

Vergaderjaar 2020–2021

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 87

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2021

In het *Inclusive Framework* (IF)¹ georganiseerd door de OESO wordt gewerkt aan een herziening van het internationale belastingstelsel. Het doel is om te komen tot een wereldwijde oplossing voor de uitdagingen die de digitaliserende economie meebrengt voor de belastingheffing van multinationals.² Middels diverse brieven heb ik uw Kamer op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen binnen dit project.³

Het project steunt op twee pijlers. De eerste pijler van het project betreft het aanpassen van de regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening, waardoor landen waar een multinational klanten heeft meer winstbelasting kunnen heffen, ook indien de multinational in dat land niet fysiek aanwezig is. De tweede pijler van het project moet waarborgen dat grote multinationals altijd ten minste een minimumniveau aan winstbelasting betalen. Een dergelijk minimumniveau moet belastingontwijking door internationale bedrijven en schadelijke belastingconcurrentie tussen landen inperken.

De volgende plenaire vergadering van het IF vindt plaats op 30 juni en 1 juli 2021. Het doel is om tijdens deze vergadering overeenstemming te bereiken over beide pijlers en ik ben meer dan ooit hoopvol dat dit lukt. De nieuwe positie van de Verenigde Staten in de onderhandelingen draagt sterk bij aan het vertrouwen dat een wereldwijde oplossing voorhanden

¹ Het OESO/G20 Inclusive Framework on BEPS is in 2016 gevormd met het oog op implementatie van de maatregelen uit het OESO/G20-project om grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan (het BEPS-project) en verdere internationale samenwerking op het gebied van belastingheffing. Binnen het Inclusive Framework werken lidstaten en niet-lidstaten van de OESO op gelijke voet samen. Het Inclusive Framework heeft op het moment van schrijven van deze brief 139 leden.

² Kamerstuk 32 140, nrs. 60 en 63.

³ Kamerstuk 32 140, nrs. 60, 63, 65, 66, 73 en 76.

is.⁴ Ook heeft de G7 overeenstemming bereikt over hoe een wereldwijde oplossing er volgens deze landen op hoofdlijnen uit moet zien.⁵ De Europese Commissie heeft in de mededeling van 18 mei 2021⁶ aangegeven groot belang te hechten aan een IF-oplossing en ernaar te streven de gemaakte afspraken om te zetten in Europese richtlijnen.

Dat een akkoord aanstaande lijkt, verheugt mij. Nederland heeft zich steeds voorstander getoond van internationale afspraken over een herziening van het internationale belastingsysteem en zich hier actief voor ingezet. Met een gezamenlijke aanpak in een zo groot mogelijk internationaal verband kan belastingontwijking het meest effectief worden aangepakt. Daarnaast wordt op deze wijze een zo groot mogelijk gelijk speelveld gewaarborgd. Daardoor kunnen dit soort internationale afspraken ook bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het Nederlandse vestigingsklimaat voor het reële bedrijfsleven.

Ik heb toegezegd om uw Kamer te informeren over dit project in aanloop naar de aanstaande plenaire vergadering van het IF.⁷ Dat doe ik door middel van deze brief. Ik zal hieronder in meer detail ingaan op de ontwikkelingen binnen het IF sinds mijn laatste brief. Daarnaast beschrijf ik in deze brief de Nederlandse inzet voor de IF-vergadering. Na de vergadering van het IF zal ik uw Kamer een brief sturen waarin ik de uitkomsten van de vergadering met uw Kamer deel.

1. Recente ontwikkelingen in IF-verband

In mijn laatste brief van 5 november 2020 inzake dit project, informeerde ik uw Kamer over de voortgang in het IF.⁸ Tijdens de vergadering van het IF in oktober 2020 is overeenstemming bereikt over zogenoemde «blauwdrukken» voor beide pijlers. In de bijlage bij de genoemde brief heb ik uitgebreid de inhoud beschreven van deze blauwdrukken. Door de leden van het IF is afgesproken om op basis van deze blauwdrukken verder te werken met als doel om uiterlijk halverwege 2021 overeenstemming te bereiken over een oplossing op basis van beide pijlers. Eind 2020 heeft het publiek de gelegenheid gekregen te reageren op de blauwdrukken. Op deze publieke consultatie is in groten getale gereageerd door onder meer ngo's, academici en het bedrijfsleven.⁹ Een belangrijk punt dat naar voren kwam uit deze publieke consultatie was de noodzaak tot vereenvoudiging. Ook Nederland heeft steeds het belang benadrukt van eenvoud en uitvoerbaarheid van de maatregelen en blijft dit doen. De uitkomsten van de publieke consultatie zijn besproken in de plenaire vergadering van het IF die eind januari 2021 heeft plaatsgevonden. Deze IF-vergadering was grotendeels toegankelijk voor het publiek. In de technische werkgroepen van de OESO¹⁰ is vervolgens, met inachtneming van de consultatiereacties, verder gegaan met de technische uitwerking van de voorstellen uit de blauwdrukken.

⁴ Zie in dit kader onder andere <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>.

⁵ G7 Finance Ministers & Central Bank Governors Communiqué, 5 juni 2021, zie ook <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0215>

⁶ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf

⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1747 en Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2550.

⁸ Kamerstuk 32 140, nr. 76.

⁹ Voor de uitkomsten van de publieke consultatie van de blauwdrukken verwijs ik naar <https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-reports-on-pillar-one-and-pillar-two-blueprints.htm>.

¹⁰ De landen in het IF nemen (voor wat betreft deze onderwerpen) tevens deel aan deze technische werkgroepen.

Voorstellen van de Verenigde Staten

Een belangrijke ontwikkeling sinds de publicatie van de blauwdrukken is de nieuwe positie die de Verenigde Staten (VS) recentelijk hebben ingenomen in de onderhandelingen. Begin april 2021 hebben de VS zich uitgesproken als voorstander van wereldwijde afspraken over zowel Pijler 1 als Pijler 2, waarbij de VS concrete voorstellen hebben gedaan voor de invulling van de beide pijlers. Daarbij blijven de blauwdrukken de basis vormen, maar op onderdelen wordt een afwijkende invulling voorgesteld.

Pijler 1

Voor Pijler 1 stellen de VS bijvoorbeeld voor de reikwijdte aan te passen. In de blauwdruk voor Pijler 1 is opgenomen dat Pijler 1 zal worden toegepast op bedrijven die zogenoemde «*automated digital services*» (ADS) verrichten en op bedrijven die een «*consumer facing business*» (CFB) hebben.¹¹ De VS stellen een andere reikwijdte voor. Deze zogenoemde «veelomvattende reikwijdte» kijkt niet naar de aard van de activiteiten die een bedrijf verricht, zoals opgenomen in de blauwdruk, maar enkel naar grootte en winstgevendheid. Het is de bedoeling dat de Pijler 1-maatregelen daarmee eenvoudiger toepasbaar worden, omdat niet meer hoeft te worden beoordeeld of de activiteiten van een bedrijf binnen de definitie van ADS of CFB vallen. In plaats daarvan vallen in dit voorstel de grootste en meest winstgevende bedrijven onder Pijler 1, ongeacht de activiteiten. De omzet- en winstgevendheidsdrempels die zouden moeten gaan gelden staan niet vast, maar de VS hebben aangegeven deze drempels zodanig in te willen vullen dat in eerste instantie grofweg de 100 grootste bedrijven (wereldwijd) onder Pijler 1 zullen vallen. Daarnaast pleiten de VS voor bindende geschilbeslechting voor Pijler 1. De VS vragen ook dat, als er eenmaal een akkoord is over Pijler 1, bestaande «unilaterale maatregelen» op het terrein van Pijler 1 door landen worden ingetrokken. Het is nog onduidelijk wat precies wordt verstaan onder unilaterale maatregelen, maar dit kunnen bijvoorbeeld nationale digitaal dienstenbelastingen zijn.

Eerder pleitten de VS er onder andere voor de maatregelen van Pijler 1 optioneel te maken voor bedrijven (safe harbour-benadering). Veel andere landen konden zich hier niet in vinden. De VS hebben inmiddels aangegeven de safe harbour-benadering voor Pijler 1 niet meer nodig te achten.

Pijler 2

Wat betreft Pijler 2 pleiten de VS in hun nieuwe positie voor een robuuste minimumbelasting met een ambitieus minimumtarief en zonder uitzonderingen.

Eerder zetten de VS nog sterk in op het handhaven van hun bestaande «GILTI» wetgeving. Die Amerikaanse wetgeving heeft een vergelijkbaar doel als de Pijler 2-maatregelen, namelijk het waarborgen van een minimumniveau van belastingheffing, maar wijkt op een aantal punten af van de vormgeving van Pijler 2 op basis van de blauwdrukken. Zo gaat GILTI nu uit van het berekenen van de effectieve belastingdruk voor alle buitenlandse onderdelen van een multinational gezamenlijk, terwijl Pijler 2 een strengere benadering kent waarbij de belastingdruk per land wordt berekend. In de nieuwe voorstellen van de regering Biden wordt GILTI meer in lijn gebracht met Pijler 2 door onder andere uit te gaan van een berekening per land.

¹¹ Voor een toelichting op deze begrippen verwijs ik naar de bijlage bij mijn brief van 5 november 2020, zie Kamerstuk 32 140, nr. 76.

Positie van de G7¹²

De G7 heeft zich uitgesproken voor een wereldwijd akkoord in OESO-verband voor beide pijlers. Voor Pijler 1 zet de G7 in op heffingsrechten voor marktlanden over tenminste 20% van de winst boven een marge van 10% bij de grootste en meest winstgevende multinationals. Voor Pijler 2 steunt de G7 een wereldwijd minimumtarief van tenminste 15% dat wordt berekend per land.

2. Het proces naar overeenstemming in het IF

Het IF zal op 30 juni en 1 juli 2021 vergaderen over beide pijlers. Het IF zet erop in om tijdens deze vergadering overeenstemming te bereiken over de beide pijlers. Op 9 en 10 juli 2021 volgt een vergadering van de G20. De G20 zal dan worden gevraagd de uitkomsten van het IF te steunen. Mede dankzij de constructieve houding en voorstellen van de nieuwe Amerikaanse regering en de verklaring van de G7 is er een positief momentum ontstaan en ben ik meer dan ooit hoopvol dat het lukt om een akkoord te bereiken.

Zover is het echter nog niet. Er moeten in aanloop naar de plenaire vergadering nog belangrijke stappen worden gezet en er zullen compromissen moeten worden gesloten. Ook de komende weken zullen daar nog volop voor worden gebruikt. In de kern liggen nu twee voorstellen op tafel. Het eerste voorstel betreft de verdere uitwerking van de twee pijlers op basis van de blauwdrukken. Het tweede voorstel betreft de invulling die de VS aan de blauwdrukken willen geven. Met deze voorstellen als uitgangspunt zal nu in de verschillende (technische) werkgroepen van de OESO worden verder gewerkt aan een oplossing op basis van de twee pijlers. Het is mijn verwachting dat de discussies hierover verder worden gevoerd tot en met de IF-vergadering. De exacte contouren van een eventueel akkoord zullen daarom vermoedelijk pas op het laatste moment duidelijk zijn.

3. Samenhang met recente ontwikkelingen in EU-verband

Het IF kan geen bindende wetgeving vaststellen. Als een akkoord wordt bereikt in IF-verband, zullen de landen van het IF de afspraken nog moeten implementeren. Op basis van de uitkomsten binnen het IF zal de Europese Commissie met richtlijnvoorstellen komen om deze wereldwijde oplossingen te implementeren in de nationale wetgeving van EU-lidstaten. Op deze manier wordt er een gelijk speelveld gecreëerd binnen de EU over de precieze toepassing en wordt er verzekerd dat de implementatie voldoet aan het EU-recht in den brede (zoals de EU verdragsvrijheden).

Daarnaast zal de Europese Commissie naar verwachting medio juli 2021 een richtlijnvoorstel publiceren over een zogenaamde «digital levy». De Europese Commissie zal voorstellen om de digital levy als eigen middel in te zetten. Daarbij wil de Europese Commissie het voorstel van de digital levy zo vormgeven dat het los staat van de uitkomsten binnen het IF van de OESO over Pijler 1 en Pijler 2. Op deze manier wil de Europese Commissie ervoor zorgen dat beide voorstellen naast elkaar kunnen bestaan en dat het digital levy voorstel voldoet aan eventuele afspraken binnen het IF over het intrekken van unilaterale fiscale maatregelen jegens digitale bedrijven ter voorkoming van dubbele belastingheffing.

¹² G7 Finance Ministers & Central Bank Governors Communiqué, 5 juni 2021, par. 16, zie ook <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0215>.

Zoals gebruikelijk, zal ik uw Kamer informeren door middel van een BNC-fiche zodra de Europese Commissie concrete richtlijnvoorstellen doet.

4. Inzet Nederland in het IF

Nederland zal met een positieve en constructieve houding deelnemen aan de vergadering van het IF.¹³ Dit betekent dat de inzet van Nederland erop gericht zal zijn om tot overeenstemming te komen over de beide pijlers. Mocht het – onverhoopt en tegen mijn huidige verwachting in – niet lukken om in IF-verband overeenstemming te bereiken over een wereldwijde oplossing, dan werk ik graag in EU-verband verder aan een gemeenschappelijke aanpak. Zoals ik meermaals heb aangegeven heeft het voor Nederland sterk de voorkeur om in een zo groot mogelijk internationaal verband overeenstemming te bereiken over een herziening van het internationale belastingsysteem.¹⁴ De uitdagingen waar het internationale belastingsysteem voor staat kunnen zo namelijk het effectiefst worden aangepakt en bovendien wordt daarmee een zo groot mogelijk gelijk speelveld gewaarborgd. Daardoor kunnen dit soort internationale afspraken ook bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het Nederlandse vestigingsklimaat voor het reële bedrijfsleven.

Wat betreft de invulling van beide pijlers, hecht Nederland groot belang aan eenvoudige en uitvoerbare maatregelen. De voorstellen die op tafel liggen zijn zeer complex van aard. Waar vereenvoudigingen mogelijk zijn, zal Nederland daarvoor pleiten. Dit houdt de maatregelen uitvoerbaar, zowel voor Nederland als voor andere landen, waaronder ontwikkelingslanden.

Meer concreet betekent dit het volgende voor de hiervoor genoemde kernonderdelen van beide pijlers. Wat betreft de reikwijdte van Pijler 1, heb ik in eerdere brieven steun uitgesproken voor de benadering die in de blauwdrukken is gekozen.¹⁵ Daarbij heb ik wel gepleit voor een zo eenvoudig en uitvoerbaar mogelijke verdere uitwerking. Nederland kan de reikwijdte zoals voorgesteld door de VS steunen, indien blijkt dat in het IF overeenstemming daarover kan worden bereikt. De reikwijdte van het voorstel van de VS is in principe eenvoudiger en beperkt daarnaast het aantal bedrijven dat onder Pijler 1 valt. Dat komt de eenvoud en uitvoerbaarheid van de voorstellen ten goede. Na het opdoen van ervaring in de uitvoering, kunnen de drempels eventueel na verloop van tijd worden verlaagd.

Ongeacht de uiteindelijke reikwijdte van Pijler 1, zal Nederland blijven inzetten op een zo robuust mogelijke vorm van geschilbeslechting ter voorkoming van dubbele belasting. Als landen het in een specifieke situatie onderling niet eens kunnen worden over de toepassing van Pijler 1, dient er een effectieve manier te zijn om een dergelijk geschil op te lossen.

Pijler 2 ziet op maatregelen om te waarborgen dat multinationals altijd ten minste een minimumniveau aan winstbelasting betalen. De maatregelen van Pijler 2 zijn in beginsel gericht op multinationals met een wereldwijde omzet van tenminste € 750 miljoen per jaar. De reikwijdte van Pijler 2 is niet beperkt tot multinationals met bepaalde soorten activiteiten. Wat betreft de hoogte van minimumtarief voor Pijler 2 staat voor Nederland voorop dat het tarief effectief moet zijn om belastingontwijking en belastingconcurrentie tegen te gaan. Nederland heeft begrip voor het

¹³ Zie Kamerstuk 25 087, nr. 234.

¹⁴ Kamerstuk 32 140, nrs. 73 en 76.

¹⁵ Kamerstuk 32 140, nrs. 73 en 76.

standpunt van landen dat het vaststellen van een minimumtarief raakt aan de soevereiniteit van landen om hun eigen belastingstelsel in te richten. Aan deze soevereiniteit zitten wat mij betreft echter wel grenzen. Op de lange termijn is een systeem dat een te grote prikkel vormt voor belastingconcurrentie niet houdbaar. Daarom zal Nederland pleiten voor een stevig minimumtarief.¹⁶ Het minimumtarief van tenminste 15% waar de G7 zich voor heeft uitgesproken acht ik in dat kader een mooi uitgangspunt. Ik wil mij echter niet volledig vastpinnen op bepaalde percentages, omdat dat het bereiken van een akkoord in het IF in de weg zou kunnen staan.

Ik ben verheugd dat een wereldwijd akkoord in het IF in zicht lijkt te zijn. Nederland zal zich in aanloop naar en tijdens de volgende vergadering van het IF actief inzetten om tot overeenstemming te komen over de beide pijlers van het project.¹⁷ Ik bied uw Kamer desgewenst graag een technische briefing aan door mijn ambtenaren (kort) voorafgaand aan deze IF-vergadering over de werking van de beide pijlers en de laatste stand van zaken. Ik zal uw Kamer na de vergadering van het IF informeren over de uitkomsten van deze vergadering.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

¹⁶ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Nijboer, zie Kamerstuk 25 087, nr. 276.

¹⁷ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden Van Weyenberg en Gündogan, zie Kamerstuk 25 087, nr. 277.