

Vergaderjaar 2021–2022

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 285

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2021

In het Inclusive Framework (IF)¹ georganiseerd door de OESO is op 1 juli 2021 een belangrijk akkoord bereikt over de herziening van het internationale belastingsysteem. In mijn brief van 5 juli 2021 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de invulling van dit akkoord.² Middels dit akkoord zijn door een grote groep landen afspraken gemaakt over een andere verdeling van winsten en heffingsrechten tussen landen voor de grootste en meest winstgevende multinationals en over de invoering van een wereldwijde minimumbelasting.

Ik ben verheugd dat het is gelukt om met een indrukwekkend aantal van 134 landen³ een akkoord te bereiken over een nieuw raamwerk voor de internationale belastingheffing. Ook de G20 heeft het akkoord onderschreven.⁴ Zoals ik in mijn brief van 5 juli 2021 heb aangegeven, zijn we er echter nog niet. Het akkoord dat is gesloten is een akkoord op hoofdlijnen. Dit betekent dat belangrijke onderdelen van het akkoord nog verder moeten worden uitgewerkt. De volgende plenaire vergadering van het IF vindt plaats op 8 oktober 2021. Het doel is om tijdens deze vergadering overeenstemming te bereiken over de openstaande onderdelen en concrete afspraken te maken over de manier waarop landen de voorstellen in gaan voeren. Ik ben hoopvol gestemd dat het deze landen

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 140 leden.

² Kamerstuk 25 087, nr. 281.

³ Op 1 juli 2021 hebben 130 landen van het IF zich bij het akkoord aangesloten. Daaropvolgend hebben vier landen (Peru, Togo, Barbados en Saint Vincent en de Grenadines) besloten om zich aan te sluiten bij dit akkoord, waarmee het totaal op 134 landen komt. De landen die zich (nog) niet hebben geëngaat aan het akkoord zijn Estland, Hongarije, Ierland, Kenia, Nigeria en Sri Lanka.

⁴ Zie ook het G20 Communiqué van 9 en 10 juli 2021, te vinden op: <https://www.g20.org/third-g20-finance-ministers-and-central-bank-governors-meeting-under-the-italian-presidency.html>

wederom lukt om compromissen te sluiten en overeenstemming te bereiken over de openstaande onderdelen in het akkoord op hoofdlijnen. Nederland zal zich daartoe in ieder geval maximaal inzetten.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de onderdelen van het akkoord waarover overeenstemming moet worden bereikt tijdens de volgende plenaire vergadering van het IF. Daarbij zal ik aangeven wat de inzet van Nederland tijdens deze vergadering zal zijn. Tot slot bevat deze brief een eerste grove inschatting van de mogelijke budgettaire gevolgen van het akkoord voor Nederland.

1. De openstaande onderdelen van het akkoord en de Nederlandse inzet

Het akkoord op hoofdlijnen steunt op twee pijlers. Dat is in lijn met de voorstellen die op tafel lagen en waarover ik uw Kamer in eerdere brieven heb geïnformeerd.⁵

De eerste pijler van het akkoord regelt een andere verdeling van winsten en heffingsrechten tussen landen voor de grootste en meest winstgevende multinationals, waaronder grote digitale bedrijven. Hierdoor kunnen landen waar een multinational klanten of gebruikers heeft (zogeheten «marktlanden») meer winstbelasting heffen, ook indien de multinational in dat land niet fysiek aanwezig is. De tweede pijler van het akkoord bevat afspraken over een wereldwijd minimumniveau van belastingheffing. Deze afspraken zorgen ervoor dat grote multinationals altijd ten minste effectief 15% aan winstbelasting betalen in ieder land waarin zij actief zijn. Een dergelijk minimumniveau gaat belastingontwijking door internationale bedrijven en schadelijke belastingconcurrentie tussen landen tegen.

Het akkoord dat is bereikt op 1 juli 2021 is een akkoord op hoofdlijnen.⁶ Het doel is om tijdens de volgende plenaire vergadering van het IF de openstaande onderdelen van dit akkoord in te vullen en concrete afspraken te maken over de manier waarop landen de voorstellen in gaan voeren. Vervolgens zal ook na de vergadering van het IF veel werk moeten worden verzet en zullen belangrijke (technische) details verder moeten worden uitgewerkt.

De Nederlandse inzet tijdens de volgende plenaire vergadering van het IF zal erop gericht zijn om overeenstemming te bereiken over de openstaande onderdelen in het akkoord op hoofdlijnen. Nederland zal zich daarom met een positieve en constructieve houding maximaal inzetten om deze vergadering succesvol te laten verlopen.⁷ Daarbij blijft Nederland in de verdere uitwerking van de beide pijlers pleiten voor eenvoud en uitvoerbaarheid. Dit is zowel van belang voor Nederland als voor andere landen, waaronder ontwikkelingslanden. Daarnaast hecht Nederland belang aan een zo robuust mogelijke vorm van geschilbeslechting ter voorkoming van dubbele belasting en ter bevordering van de rechtszekerheid. Ook zal Nederland oog blijven houden voor de positie van ontwikkelingslanden.⁸

⁵ Zie onder meer Kamerstuk 32 140, nr. 73, Kamerstuk 32 140, nr. 76 en Kamerstuk 32 140, nr. 87.

⁶ Zie voor het statement van de OESO van 1 juli 2021: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.htm>. Voor een beschrijving van belangrijkste onderdelen van de afspraken verwijs ik naar Kamerstuk 25 087, nr. 281.

⁷ Zie Kamerstuk 25 087, nr. 234.

⁸ Zie Kamerstuk 35 925 IX, nr. 2, p. 276.

In deze paragraaf ga ik in op de belangrijkste openstaande onderdelen van het akkoord en de concrete Nederlandse inzet daarbij tijdens de volgende plenaire vergadering van het IF.

1.1. Pijler 1

De regels voor Pijler 1 zullen gaan gelden voor bedrijven met een wereldwijde omzet van meer dan € 20 miljard en een winstmarge (winst gedeeld door omzet) van meer dan 10%. Daarbij is voorzien in een regel die waarborgt dat concerns die zowel bedrijfsonderdelen met een hoge als met een lage winstmarge hebben ook binnen de reikwijdte van Pijler 1 vallen, mits het zeer winstgevend onderdeel zelfstandig de omzetrempel haalt. Hierdoor zullen ongeveer de honderd grootste en meest winstgevendende bedrijven onder de reikwijdte vallen, waaronder de grootste digitale bedrijven.

De heffingsrechten over de winst van deze bedrijven worden voor een deel toegerekend aan de landen waar de producten en diensten van bedrijven geconsumeerd worden, mits bedrijven voldoende «nexus» hebben met een land. Er is sprake van voldoende nexus indien een bedrijf tenminste € 1 miljoen omzet realiseert in een land. Voor de kleinste economieën wordt de drempel bovendien verder verlaagd naar € 250.000. Gezien de complexiteit van Pijler 1, zijn afspraken gemaakt over verplichte en bindende arbitrage voor geschillen tussen landen over de toepassing van Pijler 1.

De belangrijkste openstaande onderdelen van het akkoord voor Pijler 1 alsmede de Nederlandse inzet geef ik hieronder achtereenvolgens weer.

• Kwantumpercentage

In het akkoord op hoofdlijnen zijn afspraken gemaakt over de hoeveelheid winst die wordt herverdeeld onder de nieuwe regels. Daarbij is opgenomen dat 20% tot 30% van de restwinst⁹ pro rata wordt toegerekend aan landen waar de producten en diensten van bedrijven geconsumeerd worden (en waar op basis van de nexusregels belastbare aanwezigheid bestaat). Dit wordt het zogeheten «kwantumpercentage» genoemd. Het exacte percentage tussen de 20% en 30% moet nog worden ingevuld.

Op basis van eerste grove berekeningen lijkt een kwantumpercentage van 20% positievere budgettaire gevolgen voor Nederland te hebben dan een kwantumpercentage van 30% in pijler 1. Dit moet uiteraard gezien worden in het bredere belang van het realiseren van een akkoord, waarbij budgettair ook van belang is dat pijler 2 uit hetzelfde akkoord gerealiseerd wordt. Gelet op de uiteenlopende posities van landen ten aanzien van dit onderwerp, is mijn verwachting dat de onderhandelingen zullen leiden tot een percentage in het midden van de bandbreedte. Nederland kan zich vinden in deze mogelijke uitkomst. Tevens is Nederland bereid om als compromis een hoger percentage overeen te komen, zeker als blijkt dat ontwikkelingslanden daarmee een aanzienlijk voordeel zullen behalen.

• Geschilbeslechting

In het akkoord zijn afspraken gemaakt over bindende en verplichte geschilbeslechting. Daarbij is in het akkoord opgenomen dat er wordt gekeken of bindende geschilbeslechting deels optioneel kan worden voor bepaalde ontwikkelingslanden. Deze afspraak is overeengekomen omdat

⁹ De restwinst is de winst boven een marge van 10% van de omzet.

ontwikkelingslanden veelal geen voorstander zijn van bindende geschilbeslechting, onder andere vanwege beperkte capaciteit.

Nederland heeft steeds gepleit voor een zo robuust mogelijke vorm van geschilbeslechting ter voorkoming van dubbele belasting en ter bevordering van de rechtszekerheid. Ook in relatie tot ontwikkelingslanden zet Nederland bij bilaterale verdragsonderhandelingen in beginsel in op het overeenkomen van verplichte en bindende arbitrage.¹⁰ Het is immers ook voor ontwikkelingslanden van belang om in het kader van een belastingverdrag zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden. Vanuit capaciteitsoverwegingen begrijp ik echter dat ontwikkelingslanden zich in een bijzondere positie bevinden. Dat geldt ook ten aanzien van Pijler 1. Ik vind het van belang om hier rekening mee te houden. Nederland kan daarom instemmen met het voorstel om bindende geschilbeslechting voor bepaalde ontwikkelingslanden optioneel te maken.

- Bepaling van landen die heffingsrechten verliezen

Een belangrijk onderdeel van Pijler 1 is de vraag hoe en door welke landen dubbele belasting moet worden voorkomen op de aanvullende heffingsrechten die aan de marktlanden worden toegekend. Nederland heeft in aanloop naar de IF-vergadering gewezen op het belang van dit onderwerp en expliciet aandacht gevraagd voor de uitwerking van dit onderdeel in het implementatieplan. Het is voor een goede uitvoering belangrijk dat de details van dit onderwerp zijn ingevuld alvorens de maatregelen in werking zullen treden.

- Unilaterale maatregelen

Tijdens de onderhandelingen over Pijler 1 was een belangrijke voorwaarde voor de Verenigde Staten dat landen naast Pijler 1 niet ook nog unilaterale belastingen zouden heffen die gericht zijn op digitale bedrijven. In het hoofdlijnenakkoord is daarom afgesproken dat digitale-dienstenbelastingen en andere vergelijkbare maatregelen voor alle bedrijven zullen worden ingetrokken en dat dat op een gecoördineerde wijze met de invoering van Pijler 1 zal gebeuren. De vraag die nu nog open staat is hoe deze coördinatie vormgegeven zal worden en welke belastingen onder de afspraak vallen. Voor Nederland is daarbij van belang dat de afspraken over welke belastingen wel en niet geheven mogen worden zo duidelijk mogelijk zijn. Dit is relevant voor toekomstige discussies over eventuele nieuwe heffingen van landen.

1.2. Pijler 2

De regels van Pijler 2 zullen in principe gaan gelden voor multinationals met een omzet van ten minste € 750 miljoen. Dit betekent over het algemeen dat landen belasting mogen bijheffen over de buitenlandse activiteiten van deze bedrijven, indien deze winsten niet belast zijn tegen een effectief tarief van ten minste 15%. Indien in een land effectief minder belasting wordt betaald, mag het land waar de uiteindelijke moedermaatschappij van de groep is gevestigd in beginsel belasting bijheffen. Er worden concrete regels afgesproken over de berekening van het effectieve minimumtarief. Hierbij vormt de commerciële jaarrekening (IFRS¹¹ of een andere algemeen aanvaarde accounting standaard) het uitgangspunt.

¹⁰ Kamerstuk 25 087, nr. 260.

¹¹ International Financial Reporting Standards.

De belangrijkste openstaande onderdelen van het akkoord voor Pijler 2 en de Nederlandse inzet geef ik hieronder achtereenvolgens weer.

- Exacte hoogte minimumtarief

Een van de belangrijkste onderdelen van Pijler 2 waarover afspraken zijn gemaakt, is de hoogte van het effectieve minimumtarief. In het akkoord is opgenomen het effectieve minimumtarief vast te stellen op ten minste 15%. Het exacte percentage moet tijdens deze vergadering worden vastgesteld. De meest waarschijnlijke uitkomst lijkt te zijn dat het percentage op 15% wordt vastgesteld. Nederland kan hiermee akkoord gaan. Nederland heeft steeds gepleit voor een stevig minimumtarief dat voldoende effectief is om belastingconcurrentie en belastingontwijking in te dammen. Mijn verwachting is dat een tarief van 15% hieraan tegemoetkomt.

- Hoogte van de uitzondering voor substance

Op verzoek van een grote groep landen is in het akkoord een uitzondering opgenomen om de invloed van de maatregelen van Pijler 2 in te perken voor reële economische activiteiten (de zogeheten «substance carve-out»). De gedachte achter deze substance carve-out is dat deze activiteiten meer gebonden zijn aan het betreffende land en dus minder kwetsbaar zijn voor kunstmatige winstverschuiving en daaruit voortvloeiende belastingontwijking. Zoals opgenomen in mijn brief van 5 juli 2021, is Nederland geen voorstander van deze afspraak. Echter, deze uitzondering bleek belangrijk om een akkoord te kunnen bereiken.

In het akkoord is opgenomen dat de belastinggrondslag voor Pijler 2 wordt verminderd met ten minste 5% van de loonkosten en materiele vaste activa (in de overgangperiode van vijf jaar geldt een percentage van ten minste 7,5%). De exacte hoogte van het percentage staat nog niet vast. Nederland vindt het belangrijk dat de maatregelen van Pijler 2 zo effectief mogelijk zullen zijn om winstverschuiving tegen te gaan en is daarom geen voorstander van uitzonderingen. In aanloop naar het finale akkoord, blijft Nederland zich inzetten om de uitzondering zo beperkt mogelijk te houden.¹² Ik ben mij er echter van bewust dat een compromis op dit gebied mogelijk nodig is om overeenstemming te bereiken over de openstaande onderdelen in het akkoord op hoofdlijnen en zal dat belang dan ook zwaar wegen.

- Uitzondering voor bedrijven «in de initiële fase van hun internationale activiteit»

In het akkoord is opgenomen dat voor Pijler 2 een eventuele uitzondering voor bedrijven «*in de initiële fase van hun internationale activiteit*» zal worden onderzocht. Nederland is geen voorstander van uitzonderingen en zet erop in om uitzonderingen zo beperkt en eenvoudig mogelijk te houden. Dit vind ik van belang om de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de maatregelen te waarborgen. Ik ben mij er echter van bewust dat een compromis op dit gebied mogelijk nodig is om overeenstemming te bereiken over de openstaande onderdelen in het akkoord op hoofdlijnen en zal ook hier het belang van een algeheel akkoord zwaar laten meewegen.

¹² Zie Kamerstuk 32 140, nr. 97.

• Verdere invulling van de Subject to tax rule

In het akkoord zijn afspraken gemaakt over de zogeheten Subject to tax rule (STTR). Deze regel is op verzoek van ontwikkelingslanden opgenomen in het akkoord. Deze maatregel moet ervoor zorgen dat belastingverdragen de heffingsrechten van ontwikkelingslanden minder beperken, indien het andere verdragsland onvoldoende belasting heft. Vooralsnog is een minimumtarief overeengekomen van 7,5% tot 9%, maar de exacte hoogte dient nog te worden vastgesteld. Tevens staat nog niet vast welke betalingen – naast rente- en royaltybetalingen – onder de STTR zullen vallen.

Nederland steunt een (binnen de afgesproken reikwijdte) hoog minimumtarief, om op deze wijze bij te dragen aan de belangen van ontwikkelingslanden.

1.3. Implementatieplan en termijn

In het akkoord is de ambitie opgenomen om de beide pijlers per 2023 in werking te laten treden. Nederland steunt een ambitieus implementatieplan. Het zal een grote uitdaging zijn om de regels tijdig door alle deelnemende landen te laten implementeren. Nederland zal ontwikkelingslanden hierbij steunen met technische assistentie via bilaterale en multilaterale programma's. Na oktober is nog veel werk te verzetten. Zo zullen de technische details van de pijlers verder worden uitgewerkt en worden de afspraken omgezet in verdragen en nationale wetgeving, waarbij mede rekening dient te worden gehouden met het zorgvuldig kunnen doorlopen van de parlementaire procedures in de verschillende deelnemende landen. Tot slot vergt een effectieve implementatie dat ook goede uitvoering geborgd is. Nederland heeft daarom aandacht gevraagd voor het belang van effectieve uitvoering waarvoor ook de details goed moeten zijn uitgewerkt.

2. Grove schattingen van de mogelijke budgettaire gevolgen van het akkoord

In mijn brief van 5 juli 2021 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de eerste inschattingen van de mogelijke budgettaire consequenties van het akkoord op hoofdlijnen voor Nederland. Dat doe ik in deze brief.

In de onderstaande tabellen presenteer ik de mogelijke budgettaire gevolgen van het akkoord op hoofdlijnen voor zowel Pijler 1 als Pijler 2 op jaarbasis. Een en ander hangt natuurlijk af van de uitkomsten van de internationale afspraken en van de detaillering, maar naar verwachting zal Pijler 1 leiden tot een derving, en Pijler 2 tot een opbrengst. Op basis van een grove inschatting zouden de beide pijlers gezamenlijk leiden tot neutrale of licht positieve budgettaire gevolgen voor Nederland.

Pijler 1

Pijler 1 zorgt voor een verschuiving van heffingsrechten tussen landen, waarbij marktlanden meer heffingsrechten krijgen dan onder de bestaande regels. Bij het inschatten van de budgettaire gevolgen van het akkoord op hoofdlijnen is rekening gehouden met twee mogelijke effecten van Pijler 1 voor Nederland.

Enerzijds is sprake van een positief effect, doordat een gedeelte van de wereldwijde restwinst van multinationals die veel omzet in Nederland realiseren op basis van de Pijler 1-maatregelen aan Nederland wordt toegerekend. Anderzijds zal er ook sprake zijn van een negatief effect doordat een gedeelte van de winst van multinationals dat nu neerslaat in

Nederland, als gevolg van Pijler 1 toegerekend zal worden aan andere landen. De verwachting is dat dit laatste effect groter is.

In het akkoord op hoofdlijnen is overeengekomen dat tussen de 20% tot 30% van de restwinst herverdeeld zal worden. Bij het inschatten van de budgettaire gevolgen van Pijler 1 voor Nederland is daarom rekening gehouden met een «kwantumpercentage» van zowel 20% als 30%.

Pijler 1 effecten (mln EUR)	Budgettaire impact
20% overwinst herallocatie	- 300
30% overwinst herallocatie	- 400

Pijler 2

De onderstaande tabel geeft de eerste inschattingen van de mogelijke budgettaire gevolgen van Pijler 2 weer voor Nederland. Daarbij is rekening gehouden met drie scenario's. In het eerste scenario is de aanname dat er geen gedragseffecten zullen zijn van de Pijler 2-maatregelen. Dit lijkt echter niet realistisch. Gedragseffecten zullen zich naar verwachting gaan voordoen en hebben daarom ook een belangrijke rol bij het inschatten van de budgettaire gevolgen van Pijler 2. Aangezien de gedragseffecten zich naar verwachting pas na verloop van tijd volledig voordoen, schets ik daarnaast ook de budgettaire inschattingen voor twee andere scenario's, waarin deze effecten zijn meegenomen.

Pijler 2 heeft naar verwachting twee belangrijke gedragseffecten. In de eerste plaats is de verwachting dat na invoering van Pijler 2 minder winstverschuiving plaats zal vinden naar «laagbelastende jurisdicties»¹³. Het belastingvoordeel dat kan worden behaald, wordt door Pijler 2 immers kleiner. De verwachting is daarom dat bedrijven minder zullen structuren en ook reële activiteiten verplaatsen waardoor minder winst in «laagbelastende jurisdicties» zal vallen. Dat zal het geval kunnen zijn indien de activiteiten met name voor fiscale redenen in de laagbelastende jurisdictie waren gevestigd. Per saldo zal een deel van de winst verplaatst worden vanuit laagbelastende jurisdicties naar andere jurisdicties, waaronder ook Nederland. Dit gedragseffect komt terug in het tweede scenario.

Het tweede gedragseffect is dat de «laagbelastende jurisdicties» naar verwachting hun tarief uiteindelijk zullen verhogen naar het – nog overeen te komen – minimumtarief onder Pijler 2. Immers, als deze jurisdicties zelf geen belasting heffen zullen andere landen dat doen. De verwachting is daarom dat deze landen hun beleid zullen aanpassen (het tarief zullen verhogen). Over de winsten van Nederlandse bedrijven die in deze jurisdicties neerslaan kan Nederland dan onder Pijler 2 geen belasting meer bijheffen. Dat zal de uiteindelijke opbrengst van Pijler 2 verlagen. Dit gedragseffect komt terug in het derde scenario.

Pijler 2 effecten (mln EUR)	Scenario 1 (geen gedragseffecten)	Scenario 2 (gedragseffect enkel winstverplaatsing)	Scenario 3 (gedragseffect winstverplaatsing en verhogen tarief laagbelastende jurisdictie naar 15%)
Totale budgettaire impact	400	550	400

¹³ In de analyse is daarbij uitgegaan van landen met een effectief minimumtarief lager dan 15%.

Ik merk op dat belangrijke kanttekeningen en grote onzekerheden zijn te plaatsen bij de bovenstaande eerste inschattingen. Bovendien dient een aanzienlijk aantal belangrijke aspecten van het akkoord nog verder te worden uitgewerkt. Dit betekent dat het uiteindelijke budgettaire effect voor een groot deel afhangt van deze verdere uitwerking. De cijfers moeten daarom worden gezien als een eerste grove inschatting van de budgettaire gevolgen van het akkoord voor Nederland.

3. Vooruitblik

De volgende IF-vergadering vindt plaats op 8 oktober 2021. Op 13 oktober 2021 volgt een vergadering van de Ministers van Financiën en centrale bankgouverneurs van de G20. De G20 zal dan worden gevraagd de uitkomsten van het IF te steunen. Ik ben hoopvol gestemd dat het lukt om overeenstemming te bereiken over de openstaande onderdelen van het akkoord en te komen tot een concreet implementatieplan. Nederland wil vervolgens voortvarend aan de slag met de implementatie, en zal daarbij ook scherp letten op een effectieve uitvoering. Zoals ook richting uw Kamer aangegeven ligt het wat mij betreft voor de hand om in EU-verband te werken aan de implementatie. Naar verwachting zal de Europese Commissie, na afronding binnen het IF, (richtlijn)voorstellen presenteren voor de implementatie van beide pijlers in de nationale wetgeving van EU-lidstaten. Op deze wijze wordt een gelijk speelveld gecreëerd binnen de EU en wordt er verzekerd dat de implementatie voldoet aan het EU-recht in den brede (zoals de EU-verdragsvrijheden). Ik betreur dat niet alle EU-lidstaten het akkoord tot dusver hebben gesteund. Ik heb gedurende de Informele Ecofin Raad op 11 september 2021 deze lidstaten actief opgeroepen om het akkoord alsnog te steunen en ik zal dat blijven doen.

Na de vergadering van het IF zal ik uw Kamer een brief sturen waarin ik de uitkomsten van de vergadering met uw Kamer deel.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief