zodanig te herzien dat rulings met redactie van persoonlijke data en bedrijfsgevoelige informatie openbaar worden gemaakt.

### **3.3 Geen investeringsbeschermingsovereenkomsten voor brievenbusfirma's**

De initiatiefnemers willen het kabinet verzoeken om te bevorderen dat investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's) in Nederland niet langer brievenbusfirma's beschermen. IBO's vallen primair binnen de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Zoals toegelicht in de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen<sup>46</sup> zijn er verkennende stappen gezet voor (her)onderhandelingen van IBO's op basis van de gemoderniseerde tekst. Deze modeltekst expliciteert dat alleen investeerders met substantiële activiteiten gebruik kunnen maken van IBO's die op basis van deze modeltekst worden afgesloten.

De verwachting is dat in 2023 nadere gesprekken zullen plaatsvinden met een aantal landen waarmee Nederland bilaterale IBO's heeft. Uw Kamer wordt hierover via de reguliere voortgangsrapportage handelsakkoorden op de hoogte gehouden.

Op Europees niveau zijn inmiddels enkele investeringsakkoorden tot stand gekomen en wordt onderhandeld over een aantal andere akkoorden, meestal als onderdeel van een breder handels- en investeringsakkoord. Europese investeringsbeschermingsafspraken komen – op moment van inwerkingtreding – in de plaats van eventuele IBO's op niveau van de lidstaten. Ook in deze Europese investeringsbeschermingsafspraken zijn doorstroomvennootschappen uitgesloten van de reikwijdte van de investeringsbescherming.

---

Belastingdienst 2023 en Stand van de uitvoering 2022 (Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1145).

<sup>45</sup> De onderzoeken over de jaren 2017, 2018, 2019 en 2020 zijn als bijlage meegestuurd bij de Kamerstukken II 2017/18, 31066, nr. 401, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 674, Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 849 en Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1145.

<sup>46</sup> Kamerstukken II 2022/23, 25087, nr. 305.



Daarnaast is onder het vorige kabinet is op multilateraal niveau ingezet op het hervormen van investeringsbescherming. Aspecten van het gebruik van IBO's door brievenbusfirma's staan ter discussie in de United Nations Commission for International Trade Law (UNCITRAL). Deze discussies lopen nog en zullen naar verwachting nog enige tijd duren.

De initiatiefnemers willen bevorderen dat Nederland de Unshell-richtlijn ook toepast op financiële ondernemingen. Een inhoudelijk oordeel over de Unshell-richtlijn en hoe deze moet worden toegepast is afhankelijk van hoe het akkoord van de Unshell richtlijn er uiteindelijk uit zal zien. Afhankelijk van dit resultaat kan beter bezien worden of er enige tekortkomingen in het akkoord aanwezig zijn en of een unilaterale actie de gewenste oplossing kan bieden.

### 3.4 Meer informatie-uitwisseling tussen Belastingdiensten

De initiatiefnemers stellen voor om de spontane informatie-uitwisseling tussen belastingdiensten uit te breiden. Zij wijzen daarbij op aanbeveling 2 van de Commissie doorstroomvennootschappen.<sup>47</sup> De initiatiefnemers lijken daarbij aan te nemen dat de Commissie doorstroomvennootschappen heeft voorgesteld om informatie te delen over *alle* situaties waarin Nederland onderdeel is van een grensoverschrijdende structuur. Dat komt niet overeen met het begrip dat het kabinet heeft van deze aanbeveling. De Commissie doorstroomvennootschappen adviseert een uitbreiding van de uitwisseling van informatie, maar geeft daarbij aan: *"De crux is om een zinvolle selectie van entiteiten te maken waarbij reële situaties buiten schot blijven. Dat betekent dat er alleen situaties onder zouden moeten vallen waarin Nederland een schakel is in een grensoverschrijdende structuur."* Het kabinet begrijpt de aanbeveling zo, dat de Commissie doorstroomvennootschappen een groter bereik van de informatie-uitwisseling beoogt, maar deze nog altijd wil beperken tot vennootschappen die geen reële activiteiten in Nederland hebben. Het kabinet zet hierom in op het EU-richtlijnvoorstel Unshell. Dat richtlijnvoorstel heeft tot doel om door middel van informatie-uitwisseling de relevante landen op de hoogte brengen van fiscaal misbruik door middel van doorstroomvennootschappen. Door internationaal afspraken te maken over de afbakening wordt het oneigenlijk gebruik van doorstroomvennootschappen op een integrale en uniforme wijze aangepakt. Bovendien zet de richtlijn in op automatische uitwisseling van informatie tussen de lidstaten. Op dat punt gaat het EU-richtlijnvoorstel dus verder dan het voorstel van de initiatiefnemers. Mochten de richtlijnonderhandelingen uiteindelijk niet tot het gewenste resultaat leiden, kan het kabinet heroverwegen of nog unilaterale implementatie van één of meer van de aanbevelingen geboden is.

De initiatiefnemers wijzen tot slot naar spontane informatie-uitwisseling bij vrijgestelde vervreemdingswinsten. Dit komt overeen met aanbeveling 3 van de Commissie doorstroomvennootschappen.<sup>48</sup> Ook ten aanzien van deze aanbeveling kiest het kabinet ervoor in te zetten op het EU-richtlijnvoorstel Unshell. Op basis van het EU-richtlijnvoorstel wordt informatie over een entiteit die niet voldoet aan de minimale substance-eisen op automatische basis uitgewisseld met de andere lidstaten. Hiervoor is in het EU-richtlijnvoorstel niet vereist dat eerst sprake is van een vervreemding van de aandelen in een lichaam dat in het bronland is

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25087, nr. 286, blg-1007733.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25087, nr. 286, blg-1007733.

gevestigd. Ook ten aanzien van dit punt gaat het EU-richtlijnvoorstel dus verder dan het voorstel van de initiatiefnemers.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

### **3.5 Meer transparantie in de jaarrekening**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

De initiatiefnemers stellen voor om alle multinationals per land te laten rapporteren over de belastingafdrachten. In uw Kamer is een wetsvoorstel aanhangig, dat mede namens mij is aangeboden door de Minister voor Rechtsbescherming, ter implementatie van een EU-richtlijn in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, welke richtlijn verplicht tot het jaarlijks openbaar maken van een verslag inzake de winstbelasting,<sup>49</sup> en dit voorjaar zal een algemene maatregel van bestuur aan uw Kamer worden overgelegd, die eveneens strekt tot implementatie van de richtlijn. Het is van belang dat die wetgeving binnenkort wordt ingevoerd. Het staat de lidstaten daarbij niet vrij om bij die implementatie verder te gaan dan de richtlijn voorschrijft in het uitsplitsen van de belastingbetalingen of in de multinationals die onder de richtlijn vallen. Die uitsplitsing geldt voor de EU-lidstaten en de landen die op de grijze en zwarte fiscale EU-lijsten zijn opgenomen. Over de overige landen wordt de informatie geaggregeerd weergegeven in het verslag. De richtlijn is van toepassing op multinationals met een geconsolideerde netto-omzet van meer dan € 750 miljoen. Volgens berekeningen van de OESO betreft dit 10-15% van alle multinationals, terwijl zij verantwoordelijk zijn voor 90% van de wereldwijde inkomsten van alle multinationals. Daarmee wordt een belangrijke doelgroep bereikt en wordt rekening gehouden met de proportionaliteit van de maatregel. De richtlijn bevat overigens een evaluatieclausule die de Europese Commissie opdraagt om uiterlijk op 22 juni 2027 een evaluatieverslag in te dienen over de richtlijn. Daarbij is expliciet opgedragen te kijken naar het effect van de presentatie op geaggregeerde basis voor fiscale jurisdicties en derde landen en naar uitbreiding naar grote ondernemingen en grote groepen van ondernemingen. Dat biedt een goede gelegenheid om op basis van de bevindingen van de evaluatie een afgewogen oordeel te geven over de vraag naar de uitbreiding van de rapportageverplichting.

Daarnaast vragen de initiatiefnemers om de uitzondering van artikel 2:403 BW te schrappen. Op grond van dat artikel hoeft een dochtermaatschappij geen eigen jaarrekening te publiceren als haar financiële gegevens zijn meegenomen in de geconsolideerde jaarrekening van de moederverenootschap. Een van de bijkomende voorwaarden is dat de moederverenootschap zich dan aansprakelijk stelt voor de schulden van die dochtermaatschappij. Zoals ook de Commissie doorstroomvennootschappen zelf al stelde, vormt die aansprakelijkheidsverklaring reeds een hindernis voor doorstroomvennootschappen om van de vrijstelling gebruik te maken. Bovendien zou daarmee een maatregel worden geschrapt die Nederland voor het brede bedrijfsleven aantrekkelijk maakt, dankzij de administratieve lasten die erdoor worden bespaard. De laatste jaren maakten jaarlijks tussen de 13.500 en 15.500 rechtspersonen van de vrijstelling gebruik, aldus opgave van de Kamer van Koophandel van het aantal gedeponeerde instemmingsverklaringen over de jaren 2018–2022. Het schrappen van deze vrijstelling zou naar het oordeel van het kabinet daarom een disproportionele

---

<sup>49</sup> Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting, Kamerstukken II 2021/22, 36157, nrs. 1-3; Richtlijn (EU) 2021/2101 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2021 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren (PbEU 2021 L 429).

maatregel zijn. Het eventuele effect op doorstroomvennootschappen weegt niet op tegen de nadelen voor reële bedrijven.<sup>50</sup>

Directie Algemene Fiscale  
Politiek

### 3.6 Jaarlijkse rapportage over ontwijkingsconstructies

Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.

De initiatiefnemers geven aan het van groot belang te vinden dat de publieke controle op belastingontwijkingsconstructies vergroot wordt. De initiatiefnemers willen het kabinet daarom verzoeken jaarlijks een overzicht aan de Kamer te doen toekomen over de belastingontwijkingsconstructies, voorafgaand aan de behandeling van het Belastingplan.

In de kabinetsreactie op het IBO Vermogensverdeling<sup>51</sup> heeft het kabinet aangegeven dat fiscale onevenwichtigheden te lang over het hoofd zijn gezien. De voordelen van belastingconstructies voortvloeiend uit die fiscale onevenwichtigheden komen niet evenredig terecht in de samenleving en vergroot verschillen tussen huishoudens. Het is onwenselijk dat ons belastingstelsel het belastingplichtigen mogelijk maakt om op deze manier zo min mogelijk belasting te betalen. De aanpak van opmerkelijke belastingconstructies is daarom een belangrijke stap naar een evenwichtiger en neutraler belastingstelsel dat voor iedere belastingplichtige uitpakt zoals het is bedoeld. Het kabinet deelt dan ook met de PvdA dat wenselijk is jaarlijks een overzicht met belastingconstructies naar de Kamer te sturen. Daarom heeft het kabinet in de kabinetsreactie op het IBO Vermogensverdeling aangekondigd elk jaar een lijst met opmerkelijke belastingconstructies te presenteren. Bij de Algemene Financiële Beschouwingen is hierover ook de motie-Grinwis/Maatoug<sup>52</sup> over aangenomen. Het kabinet zal een lijst met opmerkelijke belastingconstructies ieder jaar publiceren bij de Voorjaarsnota.

Daarnaast geldt dat het kabinet een taakstellende opdracht voor de aanpak van opmerkelijke belastingconstructies en negatief geëvalueerde fiscale regelingen heeft ingeboekt oplopend tot structureel € 550 miljoen per 2027. In de Voorjaarsnota 2023 wordt de eerste invulling van de aanpak van belastingconstructies gepresenteerd die moet leiden tot een opbrengst van € 160 miljoen in 2024.

### 3.7 Beroepseed voor belastingadviseurs

De initiatiefnemers stellen voor om wetgeving voor te bereiden om een beroepseed voor belastingadviseurs mogelijk te maken. Het kabinet deelt met de initiatiefnemers het belang dat belastingadviseurs een maatschappelijk kompas hanteren in hun advisering. In de fiscale beleids- en uitvoeringsagenda heeft het kabinet aangegeven dat dit niet gaat om strafbaar gedrag, maar om de betrouwbaarheid en ethiek en daarmee hoe belastingadviseurs hun eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid zien, los van wat strikt toelaatbaar is en of wat wettelijk mogelijk is.<sup>53</sup> Het kabinet vindt het belangrijk om deze discussies verder te brengen en samen met de belastingadviespraktijk te werken aan meer maatschappelijk vertrouwen in het belastingstelsel. De branche- en beroepsverenigingen, zoals de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB)

<sup>50</sup> Zie eveneens de opmerkingen in de kabinetsreactie n.a.v. aanbeveling 10 van de Commissie doorstroomvennootschappen: Kamerstukken II 2022/23, 25087, nr. 305, p. 8.

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 4.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 99.

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32140, nr. 119 (blg-1034801), p. 1.

en het Register Belastingadviseurs, zijn daar reeds actief mee bezig. Ik ga de komende tijd met uw Kamer, de sector en samenleving graag in gesprek over dit thema en wat de verschillende partijen hier verder aan kunnen bijdragen of betekenen.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

Om verschillende redenen acht het kabinet het echter onwenselijk nu reeds wetgeving voor te bereiden om een beroepseed voor belastingadviseurs mogelijk te maken.

Ten eerste geven de initiatiefnemers aan dat het doel van de aanpassing is om excessieve praktijken in het veld tegen te gaan en eraan bij te dragen dat professionals in de beroepsgroep handelen met integriteit, zorgvuldigheid en een maatschappelijk kompas en geen handelingen verrichten die de beroepsgroep in diskrediet brengen. Specifiek geven ze aan dat het onwenselijk is dat belastingadviseurs bijdragen aan agressieve fiscale constructies, aangezien dit de belastingmoraal en het vertrouwen in de beroepsgroep ondermijnt. Veel van de hier gesignaleerde vraagstukken bevindt zich vermoedelijk vooral in de sfeer van de belastingheffing van grote (multinationale) ondernemingen. Die ondernemingen zullen voor een belangrijk deel worden bijgestaan door grote advieskantoren, waar belastingadviseurs doorgaans lid zijn van een beroeps- of branchevereniging. Zoals ook hiervoor al aangegeven, zijn de branche- en beroepsorganisaties al actief bezig met dit onderwerp voor hun leden. Zo beschrijven de recent aangenomen Tax Principles van de NOB bijvoorbeeld hoe belastingadviseurs het maatschappelijke perspectief van fiscale vraagstukken met hun cliënten kunnen bespreken. De NOB kent ook al een eed voor belastingadviseurs in de vorm van de eis dat een lid niet handelt in strijd met de eer en waardigheid van het beroep, inclusief tuchtrecht. Het tuchtrecht is volgens de NOB daarmee een effectief middel om ervoor te zorgen dat leden de eer en waardigheid van het beroep serieus nemen.

Gelet op reeds bestaand instrumentarium bij branche- of beroepsorganisaties is over de toegevoegde waarde en dus de noodzaak van wetgeving omtrent een beroepseed voor de belastingadviseur de nodige discussie mogelijk. Een uitgangspunt voor tot standbrenging van een regeling is dat daartoe alleen wordt besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan en duidelijk is dat voorgestelde wetgeving een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt om een bepaalde kwestie te adresseren, dat er voldoende zekerheid bestaat dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van die kwestie en dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn. Dat is voor mij in dit geval niet evident. Bovendien werkt de Europese Commissie momenteel aan een voorstel om de rol van "enablers" bij het faciliteren van belastingontduiking en agressieve fiscale planning aan banden te leggen. Naar verwachting zal dit voorstel rond de zomer gepubliceerd worden.<sup>54</sup> Gegeven de korte termijn waarop dit voorstel wordt verwacht lijkt het opportuun om niet op dit voorstel vooruit te lopen met nationale maatregelen.

Verder zou een beroepseed voor fiscaal dienstverleners of belastingadviseurs, inclusief register, tuchtrecht en toezicht een grote koerswijziging zijn ten opzichte van de huidige situatie waarin fiscaal dienstverleners dan wel belastingadviseurs op vrijwillige basis zijn aangesloten bij een branche- of beroepsorganisatie.

<sup>54</sup> Voorstel voor een Europese richtlijn om de rol van enablers bij het faciliteren van belastingontduiking en agressieve fiscale planning aan banden leggen in de Europese Unie (Securing the Activity Framework of Enablers - SAFE).

Hierdoor zou het door de initiatiefnemers gedane voorstel een majeure wetgevingsoperatie vereisen. Voor de effectiviteit van dergelijke wetgeving is het van groot belang dat ook regels worden gesteld omtrent toezicht, naleving en toegang tot het beroep. Ook zou dan een fundamenteel vraagstuk over de definiëring van een belastingadviseur of een fiscaal dienstverlener op tafel komen te liggen.

**Directie Algemene Fiscale Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

Dit voorstel beziet het vraagstuk van maatschappelijke verantwoordelijkheid van fiscaal dienstverleners en belastingadviseurs vanuit het perspectief van het voorkomen van agressieve fiscale constructies, vermoedelijk in de sfeer van grote (multinationale) ondernemingen. Op dit moment werk ik aan een Kamerbrief over hetzelfde vraagstuk met betrekking tot (kwetsbare) burgers die geconfronteerd worden met ondermaatse kwaliteit van werkzaamheden door fiscaal dienstverleners bij hulp bij de aangifte. Dit zijn verschillende vraagstukken die elkaar raken als het gaat om mogelijk instrumentarium. In de genoemde brief kom ik terug op de vraag of en welke vervolgstappen het kabinet op dit gebied nodig acht.

### **3.8 Minder invloed commerciële belastingwetenschappers**

De initiatiefnemers stellen voor om geen 'dubbele petten' meer toe te laten in fiscale adviescommissies. Zoals het kabinet in de Fiscale Beleid- en Uitvoeringsagenda heeft aangegeven, volgt het kabinet op het gebied van fiscaliteit de eerder ingezette lijn als het gaat om de onafhankelijkheid van wetenschappers in adviescommissies. Hierbij wordt gehanteerd dat het onwenselijk is dat mensen die een direct belang hebben bij de uitkomsten van een advies – bijvoorbeeld omdat zij bij een andere werkgever commercieel actief zijn op dat gebied – adviesopdrachten uitvoeren op fiscaal gebied. Daarbij wil ik benadrukken dat dit ook geldt voor wetenschappers die tevens werkzaam zijn bij de Belastingdienst. Tegelijkertijd wil ik de mogelijkheid om experts die actief zijn in de praktijk in te zetten voor een adviesopdracht niet uitsluiten, als de relevante deskundigheid anders niet toegankelijk is en risico's op het gebied van belangenverstrengeling beperkt zijn.

De initiatiefnemers willen voorts het kabinet verzoeken met universiteiten te bezien hoe zij meer transparant kunnen zijn over commerciële nevenfuncties en voor deze functies enkel bijzondere academische posities beschikbaar te stellen, en de Kamer hierover te informeren. Ik begrijp uit uw verzoek dat u allereerst vraagt om meer transparantie van universiteiten over commerciële nevenfuncties van professoren. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ("minister van OCW") heeft de Universiteiten van Nederland ("UNL") gevraagd een landelijk, uniform en openbaar register voor nevenwerkzaamheden van in elk geval hoogleraren, inclusief bijzonder hoogleraren, in te richten. UNL laat op dit moment een implementatieonderzoek uitvoeren naar een landelijk register nevenwerkzaamheden hoogleraren, zodat dit register eind 2023 in werking kan treden.

Ten tweede begrijp ik van u dat u erom vraagt om met universiteiten te bezien of voor hoogleraren met commerciële nevenfuncties enkel bijzondere leerstoelen beschikbaar kunnen worden gesteld. Dat zou betekenen dat gewone hoogleraren geen commerciële nevenfuncties meer zouden mogen vervullen. De minister van OCW ziet hier a priori geen reden toe, omdat hij ervan uitgaat dat de colleges van bestuur van de universiteiten de academische vrijheid en onafhankelijkheid van

de wetenschap en het onderwijs borgen. Bovendien kan een dergelijke nevenfunctie ervoor zorgen dat wetenschappelijk onderwijs en onderzoek goed aansluiten bij ingewikkelde vragen en grote uitdagingen in onze maatschappij.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

De minister van OCW zal naar verwachting voor de zomer met de rectoren van de universiteiten in gesprek gaan over de balans tussen bijzondere en gewone hoogleraren, met en zonder een nevenfunctie of externe financier, omdat een juiste balans ervan belangrijk is voor de kwaliteit van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek en de academische vrijheid. Daarbij zal de minister van OCW ook het gesprek aangaan over het belang van transparantie vanuit universiteiten over externe financiering van leerstoelen.

Tot slot willen de initiatiefnemers het kabinet verzoeken samen met universiteiten met een plan van aanpak te komen om de financieringsvoorwaarden te scheppen voor een meer onafhankelijke belastingwetenschap, en de Kamer hierover te informeren. De colleges van bestuur van de universiteiten zijn verantwoordelijk voor het borgen van de onafhankelijkheid van de wetenschap en de academische vrijheid. Dit geldt niet alleen voor het vakgebied van belastingwetenschap, maar over de hele breedte van onderwijs en onderzoek. Om dit waar te kunnen maken zijn er diverse mechanismen bij universiteiten die de onafhankelijkheid van het wetenschappelijk onderzoek moeten bewaken. Onder meer kan worden gedacht aan de Code goed bestuur en aan de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit (NGWI). Deze gedragscode stelt normen voor onderzoekers en zorgplichten voor instellingen. Alle universiteiten en hogescholen onderschrijven deze code. Het is essentieel dat de NGWI effectief is en nageleefd wordt. Daarom heeft de minister van OCW de opstellers<sup>55</sup> van de NGWI verzocht deze te laten evalueren door een onafhankelijke commissie. Deze commissie krijgt als taak te evalueren in hoeverre de huidige gedragscode (nog) voldoet aan de eisen die aan een dergelijke code gesteld worden door de wetenschap en de behoeften van de maatschappij en zal onder andere adviseren of herziening van de code nodig is en in het verlengde daarvan concrete aanbevelingen voor deze herziening doen. Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie zal worden bezien of en wat er verder noodzakelijk is in overleg met de opstellers van de code.

De UNL werkt samen met de universiteiten aan meer transparantie ten aanzien van de externe financiering van leerstoelen. Allereerst gaat uw Kamer binnenkort van de minister van OCW gecorrigeerde lijsten ontvangen van publiek bekostigde leerstoelen, niet zijnde door het Ministerie van OCW, en leerstoelen fiscaliteit die extern gefinancierd worden. Deze overzichten zijn in eerste instantie per brief van 26 januari aan uw Kamer aangeboden, maar zijn vervolgens niet correct gebleken. Ten tweede geeft UNL aan dat iedere universiteit informatie over bijzondere hoogleraren met de bijhorende externe financieringsbronnen op haar website zet. UNL heeft deze informatie gebundeld tot een overzicht dat op haar website staat en raadpleegbaar is.<sup>56</sup> Ten derde geeft UNL aan te gaan onderzoeken hoe deze informatie op haar website uit te breiden is met de gewone leerstoelen die niet gefinancierd worden uit OCW-middelen, maar een externe financieringsbron hebben. Als deze overzichten er zijn, ontstaat meer inzicht.

---

<sup>55</sup> Universiteiten van Nederland (UNL), Vereniging Hogescholen, Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), Nederlandse, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek en TO2 federatie.

<sup>56</sup> <https://universiteitenvannederland.nl/extern-gefinancierde-hoogleraren.html>.

Ik vind het belangrijk om de sector nu eerst zelf bovenstaande stappen te laten zetten en daarna te bezien in hoeverre vervolgstappen nodig zijn.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

### **3.9 Aanscherping zwarte lijst belastingparadijzen**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

De initiatiefnemers hebben een aantal voorstellen om de Europese zwarte lijst aan te scherpen. In de eerste plaats willen de initiatiefnemers het kabinet verzoeken de zich in Europees verband in te zetten voor strengere criteria voor de zwarte lijst, in die zin dat alle landen met een laag effectief vennootschapsbelastingtarief en landen die niet vrijwillig meewerken aan informatie-uitwisseling, automatisch op die lijst terecht moeten komen. Tijdens de besprekingen over de aanpassing van de criteria voor de zwarte lijst zet Nederland in op een minimumtarief als criterium voor jurisdicties zonder of met een zeer laag vennootschapsbelastingtarief. Op dit moment past de Gedragscodegroep een substancecriterium toe voor deze groep landen. Hierbij wordt het internationale uitgangspunt gehanteerd dat landen soeverein zijn om hun eigen tarief vast te stellen, zelfs al is dat een zeer laag of geen tarief. In de ogen van Nederland is het substancecriterium te bewerkelijk. Daarom brengt Nederland waar mogelijk in dat een tariefgericht criterium moet worden ingevoerd voor plaatsing van een land op de zwarte lijst. Deze discussie loopt nog steeds in de Gedragscodegroep en zal vermoedelijk nog wel wat langer de tijd nodig hebben. Ten slotte is het goed om te noemen dat landen die niet wensen te voldoen aan de minimumstandaard over fiscale informatie-uitwisseling op de zwarte lijst worden gezet.

Ten tweede willen de initiatiefnemers het kabinet verzoeken zich in Europees verband in te zetten voor transparantie over de samenstelling van de zwarte lijst zodat de Kamer precies weet waarom bepaalde landen erop komen of eraf gaan. Het kabinet is een groot voorstander van meer transparantie van de Gedragscodegroep in zijn algemeenheid en de zwarte lijst in het bijzonder en Nederland heeft dan ook in verleden meerdere malen gepleit voor meer transparantie. Dit heeft ook effect gehad: de Gedragscodegroep is de afgelopen jaren transparanter te worden. Zo biedt de website van de Europese Raad<sup>57</sup> een helder overzicht van de laatste aanpassingen van de zwarte en grijze lijst, met daarbij als achtergrondinformatie de redenen waarom deze landen op de lijsten zijn gezet, of van de lijsten zijn afgehaald. Verder is ook een inzichtelijke tijdlijn opgenomen die een begrijpelijke weergave biedt van de aanpassingen van de zwarte en grijze lijst. Aan de andere kant kan niet alles openbaar worden gemaakt omdat de Gedragscodegroep fiscale regimes bespreekt en beoordeelt. Deze besprekingen zijn zeer vertrouwelijk van aard gegeven de diplomatieke gevoeligheid. Transparantie zou hierbij zelfs het tegenovergestelde effect kunnen sorteren. Kortom, er moet worden gezocht naar een werkbare balans waarbij de buitenwereld goed op de hoogte blijft van welke onderwerpen door de Gedragscodegroep besproken worden en waarom landen op de EU grijze en zwarte fiscale lijst zijn gezet. Nederland zet zich in, met bovenstaande opmerkingen in het achterhoofd, om de transparantie in de Gedragscodegroep te verbeteren. Hierbij merkt het kabinet op dat een groot deel van de lidstaten geen behoefte heeft aan meer transparantie van de Gedragscodegroep. Het pleidooi van Nederland voor meer transparantie, kan daarom vaak niet op veel bijval rekenen.

<sup>57</sup> [EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties op belastinggebied - Consilium \(europa.eu\)](#)

In de derde plaats willen de initiatiefnemers het kabinet verzoeken zich in Europees verband in te zetten voor objectieve, resultaatgebaseerde criteria voor het afvoeren van landen van de grijze naar de zwarte lijst. Op de grijze lijst staan de landen opgenomen die op hoog politiek niveau hebben toegezegd om binnen een bepaalde termijn (meestal één jaar) hun tekortkomingen in de wetgeving aan te passen. Deze wettelijke aanpassingen worden vervolgens gecontroleerd door de Gedragscodegroep om te bezien of hiermee voldaan is aan de minimumstandaard. Mocht de wetgeving niet blijken te voldoen, dan worden deze landen op de zwarte lijst gezet. Uiteraard wordt met het oog op een gelijk speelveld de uitkomsten zo goed mogelijk met elkaar vergeleken, maar omdat de onderliggende tekortkomingen en de daaraan gekoppelde vereiste aanpassingen van geval tot geval van elkaar verschillen, is het nodig om ieder regime individueel te beoordelen.

**Directie Algemene Fiscale Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

Ten vierde willen de initiatiefnemers het kabinet verzoeken zich ervoor in te zetten dat ook EU-landen op de zwarte lijst terecht komen, zelfs al is dit niet met hetzelfde sanctiemechanisme, om de geloofwaardigheid van de EU op dit punt te behouden. In het mandaat van de Gedragscodegroep is vastgelegd dat de zwarte lijst alleen ziet op derde landen. Hierbij is het van belang om te benoemen dat de EU-lidstaten voldoen aan de gestelde fiscale minimumstandaard. Zo is de standaard op het gebied van fiscale informatie-uitwisseling in EU-wetgeving opgenomen en daarna in de nationale wetgevingen geïmplementeerd. Deze uitwisseling van informatie gaat overigens verder dan wat van derde landen gevraagd wordt. Verder is de Gedragscodegroep oorspronkelijk opgericht met als doel om EU-lidstaten te beoordelen op schadelijke belastingconcurrentie. De onderliggende reden waarom de zwarte lijst is opgericht heeft juist te maken met het feit dat de EU-lidstaten vrijwel alle aanbevelingen van de OESO hebben overgenomen om grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan, en deze op basis van EU-richtlijnen in de nationale wetgeving hebben geïmplementeerd. Om een waterbedeffect te voorkomen, waarbij bedrijven zich zouden gaan vestigen in landen buiten de EU, is het idee opgekomen om naast de EU-landen ook derde landen te gaan beoordelen op de toepassing van een fiscale minimumstandaard op het gebied van informatie-uitwisseling, tegengaan van schadelijke belastingconcurrentie, en de minimumnormen van de OESO ter bestrijding van grondslaguitholling en winstverschuiving.

Tot slot willen de initiatiefnemers het kabinet verzoeken zich uit te spreken voor en in Europees verband in te zetten op een nationale (Europees ingekaderd) dan wel Europese heffing op kapitaalstromen naar landen op de zwarte lijst. Het kabinet begrijpt het verzoek om EU-breed een gelijk speelveld toe te passen als het gaat om bronheffingen op betalingen naar landen die op de zwarte lijst staan. Op dit moment geldt de afspraak dat lidstaten op het gebied van defensieve maatregelen uit een limitatieve lijst aan maatregelen zelf mogen bepalen welke zij wensen toe te passen. Een van deze maatregelen is een bronheffing. Nederland heeft zelf per 1 januari 2021 een bronheffing voor rente- en royaalystromen naar landen op de Europese zwarte lijst (en naar jurisdicties met een statutair winstbelastingtarief lager dan 9%) en voert deze ook in op dividendstromen vanaf 2024. Ook andere lidstaten hebben verschillende maatregelen genomen op basis van de lijst met defensieve maatregelen. Een alternatieve maatregel uit deze lijst met een soortgelijk effect is bijvoorbeeld een verbod dat een betaling aan een land, dat op de zwarte lijst staat, gezien mag worden als een kostenpost en dus niet aftrekbaar is. Dit betekent dat dan de gehele betaling in de belastingheffing van de lidstaat moet worden betrokken.



Lidstaten mogen zelf bepalen welke maatregelen zij wensen toe te passen. In de Gedragscodegroep vindt dan ook de discussie plaats met als doel om ervoor te zorgen dat lidstaten op basis van coördinatie soortgelijke defensieve maatregelen treffen om betalingen aan zwarte lijst landen te ontmoedigen.

**Directie Algemene Fiscale  
Politiek**

**Ons kenmerk  
Fout! Onbekende naam  
voor documenteigenschap.**

### **3.10 Aanscherpen belastingverdragen**

De initiatiefnemers willen het kabinet verzoeken om zich in te zetten, in Europees verband, voor bindende minimumcriteria in het fiscale verdragsbeleid en tevens hier het VN-modelverdrag in mee te nemen. Europese lidstaten discussiëren al over het fiscale verdragsbeleid in de diverse werkgroepen in OESO-verband. Vrijwel alle EU-lidstaten zijn lid van de OESO. Hoewel de uitkomsten van discussies binnen de OESO niet bindend zijn, zijn ze wel gezaghebbend en representatief voor de visie van de OESO-landen waaronder zoals gezegd vrijwel alle Europese landen. Ik zie geen toegevoegde waarde om binnen Europees verband een vergelijkbare discussie op te starten ten behoeve van een andere minimumstandaard, ook al omdat artikel 208 VWEU inzake ontwikkelingssamenwerking geen rechtsbasis biedt om bindende rechtsinstrumenten hiertoe vast te stellen. Daar komt bij dat elk bilateraal belastingverdrag uiteindelijk neer komt op maatwerk dat ingegeven is door de verschillende nationale fiscale wetgevingen en de posities en wensen van de (potentiële) verdragspartner.

De initiatiefnemers willen daarnaast het kabinet verzoeken om alle fiscale verdragen aan te passen zodat de nultarieven voor de bronbelasting op dividenden, rente en royalty's niet meer voorkomen (ook bij verdragen die niet onder het MLI vallen), zodat alle verdragen antimisbruikbepalingen kennen, en zodat de noodzakelijke aanpassingen worden gedaan ten aanzien van ontwikkelingslanden (VN-modelverdrag).

In beginsel streeft Nederland zoals neergelegd in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid (NFV2020) ernaar in belastingverdragen een uitsluitende woonstaatheffing op te nemen voor deelnemingsdividenden, interest en royalty's. Dit beleid is ook ingebed in de Europese Unie. Zo kennen we in Europa de EU-Interest- en royaltyrichtlijn en de EU-Moeder-dochterrichtlijn die de bronheffingen op deze inkomensstromen binnen concernverband uitschakelt waardoor alleen de woonstaat heft. Echter, ten aanzien van ontwikkelingslanden rechtvaardigt de bijzondere positie van deze landen een afwijking van dit beleid. Uit de NFV2020 volgt dat Nederland in relatie tot ontwikkelingslanden bereid is om meer heffingsrechten aan ontwikkelingslanden te laten. Dit wordt bewerkstelligd door onderdelen van het VN-modelverdrag te accepteren. Het gaat bijvoorbeeld om de Nederlandse bereidheid om een beperkte bronbelasting op dividend, rente-royaltybetalingen en op betalingen voor technische diensten, onder voorwaarde, te accepteren. Echter, Nederland is niet bereid om het volledige VN-Modelverdrag overeen te komen. Dit komt omdat Nederland het principieel niet eens is met bepalingen in het VN-modelverdrag waarbij heffingsrechten worden toebedeeld aan de staat waar de belastingplichtige geen activiteiten verricht. Daarnaast is het VN-modelverdrag minder effectief in het voorkomen van dubbele belasting. Dat komt doordat in het VN-modelverdrag extra bronheffingen zijn opgenomen op bepaalde bruto-stromen die in de woonstaat vaak niet volledig verrekenend kunnen worden omdat men daar het netto-inkomen (na aftrek van relevante kosten) in de heffing betreft. Dit kan een nadelig effect hebben op grensoverschrijdende handel en investeringen.

Uiteraard onderschrijft het kabinet dat het belangrijk is dat wordt gewaarborgd dat oneigenlijk gebruik van Nederlandse belastingverdragen wordt tegengegaan. Daarom doet Nederland mee met het Multilateraal Instrument (MLI). Nederland heeft vrijwel alle bilaterale verdragspartners aangemeld en kiest daarbij voor de opname van de minimumstandaard tegen verdragsmisbruik en vrijwel alle andere optionele antimisbruikbepalingen. Het is nu daarom aan andere landen om eveneens het MLI te ratificeren. Dan kunnen de antimisbruikbepalingen van het MLI ook daadwerkelijk van toepassing worden in steeds meer bilaterale relaties tussen verdragspartners wereldwijd. Ten aanzien van landen die niet deelnemen aan het MLI, waaronder verschillende ontwikkelingslanden, zet Nederland ook bilateraal in op het overeenkomen van antimisbruikbepalingen.

### 3.11 Transparantie en aanscherping UBO-registers

De initiatiefnemers willen de regering verzoeken om zich ervoor in te zetten dat de transparantie van het UBO-register geborgd blijft, de zoekmogelijkheden verbeterd worden en dat de reikwijdte aangescherpt wordt. Bovendien roepen zij op tot het introduceren van een centraal aandeelhoudersregister (CAHR).

Ten aanzien van het UBO-register geven de initiatiefnemers aan dat het wenselijk is dat deze toegankelijk blijft voor bepaalde groepen, zoals onderzoeksjournalisten en non-gouvernementele organisaties (NGO's). Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 20 januari 2023 kunnen in het licht van de uitspraak van het Hof van Justitie van 22 november 2022<sup>58</sup> de volgende categorieën gebruikers worden onderscheiden die toegang dienen te hebben tot het UBO-register: i) bevoegde autoriteiten en Financial Intelligence Units (FIU's); ii) meldingsplichtige instellingen in het kader van het cliëntenonderzoek; iii) personen en organisaties met een legitiem belang. In de uitspraak van het Hof worden onder deze laatste categorie ook onderzoeksjournalisten en NGO's geschaard voor zover deze zich bezighouden met het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. In dat kader is het kabinet ook voornemens erin te voorzien dat de toegang voor deze typen gebruikers te herstellen. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat de implementatie van de uitspraak van het Hof materiele technische en operationele wijzigingen vereist aan het UBO-register. Dat kost tijd. Met name bij gebruikers die toegang dienen te krijgen op de grond 'legitiem belang' vereist dit nader onderzoek en uitwerking hoe dit vorm kan krijgen. Te meer omdat deze groep niet wettelijk afgebakend is.

Voor wat betreft het verbeteren van de zoekmogelijkheden verwijzen wij naar de Kamerbrief van 8 februari 2023 en de beschrijving daarin van de stand van zaken op aanbeveling 8 van de Commissie doorstroomvennootschappen.<sup>59</sup> Kort samengevat geldt dat op dit moment primair wordt ingezet op het herstel van toegang tot het UBO-register in het licht van de Hof-uitspraak. Inmiddels is de toegang voor bevoegde autoriteiten reeds hersteld. Deze uitspraak zal echter ook een wetwijziging vereisen. De bredere evaluatie van de privacy-impact van het UBO-register naar aanleiding van de motie Ronnes en Bruins<sup>60</sup> zal in dit wetstraject worden betrokken, waaronder eventuele uitbreiding van de zoekmogelijkheden.

<sup>58</sup> Gevoegde zaken C-37/20 Luxembourg Business Registers en C-601/20 Sovim. HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912.

<sup>59</sup> Kamerstukken II 2022/23, 25087, nr. 305.

<sup>60</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35179, nr. 12.

Voorts geven de initiatiefnemers aan dat de verplichtingen wie in aanmerking komt als UBO uitgebreid dienen te worden tot het hoger leidinggevend personeel. Van belang is dat juridische entiteiten reeds nu verplicht zijn om de UBO's te registreren in het UBO-register, en indien zij geen UBO's hebben op grond van eigendom of zeggenschap, over te gaan tot registratie van de leden van het hoger leidinggevend personeel. Daarbij geldt dat leden van het hoger leidinggevend personeel die op grond van eigendom of zeggenschap UBO zijn – denk hierbij aan een directeur die 100% van de aandelen in een bv houdt – ook als zodanig dienen worden geregistreerd. Dit is ook onderdeel van het in 2021 gepubliceerde anti-witwaspakket van de Europese Commissie en de op 7 december 2022 vastgestelde 'algemene oriëntatie' van de Europese Raad waarin de onderhandelingsinzet voor de onderhandeling met het Europees Parlement is vastgelegd. Onderdeel hiervan is ook dat juridische entiteiten en meldingsplichtige instellingen (zoals banken, advocaten en notarissen) – indien zij geen UBO kunnen vaststellen – risicogebaseerd moeten onderbouwen waarom dit het geval is, en welke stappen hiertoe zijn gezet.

Het kabinet heeft eerder aanvaarding van het initiatiefwetsvoorstel voor een centraal aandeelhoudersregister ontraden en geadviseerd de behandeling aan te houden.<sup>61</sup> Daarbij heeft het kabinet aangegeven dat het niet het juiste moment is om een centraal aandeelhoudersregister in te stellen of besluiten te nemen die daarop vooruitlopen. De overwegingen die daaraan ten grondslag lagen gelden onverkort. Zo moet nog steeds meer kennis en ervaring worden opgedaan bij het gebruik van het UBO-register. Daarnaast moet meer duidelijkheid worden verkregen over de beoogde vormgeving en gebruiksmogelijkheden, waarop nieuwe ontwikkelingen van invloed kunnen zijn. Pas dan is ook zicht op de financiële gevolgen. Tot slot heeft het kabinet aangegeven dat het, in tegenstelling tot de keuze in het initiatiefwetsvoorstel, om verschillende redenen wenselijk is om een centraal aandeelhoudersregister onder beheer te brengen van de Kamer van Koophandel (KvK) in plaats van bij de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB).

---

<sup>61</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34661, nr. 13.