EU Wetenschapstoets Omnibusvoorstel directe belastingen[1]

Maarten de Wilde[2] *en Hans van den Hurk*[3]

26 oktober 2026

Inhoudsopgave

1. Algemene observaties
2. Doeltreffendheid, doelmatigheid en beleidskeuzes
   2.1 Algemene beoordeling
   2.2 IRR, MDR en FASTER
   2.3 Renteaftrekbeperking (ATAD)
   2.4 CFC-regels, Pijler 2, GAAR en hybride mismatches
   2.5 R&D-faciliteit
3. Gevolgen voor partijen en uitvoering
   3.1 Voordelen voor ondernemingen en beleggers
   3.2 Budgettaire en verdelingseffecten
4. Maatschappelijke gevolgen, monitoring en haalbaarheid
   4.1 Concurrentievermogen en investeringen
   4.2 Brede welvaart en budgettaire gevolgen
   4.3 Monitoring
5. Slotbeschouwing

[1] Auteursverklaring: bij de redactie is gebruikgemaakt van AI-ondersteunde taal- en structuursuggesties. De inhoudelijke analyse, conclusies en broncontrole berusten volledig bij de auteurs.

[2] Erasmus Universiteit Rotterdam, PwC; dewilde@law.eur.nl
[3] Universiteit Maastricht, HHP Chambers; hans.vandenhurk@maastrichtuniversity.nl.

Managementsamenvatting

Het Omnibusvoorstel directe belastingen van de Europese Commissie van 24 juni 2026 adresseert reële problemen van fiscale fragmentatie, uiteenlopende nationale implementaties en hoge nalevingskosten bij grensoverschrijdende activiteiten. Met name de vereenvoudiging van bronbelastingprocedures, de modernisering van de Fusierichtlijn en de verbetering van geschilbeslechting kunnen voordelen opleveren voor Nederlandse ondernemingen, pensioenfondsen en andere institutionele beleggers. Ook de harmonisatie van bepaalde kernparameters, de verruiming van mogelijkheden voor reële derdenfinanciering en de vermindering van overlap tussen CFC-regels en Pijler 2 kunnen bijdragen aan een gelijker speelveld en meer proportionele toepassing van de bestaande regels.

Het voorstel gaat echter verder dan technische vereenvoudiging. Het verruimt de toegang tot fiscale voordelen, versoepelt verschillende grondslagbeschermende maatregelen op EU-niveau, beperkt op onderdelen de nationale beleidsruimte en introduceert binnen de Anti-ontgaansrichtlijn een Europese R&D-faciliteit. Ook worden inhoudelijke keuzes gemaakt over de verdeling van heffingsrechten tussen lidstaten en over de verhouding tussen antimisbruikregels, CFC-regels en Pijler 2. Verschillende lidstaten beschouwen delen van het voorstel daarom niet alleen als vereenvoudigingsmaatregelen, maar tevens als een materiële herziening van belangrijke onderdelen van het bestaande EU-kader voor directe belastingen.

De onderbouwing van de afzonderlijke maatregelen en van het pakket als geheel is nog niet toereikend. Vooral bij de afschaffing van deelnemingsdrempels, de cumulatieve versoepeling van de renteaftrekbeperking, de CFC-vrijstelling voor Pijler 2-groepen, de afschaffing van de regeling voor geïmporteerde hybride mismatches en de R&D-faciliteit is onvoldoende duidelijk waarom de gekozen variant noodzakelijk en doelmatig is ten opzichte van minder vergaande alternatieven. Evenmin is voldoende uitgewerkt hoe de maatregelen gezamenlijk uitwerken op belastingopbrengsten, grondslagbescherming, investeringsgedrag en uitvoerbaarheid.

Formele vereenvoudiging leidt bovendien niet noodzakelijk tot minder materiële complexiteit. Waar objectieve voorwaarden verdwijnen, kunnen bepaalde formele geschillen afnemen, terwijl de relatieve betekenis van zelfbeoordeling, open antimisbruiknormen, toezicht achteraf en rechterlijke beoordeling kan toenemen. Complexiteit en uitvoeringslasten kunnen daardoor verschuiven van belastingplichtigen naar belastingdiensten en rechters. Ook kan de toepassing van bindend Unierecht mede afhankelijk worden van classificaties en richtsnoeren die buiten de formele EU-wetgevingsprocedure tot stand komen.

Voor Nederland zijn de budgettaire gevolgen momenteel concreter geraamd dan de verwachte baten. Het kabinet raamt de structurele derving voorlopig op ongeveer € 3,6 miljard. De belangrijkste posten zijn de verruiming van de Moeder-Dochterrichtlijn, de wijzigingen in de renteaftrekbeperking en de R&D-faciliteit. Daartegenover kunnen administratieve besparingen, liquiditeitsvoordelen en positieve investeringsreacties staan, maar de omvang en verdeling daarvan zijn voor Nederland nog onvoldoende vastgesteld. In het bijzonder verdienen de gevolgen voor de dividendbelasting, de vennootschapsbelasting, de deelnemingsvrijstelling en de verhouding tussen box 2 en box 3 aandacht.

De wetenschapstoets leidt tot vijf hoofdaanbevelingen:

1. **Beoordeel iedere maatregel afzonderlijk én het pakket als geheel.** Verlang per instrument een afzonderlijke effectbeoordeling en analyseer daarnaast de cumulatieve gevolgen voor grondslagbescherming, belastingopbrengsten, investeringsgedrag en uitvoerbaarheid. Vergelijk de gekozen maatregelen daarbij met minder vergaande alternatieven. Dit geldt in het bijzonder voor de afschaffing van deelnemingsdrempels, de verplichte uitzonderingen op de renteaftrekbeperking, de CFC-vrijstelling voor Pijler 2-groepen en de geharmoniseerde R&D-minimumstandaard.

2. **Breng de Nederlandse budgettaire en verdelingseffecten integraal in kaart.** Laat de budgettaire gevolgen dynamisch ramen en maak daarbij onderscheid tussen directe effecten, gedragsreacties, tijdelijke en structurele gevolgen en eventuele nationale reparatie- of dekkingsmaatregelen. Breng tevens in kaart welke groepen van de maatregelen profiteren, welke groepen de lasten dragen en hoe eventuele opbrengstderving wordt opgevangen. Beoordeel daarnaast of de uitvoering van maatregelen die een gemeenschappelijk Europees belang dienen aanleiding geeft tot Europese ondersteuning van implementatie- of aanpassingskosten. Onderscheid dergelijke ondersteuning uitdrukkelijk van compensatie voor structurele nationale belastingderving.

3. **Verduidelijk de resterende nationale beleidsruimte en de samenhang tussen de verschillende beschermingsmechanismen.** Maak duidelijk in hoeverre Nederland aanvullende renteaftrekbeperkingen, CFC-regels en andere maatregelen ter bescherming van de belastinggrondslag kan behouden of invoeren. Verduidelijk tevens waarom bij de toegang tot fiscale voordelen afwisselend wordt aangesloten bij objectieve voorwaarden, onderworpenheid aan belasting, economische functie, internationale equivalentie of open antimisbruiknormen.

4. **Waarborg uitvoerbaarheid, rechtszekerheid en institutionele legitimatie.** Verlang een integrale uitvoeringstoets die niet alleen ziet op systeemaanpassingen, maar ook op structurele toezicht-, handhavings- en capaciteitskosten, invorderingsrisico's en de kosten van geschilbeslechting. Verduidelijk daarnaast de juridische status van internationale classificaties en richtsnoeren, de verwerking van toekomstige OESO-uitwerkingen en de verhouding tussen eventuele interpretatieve comités, nationale rechters en het Hof van Justitie.

5. **Voorzie in tijdige en gefaseerde monitoring.** Voorzie vanaf de implementatie in een nulmeting en volg vanaf de inwerkingtreding periodiek onder meer de belastingopbrengsten, dividendstromen, het gebruik van nieuwe vrijstellingen en uitzonderingen, herstructureringen, investeringsreacties, uitvoerings- en handhavingskosten en het aantal en de uitkomst van geschillen. Gebruik de uitkomsten zo nodig voor tussentijdse aanpassing van de Nederlandse inzet of nationale regelgeving.

De overkoepelende vraag is niet alleen hoeveel regeldruk het Omnibuspakket wegneemt, maar ook waar de daarmee samenhangende complexiteit, beoordelingsruimte, uitvoeringslasten en budgettaire risico's terechtkomen. Het voorstel verdient daarom een beoordeling die verder gaat dan vereenvoudiging en concurrentievermogen en ook betrekking heeft op stelselwerking, rechtszekerheid, nationale beleidsruimte, verdelingseffecten en de bescherming van de Nederlandse belastinggrondslag.

1. Algemene observaties

Het Omnibusvoorstel directe belastingen adresseert reële problemen van fiscale fragmentatie, uiteenlopende nationale implementaties, overlap tussen regels en hoge nalevingskosten bij grensoverschrijdende activiteiten. Met name de stroomlijning van bronbelastingprocedures, de modernisering van de Fusierichtlijn en de verbetering van geschilbeslechting kunnen voor Nederlandse ondernemingen, pensioenfondsen en andere institutionele beleggers voordelen opleveren.[4]

Het voorstel is echter niet uitsluitend een technische vereenvoudigingsoperatie. Het verruimt de toegang tot fiscale voordelen, beperkt op onderdelen nationale beleidsruimte, introduceert een R&D-faciliteit op EU-niveau en wijzigt de verhouding tussen antimisbruikregels, Pijler 2 en nationale grondslagbescherming.[5] Deze uiteenlopende maatregelen worden door de Commissie onder één algemeen narratief van vereenvoudiging en concurrentievermogen gebracht. De causale relatie tussen de afzonderlijke maatregelen en deze algemene doelen is echter niet steeds duidelijk of voor Nederland afzonderlijk onderbouwd.[6]

Een centraal aandachtspunt is dat formele vereenvoudiging niet noodzakelijk leidt tot minder materiële complexiteit.[7] Het schrappen van objectieve voorwaarden kan bepaalde formele geschillen verminderen, maar kan tegelijkertijd de relatieve betekenis van open normen, bewijsvoering, toezicht achteraf en rechterlijke beoordeling vergroten.[8] Ook kunnen nieuwe uitzonderingen en verwijzingen naar internationale standaarden nieuwe afbakenings- en interpretatievragen oproepen. Daar staat tegenover dat het uitblijven van maatregelen ook maatschappelijke kosten kent, waaronder aanhoudende juridische onzekerheid, uiteenlopende nationale implementaties en hoge nalevingskosten voor grensoverschrijdende activiteiten.[9] Verschillen in nationale fiscale voorwaarden kunnen bovendien de drempel voor investeren in Nederland verhogen ten opzichte van lidstaten met ruimere regelingen en daarmee de concurrentiepositie van in Nederland gevestigde ondernemingen beïnvloeden.

Een terugkerende vraag bij verschillende onderdelen van het voorstel is of de Commissie voldoende motiveert waarom juist de gekozen, vaak ambitieuze variant noodzakelijk is ten opzichte van minder vergaande alternatieven die eveneens in het Impact Assessment worden besproken.[10] Ook in de literatuur is erop gewezen dat het streven naar snelle vereenvoudiging niet mag leiden tot onvoldoende aandacht voor de technische kwaliteit, interne consistentie en uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen.[11]

---

[4] European Commission, Proposal for a Council Directive amending Directives 2003/49/EC, 2009/133/EC, 2011/96/EU, (EU) 2016/1164, (EU)2017/1852, (EU) 2025/50 as regards the simplification of the Union framework on direct taxation and supporting growth and competitiveness of the EU, COM(2026)560 final, 2026/0163 (CNS), Brussels, 24.6.2026 (COM(2026)560 final), blz. 2-4, 12-15, European Commission, Commission Staff Working Document, Subsidiarity Grid Accompanying the document Proposal for a Council Directive amending Directives 2003/49/EC, 2009/133/EC, 2011/96/EU, (EU) 2016/1164, (EU)2017/1852, (EU) 2025/50 as regards the simplification of the Union framework on direct taxation and supporting growth and competitiveness of the EU, SWD(2026)560 final, Brussels, 24.6.2026 (SWD(2026)560 final), blz. 7-8

[5] COM(2026)560 final, blz. 2-4, 12-15, SWD(2026)560 final, blz. 7-8. Vgl. Q.W.J.C.H. Kok, M. Maâtoug, 'Het Omnibus-voorstel en de impact op Nederland', WFR 2026/201 (Kok/Maâtoug-1), M.F. de Wilde, 'Europese Commissie presenteert Omnibuspakket winstbelasting', NTFR 2026/1277 (De Wilde-1).

[6] European Commission, Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Council Directive amending Directives 2003/49/EC, 2009/133/EC, 2011/96/EU, (EU) 2016/1164, (EU)2017/1852, (EU) 2025/50 as regards the simplification of the Union framework on direct taxation and supporting growth and competitiveness of the EU, SWD(2026)561 final, Brussels, 24.6.2026 (SWD(2026)561 final), blz. 76-77, European Commission, Commission Staff Working Document, Executive Summary of the Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Council Directive amending Directives 2003/49/EC, 2009/133/EC, 2011/96/EU, (EU) 2016/1164, (EU)2017/1852, (EU) 2025/50 as regards the simplification of the Union framework on direct taxation and supporting growth and competitiveness of the EU, SWD(2026)562 final, Brussels, 24.6.2026 (SWD(2026)562 final), onderdeel B, European Commission, Regulatory Scrutiny Board Opinion, Impact assessment / Omnibus on taxation, 04.05.2026, SEC(2026)560 (SEC(2026)560), blz. 1-2 (punten 1 en 2 van de RSB-opinion), SWD(2026)560 final, blz. 8-9. Vergelijk Beslisnota bij BNC-fiche Omnibusvoorstel Directe belastingen (notanummer 2026-0000327963, 4 augustus 2026 (Beslisnota), blz. 2, waarin wordt aangegeven dat de kernvraag is in hoeverre de voordelen voor NL- en EU-concurrentievermogen, investeringen en de interne markt opwegen tegen de budgettaire derving en wordt opgemerkt dat de ordegrootte van de verschillende effecten momenteel niet bekend is en dat effectiviteit en doelmatigheid daardoor niet goed kunnen worden getoetst.

[7] Vgl. De Wilde-1, onderdeel 'Reflectie'.

[8] COM(2026)560 final, blz. 10-12, Preambule 8-12, SWD(2026)561 blz. 28-30, 46-47. Vgl. De Wilde-1, onderdeel 'Toenemende relevantie EU-misbruikdoctrine'.

[9] SWD(2026)560 final, blz. 3-6; SWD(2026)561 final, blz. 16-18.

[10] COM(2026)560 final, blz. 7-8, SWD(2026)561 final, blz. 62-68, SWD(2026)562 final, onderdeel B-C, SEC(2026)560, blz. 1-2, punt 2 ("The report does not clearly justify the range and the construction of the options."), European Commission, Commission Staff Working Document, Evaluation of Council Directive (EU) 2016/1164, as amended by Council Directive (EU) 2017/952, laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market, SWD(2026)168 final, Brussels, 24.6.2026 (SWD(2026)168 final), par. 5.1-5.2.

[11] Jasper Korving, 'The Proposal for an EU Tax Simplification Omnibus: Speed Should Never Trump Quality!', GLOBTAXGOV, 28 september 2026.

Een aanvullende observatie is dat verschillende lidstaten de voorgestelde verruiming van de Moeder-Dochterrichtlijn en de Interest- en royaltyrichtlijn niet uitsluitend als vereenvoudigingsmaatregelen beschouwen.[12] Volgens deze lidstaten wordt daarmee ook de verdeling van heffingsrechten tussen bron- en woonstaten gewijzigd, doordat bronstaten in aanzienlijk meer situaties moeten afzien van belastingheffing. Daarmee raakt het voorstel niet alleen aan nalevingskosten en regeldruk, maar ook aan de verdeling van heffingsrechten en belastingopbrengsten tussen lidstaten.

Daar staat tegenover dat ook bronstaten kunnen profiteren wanneer vermindering van grensoverschrijdende fiscale belemmeringen leidt tot meer investeringen, economische activiteit en een beter functionerende interne markt. Of zulke indirecte baten het verlies aan directe belastingopbrengsten compenseren, is niettemin nog onvoldoende vastgesteld.

Voor Nederland zijn de budgettaire gevolgen relevant. Het kabinet raamt de structurele derving voorlopig op ongeveer € 3,6 miljard, terwijl de Nederlandse baten vooralsnog minder concreet zijn uitgewerkt.[13] De Kamer zou het voorstel daarom niet alleen moeten beoordelen op regeldrukvermindering en concurrentievermogen, maar ook op stelselwerking, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, nationale beleidsruimte, verdelingseffecten en de wijze waarop de budgettaire gevolgen worden opgevangen.[14]

Het voorstel raakt bovendien aan bewuste Nederlandse beleidskeuzes, waaronder de strengere renteaftrekbeperking, de afbakening van deelnemingsvrijstelling en dividendbelasting en de inrichting van het innovatiebeleid. Deze keuzes, evenals uitvoerbaarheid en haalbaarheid, worden hierna betrokken bij de beoordeling van de afzonderlijke maatregelen en het pakket als geheel.

2. Doeltreffendheid, doelmatigheid en beleidskeuzes

2.1 Algemene beoordeling

De maatschappelijke opgave kan worden omschreven als het verminderen van onnodige fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende economische activiteit, zonder dat dit leidt tot een disproportionele aantasting van belastinggrondslagen, effectieve antimisbruikbescherming, rechtszekerheid of uitvoerbaarheid.

De door de Commissie geformuleerde doelen zijn op hoofdlijnen coherent. Minder nalevingslasten, meer rechtszekerheid en minder fiscale belemmeringen kunnen grensoverschrijdende activiteiten en investeringen vergemakkelijken. De doelen zijn echter niet steeds voldoende concreet, toetsbaar of operationeel geformuleerd. Met name ‘concurrentievermogen’, ‘groei’ en ‘behoud van hoge belastingstandaarden’ zijn brede doelstellingen die niet steeds zijn vertaald in meetbare tussendoelen of operationele beoordelingscriteria.[15]

De beleidsgedachte luidt in essentie dat minder fragmentatie en lagere nalevingskosten leiden tot meer rechtszekerheid, meer grensoverschrijdende activiteit en uiteindelijk meer investeringen en concurrentievermogen.[16] Deze keten is rechtstreeks aannemelijk bij procedurele vereenvoudiging. Ook materiële verruimingen van belastingvoordelen of renteaftrek kunnen investeringen en concurrentievermogen bevorderen. De omvang en doelmatigheid van die effecten hangen echter sterker af van gedragsreacties, budgettaire gevolgen en de vormgeving

[12] Council of the European Union, General Secretariat, Omnibus XI (Taxation): Comments from delegations, 2026/0163 (CNS), WK 11001/2026 INIT, LIMITE, SIMPL, ANTICI, FISC, IA, Brussels, 27 July 2026 (WK 11001/2026), beschikbaar op taxnotes.com, in het bijzonder de bijdragen van Tsjechië, blz. 5-8, Polen, blz. 61-62, en Portugal, blz. 70-74. Vgl. E. Lamer, ‘EU Tax Omnibus Goes Beyond Simplification, Countries Say’, Tax Notes International 21 september 2026 (Lamer, ‘Goes Beyond Simplification’), blz. 2066-2068, alsmede Elodie Lamer, Sophie Petitjean, ‘EU Commission Reassures States Over Treaty Effects of Tax Omnibus’, Tax Notes International, Vol. 123, September 21, 2026 (Lamer/Petitjean, ‘Treaty Effects’), blz. 2061-2062.

[13] Fiche van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), Fiche 5: Omnibusrichtlijn directe belastingen (BNC-fiche), blz. 14-15, Beslisnota, blz. 1-2. Vgl. J.L. van de Streek, J. Vleggeert, ‘Omnibus: wie gaat dat betalen?’, MBB 2026/32 (Streek/Vleggeert), waarin auteurs wijzen op substantiële budgettaire risico’s voor dividendbelasting, vennootschapsbelasting en box 3.

[14] Vgl. BNC-fiche.

[15] SWD(2026)561 final, blz. 19-20 (par. 4.1-4.2), SWD(2026)562 final, blz. 2, SEC(2026) 560, blz. 3-4. De RSB merkt op dat de verbinding tussen problemen, doelstellingen en maatregelen onvoldoende duidelijk wordt gemaakt en dat de doelstelling van het behoud van hoge belastingstandaarden onvoldoende wordt vertaald naar SMART-doelstellingen en effectenanalyses.

[16] COM(2026)560 final, blz. 2-5.

van de maatregel. Voor maatregelen die tevens de nationale antimisbruikruimte beperken, moet bovendien worden beoordeeld welke gevolgen dit heeft voor de bescherming van de belastinggrondslag.

De Regulatory Scrutiny Board heeft gewezen op onvoldoende uitgewerkte verbanden tussen problemen, doelstellingen en voorgestelde maatregelen, een beperkte onderbouwing van de gekozen beleidsopties en aannames, en een onvoldoende uitgewerkte analyse van kosten, baten en verdelingseffecten.[17] Ook de Nederlandse appreciatie merkt op dat de ordegrootte van de verschillende effecten nog onvoldoende bekend is om effectiviteit en doelmatigheid goed te kunnen toetsen.[18]

De voorgestelde wijzigingen van de Fusierichtlijn sluiten relatief goed aan bij het vereenvoudigingsnarratief van de Commissie. Zij lijken primair gericht op modernisering, aansluiting bij ontwikkelingen in het Europese ondernemingsrecht en vermindering van juridische onzekerheid rondom grensoverschrijdende reorganisaties.

2.2 IRR, MDR en FASTER

De vereenvoudiging van bronbelastingprocedures kan voor Nederlandse ondernemingen, pensioenfondsen en andere institutionele beleggers een reëel positief effect hebben. Het in beginsel verlenen van vrijstelling, gecombineerd met risicogerichte controle achteraf, kan langdurige voorafgaande procedures verminderen. Het is van belang dat de samenloop met FASTER proportioneel wordt vormgegeven en dat ondernemingen en de Belastingdienst voldoende tijd krijgen voor de noodzakelijke systeemaanpassingen.[19] Daarbij moet worden onderscheiden tussen procedurele belemmeringen bij de toepassing van bestaande bronbelastingvoordelen, waarop FASTER is gericht, en een materiële uitbreiding van die voordelen tot categorieën investeringen die voorheen niet onder de richtlijnen vielen.[20]

Ook de afschaffing van de gelieerdheidsdrempel in de Interest- en royaltyrichtlijn kan fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende rente- en royaltybetalingen verminderen en daarmee bijdragen aan een meer neutrale behandeling van dergelijke betalingen binnen de interne markt. Naast deze verruiming verdient verduidelijking hoe de reeds in artikel 1, lid 1, IRR opgenomen verwijzing naar belastingheffing “by assessment” moet worden uitgelegd. In het bijzonder verdient voor Nederland onderzoek of en onder welke omstandigheden een weigering van renteaftrek, bijvoorbeeld op grond van een specifieke nationale renteaftrekbeperking, binnen het bereik van dit richtlijnbegrip kan vallen.[21]

De voorgestelde afschaffing van het minimumdeelnemingsvereiste in de Moeder-Dochterrichtlijn heeft echter een verdergaande werking dan louter procedurele vereenvoudiging. De bestaande richtlijn is gericht op grensoverschrijdend ondernemende groepen.[22] De deelnemingsdrempel fungeert daarbij niet uitsluitend als administratief criterium, maar kan ook worden gezien als markering van een voldoende nauwe economische band tussen de betrokken vennootschappen. Zij bakent daarmee tevens concernverhoudingen, waarvoor de richtlijn economische dubbele belasting beoogt weg te nemen, af van kleinere of portfolio-investeringen. Volledige afschaffing vergt daarom niet alleen een vereenvoudigingsargument, maar ook een verklaring waarom de

[17] SEC(2026)560, blz. 1-4, in het bijzonder punten 1-4 van onderdeel B en onderdeel C, SWD(2026)561 final, blz. 75-77.
[18] Beslisnota, blz. 2.
[19] Adviescollege Toetsing Regeldruk, ATR-advies BNC-fiche COM(2026)560, MvH/RvZ/ATRBNC0022/2026-U137, 30 juli 2026 (ATR-advies), blz. 5 (Aanbeveling 4).
[20] Vgl. Izabela Andrzejewska-Czernek, ‘Withholding Tax, No Longer at Source: The Anticipated Distributive Effects of the Taxation Omnibus’s Withholding Tax Reform’, European Taxation, 2026 (Volume 66), No. 11, online gepubliceerd op 15 oktober 2026 (Andrzejewska-Czernek 2026), par. 3. De auteur wijst in haar bijdrage onder meer op de inhoudelijke afbakeningsfunctie van de deelnemingsdrempels (par. 2), het verschil tussen procedurele vereenvoudiging en materiële uitbreiding van richtlijnvoordelen (par. 3) en de mogelijkheid dat afschaffing van bronbelasting resulteert in een verschuiving van belastingopbrengst van bronstaat naar woonstaat zonder een evenredige verlaging van de totale belastingdruk voor de investeerder (par. 8 en 9).
[21] Zie art. 1, lid 1, Interest- en royaltyrichtlijn op grond waarvan rente- en royaltybetalingen die in een lidstaat ontstaan, onder de daar gestelde voorwaarden zijn vrijgesteld van iedere belasting die in die staat over die betalingen wordt geheven, “whether by deduction at source or by assessment”. Het richtlijnvoorstel wijzigt deze formulering niet. De voorgestelde verruiming van de reikwijdte van de richtlijn vergroot het praktische belang van de vraag welke heffingen daaronder vallen. Daarbij verdient afzonderlijke verduidelijking of een weigering van renteaftrek bij de betaler als belastingheffing over de betaling kan worden aangemerkt, dan wel buiten het bereik van art. 1, lid 1, blijft.
[22] SWD(2026)560 final, blz. 4-5, WK 11001/2026, bijdrage van Tsjechië, blz. 5-6, en bijdrage van Portugal, blz. 70-74. Vgl. Kok/Maâtoug-1 die benadrukken dat de voorgestelde wijziging de MDR verschuift van een regeling voor moeder-dochterverhoudingen naar een bredere regeling voor grensoverschrijdende aandelenbelangen.

oorspronkelijke functionele afbakening niet langer passend is. Door ook kleinere en mogelijk beleggingsgerichte belangen onder de regeling te brengen, wordt de kring van gerechtigden aanzienlijk uitgebreid. De onderbouwing maakt onvoldoende expliciet waarom voor portfolio-investeringen dezelfde richtlijnvoordelen zouden moeten gelden als voor grensoverschrijdende groepsvorming.[23]

Daar staat tegenover dat afschaffing van de deelnemingsdrempel fiscale belemmeringen voor kleinere grensoverschrijdende aandelenbelangen kan verminderen. Ook kan zij de toegang van pensioenfondsen en andere institutionele beleggers tot de interne markt vergemakkelijken en verschillen in behandeling tussen grotere groepsbelangen en kleinere investeringsbelangen verkleinen. Die potentiële voordelen moeten worden meegewogen bij de beoordeling van de reikwijdte van de verruiming. Ook de afschaffing van de minimale bezitsperiode kan juridische en administratieve belemmeringen verminderen. Nu de richtlijnvoordelen reeds bij een klein aandelenbelang beschikbaar komen, neemt de zelfstandige betekenis van een minimale bezitsperiode af. Een eventuele maatregel tegen tijdelijke structurering rond dividenduitkeringen moet worden afgewogen tegen de extra complexiteit die daarmee wordt geïntroduceerd.

Voor Nederland moet daarbij worden meegewogen dat de verruiming gevolgen kan hebben voor de dividendbelasting, de deelnemingsvrijstelling, de afbakening tussen beleggen en ondernemen en de verhouding tussen box 2 en box 3.[24] De afschaffing van de deelnemingsdrempel kan enerzijds bestaande prikkels verminderen om uitsluitend voor toegang tot richtlijnvoordelen een EU-houdstervennootschap tussen te plaatsen. Anderzijds kunnen verschillen tussen de Europese en nationale behandeling van kleinere belangen nieuwe herstructureringsprikkels oproepen. Deze tegengestelde gedragseffecten moeten in de budgettaire raming afzonderlijk worden betrokken.[25]

Het kabinet raamt de budgettaire derving door de MDR-maatregelen voorlopig op ongeveer € 2 tot € 2,5 miljard per jaar.[26] Deze raming zou moeten worden uitgesplitst naar directe effecten, gedragsreacties, structurele en tijdelijke effecten en eventuele nationale reparatiemaatregelen.[27] Daarbij is relevant dat ook volgens de Nederlandse appreciatie de uiteindelijke budgettaire gevolgen sterk afhankelijk zullen zijn van de uitkomst van de onderhandelingen.[28]

De budgettaire derving in de bronstaat hoeft daarbij niet steeds samen te vallen met een even grote verlaging van de belastingdruk voor de investeerder. Indien de huidige bronbelasting in de woonstaat volledig verrekenbaar is, kan afschaffing ervan ertoe leiden dat de totale belastingdruk voor de investeerder grotendeels gelijk blijft, terwijl belastingopbrengst van de bronstaat naar de woonstaat verschuift. Voor de beoordeling van de maatregel is daarom niet alleen van belang hoeveel opbrengst Nederland als bronstaat verliest, maar ook in hoeverre die opbrengstderving resulteert in een voordeel voor de investeerder of hoofdzakelijk in een verschuiving van belastingopbrengst naar de woonstaat van de ontvanger.[29]

Daarbij verdient nadere analyse of de gevolgen voor kleinere, mogelijk beleggingsgerichte belangen kunnen worden beperkt door voor bepaalde belangen onder de nationale deelnemingsdrempel een verrekeningsstelsel toe te passen in plaats van een volledige vrijstelling. Ook moet worden verduidelijkt welke ruimte de richtlijn laat voor gerichte nationale maatregelen tegen het gebruik van houdstervennootschappen ter ontwijking van inkomsten- of vermogensbelasting. Dit laatste aandachtspunt ziet niet op het enkele gebruik van een houdstervennootschap, maar

[23] COM(2026)560, blz. 11-12, Preambule 8-9, SWD(2026)561 final, blz. 28-30, 68-69. Vgl. Streek/Vleggeert, blz. 7, J.J.A.M. Korving, 'Het richtlijnvoorstel voor de Europese fiscale vereenvoudigingsomnibus; Omnibus: quo vadit?', WFR 2026/200 (Korving), par. 2.2, alsmede M.F. De Wilde, 'Kabinet kritisch op versoepeling Europese renteaftrekbeperking', NTFR 2026/1542 (De Wilde-2). Zie voorts Andrzejewska-Czernek 2026, par. 2.
[24] BNC-fiche, blz. 8, 17. Vgl. Streek/Vleggeert, par. 1.2, Kok/Maâtoug-1, par 5, De Wilde-2.
[25] Vgl. Streek/Vleggeert, par. 1.2.
[26] BNC-fiche, blz. 13-14.
[27] BNC-fiche, blz. 13-15. Vgl. De Wilde-2, onderdeel 'Gevolgen richtlijnwijziging, gevolgen nationale vervolgkeuzes'.
[28] Beslisnota, blz. 2.
[29] Zie Andrzejewska-Czernek 2026, par. 8 en 9. Aan de hand van een vereenvoudigd Duits-Pools voorbeeld laat de auteur zien dat afschaffing van bronbelasting, indien deze in de woonstaat volledig verrekenbaar is, niet noodzakelijk tot een lagere totale belastingdruk voor de investeerder leidt, maar kan resulteren in een verschuiving van belastingopbrengst van bronstaat naar woonstaat.

op de vraag of de verruimde richtlijnvoordelen de fiscale afbakening tussen rechtstreeks particulier beleggen en beleggen via een vennootschap beïnvloeden. Zowel een verrekeningsstelsel als gerichte nationale antimisbruikmaatregelen moeten worden beoordeeld op uitvoerbaarheid, Unierechtelijke houdbaarheid en het risico op onder- en overinclusiviteit.

Daarnaast verdient de behandeling van kosten die verband houden met aandelenbelangen nadere aandacht. Verduidelijkt moet worden waarom de mogelijkheid om kostenaftrek te beperken volgens het voorstel niet op dezelfde wijze geldt voor kleinere belangen en hoe kostenaftrek, vrijstelling en eventuele verrekening in onderlinge samenhang moeten worden vormgegeven. Daarbij kan ook een gedeeltelijke vrijstelling in combinatie met kostenaftrek als alternatief worden onderzocht.

De verruiming kan de toepassing in verschillende opzichten vereenvoudigen. Door het vervallen van objectieve deelnemings- en bezitsvoorwaarden kunnen minder geschillen ontstaan over de vraag of aan die voorwaarden is voldaan. De toegang tot richtlijnvoordelen wordt daarmee echter niet onvoorwaardelijk. Algemene en specifieke antimisbruikregels, het vereiste van uiteindelijke gerechtigdheid waar dat van toepassing blijft, en de Unierechtelijke misbruikdoctrine kunnen nog steeds tot een inhoudelijke beoordeling leiden.[30]

Zelfbeoordeling en risicogericht toezicht achteraf zijn daarbij op zichzelf niet nieuw. Ook principal purpose tests (PPT), nationale antimisbruikregels en de Unierechtelijke misbruikdoctrine worden veelal achteraf toegepast. De relevante vraag is daarom niet of deze normen zonder voorafgaande toetsing kunnen functioneren, maar of belastingdiensten bij een ruimere kring van gerechtigden tijdig over voldoende informatie, bewijs- en invorderingsmogelijkheden beschikken. Verschillende lidstaten wijzen in dit verband op nieuwe informatie-, bewijs-, invorderings- en handhavingsvraagstukken.[31] Tegelijk moet worden voorkomen dat het vervallen van objectieve voorwaarden wordt gecompenseerd door een te ruime of onvoorspelbare toepassing van open antimisbruiknormen.[32]

Tegenover de verruiming van de richtlijnvoordelen binnen de interne markt staat dat de Commissie in de Interest- en royaltyrichtlijn een nieuwe beschermende maatregel introduceert voor betalingen naar laagbelaste derde landen. Deze maatregel sluit niet primair aan bij klassieke misbruikcriteria zoals kunstmatigheid of uiteindelijke gerechtigdheid, maar bij de fiscale behandeling van de betaling in het derde land, in het bijzonder wanneer daar geen vennootschapsbelasting wordt geheven of voor de betrokken inkomsten een tarief van 0% geldt.[33]

Het verdient verduidelijking waarom de maatregel uitsluitend aanknoopt bij het ontbreken van vennootschapsbelasting of een tarief van 0%. Beoordeeld zou moeten worden of daarnaast een minimumtarief moet gelden en of moet worden verlangd dat de betrokken rente- of royalty-inkomsten volgens de reguliere belastinggrondslag van de jurisdictie van ontvangst in de heffing worden betrokken. Daarmee kan worden voorkomen dat een op zichzelf toereikend nominaal tarief door grondslagversmallende faciliteiten feitelijk wordt uitgehold. Daarbij moet worden voorkomen dat een dergelijke maatstaf nieuwe complexe berekeningen en informatieverplichtingen voor niet-gelieerde partijen introduceert. Een dergelijke toets moet voldoende bepaalbaar en uitvoerbaar zijn, in het bijzonder bij betalingen tussen niet-gelieerde partijen. Daarmee sluit de maatregel enerzijds aan bij klassieke subject-to-tax-overwegingen en anderzijds bij de nieuwe minimumbelastingarchitectuur van Pijler 2.[34]

---

[30] HvJ EU 26 februari 2019, gevoegde zaken C-115/16 (*N Luxembourg 1*), C-118/16 (*X Denmark*), C-119/16 (*C Danmark I*) en C-299/16 (*Z Denmark*) en HvJ EU 26 februari 2019, gevoegde zaken C-116/16 (*T Danmark*) en C-117/16 (*Y Denmark*), alsmede HvJ EU 3 april 2025, zaak C-228/24 (*Nordcurrent*) en HvJ EU 15 oktober 2026, zaak C-203/25 (*Neo Group*). Vgl. De Wilde-1, onderdeel 'Reflectie'.

[31] WK 11001/2026, in het bijzonder de bijdragen van België, blz. 2-4, Portugal, blz. 70-73, Italië, blz. 34-35, Oostenrijk, blz. 54-55, en Nederland, blz. 50-51.

[32] HvJ EU 26 februari 2019, gevoegde zaken C-115/16 (*N Luxembourg 1*), C-118/16 (*X Denmark*), C-119/16 (*C Danmark I*) en C-299/16 (*Z Denmark*) en HvJ EU 26 februari 2019, gevoegde zaken C-116/16 (*T Danmark*) en C-117/16 (*Y Denmark*), alsmede HvJ EU 3 april 2025, zaak C-228/24 (*Nordcurrent*) en HvJ EU 15 oktober 2026, zaak C-203/25 (*Neo Group*). Vgl. De Wilde-1, onderdeel 'Reflectie'.

[33] COM(2026)560, blz. 10-11, Preambule 10-11, art. 1(5) IRD, SWD(2026)561 final, blz. 29-30, 68-69. Vgl. Korving, par. 2.5.

[34] Zie Hans van den Hurk, *Pillar 1 and Pillar 2 are failures, but there are alternatives*, In A. García Prats, B. Sevilla Bernabéu (Eds.), Gobernanza Tributario Mundial, Aranzadi La Ley, 2025, blz. 149-168.

Ook de keuze om voor de toepassing van de voorgestelde maatregel aan te sluiten bij de fiscale positie van de directe ontvanger behoeft nadere aandacht. Deze benadering kan de uitvoerbaarheid vergroten, maar roept de vraag op hoe wordt omgegaan met doorstroom- en back-to-backsituaties waarin de betaling economisch of juridisch wordt doorgeleid. Verduidelijkt moet worden hoe deze afbakening zich verhoudt tot het vereiste van uiteindelijke gerechtigdheid en de Unierechtelijke misbruikdoctrine. Bij de beoordeling van dergelijke doorstroomsituaties kan worden onderzocht of een toetsbare vorm van parallelliteit tussen inkomende en uitgaande betalingen bruikbaar is.[35] Een dergelijke benadering kan aanwijzingen geven voor economische doorgeleiding, maar mag niet uitsluitend op formele gelijkheid van bedragen, looptijden en voorwaarden berusten. Zij moet worden ingebed in een bredere toets van beschikkingsmacht, economische functie en uiteindelijke gerechtigdheid.

De Commissie lijkt een zekere verschuiving aan te brengen van een benadering gebaseerd op misbruik naar een benadering gebaseerd op onderworpenheid aan belasting.[36] Voor Nederland is relevant hoe deze maatregel zich verhoudt tot de bestaande conditionele bronbelasting op rente- en royaltystromen en welke gevolgen dit heeft voor de samenhang tussen nationale regels, belastingverdragen en het Unierecht.[37] Ook moet worden beoordeeld of de keuze tussen bronheffing en aftrekweigering tot uiteenlopende nationale uitkomsten kan leiden en hoe beide varianten zich verhouden tot verdragsrechtelijke beperkingen op bronheffing en non-discriminatiebepalingen. Voor een zorgvuldige beoordeling is nadere onderbouwing nodig van de meerwaarde van de voorgestelde maatregel ten opzichte van bestaande nationale regelingen, alsmede van de te verwachten samenloop- en uitvoeringsvraagstukken.

Tevens moet worden voorkomen dat de derdelandenmaatregel cumuleert met bestaande nationale of Unierechtelijke antimisbruikmaatregelen op een zodanige wijze dat dit leidt tot dubbele belasting. Verduidelijkt moet worden welke maatregel voorrang heeft en op welke wijze reeds geheven belasting of een toegepaste aftrekbeperking in aanmerking wordt genomen.

Indien bestaande belastingverdragen de effectieve toepassing van de voorgestelde maatregel beperken, moet tevens worden verduidelijkt in hoeverre van lidstaten wordt verlangd dat zij daarover met verdragspartners in overleg treden. Daarbij moet worden onderzocht of een inspanningsverplichting tot verdragsaanpassing wenselijk en uitvoerbaar is en hoe tijdens een eventuele aanpassingsperiode dubbele belasting of uiteenlopende toepassing wordt voorkomen.

Voor de beoordeling is van belang dat het volgende wordt verduidelijkt:

- een afzonderlijke analyse van groepsbelangen en portfolio-investeringen;
- een dynamische budgettaire raming, uitgesplitst naar de gevolgen voor de dividendbelasting, de vennootschapsbelasting en box 2 en box 3 in de inkomstenbelasting, met afzonderlijke aandacht voor directe effecten, gedragsreacties en tijdelijke en structurele gevolgen;
- duidelijkheid over de verhouding tussen de verruimde richtlijnvoordelen en bestaande antimisbruikmaatregelen, met waarborgen voor een proportionele en voorzienbare toepassing daarvan; en
- waarborgen dat de verruimde vrijstelling onder de Moeder-Dochterrichtlijn niet geldt voor winstuitkeringen die bij de uitkerende vennootschap aftrekbaar zijn, om dubbele niet-heffing te voorkomen.

Daarbij moeten arbitrage en misbruik van elkaar worden onderscheiden. Het benutten van een door de wetgever gecreëerd verschil tussen fiscale regimes is niet zonder meer misbruik.[38]

---

[35] Vgl. de benadering van de Hoge Raad in zijn jurisprudentie in dit verband over de zakelijkheidstoetsing in de context van art. 10a Wet Vpb 1969, waaronder HR 21 april 2017, BNB 2017/156 (Credit Suisse) en HR 9 juli 2021, BNB 2021/136 (Triple Dip).

[36] Vgl. Kok/Maâtoug-1, par. 4.3.

[37] BNC-fiche, blz. 8, WK 11001/2026, bijdragen van Tsjechië, blz. 7-8, Hongarije, blz. 46-48, Nederland, blz. 50-51, en Italië, blz. 34-35. Zie voor de latere reactie van de Commissie Lamer/Petitjean, 'Treaty Effects', blz. 2061-2062.

[38] De Wilde-2, onderdeel 'Arbitrage is niet steeds misbruik'. Auteur benadrukt dat het verdwijnen van objectieve toegangscriteria niet impliceert dat iedere fiscale structurering als misbruik kwalificeert en dat de beoordeling uiteindelijk plaatsvindt aan de hand van de Unierechtelijke misbruikdoctrine. Zie daarover HvJ EU 26

2.3 Renteaftrekbeperking (ATAD)

Het voorstel bevat een cumulatie van verruimingen: (i) een verplichte 30%-EBITDA-ratio; (ii) verhoging van de drempel naar € 3 miljoen; (iii) een uitzondering voor bepaalde derdenleningen; (iv) een verplichte groepsuitzondering; (v) volledige renteaftrek bij een sterke EBITDA-daling; (vi) uitzonderingen voor projecten van algemeen belang; (vii) een tijdelijke defensie-uitzondering; en (viii) gewijzigde regels voor voortwenteling.[39]

Afzonderlijk kunnen deze maatregelen worden verdedigd vanuit proportionaliteit, investeringsbevordering, anticyclische werking of beperking van administratieve lasten. Harmonisatie van het aftrekpercentage en de drempel kan verschillen tussen lidstaten verkleinen en Nederlandse ondernemingen meer vergelijkbare concurrentievoorwaarden bieden. Uitzonderingen voor reële derdenfinanciering, een sterke daling van de EBITDA en projecten van algemeen belang kunnen voorkomen dat de regeling ondernemingen en instellingen treft in situaties waarin geen of slechts een beperkt risico op grondslaguitholling bestaat.

De vraag is echter wat de cumulatieve werking van de maatregelen is en welke functie de renteaftrekbeperking binnen het inmiddels gewijzigde internationale belastingkader geacht wordt te vervullen. ATAD sloot aanvankelijk nauw aan bij de grondslagbeschermende benadering van BEPS Actiepunt 4, terwijl het Omnibusvoorstel meer nadruk legt op concurrentievermogen, investeringen en proportionaliteit. Beoordeeld moet worden of de gecombineerde verruimingen een verdedigbare herijking vormen of de grondslagbeschermende werking verder beperken dan voor die nieuwe doelstellingen noodzakelijk is.[40] De stapeling kan de grondslagbeschermende werking van de renteaftrekbeperking verminderen en tegelijkertijd nieuwe uitvoerings- en afbakeningsvragen oproepen.[41] Daarnaast kan de gecombineerde verruiming de fiscale prikkel voor schuldfinanciering versterken. Daarmee raakt het voorstel zowel aan de grondslagbeschermende functie van de regeling als aan haar mogelijke bijdrage aan een evenwichtiger fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen.[42]

De beoordeling moet daarom zowel betrekking hebben op de proportionaliteit van de huidige regeling en de concurrentiepositie van Nederlandse ondernemingen als op de gevolgen van de voorgestelde verruimingen voor grondslagbescherming, uitvoerbaarheid en financieringsprikkels. Deze vragen betreffen onder meer treasury- en back-to-backstructuren, overnameholdings, het onderscheid tussen concernleningen en derdenleningen, de betekenis van ‘eigen activiteiten’, het groepsbegrip en de toepassing binnen fiscale eenheden.[43] Indien voor de afbakening van de groep wordt aangesloten bij verslaggevingsrechtelijke consolidatieregels, moet worden beoordeeld of latere wijzigingen van die regels de fiscale reikwijdte van de renteaftrekbeperking kunnen veranderen zonder dat daarover formele fiscale wetgeving tot stand komt. De aanname dat grondslaguitholling vooral met verbonden leningen samenhangt, verdient nadere onderbouwing.[44] Ook externe leningen kunnen onderdeel zijn van concernfinanciering, acquisities, dividenduitkeringen of kapitaalstortingen.[45] Voor de inhoudelijke afbakening van reële derdenfinanciering kan mede worden aangesloten bij een economische analyse van de uitgeoefende functies, gebruikte activa en gedragen risico’s. Deze analyse kan helpen bepalen welke entiteit de financiering economisch aantrekt, beheert en draagt en of een interne lening voldoende samenhangt met externe financiering. Zij kan daarmee als inhoudelijke begrenzing dienen.

Bij de uitzondering voor derdenleningen moet worden verduidelijkt of ook centraal aangetrokken externe financiering kan kwalificeren wanneer de middelen binnen het concern onder voldoende overeenkomstige

---

februari 2019, gevoegde zaken C-115/16 (*N Luxembourg 1*), C-118/16 (*X Denmark*), C-119/16 (*C Danmark I*) en C-299/16 (*Z Denmark*) en HvJ EU 26 februari 2019, gevoegde zaken C-116/16 (*T Danmark*) en C-117/16 (*Y Denmark*), alsmede HvJ EU 3 april 2025, zaak C-228/24 (*Nordcurrent*) en HvJ EU 15 oktober 2026, zaak C-203/25 (*Neo Group*).

[39] COM(2026)560 final, blz. 13-15 en preambule 25-36. Zie uitvoerig Q.W.J.C.H. Kok, M. Maâtoug, ‘Het Omnibus-voorstel: de earningsstrippingregeling’, WFR 2026/208 (Kok/Maâtoug-2).

[40] COM(2026) 560 final, blz. 13-15, Preambule 25-36. Vgl. Kok/Maâtoug-2.

[41] SWD(2026)168 final, blz. 24-30, 48-53, BNC-fiche, blz. 9-10, 19, Kok/Maâtoug-2.

[42] WK 11001/2026, bijdragen van Italië, blz. 33-34, Polen, blz. 64-67, en Portugal, blz. 75-77.

[43] ATR-advies, blz. 5 (Aanbeveling 2).

[44] Vgl. Kok/Maâtoug-2, par. 5.

[45] Streek/Vleggeert, par. 2.

voorwaarden worden doorgeleend. Een strikte eis dat de belastingplichtige zelf rechtstreeks van een derde leent, kan concernfinanciering met een centrale treasury uitsluiten, ook wanneer vanuit economisch perspectief voldoende parallelliteit bestaat tussen de externe en interne financiering. Daarvoor is een toetsbaar en proportioneel criterium nodig dat reële centrale concernfinanciering onderscheidt van kunstmatige back-to-backstructuren. Een deel van de huidige afbakeningsproblemen hangt samen met de eerdere keuze voor een EBITDA-gebaseerde renteaftrekbeperking in plaats van een regeling die rechtstreeks aanknoopt bij de vermogensverhouding of externe financiering van de groep. Die systeemkeuze kan niet eenvoudig binnen het Omnibusvoorstel worden teruggedraaid, maar is wel relevant bij de beoordeling van groepsuitzonderingen, derdenfinanciering en perioden van sterk terugvallende EBITDA.[46]

Ook moet worden beoordeeld welke vorm de verplichte groepsuitzondering krijgt. Een keuze tussen een group escape en een equity escape kan nationale flexibiliteit bieden, maar kan tevens verschillen tussen lidstaten en mogelijkheden voor arbitrage in stand houden. Dit vraagt om een motivering of één geharmoniseerd systeem wenselijk is en welk systeem het beste aansluit bij de doelstellingen van de renteaftrekbeperking.

Voor Nederland moet tevens worden beoordeeld welke gevolgen een verplichte groepsuitzondering heeft voor de eerdere keuze om verschillende specifieke renteaftrekbeperkingen af te schaffen.[47] Indien de earningsstrippingmaatregel door de groepsuitzondering een beperktere werking krijgt, rijst de vraag of dergelijke specifieke maatregelen opnieuw een zelfstandige functie binnen de vennootschapsbelasting krijgen. Bij die beoordeling moet niet alleen worden gelet op grondslagbescherming, maar ook op de cumulatieve last en de concurrentiepositie van in Nederland gevestigde ondernemingen. Indien de Europese verruiming nationaal wordt gecompenseerd met nieuwe specifieke renteaftrekbeperkingen, kan een nieuwe stapeling van regels ontstaan en kan het beoogde voordeel van harmonisatie voor het Nederlandse investeringsklimaat geheel of gedeeltelijk verloren gaan.

Een mogelijke alternatieve benadering zou kunnen bestaan uit harmonisatie van de belangrijkste drempels, terwijl uitzonderingen optioneel blijven en nationale aanvullende maatregelen mogelijk blijven.[48] Deze benadering sluit ook aan bij de Nederlandse inzet om harmonisatie van kernparameters te steunen, maar nieuwe en bestaande uitzonderingen niet verplicht te stellen.[49] Het verdient aanbeveling niet alleen de afzonderlijke uitzonderingen te laten beoordelen, maar ook de werking van het stelsel als geheel en de gevolgen voor de Nederlandse belastinggrondslag.

De tijdelijke defensie-uitzondering behoeft een afzonderlijke instrumentevaluatie. Niet duidelijk is welk specifiek financieringsprobleem met een renteaftrekuitzondering wordt opgelost, hoe defensiegerelateerde investeringen worden afgebakend en waarom een fiscale uitzondering doelmatiger is dan directe begrotingssteun of andere instrumenten.

Voor Nederland is daarnaast van belang of activiteiten op het gebied van sociale huisvesting onder de uitzondering voor projecten van algemeen belang kunnen vallen.[50] Woningcorporaties worden door de earningsstrippingmaatregel geraakt, terwijl hun financieringslasten niet zonder meer verband houden met grondslaguitholling of winstverschuiving. Daarbij is relevant dat woningcorporaties geen aandeelhouders kennen en voor de financiering van hun activiteiten in belangrijke mate op vreemd vermogen zijn aangewezen. Een uitzondering kan vanuit proportionaliteit worden verdedigd, maar moet nauwkeurig worden afgebakend en in samenhang met

[46] In Duitsland woedt al jaren een fundamentele juridische en fiscale discussie over de grondwettelijkheid van de Zinsschranke, de Duitse renteaftrekbeperking op basis van de fiscale EBITDA en hoe deze zich verhoudt tot de Europese Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD). Zie voor een uitgebreide analyse van het spanningsveld tussen de Duitse grondwet en de Europese ATAD-richtlijn: Janis Heinze, 'Die Zinsschranke (§ 4h EStG i.V.m. § 8a KStG) steuerliche Missbrauchsbekämpfung zwischen Verfassungswidrigkeit und unionsrechtlicher Determination', Leipzig Law Journal (LLJ) 2025/2, p. 68-83.
[47] Bij de introductie van de earningsstrippingmaatregel zijn de specifieke renteaftrekbeperkingen van art. 13l en 15ad Wet Vpb 1969 komen te vervallen (Wet van 19 december 2018 tot wijziging van enige wetten in verband met enkele maatregelen voor het bedrijfsleven (Wet bedrijfsleven 2019), Staatsblad 2018, 505).
[48] SWD(2026)560 final, blz. 8. Vgl. Kok/Maâtoug-2.
[49] BNC-fiche, blz. 6-11, Beslisnota, blz. 3-4.
[50] Vgl. Brief staatssecretaris van Financiën , Aanbiedingsbrief pakket Belastingplan 2027, 15 september 2026, nr. 2026-0000359923.

bestaande compensatie voor diensten van algemeen economisch belang op Unierechtelijke gevolgen worden beoordeeld.

Daarbij rijst de vraag hoe het voorstel zich verhoudt tot het oorspronkelijke karakter van ATAD als minimumharmonisatierichtlijn. De combinatie van verplichte uitzonderingen, verplichte drempels en voorgestelde beperkingen op afwijkende nationale maatregelen zou ATAD verder doen verschuiven naar een meer uitputtend geharmoniseerd kader. De ruimte die lidstaten oorspronkelijk hadden om strengere nationale beschermingsmaatregelen toe te passen, wordt dan niet alleen begrensd door de algemene eisen van het Unierecht en de rechtspraak van het Hof van Justitie, maar ook verder beperkt door de richtlijntekst zelf. Daarmee raakt het voorstel niet alleen de inhoud van de renteaftrekbeperking, maar ook de institutionele verdeling van fiscale beleidsruimte tussen de Unie en de lidstaten.[51]

De Kamer kan daarbij expliciet laten verduidelijken of de renteaftrekbeperking primair is bedoeld als maatregel tegen grondslaguitholling en winstverschuiving, als instrument voor een evenwichtiger behandeling van eigen en vreemd vermogen, of als combinatie van beide.[52] Zonder een helder antwoord op deze vraag is het moeilijk te beoordelen of de voorgestelde uitzonderingen en verruimingen doelmatig, proportioneel en onderling consistent zijn.

2.4 CFC-regels, Pijler 2, GAAR en hybride mismatches

De voorgestelde CFC-vrijstelling voor groepen die onder Pijler 2 vallen, kan overlap en nalevingskosten verminderen.[53] De regeling introduceert echter een gelaagd systeem van algemene vrijstelling, uitzonderingen, Side-by-Side-situaties, voorwaarden rond een kwalificerende binnenlandse bijheffing (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax; QDMTT) en mogelijke hernieuwde toepassing van CFC-regels.

Daarbij moet worden onderscheiden hoe de voorgestelde wijzigingen uitwerken ten opzichte van de twee CFC-modellen die ATAD momenteel kent, aangezien de gevolgen mede afhankelijk zijn van de wijze waarop CFC-inkomen wordt bepaald en toegerekend en van de verhouding tot de geldende transfer-pricingregels. Daarbij verdient ook de verhouding tussen CFC-heffing en bestaande belastingverdragen verduidelijking, in het bijzonder wanneer CFC-inkomen aan een aandeelhouder wordt toegerekend zonder dat de buitenlandse vennootschap een concrete uitkering doet.

Ook een uitzondering voor kleinere groepen kan vanuit proportionaliteit worden verdedigd wanneer het ontwijkingsrisico beperkter is en bestaande regels over vestigingsplaats, winsttoerekening en belastingverdragen aanvullende bescherming bieden. De onderbouwing moet niettemin inzicht geven in de gekozen omvangsgrens, het resterende ontwijkingsrisico en de praktische toereikendheid van die alternatieve bescherming. Een beperkt resterend ontwijkingsrisico rechtvaardigt daarbij niet zonder meer gedetailleerde voorwaarden die de beoogde lastenverlichting voor kleinere groepen grotendeels tenietdoen.

De voorgestelde uitzondering op de CFC-regels voor groepen die onder Pijler 2 vallen, berust impliciet op de veronderstelling dat beide regimes in voldoende mate dezelfde beschermingsfunctie vervullen. Die veronderstelling is echter niet vanzelfsprekend. Waar CFC-regels traditioneel zijn gericht op de toerekening van specifieke laagbelaste inkomsten van groepsvennootschappen en het tegengaan van kunstmatige winstverschuiving, werkt Pijler 2 primair via een jurisdictiegebonden minimumbelastingmechanisme. Dat beide regimes op onderdelen overlappen, betekent daarom niet noodzakelijk dat zij vanuit beleidsmatig perspectief volledig uitwisselbaar zijn. Nadere onderbouwing is

[51] Vgl. Elodie Lamer, 'Nonderogation Clause in EU Tax Omnibus Raises Questions', Tax Notes International, Vol. 123, September 14, 2026 (Lamer, 'Nonderogation Clause'), blz. 1815-1816, Olaf Geurts, 'EU Member States Flag Leaky Interest Deduction Cap Carveout', Tax Notes International, Vol. 123, September 21, 2026, blz. 2070, alsmede Lamer, 'Goes Beyond Simplification', blz. 2066-2068.

[52] COM(2026) 560 final, Preambule 25, 26, 29, SWD(2026)561 final, blz. 25-26, 35-37, 57-59, 69-70, SEC(2026)560, blz. 1-2, punt 1, SWD(2026)168 final, BNC-fiche, blz. 6, 9-10. Vgl. Korving, par. 3, Kok/Maâtoug-1, De Wilde-2, onderdeel 'De bedoeling van de earningsstrippingmaatregel'. Vgl. Kok/Maâtoug-2, die laten zien dat de historische ratio van de regeling enerzijds ligt in grondslaguitholling en winstverschuiving en anderzijds in een meer gelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen.

[53] SWD(2026)168 final, blz. 39-42, 121-123. Vgl. M.F. de Wilde, 'When Equivalence Stops Short: The Side-by-Side Safe Harbour and Its Uneasy Fit with Revised ATAD CFC Rules', Kluwer International Tax Blog 19 juni 2026 (De Wilde-3).

daarom nodig van de vraag waarom die overlap rechtvaardigt dat de bescherming van de CFC-regels voor deze groepen kan vervallen.[54] Verschillende lidstaten hebben daarbij minder vergaande alternatieven genoemd.[55] Zo kan een betaalde QDMTT worden verrekend bij de toepassing van de CFC-regels, of kunnen de informatieverplichtingen van beide regimes worden gestroomlijnd zonder de CFC-regels materieel buiten toepassing te verklaren.

Onduidelijk is op welk niveau equivalentie wordt beoordeeld. Vindt de beoordeling plaats op het niveau van het buitenlandse belastingstelsel als geheel, de betrokken jurisdictie, de dochtermaatschappij of de concrete belastingpositie?[56] Hetzelfde buitenlandse regime kan daardoor in de Pijler 2-context als voldoende vergelijkbaar worden beschouwd, maar in de context van ATAD onvoldoende worden geacht.[57] Indien dat een bewuste differentiatie is, moet de normatieve reden daarvoor expliciet worden gemaakt.

Ook kan de toepassing van bindend EU-recht afhankelijk worden van classificaties en richtsnoeren die buiten het formele EU-wetgevingsproces tot stand komen,[58] hetgeen vragen oproept over democratische legitimatie, rechtszekerheid en voorzienbaarheid.[59] Een concreet voorbeeld betreft de beoordeling of directe of indirecte financiële voordelen voldoende verband houden met een QDMTT. De Commissie heeft aangegeven dat dit begrip nog binnen de OESO wordt uitgewerkt en dat de uitkomst daarvan via interpretatie of richtsnoeren in het Omnibuskader zal worden verwerkt. Dit maakt de vraag relevant naar de gehanteerde equivalentiestandaard, de juridische status van richtsnoeren van het Inclusive Framework, de procedure waarmee buitenlandse regimes worden geclassificeerd en de gevolgen van toekomstige wijzigingen in internationale richtsnoeren.

Los van de totstandkoming van deze internationale classificaties, verdient ook aandacht welke institutionele waarborgen bestaan voor een uniforme uitleg en toepassing daarvan. De Nederlandse regering heeft in dit kader gepleit voor een comité naar analogie van het btw-comité. Een dergelijk orgaan kan bijdragen aan convergente rechtstoepassing, maar roept tegelijkertijd vragen op over de juridische status van zijn duidingen, de verhouding tot nationale rechters en het Hof van Justitie, en de mate waarin interpretatieve bevoegdheden buiten de formele wetgevingsprocedure worden uitgeoefend.[60]

Ook de voorgestelde verruiming van de GAAR verdient aandacht, omdat zij het belang van een uniforme uitleg van open antimisbruiknormen vergroot. Daarbij moet worden verduidelijkt hoe de GAAR zich verhoudt tot specifieke richtlijnbepalingen, huidige en toekomstige integriteitsmaatregelen binnen Pijler 2 en de Unierechtelijke misbruikdoctrine.[61] Voor Nederland is in het bijzonder relevant in hoeverre de voorgestelde verruiming de ruimte voor een zelfstandige of ruimere nationale toepassing van fraus legis beperkt, mede wanneer nationale regels ook buiten het door de richtlijn geharmoniseerde terrein overeenkomstig Unierecht worden uitgelegd. Een ruimere materiële en belastingmiddeloverschrijdende toepassing van de GAAR kan bovendien leiden tot meer prejudiciële vragen over de reikwijdte en toepassing van de Unierechtelijke misbruikmaatstaf. Dat vergroot het belang van

[54] WK 11001/2026, bijdragen van Italië, blz. 33-34, Polen, blz. 67-68, Portugal, blz. 77-79, Kroatië, blz. 31-32, en Luxemburg, blz. 43-44. Vgl. Lucas de Lima Carvalho, 'Pillar 2 and CFC Rules: A Matter of Policy Space', *Tax Notes International*, Vol. 123, September 21, 2026, blz. 2029-2034, Sophie Petitjean, 'EU Countries Wary of Pillar 2 Carveout in Tax Omnibus', *Tax Notes International*, Vol. 123, September 21, 2026 (Petitjean), blz. 2068-2070. Zie voor de latere verdediging van de voorwaarden door de Commissie Elodie Lamer, 'EU Commission Stands by Conditions on U.S. Groups' CFC Carveout', Tax Notes International, Vol. 123, September 7, 2026, blz. 1630-1631.

[55] WK 11001/2026, bijdragen van Italië, Polen, Portugal, Kroatië en Luxemburg; Petitjean, blz. 2068-2070.

[56] SWD(2026)561 final, blz. 31-32, 69. Vgl. Kok/Maâtoug-1, par. 7.4, alsmede De Wilde-3, par. 2.

[57] COM(2026) 560 final, blz. 13-15, Preambule 39.

[58] COM(2026) 560 final, Preambule 39, art. 7(5), art. 7(7) ATAD, SWD(2026)561 final, blz. 31-32, 95-96. Vgl. De Wilde-3, par. 2. Zie voorts Lamer/Petitjean, 'Treaty Effects', blz. 2061-2062, volgens wie de Commissie heeft aangegeven dat binnen Working Party No. 11 van de OESO nog wordt uitgewerkt welke financiële voordelen verband houden met een QDMTT en dat de uitkomst daarvan via interpretatie of guidance in het Omnibuskader zal worden verwerkt.

[59] Vgl. H.T.P.M. van den Hurk, F.R. Herreveld, 'Wet minimumbelasting 2024, een oplossing voor een probleem of een Lex Imperfecta?', WFR 2023/324.

[60] Zie BNC-fiche, blz. 12. Vgl. De Wilde-2, onderdeel 'Uniforme uitleg buiten de rechter om?', waarin wordt gewezen op het kabinetsvoorstel voor een comité naar analogie van het btw-comité en de daarmee samenhangende vragen over rechtsgrondslag, rechtsbescherming en de verhouding tot de rechterlijke uitleg van Unierecht.

[61] COM(2026)560 final, blz. 13-14; WK 11001/2026, bijdragen van Luxemburg, blz. 43-44, Nederland, blz. 52-53, en Finland, blz. 89-90; BNC-fiche, blz. 4, 11 en 20. Vgl. Korving, par. 3.4, en De Wilde-2, onderdeel 'Kritisch: versoepelingen Anti-ontgaansrichtlijn en verlies nationale beleidsruimte'. Vgl. tevens Lamer, 'Nonderogation Clause', blz. 1815-1816, over de discussie tussen lidstaten en de Commissie over de toepassing van de verruimde GAAR op Pijler 2 en de keuze geen limitatieve lijst van bestreken belastingen op te nemen.

duidelijke criteria in de richtlijntekst en van een heldere afbakening tussen de rol van interpretatieve comités, nationale rechters en het Hof van Justitie.

Een bredere observatie is dat het Omnibusvoorstel verschillende afbakeningsmechanismen naast elkaar lijkt te introduceren.[62] In sommige onderdelen kiest de Commissie voor verruiming door het schrappen van objectieve voorwaarden, zoals deelnemingsdrempels. In andere onderdelen wordt juist aangesloten bij onderworpenheid aan belasting, equivalentie met buitenlandse regimes of classificaties binnen het Inclusive Framework. Hierdoor ontstaat een stelsel waarin vergelijkbare vragen over toegang tot fiscale voordelen via verschillende beoordelingskaders worden beantwoord. Het is niet steeds duidelijk waarom in de ene context wordt gekozen voor een benadering gebaseerd op formele kenmerken, terwijl in een andere context wordt aangesloten bij belastingniveau, economische functie of internationale equivalentie. Dit roept de vraag op of het voorstel als geheel één consistente reguleringslogica volgt of meerdere verschillende afbakeningsmethoden combineert zonder dat steeds duidelijk wordt waarom het ene beoordelingskader prevaleert boven het andere.

De Commissie motiveert de voorgestelde afschaffing van de regeling voor geïmporteerde hybride mismatches met de bijzondere complexiteit van de regeling, de meerlagige complianceverplichtingen voor belastingplichtigen en belastingdiensten en het volgens haar beperkte positieve resultaat van de toepassing. Vanuit dat perspectief kan afschaffing de uitvoering vereenvoudigen en de proportionaliteit van de hybridemismatchregels verbeteren.[63]

Daar staat tegenover dat daarmee een bestaande vorm van grondslagbescherming vervalt voor mismatches die hun oorsprong vinden tussen derde landen, maar via een betaling in een lidstaat in de Europese belastinggrondslag worden geïmporteerd. Voor de beoordeling van de afschaffing volstaat daarom niet de constatering dat de regeling complex is of in Nederland slechts in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk wordt toegepast. Ook moet worden onderzocht hoe groot het onderliggende risico is, welke preventieve werking van de huidige regeling uitgaat en in welke jurisdictie de verantwoordelijkheid voor het neutraliseren van de mismatch na afschaffing komt te liggen. Het beperkte aantal geconstateerde gevallen vormt niet zonder meer bewijs dat de regeling overbodig is, omdat een specifieke antimisbruikregel er mede toe kan leiden dat de bestreden structuren niet of minder worden gebruikt.[64]

Het laten vervallen van de richtlijnbepaling maakt bovendien niet zonder meer duidelijk of lidstaten een inhoudelijk vergelijkbare nationale regeling mogen handhaven of invoeren. Daarvoor is een afzonderlijke analyse nodig van de beoogde harmonisatiegraad, de voorgestelde beperkingen op afwijkende nationale maatregelen en de verhouding tussen ATAD 2 en nationale grondslagbescherming. Een minder vergaand alternatief is de bestaande richtlijnbepaling te handhaven en de uitvoeringslasten gericht te verminderen, bijvoorbeeld door vereenvoudiging van de documentatievoorwaarden, de bewijslastverdeling of de vereiste mate van onderzoek naar de buitenlandse mismatch. Op die manier kan de preventieve werking worden behouden, terwijl de door de Commissie gesignaleerde complexiteit wordt verminderd en geen nieuwe onzekerheid ontstaat over de bevoegdheid van lidstaten om op nationaal niveau tegen geïmporteerde mismatches te blijven optreden.

2.5 R&D-faciliteit

De voorgestelde R&D-faciliteit heeft naast een vereenvoudigingsdimensie ook kenmerken van een nieuw fiscaal stimuleringsinstrument. Zij introduceert een nieuw EU-breed fiscaal stimuleringsinstrument binnen een richtlijn die historisch vooral op grondslagbescherming en antimisbruik is gericht.[65]

[62] Zie Kok/Maâtoug-1 alsmede De Wilde-1 voor een uiteenzetting van de uiteenlopende benaderingen in MDR, IRR, CFC en hybride mismatches.
[63] COM(2026) 560 final, preambule 43, SWD(2026) 561 final, blz. 26-27, 37-38 en 70, SWD(2026) 168 final, blz. 46-47 en 52. De Commissie wijst in het bijzonder op de uitvoerige definities, de meerlagige complianceverplichtingen, de lasten voor belastingplichtigen en belastingdiensten en het volgens haar beperkte positieve resultaat van de toepassing. Zie voorts WK 11001/2026, bijdragen van Kroatië, blz. 31-32, Luxemburg, blz. 44, Oostenrijk, blz. 57-58, Portugal, blz. 79-80, Roemenië, blz. 82-83, en Finland, blz. 90-91. Vgl. Korving, par. 3.5, en De Wilde-2.
[64] SEC(2026)560, blz. 2, punt 2 (“especially for measures concerning ... imported hybrid mismatches”), SWD(2026)168 final, blz. 46-47, 52. Vgl. Korving, par. 3.5.
[65] SWD(2026)168 final, blz. 5-10, voor de oorspronkelijke doelstellingen van ATAD, COM(2026)560 final, blz. 13, en SWD(2026)561 final, blz. 13-15 en 32-34, voor de voorgestelde R&D-faciliteit; vgl. Kok/Maâtoug-1, par. 7.5.

Voor de beoordeling is met name duidelijkheid nodig over het geadresseerde investeringsprobleem, de keuze voor fiscale aftrek als instrument, de vraag in hoeverre de maatregel nieuw investeringsgedrag stimuleert in plaats van bestaande investeringsbeslissingen te subsidiëren, en de verhouding tot bestaande nationale regelingen.[66] Economisch lijkt de maatregel vooral neer te komen op een vorm van versnelde afschrijving.[67] Daarmee is sprake van een timing- of liquiditeitsvoordeel. Voor groepen binnen de reikwijdte van Pijler 2 hoeft een dergelijk timingverschil op zichzelf niet tot bijheffing te leiden, voor zover de daarmee samenhangende belastinglatentie bij de berekening van de effectieve belastingdruk in aanmerking kan worden genomen. De verwachte effecten daarvan moeten anders worden beoordeeld dan bijvoorbeeld bij een superaftrek of additionele subsidie.[68] Daarbij moet ook worden gemotiveerd waarom een geharmoniseerde EU-minimumstandaard nodig is, nu bestaande nationale R&D-regelingen uiteenlopende economische en beleidsmatige prioriteiten weerspiegelen en daarnaast kunnen blijven bestaan.[69]

Voor Nederland verdienen zowel de verhouding tot de innovatiebox als de aansluiting bij bestaande regelingen – zoals de willekeurige afschrijving – nadere aandacht.[70] Hoewel de voorgestelde R&D-faciliteit en de innovatiebox op verschillende aangrijpingspunten zien, moet worden onderzocht of hun combinatie daadwerkelijk additionele R&D-investeringen stimuleert of vooral leidt tot cumulatie van fiscale voordelen en verschuivingen tussen faciliteiten. Tevens moet worden verduidelijkt hoe de voorgestelde faciliteit samenloopt met bestaande regelingen als de WBSO, KIA, EIA, MIA en VAMIL. Onbedoelde cumulatie en dubbele gegevensverstrekking aan RVO en de Belastingdienst moeten worden voorkomen.[71] De uitvoering wordt problematischer als de Belastingdienst zelfstandig moet beoordelen of bedrijfsmiddelen daadwerkelijk voor R&D worden gebruikt.[72] Ook behoeft het begrip ‘unclaimed allowance’ verduidelijking, in het bijzonder wat betreft de mogelijkheid dat een deel van de aftrek na afloop van de vijfjaarstermijn niet kan worden benut en de gevolgen daarvan voor de verliesverrekening.

Voor zover lidstaten gunstigere nationale regelingen mogen behouden of invoeren, moet worden bezien of die regelingen selectief zijn en daarmee binnen het bereik van de staatssteunregels vallen. Voor algemeen toegankelijke regelingen ligt een staatssteunrisico niet zonder meer voor de hand. Ook het enkele feit dat een nationale regeling gunstiger is dan de Europese minimumstandaard, is daarvoor niet beslissend.

In algemene zin wordt aanbevolen om per instrument een afzonderlijke effectbeoordeling, onderbouwing van aannames, gevoeligheidsanalyse en vergelijking met minder ambitieuze alternatieven te verlangen. Ook moet de cumulatieve werking van de verschillende maatregelen worden beoordeeld.

3. Gevolgen voor partijen en uitvoering

3.1 Voordelen voor ondernemingen en beleggers

De meest direct geraakte partijen zijn grensoverschrijdend actieve ondernemingen, multinationals, internationaal opererend mkb, pensioenfondsen, institutionele beleggers, woningcorporaties, innovatieve ondernemingen en de Belastingdienst. Nederlandse ondernemingen die in andere lidstaten actief zijn, kunnen profiteren van eenvoudigere bronbelastingprocedures en meer rechtszekerheid. Pensioenfondsen en andere institutionele beleggers kunnen baat hebben bij een eenvoudiger EU-kader voor grensoverschrijdende beleggingen. De wijzigingen in de renteaftrekbeperking kunnen vooral gunstig uitwerken voor ondernemingen met hoge financieringslasten,

[66] COM(2026) 560 final, blz. 13, Preambule 20-23, SWD(2026)561 final, blz. 13-15, 25, 32-34, 53-54, 69, SEC(2026)560, blz. 2, punt 2 (“especially for measures concerning R&D expensing”).
[67] COM(2026) 560 final, blz. 13, art. 3a(4) ATAD, SWD(2026)561 final, blz. 33-34, 53-54, 102. Zie tevens Gergely Czoboly en Gabriella Erdős, ‘The Proposed R&D Allowance in the Omnibus Package: A Pillar Two Perspective’, European Taxation 2026 (Volume 66), No. 9, blz. 427-431, in het bijzonder par. 2, 3 en 5. De auteurs wijzen erop dat de precieze vormgeving ruimte laat voor discussie over de kwalificatie als versnelde afschrijving dan wel aanvullende aftrek en dat deze kwalificatie gevolgen kan hebben voor de behandeling onder Pijler 2. De tekst van het voorstel lijkt, mede gelet op art. 3a, lid 4, ATAD, primair op versnelde afschrijving te wijzen.
[68] SWD(2026)561 final, blz. 33-34, 52-54.
[69] WK 11001/2026, bijdragen van Tsjechië, blz. 9-12, Frankrijk, blz. 22-23 en 26-27, Luxemburg, blz. 40-41, Oostenrijk, blz. 55-56, Hongarije, blz. 48-49, en Portugal, blz. 74-75.
[70] BNC-fiche, blz. 11, ATR-advies, blz. 4.
[71] BNC-fiche, blz. 19-20, ATR-advies, blz. 4.
[72] BNC-fiche, blz. 19-20, ATR-advies, blz. 4.

woningcorporaties en bepaalde kapitaalintensieve sectoren. Een R&D-faciliteit kan innovatieve ondernemingen die in kwalificerende bedrijfsmiddelen investeren een liquiditeits- of timingvoordeel bieden.

De baten zullen echter niet gelijkmatig over ondernemingen en belastingplichtigen worden verdeeld.[73] De verdeling van baten en lasten vormt daarmee een zelfstandige beleidsvraag. De voordelen lijken vooral terecht te komen bij partijen met grensoverschrijdende activiteiten, concernstructuren, substantiële financieringslasten of kwalificerende R&D-investeringen. Ondernemingen die uitsluitend binnen Nederland actief zijn, zullen mogelijk minder van de Europese vereenvoudiging profiteren.

3.2 Budgettaire en verdelingseffecten

Daartegenover staat een voorlopig geraamde substantiële budgettaire derving voor Nederland. De eerste raming bedraagt structureel circa € 3,6 miljard, met in de eerste jaren mogelijk hogere effecten. De belangrijkste posten zijn de verruiming van de MDR, de wijzigingen in de renteaftrekbeperking en de R&D-faciliteit.[74] Bij de renteaftrekbeperking moet in de raming onderscheid worden gemaakt tussen structurele effecten en tijdelijke effecten die samenhangen met de benutting van bestaande rente- en verliesposities. Voortgewentelde niet-aftrekbare rente en fiscale verliezen kunnen daarbij verschillend uitwerken en moeten afzonderlijk worden geraamd. De totale budgettaire derving is niet gelijk te stellen aan een maatschappelijk verlies van dezelfde omvang. Daartegenover kunnen administratieve besparingen, liquiditeitsvoordelen, investeringsreacties en andere economische effecten staan. De omvang van deze positieve effecten is voor Nederland echter nog onvoldoende vastgesteld.

De kernvraag is daarom niet alleen hoe groot de budgettaire derving is, maar ook wie de voordelen ontvangt, wie de kosten draagt en hoe de derving wordt gedekt. Daarbij moet worden onderscheiden tussen een verlaging van de totale belastingdruk voor de investeerder en een verschuiving van belastingopbrengst tussen bron- en woonstaat. De lasten kunnen via belastingmaatregelen, bezuinigingen of andere dekkingsmaatregelen bij andere groepen terechtkomen dan de groepen die van de verruimde vrijstellingen profiteren. Daarbij kan tevens worden onderzocht of maatregelen die een gemeenschappelijk Europees belang dienen aanleiding geven tot Europese ondersteuning van implementatie- of aanpassingskosten. Een dergelijke ondersteuning moet worden onderscheiden van compensatie voor structurele nationale belastingderving en worden beoordeeld in het licht van de EU-begroting, het stelsel van eigen middelen en de financiële bijdragen van de lidstaten.

De verdelingseffecten zijn nog beperkt uitgewerkt.[75] De Kamer zou daarom moeten vragen om een onderscheid tussen:

- grensoverschrijdend actieve ondernemingen en ondernemingen die uitsluitend binnen Nederland actief zijn;
- multinationals, grootbedrijf en mkb;
- pensioenfondsen en andere institutionele beleggers;
- woningcorporaties en private verhuurders;
- innovatieve ondernemingen;
- particuliere beleggers;
- de Rijksoverheid en uiteindelijk andere belastingplichtigen.

[73] SWD(2026)561 final, blz. 84-88, 103-106, SWD(2026)168 final, blz. 33-35, 112-114, ATR-advies, blz. 3 (“Daardoor blijft onduidelijk in welke mate Nederlandse bedrijven profiteren van de vereenvoudigingen en welke nieuwe lasten daar tegenover staan”). Vgl. Streek/Vleggeert, par. 3.
[74] BNC-fiche, blz. 14-15, Beslisnota, blz. 1-2.
[75] SEC(2026)560, blz. 2, punt 4 (“The analysis should ... also consider the distributional effects on various stakeholders.”).

Bij de uitvoering kunnen formele lasten voor ondernemingen dalen, terwijl de toezicht- en handhavingslasten voor de Belastingdienst toenemen. Onderwerpen die in deze toetsing afzonderlijk aandacht verdienen, zijn het groepsbegrip, het onderscheid tussen concern- en derdenleningen, portfolio-dividenden, CFC's, hybride entiteiten, de verhouding tussen de GAAR en specifieke antimisbruikbepalingen en de beoordeling van R&D-bedrijfsmiddelen.[76]

De Kamer wordt aanbevolen om vóór definitieve instemming een integrale uitvoeringstoets te verlangen waarin niet alleen systeemaanpassingen, maar ook structurele toezicht-, handhavings- en capaciteitskosten, alsmede de kosten van geschilbeslechting worden meegenomen.

4. Maatschappelijke gevolgen, monitoring en haalbaarheid

4.1 Concurrentievermogen en investeringen

Het voorstel kan positief uitwerken op de interne markt, grensoverschrijdende investeringen, toegang tot kapitaal en de rechtszekerheid van ondernemingen.[77] De voorgestelde vereenvoudiging van bronbelastingprocedures kan Nederlandse ondernemingen helpen die in andere lidstaten investeren. Ook kunnen de modernisering van de Fusierichtlijn en de verbetering van geschilbeslechting grensoverschrijdende economische activiteit vergemakkelijken.[78]

De voorgestelde verbeteringen van de Fiscale Arbitragerichtlijn sluiten eveneens goed aan bij het vereenvoudigingsdoel. Daarbij moet echter niet alleen worden gekeken naar procedurele verduidelijkingen, maar ook naar de effectieve toegang tot arbitrage. Van belang zijn onder meer het toepassingsbereik van de richtlijn, de uitleg van het begrip dubbele belasting en de overgang van de onderlingoverlegprocedure naar de arbitragefase wanneer de bevoegde autoriteiten niet tijdig overeenstemming bereiken. Bestaande uitsluitingsgronden en procedurele voorwaarden, waaronder taalvereisten, kunnen ertoe leiden dat een belastingplichtige ondanks het mechanisme geen tijdige en effectieve oplossing voor het geschil verkrijgt. Ook de capaciteit, doorlooptijden en transparantie over de toepassing en uitkomsten verdienen daarom aandacht.

De gevolgen voor het Nederlandse concurrentievermogen zijn echter niet eenduidig. Dat sluit aan bij de Nederlandse appreciatie, waarin expliciet wordt opgemerkt dat moet worden afgewogen of de voordelen voor concurrentievermogen, investeringen en de interne markt opwegen tegen de budgettaire derving en het afzwakken van bestaande antimisbruikmaatregelen.[79] Nederlandse ondernemingen kunnen profiteren van betere toegang tot andere EU-markten, terwijl Nederland op onderdelen al relatief ruime regelingen kent en daardoor mogelijk vooral budgettaire lasten draagt. Het is daarom niet zonder meer vast te stellen dat het totale pakket de concurrentiepositie van Nederland of van in Nederland gevestigde ondernemingen verbetert.[80]

De verruiming kan leiden tot herstructurering van aandelenbelangen, tussenplaatsing van houdstervennootschappen, verschuivingen tussen rechtstreeks beleggen en beleggen via een vennootschap, en veranderingen in de verhouding tussen box 2 en box 3.[81] Deze reacties zijn niet automatisch misbruik, maar kunnen wel de belastinggrondslag en de verdeling van belastingopbrengsten beïnvloeden. Het maatschappelijke effect moet daarom niet alleen worden beoordeeld aan de hand van de vraag welke ondernemingen minder belasting en minder administratieve lasten hebben, maar ook aan de hand van de vraag hoe de gederfde overheidsinkomsten worden opgevangen.

4.2 Brede welvaart en budgettaire gevolgen

[76] BNC-fiche, blz. 18-20, ATR-advies, blz. 5, Kok/Maâtoug-1 en Kok/Maâtoug-2.
[77] SWD(2026)562 final, onderdeel C, SWD(2026)561 final, blz. 43-47, 64-65.
[78] SWD(2026)561 final, blz. 27-28, 38-39 en 60, BNC-fiche, blz. 7-8 en 17-18.
[79] Beslisnota, blz. 2-3.
[80] BNC-fiche, blz. 16-17.
[81] Streek/Vleggeert, par. 1-2.

De budgettaire derving kan gevolgen hebben voor de financiële ruimte van de overheid en daarmee indirect voor andere belastingplichtigen en gebruikers van publieke voorzieningen, en vormt daarmee een relevante factor in de brede welvaartseffecten van het voorstel. De relevante afweging is dus niet uitsluitend of de maatregel investeringen of economische activiteit stimuleert, maar ook of de daarvoor opgegeven belastingopbrengsten in verhouding staan tot de voor Nederland te verwachten baten.

Voor klimaat en leefomgeving zijn geen directe substantiële effecten aannemelijk. De R&D- en investeringsmaatregelen kunnen indirect bijdragen aan innovatie, verduurzaming en productiviteit, maar dit volgt niet automatisch uit de fiscale vormgeving. Daarvoor is van belang of de maatregelen daadwerkelijk additionele investeringen uitlokken en niet vooral voordelen geven voor investeringen die ook zonder de faciliteit zouden zijn gedaan.[82]

De mogelijke maatschappelijke gevolgen moeten daarom worden beoordeeld aan de hand van een breder welvaartsperspectief, waaronder:

- concurrentievermogen en vestigingsklimaat;
- financiële houdbaarheid;
- verdeling van inkomens en vermogens;
- kwaliteit van publieke voorzieningen;
- rechtszekerheid;
- uitvoerbaarheid;
- lange-termijnbestendigheid van het belastingstelsel.

4.3 Monitoring

Monitoring zou niet alleen moeten zien op compliancekosten, investeringen en het aantal geschillen, maar ook op:

- de opbrengst van de dividendbelasting;
- de opbrengst van de vennootschapsbelasting;
- dividendstromen tussen Nederland en andere lidstaten;
- het gebruik van de MDR bij belangen onder 5% en bij belangen tussen 5% en de voormalige MDR-drempel van 10%;
- veranderingen in de aanwending van en mogelijke tussenplaatsing van EU-houdstervennootschappen, en met name in derdelandsituaties;
- wijzigingen in de verhouding tussen box 2 en box 3;
- het gebruik van ATAD-uitzonderingen;
- nationale reparatiemaatregelen;
- uitvoerings- en handhavingskosten;
- het aantal en de uitkomst van misbruikdiscussies en geschillen.

[82] SWD(2026)561 final, blz.14-15, 32-34 en 53-54.

Een eerste evaluatie na ten minste vijf jaar kan voor deze effecten te laat zijn. Dat pleit voor een meer gefaseerde monitoring van de effecten.[83]

Slotbeschouwing

Het Omnibusvoorstel directe belastingen wordt door de Europese Commissie gepresenteerd als een vereenvoudigingsoperatie die moet bijdragen aan het concurrentievermogen, investeringen en een beter functionerende interne markt. Uit de voorgaande analyse blijkt echter dat het voorstel meer omvat dan technische vereenvoudiging alleen. Op verschillende onderdelen worden niet slechts procedures vereenvoudigd, maar ook inhoudelijke keuzes gemaakt over de verdeling van heffingsrechten, de verhouding tussen antimisbruikregels en minimumbelasting, de inrichting van grondslagbescherming en de mate van fiscale beleidsruimte die lidstaten behouden.

Vijf observaties springen daarbij in het bijzonder in het oog.

1. **Het voorstel gaat verder dan louter technische vereenvoudiging.** De verruiming van de Moeder-Dochterrichtlijn en de Interest- en royaltyrichtlijn, de aanpassingen van de renteaftrekbeperking en de introductie van een Europese R&D-faciliteit hebben niet alleen procedurele gevolgen, maar beïnvloeden ook de omvang van fiscale voordelen, belastingopbrengsten en de verdeling van fiscale bevoegdheden binnen de Unie.

2. **Formele vereenvoudiging leidt niet noodzakelijk tot minder materiële complexiteit.** Op verschillende plaatsen vervallen objectieve voorwaarden. Daardoor kunnen bepaalde formele geschillen afnemen, maar kan de resterende complexiteit verschuiven naar zelfbeoordeling, open normen, bewijsvoering, toezicht en rechterlijke beoordeling. Vereenvoudiging voor belastingplichtigen aan de voorkant hoeft dus niet automatisch te leiden tot een eenvoudiger toepassing aan de achterkant.

3. **Het voorstel gebruikt uiteenlopende afbakeningsmechanismen zonder steeds duidelijk te maken waarom voor een bepaald mechanisme wordt gekozen.** Op sommige plaatsen worden objectieve toegangscriteria geschrapt, terwijl elders wordt aangesloten bij onderworpenheid aan belasting, equivalentie met buitenlandse regimes, Pijler-2-classificaties of open antimisbruiknormen. Dit roept de vraag op of het voorstel als geheel één consistente reguleringslogica volgt of verschillende benaderingen combineert zonder steeds duidelijk te maken waarom het ene beoordelingskader prevaleert boven het andere.

4. **De cumulatieve werking van het pakket is onvoldoende onderbouwd.** Veel maatregelen worden afzonderlijk gerechtvaardigd vanuit proportionaliteit, lastenverlichting of concurrentievermogen. Minder duidelijk is hoe de verschillende verruimingen en uitzonderingen gezamenlijk uitwerken op grondslagbescherming, belastingopbrengsten, investeringsgedrag, proportionaliteit en uitvoerbaarheid. Juist op dat niveau moet de beleidsafweging plaatsvinden.

5. **De budgettaire gevolgen voor Nederland zijn momenteel concreter geraamd dan de verwachte baten.** Dat betekent niet dat zulke baten ontbreken, maar wel dat daarover aanzienlijk meer onzekerheid bestaat dan over de geraamde opbrengstderving. Tegen die achtergrond moet het voorstel niet uitsluitend worden beoordeeld vanuit regeldruk en concurrentievermogen, maar ook vanuit stelselwerking, uitvoerbaarheid, verdelingseffecten, nationale beleidsruimte en de wijze waarop de budgettaire gevolgen worden opgevangen. Daarbij verdient in het bijzonder de verhouding tussen de verruimde vrijstelling voor grensoverschrijdende dividenduitkeringen, de dividendbelasting, de vennootschapsbelasting en box 2 en box 3 aandacht.

[83] SWD(2026)561 final, blz. 72-74; SEC(2026)560, blz. 3-4. De Commissie voorziet in een eerste evaluatie pas na vijf jaar, terwijl de Regulatory Scrutiny Board benadrukt dat doelstellingen beter meetbaar en effecten beter onderbouwd moeten worden.

De overkoepelende vraag die uit deze wetenschapstoets naar voren komt, is daarom niet alleen hoeveel regeldruk het Omnibuspakket wegneemt, maar ook waar de daarmee samenhangende complexiteit, beoordelingsruimte, uitvoeringslasten en budgettaire risico's terechtkomen.[84] Complexiteit verdwijnt niet noodzakelijk door vereenvoudiging op regelniveau, maar kan zich verplaatsen naar andere regels, procedures en actoren binnen het stelsel.

Het verdient daarom aanbeveling het voorstel zowel per instrument als in onderlinge samenhang te beoordelen. Daarbij moet expliciet aandacht worden besteed aan de cumulatieve werking, de nationale beleidsruimte, de verdelingseffecten, de uitvoerbaarheid en de dynamische budgettaire gevolgen. Die vragen moeten worden beantwoord voor iedere maatregel afzonderlijk én voor het pakket als geheel.

[84] SEC(2026)560, blz. 1-3, vgl. De Wilde-1, onderdeel 'Reflectie'.