

CONCEPT

Aan de heer Jean-Claude Juncker
Voorzitter van de Europese Commissie
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
België

Onderwerp: Gemotiveerd advies (subsidiariteit) over de EU-voorstellen Richtlijn vennootschapsbelasting significante digitale aanwezigheid COM (2018) 147, en Richtlijn gemeenschappelijk systeem voor belasting digitale diensten COM (2018) 148

Geachte heer Juncker,

De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de EU-voorstellen voor een Richtlijn vennootschapsbelasting significante digitale aanwezigheid COM (2018) 147, en voor Richtlijn gemeenschappelijk systeem voor belasting digitale diensten COM (2018) 148, getoetst aan het beginsel van subsidiariteit.

Met deze brief stel ik u in kennis dat het oordeel van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de subsidiariteit van bovengenoemde voorstellen negatief is.

De Tweede Kamer onderschrijft het belang van het belasten van de digitale economie en van het hervormen van het fiscale stelsel teneinde dit te bereiken, maar meent dat belastingheffing en –beleid primair een aangelegenheid van de lidstaten zelf zijn, en dat lidstaten ook zonder Europese harmonisatie of inmenging deze hervorming tot stand kunnen brengen. De Kamer betwijfelt dan ook de toegevoegde (meer-)waarde van een Europees voorstel ten opzichte van een nationale aanpak, temeer omdat lidstaten ook in OESO-verband al werken aan een gezamenlijke aanpak.

Wat betreft de rechtsgrondslag ziet de Kamer artikel 115 VWEU als de juiste rechtsgrondslag voor beide voorstellen. De Kamer deelt dan ook niet de keuze van de Europese Commissie om het voorstel COM (2018) 148 te baseren op artikel 113 VWEU, omdat naar haar mening duidelijk is dat ook bij dit voorstel het doel van de belasting een heffing op winst is. Daarmee gaat het bij dit voorstel, net als bij het voorstel COM (2018) 147, de facto niet om een indirecte belasting waar artikel 113 voor bedoeld is.

In de bijlage treft u de bijdragen van de fracties aan waarin zij hun standpunten inzake o.a. de subsidiariteit meer in detail uiteenzetten. Ik zou het op prijs stellen indien u de bijdragen betreft bij uw reactie op deze brief.

Het Europees Parlement, de Raad en de Nederlandse regering ontvangen een afschrift van deze brief.

Hoogachtend,

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Khadija Arib

Bijlage. Bijdragen van de verschillende fracties

De Tweede Kamer der Staten-Generaal telt 150 zetels. Deze zetels zijn als volgt verdeeld:

- Volkspartij voor Vrijheid en Democratie - VVD (33)
- Partij voor de Vrijheid - PVV (20)
- Christen Democratisch Appel - CDA (19)
- Democraten 66 - D66 (19)
- GroenLinks - GL (14)
- Socialistische Partij - SP (14)
- Partij van de Arbeid - PvdA (9)
- ChristenUnie - CU (5)
- Partij voor de dieren - PvdD (5)
- 50PLUS (4)
- Staatkundig Gereformeerde Partij - SGP (3)
- DENK (3)
- Forum voor Democratie - FvD (2)

In het kader van de beoordeling van de subsidiariteit van de voorstellen hebben acht fracties een toelichting op hun oordeel geleverd.

Beoordeling subsidiariteit

De leden van de **VVD-fractie** menen dat er voldoende argumenten zijn om een subsidiariteitstoets toe te passen op het onderhavige voorstellen. Zij hebben daarvoor de volgende redenen.

Algemeen:

- Belastingen zijn primair een aangelegenheid van de lidstaten zelf. Pas bij grote, zwaarwegende problemen die niet door de lidstaten zelf opgelost kunnen worden kan een Europese oplossing aan de orde zijn. De leden van de VVD onderschrijven het belang van het belasten van de digitale economie en de hervorming van het fiscale stelsel teneinde dit te bereiken, maar zien dat veel lidstaten op dit moment ook zonder Europese harmonisatie of inmenging tot oplossingen kunnen komen, zoals de Franse belasting op visuele content, de Hongaarse belasting op advertenties. Zij betwijfelen dus de toegevoegde (meer)waarde van een Europees voorstel, zeker daar deze nationale maatregelen kennelijk doelmatig het probleem kunnen oplossen, zonder Europese inmenging.
- Verschillende lidstaten hebben zich reeds verenigd in de herziening van de belastingen voor de digitale economie in OESO-verband. Een definitief rapport met oplossingen voor deze problematiek wordt verwacht in 2020. Lidstaten lijken ook gezamenlijk dus reeds zonder Europese interventie tot een oplossingen te kunnen komen.
- De Tweede Kamer heeft reeds eerder aangegeven slechts oplossing te zien in supranationale fiscale maatregelen wanneer nationale maatregelen inadequaat blijken, zo heeft de Tweede Kamer ook eerder een subsidiariteitstoets uitgevoerd ('een gele kaart getrokken') voor de voorstellen rond de CCCTB. De huidige onderhavige voorstellen zijn hier aan verwant en bieden een opstap naar deze – eerder afgewezen- voorstellen. De VVD ziet dit als problematisch.

Argumentatie Europese Commissie:

- De Commissie stelt dat het feit dat bedrijven grensoverschrijdend handelen in zichzelf reden zou kunnen zijn om Europese harmonisatie te rechtvaardigen. Dit is wat de VVD betreft een te snelle stap. Onderdeel van de beoordeling of Europese interventie genoodzaakt is zou moeten zijn dat lidstaten niet zelf in staat zijn om het probleem op te lossen. De bovenstaande algemene argumenten tonen aan dat lidstaten zowel individueel als gezamenlijk reeds initiatieven ontplooiën om het probleem op te lossen. De Commissie toont daarom niet overtuigend aan dat zonder Europese interventie geen oplossing gevonden zou kunnen worden.
- De Commissie stelt dat Europese harmonisatie een meerwaarde heeft boven de acties van individuele lidstaten, al dan niet in gezamenlijkheid. Dit wordt vervolgens niet uitgelegd en is daarmee in de ogen van de VVD niet overtuigend bewezen. Ook geeft de Commissie zelf al aan dat verschillende lidstaten zelf maatregelen nemen. Zij stelt hierbij niet dat deze maatregelen inefficiënt zijn en daarmee niet werkbaar zouden zijn, maar slechts dat dit leidt tot versnipperd beleid. De Commissie heeft hiermee niet afdoende bewezen dat supranationaal Europees beleid te verkiezen is boven nationaal beleid.
- De Commissie stelt dat een gemeenschappelijk geharmoniseerde belasting gelijke concurrentievoorwaarden schept. Dit klopt niet voor zover de overige (fiscale) faciliteiten en belastingen in de lidstaten verschillen. Het voorstel van de Commissie bereikt dus niet het beoogde doel, waarmee de vraag gesteld kan worden of lidstaten niet beter nationaal beleid kunnen voeren.
- De Commissie stelt dat het onwenselijk zou zijn wanneer een lidstaat ‘eenzijdig’ en naar ‘eigen inzicht’ zou optreden. De VVD stelt dat het eenzijdig en naar eigen inzicht optreden onderdeel is van de soevereiniteit van de lidstaat. Verplicht gezamenlijk optreden kan slechts geoorloofd zijn wanneer landen hiertoe –gezamenlijk eenzijdig- besluiten of wanneer een nationale oplossing in zichzelf geen soelaas biedt. De VVD meent dat dit laatste niet overtuigend door de Commissie bewezen is.
- De Commissie stelt dat zodra een maatregel de ‘gehele interne markt’ raakt ‘slechts’ een maatregel op Europees niveau de enige weg is. De VVD stelt vraagtekens bij deze argumentatie, zowel bij de veronderstelling dat nationaal genomen maatregelen de gehele interne markt zouden raken als de conclusie dat indien dat het geval zou zijn een Europese oplossing de enige ‘aanwezige weg’ zou zijn. Zij menen dat hiermee het principe van subsidiariteit te makkelijk terzijde geschoven wordt.
- De Commissie stelt dat de huidige voorliggende maatregel evenwichtig is en geen afbreuk doet aan de beleidsvrijheid van lidstaten. De leden van de VVD onderschrijven deze stelling niet, daar zij een verplichting oplegt om een bepaalde (tijdelijke) belasting te heffen.
- De Commissie stelt dat lidstaten geen nationale maatregelen kunnen nemen zonder ‘de eengemaakte markt te ondermijnen’. De leden van de VVD zien hier een opmerkelijk aantijging op grond van het recht van een lidstaat om zelf nationaal beleid te mogen maken, die mogelijk in strijd is met het beginsel van subsidiariteit.

De leden van de **PVV-fractie** vinden dit voorstel niet in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. De argumentatie dat een oplossing slechts van en door de EU kan worden ingevoerd is onjuist. Belastingin- en -beleid is per definitie een nationale bevoegdheid, daar past geen inmenging van de EU. Mocht blijken dat acties toch noodzakelijk zijn dan natuurlijk slechts in OESO verband.

De leden van de **CDA-fractie** beoordelen de subsidiariteit van de langetermijnoplossing (COM2018-147) als positief. Het betreft een vraagstuk van winsttoerekening en deze leden zien de voordelen van zo groot mogelijke overeenstemming tussen landen als het gaat om de winsttoerekening. Dit betekent dat afstemming op OESO-niveau de voorkeur verdient boven afstemming op EU-niveau en als dat niet lukt, afstemming op EU-niveau de voorkeur verdient boven nationale regels. De belastingheffing over digitale diensten mag geen opstapje zijn naar een CC(C)TB.

De leden van de CDA-fractie beoordelen de subsidiariteit van de tijdelijke oplossing (COM2018-148) als gedeeltelijk positief. Belastingheffing over de winst is geen zaak van de Europese Unie, maar van de lidstaten zelf. Dit geldt ook voor het invoeren van nieuwe belastingen. Indirecte belastingen vallen wel onder de bevoegdheid van de Europese Unie en de tijdelijke oplossing is vormgegeven als een indirecte belasting over digitale diensten. Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk of de Europese Commissie slechts voor een indirecte belasting hebben gekozen uit praktische overwegingen of ook vanwege hun bevoegdheden.

De leden van de **D66-fractie** oordelen positief over de subsidiariteit van de EU-voorstellen over belastingheffing in de digitale economie. De doelstellingen van het voorstel kunnen volgens de leden van de D66-fractie niet voldoende op niveau van afzonderlijke lidstaten bereikt worden. Ook speelt mee dat de inspanningen in OESO- en G20-verband tot onvoldoende resultaten hebben geleid. Internet is bij uitstek een grensoverschrijdende technologie. Bedrijven in de digitale economie opereren vaak over landsgrenzen heen. Omdat deze bedrijven vaak geen of een zeer beperkte fysieke aanwezigheid hebben, zijn maatregelen nodig om te zorgen dat de winst zo veel mogelijk wordt belast waar waarde wordt gecreëerd en om de grondslag voor belastingheffing te beschermen. Voor het functioneren van de digitale interne markt is het daarom belangrijk dat de lidstaten gezamenlijk de belastingheffing moderniseren. De voorstellen van de Europese Commissie voor een tijdelijke en een structurele oplossing dragen hier aan bij. Deze voorstellen dragen ook bij aan het creëren van een gelijk speelveld, en zijn daarmee in het belang van Nederlandse bedrijven en consumenten. De leden van de D66-fractie houden hierbij oog voor de verdere uitwerking, de uitvoerbaarheid en de interactie met andere internationale initiatieven.

De leden van de **fractie van GroenLinks** delen onderstaande analyse van de Europese Commissie waarin wordt beschreven waarom de twee EU-voorstellen in overeenstemming zijn met het subsidiariteitsbeginsel:

“Aangezien digitale bedrijven grensoverschrijdend actief kunnen zijn zonder enige vorm van fysieke aanwezigheid, zowel binnen de Unie als vanuit derde landen, zijn er uniforme regels nodig om te garanderen dat zij belastingen betalen waar ze winsten maken. Gelet op de grensoverschrijdende dimensie van digitale bedrijvigheid is een EU-initiatief noodzakelijk en biedt het een meerwaarde ten opzichte van hetgeen met een veelheid aan nationale maatregelen kan worden bereikt. Een gemeenschappelijk initiatief dat de volledige interne markt bestrijkt, is noodzakelijk voor een directe en geharmoniseerde toepassing van de regels betreffende een aanmerkelijke digitale aanwezigheid in de Unie, teneinde alle lidstaten gelijke concurrentievoorwaarden te garanderen, en biedt belastingplichtigen rechtszekerheid. Als elke lidstaat eenzijdig en naar eigen inzicht gaat optreden, kunnen nationale beleidsmaatregelen met elkaar botsen, verstoringen ontstaan en fiscale obstakels worden opgeworpen voor bedrijven in de EU, wat ondoeltreffend is en tot een versnippering op de eengemaakte markt leidt. Als het de bedoeling is om oplossingen vast te stellen die werken voor de interne markt als geheel, zijn alleen gecoördineerde initiatieven op het niveau van de EU de aangewezen weg.”

De leden van de **SP-fractie** zijn van mening dat digitale bedrijven, die ‘grenzeloos’ werken, ook belasting behoren te betalen. Zij menen dat het verstandig is om een subsidiariteitstoets in te stellen op onderhavige voorstellen. Zij zouden daarbij de volgende onderwerpen graag nader beschouwd willen zien:

- Omzet- en winstbelasting is een competentie van de lidstaten. Dat er afspraken gemaakt worden dat lidstaten deze nieuwe belasting innen bij grote digitale bedrijven, schaadt de subsidiariteit van inning niet. De SP wil weten hoe het initiatief van de Europese Commissie beoordeeld wordt aangaande de oplegging van deze (ogenschijnlijk) nieuwe heffingsgrondslag.
- In voorstel 147 van de Commissie wordt plaats van vestiging uitgebreid naar een digitale aanwezigheid; gebaseerd op gebruikers, contracten en omzet. Is het vaststellen van deze criteria in strijd of in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, willen de leden weten.
- In voorstel 148 wordt een uniforme taks van 3% voorgesteld met als doel fragmentatie te voorkomen. De SP is van mening dat dit de lidstaatcompetentie schaadt om te kiezen voor een hoger tarief, omdat het ‘uniforme tarief’ een hoger percentage lijkt uit te sluiten.
- De SP wil weten of het heffen van de belasting wel gezien kan worden als een indirecte belasting, omdat het niet als ‘opslag’ (zoals accijns) of een boete beoordeeld kan worden, er wordt immers aan de bron op winst geheven. Daarmee is de vraag of het beroep op artikel 113 bij COM (2018) 148 van toepassing is.

De leden van de **PvdA-fractie** oordelen dat onderhavige wetgeving voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. In algemene zin onderkennen zij dat beleid op het gebied van directe belastingen in beginsel voorbehouden is aan individuele lidstaten. Dat neemt niet weg dat de lidstaten ook op dit vlak grote gezamenlijke belangen hebben. Er bestaat brede internationale consensus over de onwenselijkheid van belastingontwijking. Tevens bestaat brede consensus over het feit dat belastingontwijking het beste internationaal aangepakt kan worden. Daarnaast draagt harmonisatie van belastingwetgeving aan het beter functioneren van de interne markt en helpt harmonisatie bij het stoppen van ongewenst concurrentie tussen lidstaten op het gebied van belastingen.

Digitale bedrijven als Facebook en Google kenmerken zich doordat zij niet langer gebonden zijn aan een fysieke vestigingsplaats voor hun activiteiten. Ze maken hun winst met online dienstverlening, waarop de nationale stelsels van winstbelasting van de Europese lidstaten maar moeilijk grip hebben. De leden van de PvdA-fractie merken op dat het gevolg daarvan is dat deze bedrijven zeer weinig belasting betalen in de Europese lidstaten. Om dit te corrigeren is een aanpassing nodig van het ‘vaste inrichting’-concept in de winstbelasting. En omdat deze digitale bedrijven ongebonden door een locatie online opereren, zijn ze internationaal aard. Doordat deze grote bedrijven, waarop dit wetsvoorstel zich richt, in alle lidstaten van de EU opereren, is er een voordeel te behalen uit een Europese aanpak. Het alternatief is een versnipperde aanpak bij het belasten van digitale bedrijven, wat verstoring kan werken voor de digitale economie die nog volop in ontwikkeling is. Daarnaast zal een lappendeken aan belastingregels nieuwe kansen opleveren voor belastingontwijking door deze bedrijven. De puur grensoverschrijdende bedrijfsactiviteiten van de grote Tech-bedrijven in Europa, rechtvaardigen een Europese aanpak boven een aanpak vanuit de individuele lidstaten. Gezien de schade van versnipperd beleid door verschillende aanpakken van individuele lidstaten achten de leden van de PvdA-fractie het voorstel tevens proportioneel. Concluderend oordelen de leden van de PvdA-fractie positief over de subsidiariteit van dit EU-voorstel.

De leden van de **PvdD-fractie** oordelen negatief wat betreft het subsidiariteitsprincipe aangaande beide richtlijnen. Het is uit de voorstellen niet duidelijk geworden of het gaat om een directe of indirecte belasting, hetgeen een volwaardige subsidiariteitstoets in de weg staat. Daarbij vindt de PvdD dat lidstaten maximale beleids- en tariefvrijheid moeten hebben en uit deze voorstellen wordt ook niet duidelijk of dit gewaarborgd is.

Beoordeling rechtsgrondslag

De leden van de **VVD-fractie** merken op dat de Commissie de belasting beschrijft als een 'kenmerkend voor een indirecte belasting'. De leden van de VVD stellen vraagtekens bij deze opmerking, daar de nieuwe belasting bedoeld is om de winst van digitale bedrijven te belasten. Slechts omdat dit als inherent problematisch gezien wordt bij de digitale economie, wordt de omzet belast. Het doel van de belasting blijft echter het belasten van de winst. De belasting kan daarmee gezien haar doel beter gezien worden als een directe belasting (sui generis) dan als een indirecte belasting. De VVD meent dat een andere juridische grondslag in het werkingsverdrag, bijvoorbeeld artikel 115 VWEU dan ook passender en geschikter zou zijn, indien het voorstel positief benaderd wordt, dan het gekozen artikel 113 VWEU.

De leden van de **PVV-fractie** menen dat de EU met deze voorstellen onrechtmatig handelt want er is geen noodzaak tot harmonisatie van belastingen om concurrentievervalsingen te voorkomen. Belastingwetgeving is een nationale bevoegdheid en dat moet zo blijven.

De leden van de **CDA-fractie** beoordelen de rechtsgrondslag als deels juist. De Europese Commissie ziet artikel 115 als rechtsgrondslag voor de langetermijnoplossing (COM2018-147) en artikel 113 voor de tijdelijke oplossing (COM2018-148). Deze leden zien artikel 115 eerder als rechtsgrondslag voor beide richtlijnen. De tijdelijke oplossing heeft immers niet tot doel om verschillende omzetbelastingen op digitale diensten te harmoniseren, maar voor harmonisatie van de belastingheffing is door de Commissie naar eigen zeggen uit praktische overwegingen gekozen voor een belasting over de omzet. De omzetbelasting is dus het middel en niet het doel. Overigens twijfelen de leden van de CDA-fractie aan de tijdelijkheid van deze belasting over de omzet van digitale diensten, helemaal nu de richtlijn geen horizonbepaling bevat.

De leden van de **D66-fractie** oordelen positief over de rechtsgrondslag van beide EU-voorstellen en kunnen zich vinden in de argumentatie van de Europese Commissie. De Europese Commissie verwijst naar artikel 46, 48, 53, lid 1, artikel 62 en artikel 91, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De leden van de D66-fractie zien dit als de juiste grondslag.

De leden van de **fractie van GroenLinks** kunnen zich vinden in de argumentatie van de Europese Commissie omtrent de rechtsgrondslag van het EU-voorstel.

De leden van de **SP-fractie** zijn van mening dat het voorstel COM (2018) 147 binnen het toepassingsgebied van artikel 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) valt.

De leden van de SP-fractie zijn niet van mening dat het voorstel COM (2018) 148 binnen het toepassingsgebied van artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) valt.

De leden van de **PvdA-fractie** achten artikel 46, artikel 48, artikel 53, lid 1, artikel 62 en artikel 91, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de juiste rechtsgrond voor beide voorstellen.