

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3339

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 maart 2022

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 28 januari 2022 over het Fiche: Richtlijn minimumniveau aan belastingheffing (Kamerstuk 22 112, nr. 3278).

De vragen en opmerkingen zijn op 16 februari 2022 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 7 maart 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De adjunct-griffier van de commissie,
Lips

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het fiche «Richtlijn minimumniveau aan belastingheffing» en hebben nog een aantal vragen. Het gaat om de hierna volgende vragen.

Tijdens het Wetgevingsoverleg Belastingplan 2022 is, op verzoek van de leden van de VVD-fractie, door de Staatssecretaris toegezegd dat een brede impactanalyse voor Nederland ten aanzien van dit voorstel zou worden gemaakt en dat deze met de Kamer zou worden gedeeld. Kan het kabinet deze impactanalyse inmiddels met de Kamer delen? Zo nee, wanneer wel?

In het BNC-fiche bij het richtlijnvoorstel is stilgestaan bij de financiële consequenties van het richtlijnvoorstel en de gevolgen voor de regeldruk. In aanvulling daarop is het kabinet op dit moment bezig om meer in detail de gevolgen van een minimumniveau van 15% aan belastingheffing voor multinationale ondernemingen (Pijler 2) in kaart te brengen. In de toelichting bij het implementatiewetsvoorstel zullen deze worden beschreven.

Kan het kabinet, ongeacht het antwoord op de vorige vraag of er reeds een brede impactanalyse is gemaakt, aangeven wat de verwachte budgettaire impact is van het richtlijnvoorstel en op precies welke uitgangspunten en assumpties deze verwachting is gebaseerd, gelet op de in het fiche aangegeven onzekerheid en de genoemde aannames?

Het kabinet is bezig om de gevolgen van het richtlijnvoorstel in kaart te brengen. De huidige inschatting is dat het richtlijnvoorstel leidt tot een budgettaire opbrengst van circa € 0,5 miljard extra belasting vanwege winsten die naar Nederland verplaatst worden. Deze inschattingen zijn met forse onzekerheid omkleed. Bij de indiening van het implementatiewetsvoorstel zal een definitieve inschatting van het budgettaire effect worden gegeven. Dan zullen ook alle uitgangspunten en assumpties beschreven worden in een ramingstoelichting. Het Centraal Planbureau zal bij zijn certificering deze uitgangspunten en assumpties toetsen op redelijkheid en neutraliteit.

Kan het kabinet aangeven of er inmiddels een brede impactanalyse is gemaakt door de Europese Commissie bij het richtlijnvoorstel en, indien deze er is, deze kunnen delen met de Kamer? Zo nee, waarom ontbreekt een dergelijke analyse en kan deze alsnog worden gemaakt?

De Europese Commissie heeft zelf geen impactanalyse gemaakt. In het richtlijnvoorstel wijst zij in dit kader op een aantal overwegingen. De Europese Commissie geeft aan dat het richtlijnvoorstel een uitwerking is van de regels waar al een akkoord over is bereikt in het Inclusive Framework (IF), georganiseerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en dat er geen beleidsruimte meer is op de belangrijkste onderdelen van Pijler 2. Ook wijst zij op het belang van een snelle voortgang om tot een akkoord te komen in verband met de inwerkingtreding per 2023. Daarnaast wijst de Europese Commissie op de impactanalyse die op 10 oktober 2020 door de OESO is gepubliceerd.¹ Deze is onder meer opgesteld in consultatie met de

¹ OECD (2020), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Te raadplegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-fromdigitalisation-economic-impact-assessment-0e3cc2d4-en.htm>.

deelnemende landen in het IF, internationale organisaties, de academische wereld en diverse andere stakeholders.

Kan het kabinet aangeven of de Europese Commissie uitgebreid heeft stilgestaan bij de verenigbaarheid van het richtlijnvoorstel met het primaire Unierecht (zoals de fundamentele vrijheden)? Is een dergelijke reflectie op schrift gesteld en kan dit worden gedeeld met de Kamer?

In het richtlijnvoorstel gaat de Europese Commissie in op de verenigbaarheid van het richtlijnvoorstel met het primaire recht van de Europese Unie (EU). Zo wordt door de Europese Commissie aangegeven dat om het richtlijnvoorstel in lijn te brengen met het Europese recht het richtlijnvoorstel op enkele punten anders is dan de modelteksten die in het IF zijn afgestemd (hierna: IF-modelteksten of ook: Global anti-Base Erosion-regels (GloBE-Modelregels)).² Zo is het richtlijnvoorstel ook van toepassing op grote concerns die enkel vestigingen in één EU-lidstaat hebben (oftewel het voorstel geldt ook in zuiver binnenlandse situaties), terwijl in de IF-modelteksten enkel grensoverschrijdende gevallen onder de reikwijdte vallen. Ook geldt de verplichting dat de bijheffing altijd plaatsvindt als in één lidstaat zowel een moeder – als een laagbelaste dochterentiteit is gevestigd. Hierdoor wordt, in lijn met het primaire EU-recht, verzekerd dat grensoverschrijdende gevallen niet slechter worden behandeld dan soortgelijke binnenlandse gevallen.

Kan het kabinet aangeven of Nederland heeft stilgestaan bij de verenigbaarheid van een eventueel implementatievoorstel van het richtlijnvoorstel met het primaire Unierecht (zoals de fundamentele vrijheden)? Als dit nog niet is gebeurd, kan het kabinet dan toezeggen dat bij een eventueel toekomstig implementatievoorstel, er een zeer uitgebreide paragraaf over de EU-rechtelijke aspecten zal worden opgenomen, waarin op detailniveau zal worden ingegaan op de verenigbaarheid van het implementatievoorstel met het primaire Unierecht?

Nederland heeft in het BNC-fiche van het richtlijnvoorstel reeds stilgestaan bij de verenigbaarheid van het richtlijnvoorstel met het primaire EU-recht en kan zich vinden in de analyse van de Europese Commissie. Zoals aangegeven wordt door het richtlijnvoorstel gewaarborgd dat de grensoverschrijdende situatie niet minder gunstig wordt behandeld dan soortgelijke binnenlandse gevallen. Bij het verdere verloop van de onderhandelingen zal dit voor Nederland een aandachtspunt blijven.

Kan het kabinet ingaan op de proportionaliteit van de sancties opgenomen in het richtlijnvoorstel en daarbij afzonderlijk ingaan op de sancties die worden voorgeschreven door de richtlijn (artikel 44, tweede lid, van het richtlijnvoorstel) en de sancties die aan de lidstaten zijn overgelaten (artikel 44, eerste lid, van het richtlijnvoorstel)? Kan het kabinet tevens aangeven of er bij de vaststelling van de sancties rekening is dan wel zal worden gehouden met de complexiteit van het voorstel voor belastingplichtigen?

Artikel 44, eerste lid, van het richtlijnvoorstel schrijft lidstaten voor om effectieve, proportionele en afschrikwekkende boetes te verbinden aan het niet voldoen aan de nationaalrechtelijke verplichtingen die worden ingevoerd naar aanleiding van het richtlijnvoorstel, zoals de notificatieverplichting. De Europese Commissie heeft de voorkeur om boetes ten

² OECD (2021), Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris. In de vragen worden verschillende benamingen gehanteerd zoals IF-modelteksten en OESO-modelteksten. Voor de beantwoording wordt zo dicht mogelijk aangesloten bij de officiële benaming.

aanzien van de gegevensuitwisseling onder de administratieve samenwerkingsrichtlijn³ te uniformeren. Vanuit die gedachte is in artikel 44, tweede lid, van het richtlijnvoorstel een boetebepaling opgenomen voor het onjuist of niet (tijdig) indienen van de bijheffing-informatieaangifte. De bijheffing-informatieaangifte bevat informatie benodigd voor de berekening van de bijheffing.

Het kabinet onderschrijft dat meer uniforme sancties binnen de EU eraan bijdragen dat geen grote verschillen bestaan tussen de boetes die worden opgelegd voor hetzelfde vergrijp in verschillende lidstaten. Het kabinet onderschrijft eveneens dat van een hoge boete een afschrikwekkend effect uitgaat. Generale preventie is ook één van de afwegingen bij de hoogte van de boetes in het Nederlandse rechtssysteem.

Om te voldoen aan de eisen van effectiviteit en proportionaliteit meent het kabinet dat het cruciaal is dat er een discretionaire bevoegdheid bestaat om per geval te bekijken of het opleggen van een boete passend is en zo ja, om rekening te kunnen houden met de feiten en omstandigheden van het geval bij het bepalen van de hoogte daarvan. Dat heeft het kabinet daarom ook ingebracht tijdens de onderhandelingen van het richtlijnvoorstel binnen de EU.

Op dit moment wordt geanalyseerd op welke wijze de richtlijn zal worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. Bij de implementatie van eerdere richtlijnen is in de wet de overtreding en maximale hoogte van de boete opgenomen en worden in beleid nadere regels gegeven, waaronder omstandigheden die strafverzwarend of strafverminderend kunnen zijn. Zo kan recidive strafverzwarend werken en kunnen slechte financiële omstandigheden van de overtreder strafverminderend zijn.

Kan het kabinet aangeven wat de verwachte toename is van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven naar aanleiding van dit richtlijnvoorstel? Kan het kabinet daarbij ingaan op de vraag of dit proportioneel is, mede in het licht van de forse stijgingen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven van de afgelopen jaren naar aanleiding van de vele wetswijzingen? Is het kabinet het met de leden van de VVD-fractie eens dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven bij de implementatie van (belasting)wetgeving zo laag als mogelijk moet worden gehouden? Zal het kabinet zich inspinnen om bij een eventueel implementatievoorstel de lasten voor het bedrijfsleven zo laag mogelijk te houden?

Het richtlijnvoorstel zal tot extra regeldruk voor het bedrijfsleven leiden. Voor Nederland betekent dat er zo'n 3.000 multinationals onder de reikwijdte gaan vallen. Het richtlijnvoorstel zal tevens tot extra regeldruk leiden bij een grotere groep bedrijven, omdat bedrijven elk jaar dienen te controleren of zij onder de reikwijdte van Pijler 2 vallen, waarbij rekening moet worden gehouden met de nieuwe regels. Dit kan complex zijn omdat de berekening van de belastinggrondslag afwijkt van de huidige regels onder de vennootschapsbelasting.

Verder zullen de administratieve lasten voor bedrijven die binnen de reikwijdte vallen toenemen, omdat zij moeten voldoen aan diverse verplichtingen zoals indiening van een bijheffing-informatieaangifte. Om tegemoet te komen aan de administratieve lasten is wel de zogenoemde «de minimis uitzondering» geïntroduceerd. Als de winst in een land niet uitstijgt boven € 1 miljoen en de omzet niet boven € 10 miljoen, blijft de effectieve belastingdruk berekening achterwege in het betreffende land. Naast de hiervoor genoemde jaarlijks terugkerende regeldrukkosten zijn er ook mogelijk incidentele regeldrukkosten voor herstructurering. Fiscaal gedreven gemotiveerde structuren worden mogelijk meer in lijn gebracht

³ Richtlijn 2011/16/EU van de Raad, betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG.

met de economische realiteit, waardoor er meer winst in hoogbelastende landen kan vallen.

Het kabinet acht de lastenstijging die plaatsvindt als gevolg van de implementatie van het Pijler 2 richtlijnvoorstel proportioneel. Om het doel van een minimumniveau aan belasting te verwezenlijken zijn administratieve aanpassingen noodzakelijk voor de betrokken bedrijven. Het kabinet is van mening dat deze vereiste aanpassingen proportioneel zijn aan het doel om een minimum belastingniveau te bereiken. Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt dat administratieve lasten voor het bedrijfsleven zo laag mogelijk moeten worden gehouden en zal zich hier bij de verdere uitwerking ook voor blijven inzetten.

In het fiche is aangegeven dat het richtlijnvoorstel zal worden geïmplementeerd als een aparte heffingswet. Kan het kabinet bevestigen dat bij een eventueel implementatievoorstel zorg zal worden gedragen om de interactie tussen de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) en de implementatiewet zo goed mogelijk te regelen zodat er geen excessieve belastingheffing zal optreden? Kan het kabinet bevestigen dat de aparte heffingswet dezelfde rechtsbescherming zal kennen als de Wet Vpb 1969 (bezwaar, beroep, hoger beroep, cassatie)?

Het richtlijnvoorstel bewerkstelligt – kort gezegd – dat multinationals en omvangrijke binnenlandse groepen ten minste 15% aan belasting over hun winst betalen. Dit wordt vormgegeven door middel van een bijheffing. Deze bijheffing is slechts aan de orde indien in een land effectief te weinig winstbelasting is betaald door entiteiten van de betreffende groep. De te weinig geheven winstbelasting wordt bepaald door het minimumbelastingtarief van 15% te verminderen met – kort gezegd – het effectieve belastingdruktafzet. Vervolgens wordt een eventueel verschil bijgeheven. De bijheffing heeft dus een andere belastinggrondslag dan de Nederlandse vennootschapsbelasting. De in de richtlijn voorgestelde heffing wijkt derhalve op meerdere aspecten (voornamelijk de grondslag) af van een directe winstbelasting zoals de vennootschapsbelasting. Op dit moment wordt de mogelijkheid verkend om de nieuwe heffing vorm te geven als een aangiftebelasting, die binnen het toepassingsbereik van de Algemene wet inzake rijksbelastingen zal vallen. In deze verkenning worden de gebruikelijke procedures van bezwaar en beroep betrokken.

Kan het kabinet voorts bevestigen dat bij een eventueel implementatievoorstel alle verdragspartners zullen worden geïnformeerd over de aparte heffingswet en dat deze als gedekte belasting onder de belastingverdragen zal vallen?

De aparte heffingswet waarmee de Pijler 2-regels worden geïmplementeerd acht het kabinet in beginsel een belasting die onder belastingverdragen valt. Het kabinet meent dat bestaande belastingverdragen geen belemmering zullen opwerpen voor de toepassing van de inkomensinclusieregel, op grond waarvan naar verwachting de meeste bijheffing verschuldigd zal zijn. Of dat ook zo is voor de toepassing van de Undertaxed Payments Rule (UTPR)⁴, zal nader worden gezien. Overigens voorzien zowel de GloBE-Modelregels van het IF als het richtlijnvoorstel voor de jurisdictionele bijheffing in toewijzings- en verrekeningsregels die juridische dubbele belasting voorkomen. Daarnaast zullen de verdragspartners er via de relevante werkgroepen bij de OESO ervan op de hoogte zijn als Nederland de Pijler 2-regels heeft geïmplementeerd. Het is daarom

⁴ Op basis van de huidige stand van zaken van de onderhandeling is dit aangepast naar «Undertaxed Profit Rule».

niet nodig om alle verdragspartners los over de implementatie van de aparte heffingswet te informeren.

Kan het kabinet aangeven of er bij de gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen niet te veel bevoegdheden worden gedelegeerd aan de Europese Commissie? Hoe zal Nederland tijdens de onderhandelingen zorg dragen dat de Raad bij kan sturen indien nodig?

De Europese Commissie stelt voor om een element van het richtlijnvoorstel via gedelegeerde regelgeving vast te stellen. Het gaat om het onderzoek naar de gelijkwaardigheid van de nationale variant van inkomen-inclusieregel van derde landen. Het doel van de gedelegeerde handeling is om, na een beoordeling door de Europese Commissie, wijzigingen mogelijk te maken in de bijlage waarin de landen worden opgesomd met een binnenlands wettelijk kader dat kan worden beschouwd als gelijkwaardig aan de inkomen-inclusieregel. Conform het BNC-fiche heeft het kabinet tijdens de onderhandelingen vragen ter verduidelijking gesteld, met name in verband met de werkzaamheden die in dit kader binnen het IF worden verricht. Het kabinet vindt het belangrijk dat de betrokkenheid van de Raad is gewaarborgd en heeft hier dan ook tijdens de onderhandelingen een opmerking over gemaakt.

Zal Nederland bij de onderhandelingen aansturen op het opnemen van een evaluatiebepaling? Zal Nederland bij een eventueel implementatievoorstel ook gelijk een evaluatie toezeggen?

Conform het BNC-fiche stuurt het kabinet tijdens de onderhandelingen aan op een evaluatiebepaling. Het kabinet staat hier vooralsnog alleen in. Afhankelijk van het uiteindelijke onderhandelingsresultaat zal beoordeeld worden in hoeverre dit onderdeel kan uitmaken van de nationale implementatie.

Kan het kabinet, aangezien Pijler 2 mondiale werking heeft en de richtlijn uitsluitend in de Europese Unie van toepassing zal zijn, aangeven wat haar inzet zal zijn voor borging van een mondiaal gelijk speelveld? Kan het kabinet toezeggen dat zij zich in de Raad zal inzetten voor voorwaardelijke inwerkingtreding van de richtlijn tot het moment dat Pijler 2 van toepassing wordt voor alle landen van het Inclusive Framework (IF)? Hoe kijkt het kabinet daarbij verder aan tegen het feit dat men in de Verenigde Staten nog wacht op goedkeuring door de Amerikaanse Senaat, waarbij bekend is dat (Democratische) senatoren zich tegen de deze mondiale belastingmaatregelen lijken te verzetten?

De afspraken over het minimumniveau aan belastingheffing overstijgen inderdaad de geografische reikwijdte van de EU. Om deze reden is het omwille van een wereldwijd gelijk speelveld belangrijk dat het richtlijnvoorstel zo dicht mogelijk blijft bij de overeenkomst die gesloten is in het IF. Alle IF-deelnemers, ook de VS, hebben afgesproken dat de inwerkingtreding per 2023 zal plaatsvinden. Dit is 17/18 februari nogmaals bevestigd door de G20 Ministers van Financiën en centralebankpresidenten. Het kabinet vindt het belangrijk om als EU voortgang te maken met de implementatie van Pijler 2 in de EU en het belang van het in het IF overeengekomen implementatieplan te blijven benadrukken. Een voorwaardelijke inwerkingtreding is daarbij ongewenst mede gezien de onduidelijkheid en extra administratieve lasten waar dat toe zou kunnen leiden.

Klopt het dat Polen, Hongarije, Estland en Malta nog steeds aarzelen over de invoering van Pijler 2 op Europees niveau? Zo ja, kan het kabinet de context schetsen wat de aard van deze bezwaren is en hoe hier door

andere landen (inclusief Nederland) tegenaan wordt gekeken? In hoeverre vertraagt dit het proces om tot implementatie per 2023 te komen? Wat is de inzet van het kabinet ten aanzien van Nederland ten aanzien van de door deze landen geuite bezwaren?

Het kabinet kan niet ingaan op de specifieke positie van afzonderlijke lidstaten. Wel kan het kabinet in zijn algemeenheid aangeven dat veel lidstaten het voorstel en de ambitie van het Franse voorzitterschap om tot een snelle aanneming van het richtlijnvoorstel te komen steunen. Een aantal lidstaten heeft opgemerkt dat ze Pijler 1 en Pijler 2 als een pakket zien, hetgeen de noodzaak tot een snelle voortgang van richtlijnvoorstel Pijler 2 volgens die lidstaten vermindert zolang de besprekingen in het IF ten aanzien van Pijler 1 niet zijn afgerond. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, steunen dit standpunt niet. Het kabinet vindt het belangrijk dat – ook los van de ontwikkelingen ten aanzien van Pijler 1 – zo snel mogelijk een akkoord wordt bereikt binnen de EU over Pijler 2 met het oog op een tijdige implementatie in de nationale wetgeving.⁵ Het kabinet erkent dat de voorgenomen tijdlijn zeer ambitieus is, tegelijkertijd zal het kabinet zich ervoor inzetten dat Nederland doet wat mogelijk is om bij te dragen aan een tijdige en effectieve implementatie.

Hoe wil het kabinet, gelet op de staat van de (IT-systemen van de) Belastingdienst, concreet borgen dat de nieuwe regels per 2023 geïmplementeerd en uitvoerbaar zijn? Hoe verhoudt zich dat tot andere fiscale maatregelen die urgent zijn (zoals bijvoorbeeld: box 3 en Fit for 55)?

Bij de implementatie van het richtlijnvoorstel is het van belang om de uitvoeringsaspecten zorgvuldig mee te wegen. Er volgt nog een uitvoeringstoets die inzicht geeft in de uitvoeringsconsequenties van dit voorstel. De implementatie en uitvoering van het richtlijnvoorstel hebben prioriteit in het ICT-portfolio van de Belastingdienst. Er wordt in kaart gebracht welke impact dat heeft op reeds geplande werkzaamheden daaronder begrepen andere wetgevingstrajecten en andere prioriteiten zoals box 3 en Fit for 55. Wel zal er binnen het totale ICT-portfolio geschoven moeten worden.

Wat is de inzet van het kabinet ten aanzien van eventuele uitzonderingen en opties binnen de voorstelde regelgeving?

Nederland was en is geen voorstander van uitzonderingen en heeft er dan ook vanaf het begin binnen het IF op ingezet om uitzonderingen zo beperkt en eenvoudig mogelijk te houden.⁶ Een akkoord in het IF zonder uitzonderingen bleek echter niet haalbaar, waardoor in het kader van het compromis ook Nederland in oktober 2021 heeft ingestemd met bepaalde uitzonderingen. In het richtlijnvoorstel zijn geen aanvullende uitzonderingen opgenomen.

De conceptrichtlijn voorziet in een uitzondering voor kwalificerend inkomen uit zeescheepvaart. De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet bekend is met de mismatches die er bestaan tussen de definitie voor kwalificerend inkomen uit zeescheepvaart en de definities die gelden in de Europese tonnageregimes, zoals de Nederlandse tonnagebelasting? Deelt het kabinet de conclusie van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KNVR) dat ongewijzigde invoering van het richtlijnvoorstel een ernstige verstoring van het gelijke speelveld tussen EU- en niet-EU-scheepvaartondernemingen tot gevolg kan hebben? En zodoende ook aanleiding kan vormen tot het vertrek van

⁵ In lijn met de motie Sjoerdsma c.s., Kamerstuk 35 663, nr. 14.

⁶ In lijn met de motie van Alkaya, Kamerstuk 32 140, nr. 97.

reders uit Nederland en uit de EU? Is het kabinet bereid om samen met de sector voorstellen te doen om deze mismatches weg te nemen?

Het richtlijnvoorstel voorziet bij de berekening van het effectieve belastingtarief in een vrijstelling voor inkomen zowel uit de internationale scheepvaart, als uit nevenactiviteiten in de internationale scheepvaart. Deze vrijstelling is volledig overgenomen van de GloBE-Modelregels.⁷ In deze GloBE-Modelregels is voor de afbakening van de begrippen inkomen uit de internationale scheepvaart en inkomen uit nevenactiviteiten in de internationale scheepvaart aangesloten bij de definities van artikel 8 OESO Modelverdrag op het gebied van inkomen en vermogen en de officiële toelichting daarop. De vrijstelling is daarmee wereldwijd eenduidig geobjectiveerd en werkt daardoor hetzelfde voor alle internationale scheepvaartondernemingen in de wereld. Het internationale gelijke speelveld wordt op deze wijze juist niet beïnvloed en lijkt daarom ook geen aanleiding voor vertrek van reders uit Nederland. Het feit dat de definities in de Europese tonnageregimes, waaronder het Nederlandse, afwijken van artikel 8 OESO Modelverdrag maakt dit niet anders.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of het kabinet kan toezeggen dat de Kamer op de hoogte wordt gehouden over ontwikkelingen en de voortgang in dezen. Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie wanneer het kabinet meer duidelijkheid verwacht op dit dossier en (ontwikkelingen) in het krachtenveld hieromheen.

Onlangs is er een informatiebrief naar de Kamer verzonden met daarin toegezegde informatie afspraken aangaande de onderhandelingen in Brussel over dit richtlijnvoorstel. Het Franse voorzitterschap van de Raad gaat voortvarend aan de slag om in lijn met het IF afgesproken implementatieplan tot een snelle aanname van het richtlijnvoorstel te komen. Naar alle waarschijnlijkheid vindt tijdens de Ecofinraad van maart een discussie plaats over de stand van zaken of mogelijk een algemene benadering van het richtlijnvoorstel. In de geannoteerde agenda van de Ecofinraad van maart ga ik nader in op het krachtenveld en de verwachtingen voor de Ecofinraad.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het fiche over de Richtlijn minimumniveau aan belastingheffing. Deze leden vinden het goed dat de internationale afspraken over een minimumniveau aan belastingheffing ook in EU-verband worden vastgelegd, zodat bedrijven hun eerlijke deel aan belastingen bijdragen. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet wat het verwachte behandelingspad is gezien de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023. Deze leden vragen of eind dit jaar wetgeving kan worden verwacht.

In het richtlijnvoorstel staat opgenomen dat implementatie van de bepalingen uit de richtlijn plaats dient te vinden uiterlijk 31 december 2022, zodat de bepalingen effectief kunnen worden toegepast met ingang van 1 januari 2023. Wanneer de richtlijnonderhandelingen zijn afgerond, zal het kabinet op basis van de definitieve richtlijn wetgeving opstellen en

⁷ OECD (2021), Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris. In de vragen worden verschillende benamingen gehanteerd zoals IF-modelteksten en OESO-modelteksten. Voor de beantwoording wordt zo dicht mogelijk aangesloten bij de officiële benaming.

ervoor zorgdragen dat het wetsvoorstel tijdig wordt ingediend. Het kabinet erkent dat de voorgenomen tijdlijn zeer ambitieus is, tegelijkertijd zal het kabinet zich ervoor inzetten dat Nederland doet wat mogelijk is om bij te dragen aan een tijdige en effectieve implementatie.

De leden van de D66-fractie vragen wat de rationale is om investeringsfondsen uit te zonderen van de IF-modelteksten.

De rationale om beleggingsfondsen (investment funds) uit te zonderen van een belastingheffing tot een minimumtarief van 15%, zoals opgenomen in de GloBE-Modelregels, is de volgende. Voor beleggingsfondsen geldt in vrijwel alle landen, dus wereldwijd, dat zij onder een «belastingneutraal»-regime in algemene zin vallen. Een voorbeeld hiervan is het Nederlandse systeem van belastingheffing bij de belegger, in plaats van heffing op het niveau van het beleggingsfonds.⁸ Verder nemen beleggingsfondsen op grond van de algemeen aanvaarde financiële verslagregelgeving de belangen waarin wordt belegd niet geconsolideerd op in hun jaarrekening. Deze beleggingen kunnen wel weer bestaan uit belangen in multinationale ondernemingen, die zelfstandig onder de reikwijdte van de GloBE-Modelregels en het richtlijnvoorstel vallen. In het geval dat een beleggingsfonds als een uiteindelijke moederentiteit kwalificeert, vormt het niet consolideren in de jaarrekening een aanvullende reden voor vrijstelling van de minimumheffing. Voor de situaties dat een multinationale onderneming zelf belegt via een eigen beleggingsvehikel, is er voorzien in speciale regels. Deze regels sluiten aan bij de ratio van de vrijstelling voor beleggingsfondsen, maar voorkomen dat multinationale ondernemingen via eigen beleggingsfondsen enerzijds de minimumheffing kunnen mitigeren en anderzijds een «belastingneutraal»-regime moeten mengen met een normaal winstbelastingregime.

De leden van de D66-fractie lezen dat ongeveer 80 procent van de winsten in een land met een laag effectief belastingtarief meer in lijn met de omzet zullen worden gealloceerd. Deze leden zouden dit een positieve ontwikkeling vinden. Deze leden vragen het kabinet in welke mate voor Nederland winst aan een ander land zal worden gealloceerd. De leden van de D66-fractie vragen het kabinet tot slot of er ook landen zijn waarbij de budgettaire gevolgen als negatief worden ingeschat.

Aangezien over het algemeen Nederlandse vennootschappen tegen meer dan 15% belast zijn, is de verwachting dat een eventuele herallocatie van winst vanuit Nederland naar andere landen beperkt zal zijn. Op dit moment zijn er naar verwachting geen landen waarbij de budgettaire gevolgen als negatief worden ingeschat. Een belangrijke aanname is dat laagbelastende jurisdicties gebruik zullen maken van de mogelijkheid onder Pijler 2 om een domestic top-up tax toe te passen op laagbelaste winsten. Hoewel de belastinggrondslag in laagbelastende jurisdicties als gevolg van Pijler 2 zal afnemen, is de verwachting dat de belastingopbrengst ook in die jurisdicties hierdoor minimaal gelijk zal blijven of zal toenemen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het fiche «Richtlijn minimumniveau aan belastingheffing». Naar aanleiding van het genoemde punt brengen de leden van de PVV-fractie het volgende naar voren.

⁸ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het besloten fonds voor gemene rekening, de VBI en de FBI.

De leden van de PVV-fractie merken allereerst op dat het kabinet positief oordeelt over het richtlijnvoorstel. De leden van de PVV-fractie willen weten of het kabinet, alvorens een positie in te nemen, onderzoek heeft gedaan naar de (financiële en/of fiscale) gevolgen voor Nederlandse bedrijven en het vestigingsklimaat in Nederland. Zo ja, kan het kabinet deze onderzoeken aan de Kamer doen toekomen? Zo nee, waarom is er nog geen onderzoek gedaan en gaat het kabinet alsnog over tot onderzoek alvorens de richtlijnenonderhandelingen aanvang nemen?

In het BNC-fiche is een inschatting opgenomen van de financiële gevolgen van de invoering van het richtlijnvoorstel. Deze cijfers hangen sterk af van diverse aannamen, zoals gedragseffecten. Het betreft daarom een grove inschatting van de budgettaire gevolgen van dit richtlijnvoorstel. Bij de indiening van het implementatiewetsvoorstel met betrekking tot Pijler 2 zal een definitieve inschatting van het budgettaire effect van Pijler 2 worden gegeven.

De leden van de PVV-fractie willen voorts weten hoeveel in Nederland gevestigde ondernemingen die onder de richtlijn vallen, momenteel het beoogde minimale effectieve tarief van 15 procent vennootschapsbelasting betalen. Kan het kabinet de absolute en de relatieve verhoudingen weergeven?

Er zijn enkele specifieke situaties denkbaar waardoor multinationale groepen binnen Nederland niet voldoen aan het minimumbelastingtarief van 15%. Dit kan voorkomen wanneer gebruik gemaakt wordt van bijvoorbeeld de innovatiebox of de liquidatieverliesregeling. Het kabinet is daarom voornemens om een nationale minimum bijheffing in te voeren om te voorkomen dat belastingopbrengst wegvloeit naar het buitenland. Dit wordt onderdeel van het implementatiewetsvoorstel. In de toelichting bij dit wetsvoorstel zal worden aangegeven hoeveel bedrijven naar verwachting onder de reikwijdte van deze heffing gaan vallen.

De leden van de PVV-fractie willen verder weten wat de reden is voor het kabinet om de IF-modelteksten in lijn te brengen met het Europese recht. In hoeverre voldoen de huidige IF-modelteksten naar mening van het kabinet niet en waarom kiest het kabinet niet voor een aanpassing van de IF-modelteksten?

Op 20 december 2021 heeft het IF de modelteksten gepubliceerd waarmee de deelnemende landen Pijler 2 in hun nationale wetgeving kunnen omzetten. Het IF-akkoord is ondertekend door 137 landen. De IF-modelteksten zijn dus niet enkel geschreven voor de lidstaten van de EU, waardoor geen rekening is gehouden met het EU-recht. De reden om de IF-modelteksten in lijn te brengen met het EU-recht is om strijdigheid met het EU-recht te voorkomen. Deze aspecten zijn niet relevant voor de leden van het IF die geen onderdeel uitmaken van de EU.

De leden van de PVV-fractie vragen ten slotte of het kabinet nader kan toelichten hoe tot de conclusie is gekomen dat Nederland ongeveer 100 miljoen euro extra zou heffen bij multinationals.

Het genoemde bedrag van € 100 miljoen heeft betrekking op de situatie waarin gedragseffecten niet optreden. Dat wil zeggen dat de verdeling van winsten over jurisdicties niet verandert als gevolg van het gesloten akkoord. In dat geval zou Nederland ongeveer € 100 miljoen bijheffen bij multinationals met een Nederlandse moedervennootschap, op basis van de winsten die in Country-by-Country (CbC) gegevens gerapporteerd worden in laagbelastende jurisdicties. Gedragseffecten zullen echter wel optreden. In het bijzonder is de verwachting dat de gerapporteerde

winsten in laagbelastende jurisdicties zullen afnemen en dat laagbelastende jurisdicties gebruik zullen maken van de mogelijkheid tot het heffen van een domestic top-up tax en/of het effectieve belastingtarief zullen verhogen. De opbrengst voor Nederland zal daarom niet komen uit eventuele bijheffingen, maar uit een toegenomen belastinggrondslag vanuit laagbelastende jurisdicties. Op dit moment is de geraamde budgettaire opbrengst circa € 0,5 miljard euro.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het doel van de richtlijn en het komen tot een internationale minimumbelasting. Dit is volgens hen een heel belangrijke stap om tegen te gaan dat bedrijven internationaal winst verschuiven om te profiteren van lage winstbelastingtarieven. Nog steeds staan deze leden erachter dat Nederland een voortrekkersrol blijft spelen bij het invoeren van de maatregelen. Dat neemt niet weg dat dit volgens deze leden wel zorgvuldig en op verantwoorde wijze dient te gebeuren. Daarover hebben deze leden enige zorgen gezien de complexiteit van het voorstel en het tijdschema dat nu in de richtlijn is opgenomen. Kan het kabinet een beoordeling geven of implementatie van de regels op zo korte termijn haalbaar is, controleerbaar voor de Belastingdienst en naleefbaar voor bedrijven? Deze leden denken terug aan de btw-richtlijn met betrekking tot het eenloketsysteem, waarvoor meer tijd was voor implementatie, maar waar het alsnog bleek dat het voor de Belastingdienst totaal onuitvoerbaar was, waardoor moest worden gewerkt met tijdelijke handmatige noodvoorzieningen. Kan het kabinet een realistisch oordeel geven in hoeverre zij het praktisch haalbaar acht dat vóór 1 januari 2023 het voorstel wordt aangenomen, een volledig nieuwe complexe belastingwet wordt vormgegeven en door de Belastingdienst kan worden uitgevoerd, er voldoende nieuwe werknemers kunnen worden aangetrokken door de Belastingdienst om de wet uit te voeren en bedrijven de tijd te geven de regelgeving te doorgronden en toe te passen? Dit zal voor bedrijven betekenen dat zij al voor 1 januari 2023 aan de slag moeten met het toepassen van de regels met het oog op hun financiële rapportages.

Het richtlijnvoorstel gaat uit van inwerkingtreding per 1 januari 2023. Op dit moment wordt binnen de EU nog onderhandeld over het richtlijnvoorstel. Wanneer de richtlijnonderhandelingen zijn afgerond, zal het kabinet op basis van de definitieve richtlijn wetgeving opstellen en ervoor zorgdragen dat het wetsvoorstel tijdig wordt ingediend. Het tijdschema richting afronding in de EU hangt mede af van de voortgang die gemaakt wordt richting de Ecofinraad van maart 2022. Uw Kamer wordt hierover nader geïnformeerd in de geannoteerde agenda van de Ecofinraad. Het kabinet erkent dat de voorgenomen tijdlijn zeer ambitieus is, tegelijkertijd zal het kabinet zich ervoor inzetten dat Nederland doet wat mogelijk is om bij te dragen aan een tijdige en effectieve implementatie. Hierbij is het van belang om onder meer de uitvoeringsaspecten zorgvuldig mee te wegen. Er volgt nog een uitvoeringstoets die inzicht geeft in de uitvoeringsconsequenties van dit voorstel. Implementatie en uitvoering heeft ook voor de Belastingdienst prioriteit. Er wordt thans al gekeken hoe het implementatievoorstel ingepast kan worden en hoe de herprioritering daadwerkelijk wordt vormgegeven. Het ambitieuze tijdschema betekent waarschijnlijk dat voorbereidende werkzaamheden moeten worden verricht door de Belastingdienst voordat de nationale wetgeving door de Tweede en Eerste Kamer is aangenomen. Er moet bijvoorbeeld tijdig gekwalificeerd personeel worden aangetrokken om de implementatie van de richtlijn te kunnen realiseren, waaronder ICT-specialisten. Om te beginnen wordt in de loop van 2022 een extern ICT-team ingehuurd.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie hoe het kabinet er tegenaan kijkt dat het implementation framework van de OESO met nadere gedetailleerde uitwerking van de regels waarschijnlijk pas eind 2023 wordt gepubliceerd, dus in feite als alle voorbereidingen in de Europese Unie al moeten zijn afgerond. Bestaat zo het risico dat Europese interpretatie van de regels uiteen gaat lopen met die van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)? Wat voor effecten kan dat hebben? Zijn de gevolgen van de regels zonder deze nadere uitwerking volgens het kabinet überhaupt al voldoende in kaart om tot goede en zorgvuldige implementatie over te gaan?

De planning van de OESO is om dit jaar (2022) via het zogenoemde Implementation Framework met een nadere meer gedetailleerde uitwerking te komen van de GloBE-Modelregels, waaronder de safe harbour, de administratieve richtsnoeren («administrative guidance») en ten aanzien van de documentatie- en informatieverplichtingen. De voorbereidingen bij de OESO zijn hiervoor in de gang. Op dit moment is de verwachting dat deze uitwerking voor de implementatiedatum beschikbaar is. Bij de onderhandelingen over de richtlijn is de inzet van het kabinet om te zorgen dat de richtlijn zoveel als mogelijk rekening houdt met de nadere uitwerking van genoemd Implementation Framework. Dit om te voorkomen dat er binnen de EU een andere werkwijze ontstaat dan in de rest van de wereld. In deze samenhang lijkt een zorgvuldige implementatie van de richtlijn mogelijk.

De leden van de CDA-fractie missen in het BNC-fiche een impact assessment van de Europese Commissie en lezen ook niet of een publieke consultatie heeft plaatsgevonden. Kan het kabinet hierop een nadere toelichting geven? Is het kabinet van mening dat het wel behulpzaam kan zijn een consultatie plaats te laten vinden om zo al van tevoren aandachtspunten in de praktijk te identificeren, waarop kan worden geanticipeerd in de (toelichting op de) regelgeving? Zo heeft de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) bijvoorbeeld op bladzijde 10/11 al een lijst van praktische aspecten geïdentificeerd in haar notitie over Pijler 2, waar bedrijven en de Belastingdienst mee te maken kunnen krijgen. Hoe wil het kabinet met dergelijke praktische input omgaan?

Gegeven het akkoord over Pijler 2 dat al was bereikt in IF-verband en de afspraak om per 2023 het minimumniveau aan belastingheffing in te voeren, heeft de Europese Commissie ervoor gekozen om geen separate impact assessment of een publieke consultatie uit te voeren. De Europese Commissie merkt in dit kader op dat de betrokken partijen op OESO niveau reeds de mogelijkheid hebben gehad om via een publieke consultatie te reageren op het Pijler 2-voorstel.⁹ Bij de verdere proces richting implementatie van Pijler 2 zal het kabinet open staan voor signalen die worden ontvangen vanuit de praktijk.

In het algemeen merken de leden van de CDA-fractie op dat het BNC-fiche weinig technische toelichting geeft op het richtlijnvoorstel. Is het kabinet bereid een nadere brief met meer uitgebreide toelichting bij het voorstel naar de Kamer te sturen om meer begrip te krijgen wat de regels precies inhouden en wat de praktische gevolgen hiervan zijn voor bedrijven en de uitvoering?

⁹ OECD (2020), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Te raadplegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-fromdigitalisation-economic-impact-assessment-0e3cc2d4-en.htm>.

De leden merken terecht op dat het Pijler 2 voorstel een complex fiscaal voorstel is. Zoals eerder aan uw Kamer aangeboden biedt het kabinet graag een technische briefing aan, waarin ook nader in kan worden gegaan wat de regels precies inhouden en wat de praktische gevolgen zijn voor bedrijven en de uitvoering.

Met name omdat wanneer de richtlijn in de Europese Unie is aangenomen, Nederland wordt geacht die zoals voorgesteld te implementeren. Zo lezen de leden van de CDA-fractie bijvoorbeeld over een uitzondering voor reële economische activiteiten, de substance-based income inclusion. Wat betekent deze uitzondering? Hoe wordt beoordeeld wat reële economische activiteiten zijn en wat betekent dit in het kader van Nederlandse regelgeving, waar een substance lijst juist is vervangen door economische nexus?

Voor de entiteiten van een multinationale onderneming moet worden beoordeeld of zij een minimum effectieve belasting betalen. Het effectieve belastingtarief wordt bepaald per jurisdictie waar het concern entiteiten heeft. Voor zover de effectieve belastingdruk van alle groepsentiteiten gezamenlijk in een jurisdictie onder het minimumbelastingtarief van 15% blijft, moet het concern over het verschil (bijvoorbeeld $15 - 10 = 5$) een jurisdictionele bijheffing betalen. De bijheffing geschiedt over de belastbare grondslag. Dit is – kort gezegd – het kwalificerend inkomen minus de zogeheten «op substance gebaseerde inkomensuitzondering». De «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» bedraagt in beginsel 5% van de kwalificerende loonkosten en 5% van de boekwaarde van de in aanmerking komende materiële activa in die jurisdictie. De eerste 10 jaar is het percentage van de «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» echter hoger op basis van een aflopende staffel in de overgangsregeling (in 2023: 10% respectievelijk 8%). De «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» beoogt op basis van een formule te bereiken dat ten aanzien van entiteiten met veel «substance», uitgedrukt in de loonkosten en de materiële activa, minder bijheffing is verschuldigd. De «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» houdt geen verband met bepalingen over substance of economische nexus in de Nederlandse regelgeving.

Ook begrijpen de leden bijvoorbeeld dat onder de Undertaxed Payment Rule (UTPR) de te weinig geheven belasting op basis van een specifieke verdeelsleutel, op basis van werknemers en activa, wordt verdeeld over vennootschappen. Deze leden vragen hoe deze verdeelsleutel precies werkt en hoe het kabinet die beziet in het licht van eerdere verdeelsleutels die in het verleden zijn voorgesteld in Europese regelgeving voor winstverdeling.

De bij te heffen belasting die op grond van de UTPR aan jurisdicties wordt toebedeeld, wordt bepaald naar rato van het aantal werknemers, uitgedrukt in fte's, en de waarde van de vaste activa in een jurisdictie ten opzichte van de andere jurisdicties, die de UTPR hebben geïmplementeerd. Daarbij is de volgende formule van toepassing:

$$50\% \times \frac{\text{aantal werknemers in een jurisdictie}}{\text{aantal werknemers in alle UTPR-jurisdicties}} + 50\% \times \frac{\text{totale waarde van vaste activa in een jurisdictie}}{\text{totale waarde van vaste activa in alle UTPR-jurisdicties}}$$

In het richtlijnvoorstel is dezelfde verdeelsleutel opgenomen als in de GloBE-Modelregels. Het aantal werknemers en de totale waarde van de vaste activa volgen uit het Country-by-Country Reporting (CbCR) overzicht, dat multinationale ondernemingen al moeten opstellen. Deze

verdeelsleutel wijkt af van die in het richtlijnvoorstel voor een CCCTB¹⁰, aangezien dat voorstel een ander doel had.

Hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met de Nederlandse fiscale eenheid en Nederlandse specifieke aftrekbeperkingen die andere landen niet kennen? Ziet het kabinet problemen met de belastingverdragen die Nederland internationaal heeft?

Bij een fiscale eenheid wordt de vennootschapsbelasting voor de gehele fiscale eenheid geheven van de moedermaatschappij. De effectieve belasting onder het richtlijnvoorstel wordt echter per jurisdictie berekend. Daarom zou er geen aanleiding tot discussies moeten zijn, bijvoorbeeld over een effectieve belastingdruk van nul op het niveau van de dochtermaatschappijen. Hetzelfde geldt voor de specifieke Nederlandse aftrekbeperkingen. Deze zijn van toepassing voor de vennootschapsbelasting en zouden eerder tot een hoger effectief belastingtarief onder de voorgestelde regels kunnen leiden met als gevolg dat geen jurisdictionele bijheffing verschuldigd zal zijn. Het kabinet denkt dat bestaande belastingverdragen geen belemmering zullen opwerpen voor de toepassing van de inkomen-inclusieregel, op grond waarvan naar verwachting de meeste bijheffing verschuldigd zal zijn. Of dat ook zo is voor de toepassing van de UTPR, zal nog nader worden bezien.

Het kabinet geeft aan dat vanwege het hoge Nederlandse statutaire Vpb-tarief van 25,8 procent, Nederlandse vennootschappen over het algemeen tegen meer dan 15 procent zijn belast. De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet of er situaties denkbaar zijn waarin dit niet het geval is, en zo ja, wat voor situaties dat kunnen zijn. Is Nederland ook voornemens een nationale heffing in te stellen voor zulke gevallen?

Er zijn enkele specifieke situaties denkbaar waardoor multinationale groepen binnen Nederland niet voldoen aan het minimumbelastingtarief van 15%. Dit kan voorkomen wanneer gebruik gemaakt wordt van bijvoorbeeld de innovatiebox of de liquidatiesverliesregeling. Het kabinet is daarom voornemens om een nationale minimum bijheffing in te voeren om te voorkomen dat belastingopbrengst wegvloeit naar het buitenland. Dit wordt onderdeel van het implementatiewetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie begrijpen voorts dat het voorstel kan leiden tot dubbele belastingheffing, maar dat daarvoor geen regels zijn opgenomen om dat te voorkomen. Hoe kijkt het kabinet daar tegenaan?

Zowel de GloBE-Modelregels als het richtlijnvoorstel voorzien voor de jurisdictionele bijheffing in toewijzings- en verrekeningsregels die (juridisch) dubbele belasting voorkomen.

Ook is er nog geen duidelijkheid over de invoering van mogelijke safe-harbours, die administratieve lasten voor bedrijven kunnen verlichten. Waarom zijn deze niet conform de OESO-regels opgenomen in de EU-Richtlijn?

Binnen het IF wordt op dit moment verder gewerkt aan de vormgeving van de safe-harbourregel. Om deze reden is deze op dit moment nog niet opgenomen in het richtlijnvoorstel. Dat zal alsnog op passende wijze gebeuren zodra de teksten in dit kader in het IF zijn afgerond.

¹⁰ Common Consolidated Corporate Tax Base, COM(2016) 683 final. Overigens heeft de Europese Commissie aangekondigd in haar «Communication on Business Taxation for the 21st Century» van 18 mei 2021, COM (2021) 251 final, dat zij het voorstel voor de CCCTB zal intrekken.

De leden van de CDA-fractie zijn het volledig eens met de inzet op zo breed mogelijk internationale afstemming over deze regels voor het tegengaan van winstverschuiving, omdat deze leden van mening zijn dat het het meest effectief is als iedereen meedoet. De leden van de CDA-fractie vragen wel, hoewel internationaal overeenstemming is bereikt over het doel van Pijler 2, hoe het kabinet ernaar kijkt dat nog niet alle landen zo voortvarend zijn met invoering van de voorstellen als de Europese Unie. De Verenigde Staten hebben bijvoorbeeld intern nog wel wat problemen met de samenloop met andere maatregelen en voeren de voorstellen mogelijk gewijzigd in. In hoeverre heeft het kabinet inzicht in hoe internationaal gezien met de OESO-modelregels wordt omgegaan, of deze door landen volledig worden geïmplementeerd en wat dat voor EU-lidstaten betekent? Hoe wordt internationaal omgegaan met verschillende implementatie en interpretatie van regels, die mogelijk leiden tot dubbele belastingheffing? Zijn er mechanismes beschikbaar of worden die ingesteld voor geschillenbeslechting tussen landen, of dienen landen dit zelf onderling op te lossen?

Er is in het IF overeenstemming bereikt over de GloBE-modelregels en een implementatieplan. De 137 landen die zich hieraan hebben gecommitteerd, worden geacht deze regels in te voeren, dat geldt ook voor de VS. De VS hebben aangekondigd hun Global Intangible Low-Taxed Income (GILTI)-wetgeving in lijn te brengen met Pijler 2. Of deze aanpassing ervoor zorgt dat de GILTI-wetgeving voldoende overeenkomt met Pijler 2 zal nader worden beoordeeld. Over de vraag hoe moet worden omgegaan met verschillen in implementatie, interpretatie van de regels en geschillenbeslechting zal nog worden gezien in IF-verband.

De leden van de CDA-fractie willen nogmaals aandacht vragen voor de uitvoerbaarheid van het voorstel dat door de Belastingdienst als «zeer uitdagend» wordt beoordeeld. Het kabinet geeft aan dat bij de keuzes voor de vormgeving de ICT-impact zo veel als mogelijk beperkt blijft. Hoe wil het kabinet dit bewerkstelligen? Er wordt in kaart gebracht welke impact implementatie van Pijler 2 heeft op reeds geplande werkzaamheden en andere wetgevingstrajecten en een uitvoeringstoets wordt voorbereid. Wanneer kunnen de leden van de CDA-fractie deze verwachten? Is dat pas nadat het voorstel in Brussel is aangenomen en een implementatiewet wordt voorgelegd? Graag zouden deze leden de uitvoeringstoets al in een eerder stadium ontvangen, net als meer inzicht in welke trajecten naar achter worden geschoven. Is het kabinet bereid al eerder een (concept-)uitvoeringstoets te sturen? Ook is in de ogen van deze leden de effectieve uitvoering afhankelijk van tijdige beschikbaarheid van gekwalificeerde medewerkers voor de Belastingdienst. In hoeverre acht het kabinet dit haalbaar en op welke termijn moeten deze mensen reeds worden aangetrokken? Wanneer moeten de voorbereidende werkzaamheden voor invoering reeds worden gestart bij de Belastingdienst om het voorstel haalbaar te maken?

Wanneer de richtlijnonderhandelingen zijn afgerond, zal het kabinet op basis van de definitieve richtlijn implementatiewetgeving opstellen. Deze wetgeving wordt getoetst door middel van een uitvoeringstoets. Deze zal inzicht geven in de uitvoeringsconsequenties van dit voorstel. Op dit moment wordt al intensief samengewerkt met de Belastingdienst om implementatiewetgeving ook voor de Belastingdienst uitvoerbaar te maken. De daadwerkelijke uitvoering van Pijler 2 ligt verder in de toekomst dan de inwerkingstredingsdatum van 1 januari 2023. De implementatiewerkzaamheden van de Belastingdienst kunnen daarom ook plaatsvinden in het jaar 2023 en zeer waarschijnlijk ook gedurende 2024. Er is er een forse inspanning nodig om Pijler 2 te kunnen realiseren. In de loop van 2022 wordt een extern ICT-team ingehuurd. Vanwege de

krachte op de arbeidsmarkt is dit een uitdaging. Doordat de werving tijdig is gestart is het de verwachting dat de externe inhuur op tijd beschikbaar is. Dit team zal ook gedurende de jaren 2023 en 2024 werkzaam blijven.

Zijn er meerdere lidstaten waarin dergelijke zorgen over de snelheid van implementatie leven? Zo ja, welke lidstaten?

Het kabinet kan niet ingaan op de specifieke positie van afzonderlijke lidstaten. Wel kan in het algemeen worden opgemerkt dat verschillende lidstaten tijdens de onderhandelingen in de EU en in de Ecofinraad van januari 2022 zorgen hebben geuit over de snelheid van implementatie en de beoogde implementatiedatum. Dit kan ook bijvoorbeeld te maken hebben met de nationale procedures die gelden bij de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving. In dit kader is het wel relevant om op te merken dat de EU-lidstaten die lid zijn van het IF zich in het IF-akkoord van oktober 2021 hebben gecommitteerd aan het ambitieuze implementatieplan. Naar alle waarschijnlijkheid zal inwerkingtreding een van de onderwerpen zijn die zal worden besproken tijdens de Ecofinraad van maart. U wordt over dit onderwerp en het speelveld nader geïnformeerd in de geannoteerde agenda bij deze vergadering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het fiche inzake het inclusive framework (IF) van de OESO en de wijze van implementatie in de EU-lidstaten.

De leden van de SP-fractie lezen dat de OESO-modelteksten heeft gepubliceerd. Deze leden vragen het kabinet of de Europese Unie deze overneemt of dat er inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht en zo ja, welke. Kan het kabinet hierop ingaan?

Het richtlijnvoorstel is gebaseerd op de GloBE-Modelregels en komt daarmee in hoofdzaak overeen. De wezenlijke inhoudelijke afwijkingen zien op de toepassing van de inkomen-inclusieregel op binnenlandse entiteiten en op de uitbreiding tot omvangrijke binnenlandse groepen. Beide bepalingen zijn opgenomen om de regels in lijn met het EU-recht te brengen. Het kabinet onderschrijft de EU-rechtelijke noodzaak van deze bepalingen.

In het fiche wordt beschreven dat de Belastingdienst de uitvoering van het IF als zeer uitdagend bestempelt. De leden van de SP-fractie begrijpen dit en zij hadden liever gezien dat in het voorstel minder uitzonderingen waren opgenomen teneinde juist die uitvoering gemakkelijker te maken. Deze leden vragen het kabinet hoe hier in nationaal verband mee wordt omgegaan. Is het kabinet voornemens de eventuele ruimte te benutten om het voorstel zo helder en eenvoudig mogelijk in nationale wetgeving te implementeren?

Het kabinet zal bij de vormgeving van de nationale implementatie van het richtlijnvoorstel aandacht besteden aan de uitvoerbaarheid van de regelgeving. Binnen de ruimte die de richtlijn biedt, zal het kabinet de complexiteit waar mogelijk reduceren, onder meer ter bevordering van de uitvoerbaarheid.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer het kabinet de implementatiewetten naar de Kamer denkt te sturen, aangezien de richtlijn op 1 januari 2023 in wetgeving moet zijn omgezet.

Het richtlijnvoorstel gaat uit van een implementatie van de bepalingen uit de richtlijn uiterlijk 31 december 2022, zodat de bepalingen effectief kunnen worden toegepast met ingang van 1 januari 2023. Op dit moment wordt nog onderhandeld over het richtlijnvoorstel. Wanneer de richtlijn-onderhandelingen zijn afgerond, zal het kabinet op basis van de definitieve richtlijn wetgeving opstellen en ervoor zorgdragen dat het wetsvoorstel tijdig wordt ingediend. Het kabinet erkent dat de voorgenomen tijdlijn zeer ambitieus is, tegelijkertijd zal het kabinet zich ervoor inzetten dat Nederland doet wat mogelijk is om bij te dragen aan een tijdige en effectieve implementatie.

De leden van de SP-fractie willen graag weten van het kabinet of individuele landen binnen de Europese voorgestelde afspraken een hoger tarief kunnen toepassen dan 15 procent bij de Income Inclusion Rule (IIR) en Undertaxed Payments Rule (UTPR).

Pijler 2 bewerkstelligt dat grote multinationals altijd ten minste effectief 15% aan belasting over hun winst betalen. Het effectieve tarief van 15% maakt onderdeel uit van het IF-akkoord en staat derhalve ook in het richtlijnvoorstel. Lidstaten mogen geen hoger minimumtarief dan 15% hanteren om bij te heffen.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet voorts of het feit dat er twee verschillende boekhoudsystemen bestaan tussen de VS en andere landen die het IF omarmen ook tot problemen kan leiden. Hoe wordt er bijvoorbeeld voor zorg gedragen dat er vergelijkbaarheid is tussen de manieren waarop de commerciële jaarrekening wordt vastgesteld?

Het kwalificerende inkomen of verlies van een entiteit moet worden bepaald op grond van de standaard voor financiële verslaglegging op grond waarvan de geconsolideerde jaarrekening is opgemaakt. In de regel zal dat de standaard van de uiteindelijke moederentiteit zijn. Het is mogelijk dat een entiteit binnen een multinationaal concern gebruik maakt van een andere, lokale standaard voor financiële verslaglegging dan de uiteindelijke moederentiteit. In dat geval mag die lokale standaard ook worden gebruikt voor het bepalen van het kwalificerende inkomen of verlies, met dien verstande dat er een correctie moet plaatsvinden indien er een permanent verschil van meer dan € 1 miljoen zou ontstaan in vergelijking met de situatie waarin de standaard van de uiteindelijke moederentiteit zou zijn gebruikt. Ten slotte merkt het kabinet op dat uitsluitend een algemeen aanvaarde standaard voor financiële verslaglegging mag worden gebruikt.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet wat de onderbouwing is voor het feit dat pensioenfondsen, maar ook bepaalde investeringsfondsen, niet onder de richtlijn gaan vallen. Deze leden vragen het kabinet welke uitzonderingen er nog meer zijn en om deze toe te lichten.

Pensioenfondsen zijn van de toepassing van de regels uitgezonderd omdat zij in veel landen, waaronder Nederland, ook zijn vrijgesteld voor de winstbelasting. Beleggingsfondsen zijn om dezelfde reden uitgezonderd, omdat de belastingheffing veelal plaatsvindt op het niveau van de beleggers. Andere entiteiten die om deze reden zijn uitgezonderd zijn onder meer: overheidsentiteiten, internationale organisaties en non-profit organisaties.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de meeste landen geen impact assessment hebben gemaakt.

Het kabinet kent die redenen niet. Wel kan in zijn algemeenheid worden opgemerkt dat op 12 oktober 2020 het secretariaat van de OESO reeds een economische effectbeoordeling gepubliceerd heeft als basis voor de discussies van het IF over de manier waarop de voorstellen voor Pijler 1 en Pijler 2 invulling moesten krijgen.¹¹

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het fiche aangaande de Richtlijn minimumniveau aan belastingheffing. Deze leden hebben hierbij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de richtlijn toestaat een hoger minimumtarief te hanteren dan 15 procent in implementatiewetgeving.

Pijler 2 bewerkstelligt dat grote multinationals altijd ten minste effectief 15% aan belasting over hun winst betalen. Het effectieve tarief van 15% maakt onderdeel uit van het IF-akkoord en staat derhalve ook in het richtlijnvoorstel. Lidstaten mogen geen hoger minimumtarief dan 15% hanteren om bij te heffen.

Voorts vragen deze leden wanneer implementatiewetgeving is voorzien en of eerdere inwerkingtreding dan 2023 mogelijk is.

Het richtlijnvoorstel gaat uit van een implementatie uiterlijk 31 december 2022, zodat de bepalingen effectief kunnen worden toegepast met ingang van 1 januari 2023. Op dit moment wordt nog onderhandeld over het richtlijnvoorstel. Wanneer de richtlijnonderhandelingen zijn afgerond, zal het kabinet op basis van de definitieve richtlijn implementatiewetgeving opstellen en ervoor zorgdragen dat het implementatiewetsvoorstel tijdig wordt ingediend bij uw Kamer. Het kabinet erkent dat de voorgenomen tijdlijn zeer ambitieus is, tegelijkertijd zal het kabinet zich ervoor inzetten dat Nederland doet wat mogelijk is om bij te dragen aan een tijdige en effectieve implementatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of Nederland al wetgeving overweegt om Pijler 1 te implementeren. Wanneer is deze wetgeving te verwachten?

Op dit moment wordt binnen de OESO nog onderhandeld over de modelregelgeving op basis waarvan Pijler 1 zal worden geïmplementeerd. De nadere uitwerking hiervan wordt halverwege dit jaar verwacht. Naar verwachting zal de Europese Commissie vervolgens een richtlijnvoorstel voor de nationale implementatie van Pijler 1 binnen de EU te presenteren. Het kabinet zal op basis hiervan voortvarend aan de slag gaan met de implementatie van Pijler 1.

Hoeveel opbrengst wordt verwacht uit Pijler 1?

Met betrekking tot Pijler 1 wordt nog gekeken naar de exacte uitwerking van de voorstellen. De budgettaire opbrengst hiervan is daarom op dit moment nog niet bekend.

¹¹ OECD (2020), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Te raadplegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-fromdigitalisation-economic-impact-assessment-0e3cc2d4-en.htm>.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie danken het kabinet voor het fiche. Deze leden staan positief tegenover het richtlijnvoorstel voor een minimumniveau aan belastingheffing voor multinationals. Wel vragen zij het kabinet waarop de voorgestelde drempel van een omzet van 750 miljoen euro gebaseerd is en of deze laag genoeg is gesteld om effectief belastingontwijking te kunnen tegengaan.

De voorgestelde drempel van € 750 miljoen omzet is gebaseerd op de drempel die is opgenomen in het IF-akkoord. Hierbij is aangesloten bij de bepalingen over CbCR.

In het fiche wordt meermaals verwezen naar een effectief belastingtarief van 15 procent. De leden van de fractie GroenLinks vragen of het bij een effectief belastingtarief van 15 procent gaat om een netto tarief, na inzet van aftrekposten en dergelijken of dat er uitzonderingen mogelijk zijn waardoor de uiteindelijk betaalde belasting uitkomt op minder dan 15 procent van de winst. Deze leden vragen verder of het kabinet mogelijkheden ziet voor het ontwijken van belasting door middel van de uitzonderingen die gelden voor overheidslichamen, internationale organisaties, non-profit organisaties, pensioenfondsen, investeringsfondsen en entiteiten die in bezit zijn van uitgezonderde entiteiten.

De regels voor een minimum effectieve belasting gaan uit van een top-up tax, in het Nederlands bijheffing genoemd. Met de bijheffing wordt het verschil tussen het minimumbelastingtarief (15%) en het effectieve belastingtarief (bijvoorbeeld 10%) «opgetopt». Het effectieve belastingtarief wordt bepaald op grond van de volgende breuk:

$$\frac{\text{betaalde belastingen (Vpb, dividendbelasting e.d.) van alle groepsentiteiten in een jurisdictie (hierna: betrokken belasting)}}{\text{het netto inkomen van alle groepsentiteiten in een jurisdictie (hierna: kwalificerend inkomen) op basis van de jaarrekening}}$$

Voor zover uit deze breuk een percentage lager dan 15 volgt (bijvoorbeeld 10), wordt over het verschil (bijvoorbeeld 15% – 10% = 5%) bijgeheven.

Overheidslichamen, internationale organisaties, non-profit organisaties, pensioenfondsen, beleggingsfondsen en entiteiten die in bezit zijn van uitgezonderde entiteiten, zijn van de toepassing van de regels uitgezonderd aangezien zij in veel landen ook niet zijn onderworpen aan een winstbelasting. Gezien de aard van deze lichamen en de voorwaarden die aan de uitgezonderde entiteiten zijn gesteld, verwacht het kabinet niet dat er mogelijkheden voor belastingontwijking zullen ontstaan.

In het fiche wordt de «substance-based income exclusion» kort genoemd. De leden van de fractie van GroenLinks vragen het kabinet om een uitgebreidere toelichting op de «substance-based income exclusion» en hoe het kabinet zich hiertoe verhoudt.

Voor de entiteiten van een multinationale onderneming moet worden beoordeeld of zij een minimum effectieve belasting betalen. Het effectieve belastingtarief wordt bepaald per jurisdictie waar de multinationale onderneming entiteiten heeft. Voor zover de effectieve belastingdruk van alle entiteiten gezamenlijk in een jurisdictie onder het minimumbelastingtarief van 15% blijft, moet het concern over het verschil (bijvoorbeeld 15 – 10 = 5) jurisdictionele bijheffing betalen. De bijheffing geschiedt over de belastbare grondslag. Dit is – kort gezegd – het kwalificerend inkomen minus de zogeheten «op substance gebaseerde inkomensuitzondering».

De «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» bedraagt in beginsel 5% van de kwalificerende loonkosten en 5% van de boekwaarde van kwalificerende materiële activa in die jurisdictie. De eerste 10 jaar is het percentage van de «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» echter hoger op basis van een aflopende staffel in overgangsregeling (in 2023: 10% respectievelijk 8%). Dit kabinet is evenals het vorige kabinet geen voorstander van de «op substance gebaseerde inkomensuitzondering» maar begrijpt dat deze uitzondering nodig was om in het IF tot een akkoord te komen.

Het kabinet stelt dat een drempel van één miljoen euro winst en tien miljoen euro omzet noodzakelijk is om een te hoge administratieve last bij kleinere bedrijven te voorkomen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet denkt dat hier mogelijkheden zijn voor het ontwijken van het minimumtarief door opsplitsing van bedrijven. Het kabinet geeft ook aan een leidende rol te willen innemen op het gebied van belastingontwijking. Hoe verhoudt dit zich tot de mogelijkheid van uitzonderingen op de richtlijn en wat is het ambitieniveau van het kabinet op dit gebied?

Het Pijler 2 voorstel geldt voor de gehele multinationale onderneming, mits deze een omzet van tenminste € 750 miljoen heeft. Indien een splitsing er op gericht is om onder de werking uit te komen van het Pijler 2 voorstel, moet feitelijk een deel van de multinationale onderneming verkocht worden aan een niet gelieerde partij. Dit betekent dat de verkoper de volledige controle over dat gedeelte verliest. Een risico op belastingontwijking in dit kader wordt dan ook niet hoog ingeschat.

In het fiche staat verder dat de Belastingdienst de uitvoerbaarheid van het richtlijnvoorstel als «zeer uitdagend» inschat. De leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet of het invoeren van andere belastingmaatregelen hierdoor in het geding kan komen. Daarnaast vragen deze leden of het kabinet problemen voorziet bij de implementatie in Nederland en of mogelijke vertraging tot boetes kan leiden.

De werkzaamheden hebben prioriteit in het ICT-portfolio van de Belastingdienst en er wordt in kaart gebracht welke impact dat heeft op reeds geplande werkzaamheden, daaronder begrepen andere wetgevingstrajecten. Er volgt nog een uitvoeringstoets die inzicht geeft in de uitvoeringsconsequenties van dit voorstel. De daadwerkelijke uitvoering van Pijler 2 ligt verder in de toekomst dan de inwerkingstredingsdatum van 1 januari 2023. De implementatiewerkzaamheden van de Belastingdienst kunnen daarom ook plaatsvinden in het jaar 2023 en zeer waarschijnlijk ook gedurende 2024. Desondanks is voor de uitvoering het tijdpad ambitieus.

Het kabinet schrijft dat is gekozen voor het implementeren van Pijler 2 in een separate heffingswet, omdat het zeer ingewikkeld zou zijn om Pijler 2 te incorporeren in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd of het kabinet ook nadelen ziet aan implementatie in een separate heffingswet.

Het richtlijnvoorstel biedt de lidstaten ruimte om zelf te bepalen in welke nationale (belasting)wet de richtlijnbevestigingen worden omgezet. Daarmee bestaat onder meer de mogelijkheid om Pijler 2 vorm te geven als onderdeel van de vennootschapsbelasting, maar ook als een separate heffingswet. Het kabinet heeft bij de keuze om de implementatie in nationale wetgeving vorm te geven in een afzonderlijke heffingswet verschillende voor- en nadelen afgewogen. Het inbedden van Pijler 2 in de vennootschapsbelasting is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt aanzienlijk ingewikkelder. De in de richtlijn voorgestelde Pijler 2-heffing

wijkt op meerdere aspecten af van een directe winstbelasting zoals de vennootschapsbelasting. Zo neemt Pijler 2 als uitgangspunt de winst overeenkomstig de jaarverslaglegging en niet de fiscale winst, het uitgangspunt in de vennootschapsbelasting. Een afzonderlijke heffingswet voorkomt bovendien een toename van de complexiteit van de op dit moment al zeer complexe Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en voorkomt daarmee zeer waarschijnlijk ook toename van de complexiteit in de uitvoering van de vennootschapsbelasting door de Belastingdienst. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen om Pijler 2 te implementeren in een separate heffingswet.

In het fiche is een eerste indruk van het krachtenveld gegeven. Daarin gaat het kabinet in op de verhoudingen binnen de Europese Unie, waarin «de meeste lidstaten» de inzet van de Europese Commissie steunen. Verwacht het kabinet vertraging of problemen bij de invoering door de positie van een deel van de lidstaten? De leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet verder om een inschatting van het krachtenveld buiten de Europese Unie, inclusief de Verenigde Staten, en de gevolgen daarvan voor de positie van de EU-lidstaten.

Het kabinet kan niet ingaan op de specifieke positie van afzonderlijke lidstaten. Wel kan algemeen worden opgemerkt dat verschillende lidstaten tijdens de onderhandelingen in de EU en in de Ecofinraad van januari 2022 zorgen hebben geuit over de snelheid van implementatie en de beoogde implementatie. Dit kan ook bijvoorbeeld te maken hebben met de nationale procedures die gelden bij de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving. In dit kader is het wel relevant om op te merken dat de EU lidstaten die lid zijn van het IF zich, net als de overige leden van het IF, in het akkoord dat in oktober 2021 is bereikt, hebben gecommitteerd aan het ambitieuze implementatieplan. Naar alle waarschijnlijkheid zal inwerkingtreding een van de onderwerpen zijn die zal worden besproken tijdens de Ecofinraad van maart. De Tweede Kamer wordt over dit onderwerp en het speelveld nader geïnformeerd in de geannoteerde agenda bij deze vergadering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie hebben vernomen uit de Kamerbrief dat het kabinet een leidende rol wil blijven innemen op het thema rond belastingontwijking. Constateerend dat de Belastingdienst op dit moment grote ICT-problemen heeft, vragen de leden van de Volt-fractie op welke manier het kabinet een leidende rol wil innemen in de Europese Unie op het thema belastingontwijking, terwijl de implementatie deadline in Nederland hoogstwaarschijnlijk niet wordt gehaald?

Zoals vermeld in het coalitieakkoord wil het kabinet een leidende rol innemen in de EU op het thema belastingontwijking. Daarom steunt het kabinet de voortvarende implementatie van het IF-akkoord en ook andere voorstellen zoals de aanpak van het misbruik via doorstroomvennootschappen. De Belastingdienst beoordeelt dit richtlijnvoorstel inderdaad als zeer uitdagend. Tegelijkertijd zal het kabinet zich ervoor inzetten dat Nederland doet wat mogelijk is om bij te dragen aan een tijdige en effectieve implementatie. De implementatie en uitvoering van het richtlijnvoorstel hebben prioriteit in het ICT-portfolio van de Belastingdienst. Voor de haalbaarheid per 1 januari 2023 is het belangrijk dat bij de keuzes voor de vormgeving de ICT-impact zo veel als mogelijk beperkt blijft. Dit is een van de redenen waarom Nederland in IF-verband voor zo min mogelijk uitzonderingen heeft gepleit.

Tijdens een recente technische briefing van de Belastingdienst over ICT werd er aangegeven dat niet alles tegelijk kan en er keuzes gemaakt moeten worden in de tijd. Gelet op de voorgenomen leidende rol die dit kabinet wil innemen in de Europese Unie, vragen de leden van de Volt-fractie of de keuzes die gemaakt dienen te worden als uitgangspunt hebben om deze leidende rol in de Europese Unie in te nemen. Zo ja, wat zijn de consequenties voor andere belastingterreinen? Zo nee, hoe wil het kabinet dan een leidende rol innemen?

Het kabinet houdt, niets afdoende aan de ambitie om een leidende rol in de EU aan te nemen, tijdens onderhandelingen over richtlijnvoorstellen zicht op en rekening met de uitvoering. De implementatie van dit richtlijnvoorstel heeft prioriteit en krijgt dus ook prioriteit in het ICT-portfolio van de Belastingdienst. De prioritering in het ICT-portfolio is een continu proces, waarbij in kaart wordt gebracht welke impact (nieuwe) werkzaamheden hebben op reeds geplande werkzaamheden daaronder begrepen andere wetgevingstrajecten. Dit betekent dat er binnen het totale ICT-portfolio ook continu geschoven moet worden om prioriteiten inpasbaar te maken en houden. Bij de herprioriteringen wordt ook gekeken naar wat nodig is om ICT-systemen van de Belastingdienst door te laten draaien (Beheer en Onderhoud), de dienstverlening te verbeteren (vernieuwing), de oude ICT-systemen te vervangen (modernisering) en de inwerkingtreding van overige nieuwe wetgeving.

Gelet op de implementatiedeadline van 1 januari 2023, vragen de leden van de Volt-fractie het kabinet wat de mogelijke implicaties zijn voor Nederland als het kabinet de deadline niet haalt. Heeft het kabinet scenario's uitgewerkt waarin er wordt uiteengezet wat er gebeurt als de deadline niet wordt gehaald en wat voor consequenties dat heeft voor Nederland en diens bedrijfsleven. Zo ja, hoe zien deze scenario's eruit? Zo nee, waarom niet?

De inzet van het kabinet, samen met de Belastingdienst is om de implementatie van dit richtlijnvoorstel per 1 januari 2023 mogelijk te maken. Daarom vindt het kabinet het belangrijk om zo snel mogelijk een akkoord in de EU over het Pijler 2 richtlijnvoorstel te krijgen, zodat er daarna ook tijd is voor de verdere uitwerking in de nationale wetgeving en systemen. Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat als een lidstaat de gestelde implementatiedeadline van een richtlijn niet haalt, de Europese Commissie de mogelijkheid heeft om een infractieprocedure tegen die lidstaat te starten.

Tijdens de technische briefing werd er gesteld dat het aantrekken, behouden en opleiden van ICT-personeel bij de Belastingdienst zeer moeizaam verloopt. Ook werd er gesteld dat als de Kamer nu op haar handen zou zitten, het proces niet significant sneller zou verlopen. Gelet op deze problemen vragen de leden van de Volt-fractie hoe haalbaar het is dat de implementatietermijn van het minimumtarief wordt behaald.

Er is er een forse inspanning nodig om Pijler 2 te kunnen realiseren. Met het oog op het ICT-portfolio van de Belastingdienst wordt om te beginnen in de loop van 2022 een extern ICT-team ingehuurd. De daadwerkelijke uitvoering van Pijler 2 ligt verder in de toekomst dan de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023. De implementatiewerkzaamheden van de Belastingdienst kunnen daarom ook plaatsvinden in het jaar 2023 en zeer waarschijnlijk ook gedurende 2024.

De leden van de Volt-fractie hebben vernomen uit de Kamerbrief van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst dat het herstel van Box-3 na het arrest van de Hoge Raad en diens gevolgen zijn

hoogste prioriteit zijn. De Staatssecretaris stelde ook dat er een verdrinking zal plaatsvinden van andere werkzaamheden. De leden van de Volt-fractie vragen hoe de prioritering bij het kabinet eruitziet met betrekking tot de voorgenomen plannen (i.e. herstel box-3 en de implementatie van het richtlijnvoorstel). Op welke gronden wordt er besloten om bepaalde werkzaamheden te verdrinken? De leden van de Volt-fractie vragen tot slot of er een beoordelingsformulier is waarbij de gronden omtrent de prioritering opgesteld zijn. Zo ja, kunnen deze gedeeld worden? Zo nee, waarom niet?

De implementatie van dit richtlijnvoorstel in de ICT-systemen van de Belastingdienst heeft prioriteit in het ICT-portfolio van de Belastingdienst. De prioritering in het ICT-portfolio is een continu proces, waarbij in kaart wordt gebracht welke impact (nieuwe) werkzaamheden hebben op reeds geplande werkzaamheden daaronder begrepen andere wetgevingstrajecten. Dit betekent dat er binnen het totale ICT-portfolio ook continu geschoven moet worden om prioriteiten inpasbaar te maken en houden. Bij de herprioritering wordt ook gekeken naar wat nodig is om ICT-systemen van de Belastingdienst door te laten draaien (Beheer en Onderhoud), de dienstverlening te verbeteren (vernieuwing), de oude ICT-systemen te vervangen (modernisering) en de inwerkingtreding van overige nieuwe wetgeving. Vastgestelde wetgeving krijgt voorrang in het portfolio. De praktijk leert dat de vernieuwing, de modernisering en het planbaar beheer en onderhoud hierbij dan vaak minder prioriteit krijgen en later in de tijd worden gepland. In de parameterbrief bij het Belastingplan 2023 wordt hierover informatie opgenomen.

De leden van de Volt-fractie hebben vernomen uit de Kamerbrief dat de tijdige beschikbaarheid van gekwalificeerde medewerkers mede de effectiviteit van de uitvoering bepaalt. Tijdens de technische briefing door de Belastingdienst werd er gesteld dat de Belastingdienst recruitmentproblemen heeft. Wat is het kabinet voornemens om deze recruitmentproblemen op te lossen?

Er zal er een forse inspanning nodig zijn om Pijler 2 te kunnen realiseren. In de loop van 2022 wordt een extern ICT-team ingehuurd. Er is op krapte op de arbeidsmarkt voor ICT-personeel. Dit geldt ook voor inhuur. Doordat de werving tijdig is gestart is het de verwachting dat de externe inhuur op tijd beschikbaar is. Dit team zal ook gedurende de jaren 2023 en 2024 werkzaam blijven.

Vragen opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het fiche: Richtlijn minimumniveau aan belastingheffing. Deze leden staan positief tegenover het voorstel voor een minimumtarief, omdat belastingontduiking hiermee kan worden tegengegaan. Tegelijk staan deze leden zeer kritisch tegenover de rol van de Europese Commissie en de Europese Unie als geheel hierin. Zij hebben dan ook enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben ten aanzien van de essentie en inhoud van het voorstel vragen over de gevolgen van dit richtlijnvoorstel op zaken als de concurrentiekracht en het vestigingsklimaat. Kan het kabinet hierop nader ingaan en hierop reflecteren? Blijft er voldoende ruimte om ook fiscaal het vestigingsklimaat te versterken en de concurrentiekracht te versterken? Blijven fiscale instrumenten, zoals de huidige investeringsaftrekken, mogelijk?

Doordat met dit richtlijnvoorstel een minimumniveau aan belastingheffing wordt vereist in de EU, wordt een gelijk spelveld binnen de EU

gecreëerd. Dit zal bijdragen aan eerlijkere concurrentieverhoudingen binnen de EU. Het voorstel van de Europese Commissie zal naar verwachting niet tot een verslechtering van het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat leiden. Het hoge Nederlandse statutaire (hoge) vennootschapsbelastingtarief is 25,8%, zodat naar verwachting over het algemeen Nederlandse vennootschappen tegen meer dan 15% belast zijn. Het voorstel kan zelfs bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het Nederlandse vestigingsklimaat voor het reële bedrijfsleven. De richtlijn verkleint namelijk het verschil tussen de belasting die bedrijven in Nederland betalen en de lagere belastingdruk die deze bedrijven mogelijk in andere landen zouden ervaren. Bedrijven zullen hierdoor mogelijk fiscaal gemotiveerde structuren weer meer in lijn gaan brengen met economische realiteit, waardoor er meer winst in hoogbelastende landen zoals Nederland valt. Fiscale instrumenten, zoals investeringsaftrekken, kunnen ingezet worden voor de kleinere bedrijven die niet voldoen aan de omzetrempel van € 750 miljoen en die voldoen aan de overige voorwaarden die gelden voor dergelijke aftrekken. Deze bedrijven vallen niet onder de reikwijdte van de Pijler 2 en zijn daarom niet gebonden aan de regels over het minimumniveau aan belastingheffing.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen over de financiële gevolgen van dit voorstel. Het IF-akkoord krijgt door dit richtlijnvoorstel een Europese insteek. Ook wijzen deze leden op de relatie tussen dit richtlijnvoorstel en het voorstel voor een nieuw eigen middel op basis van Pijler 1 van het akkoord. Is het kabinet het met deze leden eens dat door beide voorstellen de Nederlandse belastingopbrengst met betrekking tot bedrijven zal dalen? Hoe apprecieert het kabinet dat? De leden van de SGP-fractie staan negatief tegenover de combinatie van beide voorstellen, omdat hiermee de nationale belastingopbrengst wordt uitgehold en de Europese Unie inbreuk maakt op de nationale belastingbevoegdheden. Is het kabinet het met deze leden eens dat beide voorstellen als afzonderlijke voorstellen gezien moeten worden, waarmee dus eventueel wel ingestemd kan worden met het richtlijnvoorstel zelf, maar niet met de koppeling aan een nieuw eigen middel?

Op 22 december 2021 heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan voor de aanpassing van het Eigenmiddelenbesluit. Hierin stelt de Europese Commissie onder meer voor om een eigen middel te introduceren op basis van Pijler 1. De Nederlandse positie in dit kader is opgenomen in het BNC-fiche bij dit voorstel.¹² De budgettaire gevolgen voor Nederland van het voorstel voor een eigen middel op basis van Pijler 1 kunnen zowel positief als negatief zijn. Op dit moment kan hierover geen uitsluitend worden gegeven. Dit komt onder meer omdat belangrijke onderdelen van Pijler 1 op dit moment worden uitgewerkt in het IF. Zodra hierover meer bekend is zal het kabinet dit voorstel nader beoordelen. Voor de volledigheid kan worden opgemerkt dat de Europese Commissie geen voorstellen heeft gedaan om de inkomsten uit Pijler 2 aan te merken als eigen middel.

De leden van de SGP-fractie vragen op het punt van de Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel en de beoordeling en inzet daarbij naar een overzicht van alle afwijkingen tussen de IF-modelteksten en het richtlijnvoorstel. Tevens vragen deze leden naar de redenen van deze afwijkingen en de Nederlandse positie van aanzien van deze afwijkingen.

De bepalingen van het richtlijnvoorstel zijn vrijwel gelijk aan de GloBE-Modelregels. De relevante afwijkingen houden verband met de vanwege de EU voorgeschreven juridische bewoordingen die van toepassing zijn

¹² Kamerstuk 22 112, nr. 3279.

op een richtlijnvoorstel. Een ander deel van de afwijkingen is ontstaan omdat de Europese Commissie bij het maken van het richtlijnvoorstel de wijzigingen die in het laatste stadium van de onderhandelingen bij de OESO nog in de ontwerpGloBE-Modelregels zijn gemaakt, niet meer heeft kunnen meenemen. De wezenlijke inhoudelijke afwijkingen zien op de toepassing van de inkomen-inclusieregel op binnenlandse entiteiten en op de uitbreiding tot omvangrijke binnenlandse groepen. Beide bepalingen zijn opgenomen om de regels in lijn met het EU-recht te brengen. Het kabinet onderschrijft de EU-rechtelijke noodzaak van deze bepalingen.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen over de bevoegdheid en subsidiariteit. Het richtlijnvoorstel vloeit voort uit het IF-akkoord. Er is dus al brede overeenstemming over het akkoord, ook met landen waarop het richtlijnvoorstel geen betrekking heeft. Er is geen afstemming op EU-niveau, maar op mondiaal niveau. De leden van de SGP-fractie vinden dat belastingheffing en fiscale regels een nationale aangelegenheid moet zijn en blijven. Mede in dat licht, maar ook gezien het mondiale akkoord, achten zij de inmenging van de Europese Unie discutabel. Waarom is het noodzakelijk dat de Europese Unie hier tussen gaat zitten? Waarom kan niet direct aangesloten worden bij het mondiale akkoord, wat toch juist voor meer internationale afstemming zorgt? Waarom beoordeelt het kabinet de bevoegdheid en subsidiariteit als positief?

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Het voorstel heeft tot doel om een ondergrens te creëren voor belastingconcurrentie tussen landen door de invoering van een minimum belastingtarief. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op mondiaal én EU-niveau gerechtvaardigd. Gezien het grensoverschrijdende karakter van belastingontwijking kan de doelstelling van het optreden beter op het niveau van de EU worden bereikt en zijn lidstaten hier onvoldoende zelf toe in staat. Op deze manier wordt er daarnaast een gelijk speelveld gecreëerd binnen de EU over de precieze toepassing van de Pijler 2-regels. Bovendien is een Europese richtlijn noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de minimum effectieve belasting in lijn is met het EU-recht.

De leden van de SGP-fractie lezen op het punt van financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht, geopolitieke aspecten en consequenties voor de rijksoverheid of medeoverheden dat er een beperkte extra belastingopbrengst verwacht wordt door het richtlijnvoorstel. Dit komt vooral door bijheffingen en winsten die naar Nederland verplaatst worden. Worden er naar de verwachting van het kabinet ook winsten uit Nederland verplaatst, en wat is hiervan eventueel de budgettaire derving?

Aangezien over het algemeen Nederlandse vennootschappen tegen meer dan 15% belast zijn, is de verwachting dat een eventuele verplaatsing van winst vanuit Nederland naar andere landen beperkt zal zijn. Overigens kan worden opgemerkt dat het kabinet op dit moment bezig is om de budgettaire gevolgen van het Pijler 2 nader in kaart te brengen, in aanvulling op de informatie die met de Kamer is gedeeld in het BNC-fiche. In het implementatiewetsvoorstel zal hier uitgebreider op in worden gegaan.

Kan het kabinet op het punt van de financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor het bedrijfsleven en de burger een inschatting maken van de financiële gevolgen van het richtlijnvoorstel voor bedrijven?

In het BNC-fiche is een eerste inschatting gegeven van de financiële consequenties en de regeldrukeffecten voor het bedrijfsleven. In de

toelichting bij het implementatiewetsvoorstel zal hier nader op worden ingegaan.

De leden van de SGP-fractie achten een evaluatie van het richtlijnvoorstel zeer wenselijk. Op welke wijze gaat het kabinet zich hiervoor inzetten?

Conform het BNC-fiche stuurt het kabinet tijdens de onderhandelingen aan op een evaluatiebepaling. Nederland staat hier vooralsnog alleen in. Afhankelijk van het uiteindelijke onderhandelingsresultaat zal beoordeeld worden in hoeverre dit onderdeel kan uitmaken van de nationale implementatie.

SGP: De leden van de SGP-fractie maken zich zorgen over gevolgen van het richtlijnvoorstel voor de Belastingdienst. Het wordt nu al als «zeer uitdagend» gezien, terwijl de uitwerking met daarin wellicht uitzonderingen nog niet helder is. Kan het kabinet aangeven hoe de uitvoering in andere lidstaten wordt ingeschat? Is het mogelijk dat de invoering wordt uitgesteld, zodat de Belastingdienst beter in staat gesteld wordt de uitvoering goed vorm te geven? Kan het kabinet aangeven hoe groot de impact van het voorstel op de Belastingdienst is, bijvoorbeeld in aantallen fte, tijd en budget?

Het klopt dat er een forse inspanning nodig zal zijn om Pijler 2 te kunnen realiseren. Bij de implementatie van het richtlijnvoorstel is het van belang om de uitvoeringsaspecten zorgvuldig mee te wegen. Het richtlijnvoorstel biedt de lidstaten ruimte om zelf te bepalen in welke nationale (belasting)wet de richtlijnbevestigingen worden omgezet. Op dit moment is het niet mogelijk om een inschatting te maken hoe de omzetting in andere lidstaten wordt vormgegeven. Wanneer de richtlijnonderhandelingen zijn afgerond, zal het kabinet op basis van de definitieve richtlijn wetgeving opstellen. Er volgt dan een uitvoeringstoets die inzicht zal geven in de uitvoeringsconsequenties van dit voorstel, zoals aantallen fte, tijd en budget.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Groep Van Haga

De leden van de Groep Van Haga snappen de constructie en de bedoelingen van Pijler 2. Ook zijn deze leden zich ervan bewust dat dit leidt tot verhoogde regeldruk van bedrijven, daarom vinden deze leden dat er extra goed gekeken moet worden of Pijler 2 niet hier en daar een steek laat vallen. Het volgende baart de leden van de Groep Van Haga zorgen: Om de «effective tax rate» (ETR) te bepalen wordt de winstbelasting gedeeld door de grondslag:

$$ETR = \frac{\text{Winstbelasting}}{\text{Grondslag}}$$

De ETR moet volgens Pijler 2 minimaal 15 procent zijn. Deze leden merken op dat als er gekeken wordt naar de formule de ETR gemanipuleerd kan worden door de teller en de noemer te veranderen. Bij gelijkblijvende winstbelasting kan de grondslag worden verlaagd door het gebruik van hybride financieringsinstrumenten. Hiertoe behoren de deelnemerschapslening, de bodemlozeputlening en de schijnlening. In deze gevallen wordt vreemd vermogen beschouwd als eigen vermogen. Door de verschuldigde rente of dividend over de hybride financieringsinstrumenten af te trekken van de grondslag kan de ETR zodanig gemanipuleerd worden dat bijheffen vermeden wordt. Dit terwijl de ETR ver onder de 15 procent kan zitten zonder het gebruik van hybride financieringsinstrumenten. De leden van de Groep Van Haga vragen hoe het kabinet naar dit probleem kijkt en of dit lek gedicht gaat worden.

Bij het opstellen van de GloBE-Modelregels is onderkend dat het gebruik van bepaalde financieringsinstrumenten binnen een multinationale groep zou kunnen leiden tot een vermindering van de grondslag van een entiteit, terwijl die entiteit zonder het gebruik van een dergelijk instrument laagbelast zou zijn. Daarom is zowel in de GloBE-Modelregels als in het richtlijnvoorstel een bepaling opgenomen die ervoor zorgt dat de uitgaven die met deze instrumenten samenhangen, buiten beschouwing blijven bij het bepalen van de grondslag. Op deze wijze wordt voorkomen dat een lek ontstaat.