

Vergaderjaar 2019–2020

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 60

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2019

Het onderwerp digitalisering staat prominent op de internationale fiscale agenda. Toenemende digitalisering roept de vraag op of het bestaande raamwerk van belastingregels nog past bij de wereld van vandaag. Vooral de belastingheffing over winsten van het internationaal opererende bedrijfsleven – waaronder grote technologiebedrijven – is de afgelopen jaren onderwerp van discussie geweest. Ook voor mij is digitalisering van de economie een belangrijk onderwerp, mede met het oog op het tegengaan van belastingontwijking. Dat is een van mijn vijf beleidsprioriteiten.¹

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft met de landen in het *Inclusive Framework* (IF)² een werkplan opgesteld om uiterlijk in 2020 tot een wereldwijde oplossing te komen voor de uitdagingen die digitalisering meebrengt op het terrein van de winstbelasting.³

Het werkplan van de OESO en het IF bestaat uit twee pijlers. Op 9 oktober jl. heeft de OESO een consultatiedocument gepubliceerd.⁴ Hierin staat beschreven hoe een wereldwijde oplossing op basis van de eerste pijler er op hoofdlijnen uit zou kunnen komen te zien. Nu deze pijler vorm begint te krijgen, informeer ik uw Kamer hier graag over door middel van deze brief. Hiermee kom ik tevens tegemoet aan de toezegging die ik uw Kamer

¹ Kamerstuk 32 140, nr. 33.

² Het OESO/G20 Inclusive Framework on BEPS is in 2016 met het oog op implementatie van de maatregelen uit het BEPS-project en verdere internationale samenwerking op het gebied van belastingheffing. Binnen het Inclusive Framework werken lidstaten en niet-lidstaten van de OESO op gelijke voet samen.

³ Op dit moment zijn 134 landen lid van het IF.

⁴ OECD (2019), *Public consultation document, Secretariat Proposal for a «Unified Approach» under Pillar One*, te raadplegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>

op 27 juni jl. deed tijdens het AO fiscale beleidsagenda.⁵ Mijn verwachting is dat de OESO later dit jaar ook een consultatie zal starten over de tweede pijler. Wanneer het consultatiedocument over de tweede pijler door de OESO is gepubliceerd, zal ik uw Kamer ook hierover informeren.

In paragraaf 1 van deze brief schets ik de ontwikkeling van de internationale discussies die verband houden met het OESO-werkplan en het consultatiedocument. In paragraaf 2 beschrijf ik de actuele stand van zaken van het OESO-project, het verdere tijdpad voor het project en de plaats van de consultatie daarin. De (technische) details van de eerste pijler uit het OESO-werkplan beschrijf ik in paragraaf 3. In paragraaf 4 ga ik in op de (nog te maken) impactanalyse. Tot slot wordt in paragraaf 5 een eerste appreciatie gegeven van de mogelijke maatregelen.

1 Achtergrond: ontwikkeling internationale discussies over belastingheffing in de digitaliserende economie

1.1 Ontwikkelingen OESO / IF

1.1.1 Het BEPS-project

In juli 2013 is door de OESO een plan gepresenteerd om tot internationale afspraken te komen om belastingontwijking door grondslaguitholling en winstverschuiving (*base erosion and profit shifting (BEPS)*) tegen te gaan.⁶ Het plan bestond uit vijftien actiepunten en is in september 2013 door de G20 omarmd. Het werk aan dit zogenoemde BEPS-project heeft in 2015 geresulteerd in een eindrapport voor elk van de vijftien actiepunten.⁷

De digitale economie was actiepunt 1 van het BEPS-project. De conclusie van het eindrapport uit 2015⁸ was dat de hele economie digitaliseert en dat «de digitale economie» geen duidelijk af te bakenen onderdeel van de economie is. Als zodanig werden in het eindrapport geen BEPS-risico's geïdentificeerd die specifiek zijn voor de digitale economie. Wel werd in het eindrapport geconstateerd dat bepaalde BEPS-risico's vergroot kunnen worden door digitalisering van de economie. De aanbevelingen uit de eindrapporten bij de overige actiepunten werden echter voldoende geacht om de BEPS-risico's – ook wanneer deze vergroot worden door digitalisering van de economie – adequaat aan te pakken.

Daarnaast werd in het eindrapport geconstateerd dat de digitalisering van de economie in bredere zin uitdagingen op het gebied van belastingheffing meebrengt. Zo werd op het terrein van de winstbelasting geconstateerd dat digitalisering van de economie uitdagingen meebrengt met het oog op de verdeling van heffingsrechten tussen landen. Er werd echter ook geconcludeerd dat deze uitdagingen de reikwijdte van het BEPS-project, namelijk het aanpakken van belastingontwijking door grondslaguitholling en winstverschuiving, te buiten gingen. Aanbevelingen voor mogelijke oplossingen werden in het eindrapport daarom niet gedaan. Wel werd afgesproken om de ontwikkelingen op dit gebied te blijven monitoren en in 2020 een volgend rapport te publiceren.

⁵ Kamerstuk 32 140, nr. 58.

⁶ OECD (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris.

⁷ Een overzicht van de uitkomsten van het BEPS-project en de Nederlandse appreciatie daarvan is opgenomen in de brief van 5 oktober 2015, Kamerstuk 25 087, nr. 112.

⁸ OECD (2015), *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

1.1.2 Interim-rapport

Na het verschijnen van de eindrapporten van het BEPS-project in 2015 bleven landen zorgen houden over de gevolgen van de digitalisering van de economie op het internationale systeem van belastingheffing. In maart 2017 hebben de Ministers van Financiën van de G20 het IF daarom verzocht het werk te versnellen en begin 2018 met een interim-rapport te komen. Het interim-rapport is in maart 2018 verschenen.⁹

Uit het interim-rapport bleek dat lidstaten van het IF verschillend denken over wat de precieze problemen zijn die door digitalisering worden veroorzaakt. Wel was er overeenstemming over het belang om het werk in IF-verband voort te zetten. De lidstaten spraken daarom af om in IF-verband verder te werken met als doel om uiterlijk in 2020 consensus te bereiken over een oplossing.

1.1.3 Werkplan

De discussies en voorstellen die volgden op het interim-rapport hebben geleid tot een voorstel voor een gedetailleerd werkplan.¹⁰ De lidstaten van het IF hebben dit werkplan tijdens de vergadering op 28-29 mei jl. goedgekeurd, overigens zonder zich bij voorbaat te committeren aan de uitkomst van het verdere werk.

Op basis van het werkplan worden maatregelen op basis van twee pijlers naast elkaar verder onderzocht en uitgewerkt:

1. Pijler 1 betreft het zoeken naar een gemeenschappelijke aanpak voor het aanpassen van de regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening.
2. Pijler 2 betreft het verder onderzoeken en uitwerken van de maatregelen om te waarborgen dat internationaal opererende onderneming altijd ten minste een minimumniveau aan winstbelasting betalen.

Pijler 1

Onder de huidige regels over de verdeling van heffingsrechten is fysieke aanwezigheid in een land een voorwaarde voor heffingsrecht. Daarbij wordt de verdeling van heffingsrechten tussen landen bepaald op basis van het «arm's-lengthbeginsel». Het arm's-lengthbeginsel sluit aan bij de door belastingplichtigen uitgeoefende functies, gelopen risico's en gebruikte activa. De locatie van afnemers (consumenten of gebruikers) is in beginsel geen factor die meeweegt. Er is een toenemend aantal landen dat meent dat landen waar een multinational veel afnemers heeft («marktlanden») meer heffingsrecht zouden moeten krijgen. Deze discussie wordt versterkt door de digitalisering van de economie. Bedrijven kunnen steeds eenvoudiger economisch actief zijn in een land, zonder dat dat land heffingsrecht heeft over de inkomsten uit deze activiteiten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan afstandsverkoop en het verzamelen van gebruikersdata.

In het werkplan worden drie voorstellen beschreven om regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening aan te passen. De drie voorstellen om deze regels aan te passen hebben ieder een eigen

⁹ OECD (2018), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – interim- Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

¹⁰ OECD (2019), *Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris

reikwijdte: (i) alleen van toepassing op sterk gedigitaliseerde bedrijfsmodellen, (ii) van toepassing op bedrijven die met de lokale markt verbonden immateriële activa hebben en (iii) van toepassing op het hele bedrijfsleven. Ook verschillen de voorstellen in de manier waarop winst wordt toegerekend.

Pijler 2

Naast de voorstellen om regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening aan te passen is een voorstel gedaan om mogelijk resterende risico's op grondslaguitholling en winstverschuiving aan te pakken. De reden om dit voorstel te doen als onderdeel van de discussies over digitalisering van de economie is dat een aantal lidstaten van het IF onder meer resterende risico's ziet in relatie tot immateriële activa, welke vooral in meer gedigitaliseerde bedrijfsmodellen van groot belang zijn. Het voorstel beoogt de resterende BEPS-risico's aan te pakken door maatregelen af te spreken die als doel hebben te waarborgen dat internationaal opererende ondernemingen altijd in ieder geval een minimumniveau aan winstbelasting betalen.

Met de bovenstaande voorstellen zijn de discussies in IF-verband in feite breder geworden dan puur het zoeken naar oplossingen voor de uitdagingen van digitalisering. Deze voorstellen adresseren geconstateerde uitdagingen van digitalisering, maar hebben ook invloed op de manier waarop winstbelasting wordt geheven in bedrijfsmodellen waar digitalisering (nog) van relatief beperkte invloed is.

In de verschillende (technische) werkgroepen van de OESO en het IF worden de pijlers op het moment besproken en verder uitgewerkt. De actuele stand van zaken hiervan wordt beschreven in paragraaf 2. De inhoud van de pijlers wordt in meer detail beschreven in paragraaf 3.

1.2 Ontwikkelingen EU

Ook in EU-verband is uitgebreid gesproken over belastingheffing in de digitaliserende economie. Naar aanleiding van een oproep van een groot aantal lidstaten, heeft de Europese Commissie op 21 maart 2018 richtlijnvoorstellen gedaan voor maatregelen om de uitdagingen van digitalisering van de economie te adresseren. Het kabinetsstandpunt over deze voorstellen is in het BNC-fiche van 9 mei 2018 aan uw Kamer verzonden.¹¹

In de kern bestonden de voorstellen van de Europese Commissie uit twee onderdelen:

1. Een «langetermijnoplossing» op basis waarvan de regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening zouden worden aangepast. Op grond van dit voorstel zouden ondernemingen ook een belastbare aanwezigheid in een lidstaat hebben als sprake is van een aanmerkelijke digitale aanwezigheid.
2. De invoering van een digitaledienstenbelasting als interim-oplossing. De digitaledienstenbelasting is een indirecte belasting op de levering van een aantal specifieke digitale diensten. Deze belasting zou van toepassing zijn zolang er geen consensus is over een wereldwijde langetermijnoplossing.

De door de Europese Commissie voorgestelde langetermijnoplossing is een maatregel in de winstbelasting en qua type maatregel vergelijkbaar met de pijler 1-oplossing die op basis van het OESO-werkplan wordt

¹¹ Kamerstuk 34 941, nr. 4.

onderzocht. Op basis van het OESO-werkplan wordt niet gewerkt aan een digitaledienstenbelasting als interim-oplossing.

Omdat de Europese Commissie en de lidstaten van de EU van mening zijn dat een oplossing op mondiaal niveau de voorkeur heeft boven een Europese oplossing, is tijdens de onderhandelingen in de Raad over zowel de interim-oplossing als de langetermijnoplossing steeds verwezen naar het werk in OESO/IF-verband.¹² Uiteindelijk is de aandacht in de onderhandelingen vooral uitgegaan naar de interim-oplossing in de vorm van een digitaledienstenbelasting, en later in de (beperkte) vorm van een digitale-advertentiebelasting. Daar is (nog) geen overeenstemming over bereikt.¹³ De inkomende voorzitter van de Europese Commissie, mw. Von der Leyen, heeft aangegeven verder te willen gaan met onderhandelingen over een EU-oplossing, indien er eind 2020 geen consensus over een OESO-oplossing is.

2 Stand van zaken en tijdpad

Het werkplan stelt als doel om eind 2020 een definitief rapport op te leveren over een op consensus gebaseerde oplossing. Om dit ambitieuze doel te bereiken, wil de OESO begin 2020 overeenstemming binnen het IF bereiken over de kernelementen van een mogelijke oplossing. Begin 2020 is daarmee een belangrijk moment voor landen. De rest van 2020 zal door de OESO en de lidstaten van het IF worden gebruikt voor de technische invulling van de mogelijke oplossing.

Om begin 2020 overeenstemming te kunnen bereiken over de kernelementen van een oplossing is de afgelopen periode door het secretariaat van de OESO en de landen in de Steering Group van het IF (waar Nederland ook deel van uitmaakt) met name gewerkt aan pijler 1. Binnen pijler 1 lagen immers nog verschillende voorstellen op tafel. Het is gelukt om op basis van de gemeenschappelijke elementen van de verschillende voorstellen een raamwerk voor een mogelijke gemeenschappelijke aanpak («*unified approach*») te ontwikkelen. Deze unified approach heeft het OESO-secretariaat tijdens een vergadering op 1 oktober jl. aan het volledige IF gepresenteerd en op 9 oktober gepresenteerd in een publiek consultatiedocument. De inhoud van de unified approach bespreek ik in paragraaf 3.

Belanghebbenden zoals bedrijven en NGO's worden gevraagd op basis van het consultatiedocument suggesties aan te dragen voor het verder invullen en verbeteren van de unified approach. Om de gepresenteerde ideeën uiteindelijk om te kunnen zetten in goede, breed gedragen oplossingen achten de OESO en het IF het van belang belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij de vormgeving van de oplossingen. De inbreng zal worden gebruikt om begin 2020 een robuustere versie van de unified approach in het IF te kunnen bespreken en zal vervolgens worden meegenomen bij de technische vragen die nog open staan.

Voor pijler 2 geeft het werkplan het meest recente overzicht van de stand van zaken. In het werkplan is voor pijler 2 een set van complementaire maatregelen geschetst die in de verschillende (technische) werkgroepen van de OESO en het IF verder uitgewerkt kan worden. Het was niet nodig om ook voor deze pijler eerst tot een gemeenschappelijke aanpak te komen. Overigens verwacht ik dat de OESO later dit jaar over pijler 2 een separate publieke consultatie zal houden, waarin ook voor die pijler een duidelijk overzicht wordt gegeven van de voortgang van het werk.

¹² Kamerstuk 34 941, A.

¹³ Kamerstuk 34 941, nr. 8.

Wanneer het consultatiedocument over de tweede pijler door de OESO is gepubliceerd, zal ik uw Kamer ook hierover informeren door middel van een brief. In paragraaf 3 van deze brief beperk ik me daarom tot een zeer beknopte beschrijving van de inhoud van de pijler 2-maatregelen.

3 Inhoud voorgestelde maatregelen

3.1 De unified approach van Pijler 1

Om te komen tot een nieuwe wijze van winstverdeling tussen landen die past bij de gedigitaliseerde economie en recht doet aan de wens van landen om meer winst toe te rekenen aan marktlanden, is het secretariaat van de OESO op basis van de inbreng van landen in het IF tot het volgende voorstel voor een unified approach gekomen.

Reikwijdte

De nieuwe regels zullen van toepassing zijn op «consumer facing businesses». De exacte invulling van dit begrip moet nog worden bepaald, maar in grote lijnen vallen hier bedrijven onder die producten of diensten leveren die gericht zijn op uiteindelijke particuliere gebruikers. Het is de bedoeling dat het begrip mede de sterk gedigitaliseerde bedrijven omvat die waarde ontlenen aan het gebruik van hun diensten door particulieren, maar het begrip is dus breder dan enkel sterk gedigitaliseerde bedrijven. Volgens het consultatiedocument zouden bepaalde sectoren (bijvoorbeeld de winning van natuurlijke rijkdommen en commodity's, en financiële diensten) niet onder de reikwijdte van de nieuwe regels moeten vallen.

Nieuw nexusbegrip

Er komt een nieuw nexusbegrip naast het bestaande concept van de vaste inrichting. Het doel van het nieuwe nexusbegrip is dat eerder dan in het verleden sprake zal zijn van een belastbare aanwezigheid in landen waar de afnemer zich bevindt, ook al is er geen sprake van fysieke aanwezigheid van het bedrijf.

Omwille van de eenvoud wordt voorgesteld om voor dit nieuwe nexusbegrip primair aan te sluiten bij een minimum omzetgrens als criterium voor belastbare aanwezigheid, waarbij ook rekening zal worden gehouden met activiteiten gericht op niet-betalende gebruikers. De omzetgrens kan per land worden vastgesteld op basis van de omvang van de markt, zodat ook in kleinere landen belastbare aanwezigheid kan ontstaan op basis van het nieuwe nexusbegrip.

Nieuwe en aangepaste winsttoerekeningsregels

Het arm's-lengthbeginsel blijft bestaan als basis voor winsttoerekening. Er komen echter nieuwe winsttoerekeningsregels naast, zodat meer winst wordt toegerekend aan marktlanden en landen waar op basis van het nieuwe nexusbegrip een belastbare aanwezigheid ontstaat. Daarnaast wordt onderzocht of toepassing van het arm's-lengthbeginsel in bepaalde gevallen kan worden vereenvoudigd. De unified approach kent daarvoor een drietrapsmechanisme:

- *Bedrag A*: Dit is een nieuwe winsttoerekeningsregel op basis waarvan een deel van de veronderstelde restwinst van binnen de reikwijdte vallende multinationals wordt toegerekend aan marktjurisdicties. Op basis van ficties wordt eerst een veronderstelde «routinewinst» bepaald die toekomt aan landen waar de activiteiten plaatsvinden. De winst die overblijft wordt verondersteld de restwinst van de multinationals te zijn.

nal te zijn. Een deel van de veronderstelde restwinst wordt op basis van een sleutel gebaseerd op omzet toegerekend aan marktlanden. Precieze percentages hiervoor zijn nog niet vastgesteld.

- *Bedrag B*: De beloning voor activiteiten in marktjurisdicties – en specifiek distributieactiviteiten – blijft worden vastgesteld op basis van het arm's-lengthbeginsel. De vaststelling van de beloning voor distributieactiviteiten leidt echter regelmatig tot disputen. Daarom zal worden onderzocht of de toepassing van het arm's-lengthbeginsel kan worden vereenvoudigd door voor distributieactiviteiten uit te gaan van een vaste vergoeding op basis van veronderstelde minimumactiviteiten.
- *Bedrag C*: Voor geschillen die voortvloeien uit de unified approach moeten juridisch bindende en effectieve mechanismen voor geschilbeslechting openstaan. Dit geldt ook indien landen meer dan de vaste vergoeding bepaald op basis van Bedrag B willen belasten, omdat in de marktjurisdictie meer activiteiten plaatsvinden dan de veronderstelde minimumactiviteiten waarmee voor het vaststellen van Bedrag B rekening is gehouden

Om de unified approach verder uit te werken, zullen nog veel vragen moeten worden beantwoord. Denk hierbij aan vragen als wat bedoeld wordt met «consumer facing business», hoe de bovennormale winst wordt bepaald, welk percentage daarvan wordt herverdeeld, en of de regels per bedrijf of per business line gelden. Een ander kernpunt dat verder moet worden uitgewerkt is hoe binnen een multinationale groep de entiteiten worden geïdentificeerd die de winst bezitten die als Bedrag A wordt herverdeeld aan de marktjurisdicties. Dit is relevant voor het bepalen van de belastingplichtige en om dubbele belasting te kunnen voorkomen. Het OESO-secretariaat zal deze vragen in de komende maanden samen met de lidstaten van het IF gaan uitwerken.

3.2 Pijler 2

Pijler 2 van het werkplan betreft het verder onderzoeken en uitwerken van maatregelen om te waarborgen dat internationaal opererende onderneming altijd in ieder geval een minimumniveau aan winstbelasting betalen. Het idee hierbij is niet dat aan landen een verplicht minimumtarief wordt opgelegd. Landen blijven vrij om een eigen winstbelastingstelsel in te richten en daarbij een eigen tarief te kiezen. In plaats daarvan zijn de maatregelen erop gericht om andere landen de mogelijkheid te geven om te heffen als inkomen van een internationaal opererende onderneming niet tegen ten minste een minimum effectief tarief in de heffing wordt betrokken.

Op basis van het werkplan worden binnen pijler 2 de volgende gerelateerde regels onderzocht en verder ontwikkeld:

1. Income inclusion rule: de winst(bestanddelen) van een buitenlandse dochter of vaste inrichting wordt bij de (top)houdster belast als dit niet onderworpen is aan een bepaald minimum effectief tarief.
2. Tax on base eroding payments: het weigeren van kostenaf trek of heffen van een bronbelasting indien de betaling bij de ontvanger niet onderworpen is aan een bepaald minimum effectief tarief (under-taxed payments rule). In samenhang met deze maatregel zijn mogelijk ook aanpassingen aan belastingverdragen nodig die er voor zorgen dat gereduceerde tarieven in belastingverdragen niet gelden (subject to tax rule).

Veel kernelementen van deze mogelijke maatregelen worden in het werkplan expliciet open gelaten om verder onderzocht te worden door de (technische) werkgroepen van de OESO en het IF. Zoals gezegd, verwacht

ik dat de OESO later dit jaar ook een publieke consultatie over pijler 2 zal houden. Daarbij verwacht ik dat ook meer richting zal worden gegeven aan de op basis van het werkplan in te vullen kernelementen van de pijler 2-maatregelen. Wanneer het consultatiedocument over de tweede pijler door de OESO is gepubliceerd, zal ik uw Kamer ook in meer detail informeren over pijler 2.

4 Impactanalyse

Pijler 1 en pijler 2 zullen effecten hebben op de belastingopbrengst van Nederland en andere landen. Voor de appreciatie van het kabinet voor beide voorstellen is het van belang te weten wat deze effecten zijn.

Onder pijler 1 worden heffingsrechten deels verschoven naar marklanden. Als bij een multinationale groep op basis van de huidige regels veel restwinst in Nederland valt, kan Nederland belastinggrondslag verliezen als de multinational relatief veel omzet in het buitenland behaalt. Andersom kan de belastinggrondslag in Nederland groter worden als een multinational omzet in Nederland haalt, maar op basis van de huidige regels geen restwinst in Nederland valt. Wat per saldo het effect is op de Nederlandse belastingopbrengst is nu nog niet precies te zeggen.

De OESO is – mede op verzoek van Nederland – bezig met het opstellen van impact assessments om te bepalen wat het effect op de belastingopbrengst van verschillende landen is. Gelijktijdig met het consultatiedocument heeft de OESO een update aan de G20 verstuurd.¹⁴ Hierin is een aantal eerste globale uitkomsten van de impactanalyse van de OESO opgenomen.

- Volgens de eerste uitkomsten van de impactanalyse van de OESO zullen pijler 1 en pijler 2 samen zorgen voor een significante stijging van wereldwijde Vpb-opbrengst, alsmede voor een herverdeling van heffingsrechten. De significante stijging in wereldwijde Vpb-opbrengst komt met name door pijler 2. Pijler 1 zorgt voor de herverdeling van heffingsrechten en heeft naar verwachting een lichte stijging van wereldwijde Vpb-opbrengst als gevolg.
- De impact is het grootst bij grote multinationals in digitaal-georiënteerde sectoren en in sectoren waar het belang van immateriële activa groot is.
- Gemiddeld zit de grootste relatieve stijging als gevolg van pijler 1 naar verwachting bij lage- en middeninkomenslanden. In absolute zin hebben de grote marktjurisdicties het meeste profijt van pijler 1.
- Gemiddeld zijn de grootste verliezen aan Vpb-grondslag te verwachten in de zogenoemde «investment hubs». Hiertoe heeft de OESO landen gerekend waarvan de inkomende buitenlandse directe investeringen meer dan 150% van het BBP bedragen. Nederland behoort in deze cijfers tot de investment hubs.¹⁵

De verwachting is dat meer specifieke resultaten per land van de impactanalyse van de OESO aan het einde van het jaar beschikbaar zijn. Ook de Europese Commissie werkt aan een analyse van deze voorstellen voor de EU-lidstaten. Ik zal daarnaast zelf onderzoek laten doen naar de effecten voor Nederland.

¹⁴ OECD (2019), *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors – October 2019*, OECD, Paris, te raadplegen via: <http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-october-2019.pdf>.

¹⁵ De constatering dat relatief veel directe investeringen via Nederland lopen is niet nieuw. SEO Economisch Onderzoek heeft in 2018 op verzoek van het kabinet in kaart gebracht hoeveel financiële stromen door Nederland lopen via bijzondere financiële instellingen. Zoals eerder aangekondigd zal ik de ontwikkeling van de financiële stromen, het balanstotaal en het aantal bfi's monitoren en uw Kamer hierover jaarlijks informeren.

5 Appreciatie

De digitalisering van de economie heeft uitdagingen gesteld aan de belastingheffing van multinationals. Met deze uitdagingen kan het meest effectief worden omgegaan door met zoveel mogelijk landen een gemeenschappelijke aanpak af te spreken. Het werk van de OESO en het IF juich ik daarom toe. Met 134 lidstaten is het IF in mijn ogen het juiste samenwerkingsverband om tot echte wereldwijde oplossingen voor deze uitdagingen te komen.

Het gaat hierbij om een ingewikkelde discussie die raakt aan de fundamenten van het internationale winstbelastingstelsel. Het zal daarom niet eenvoudig zijn om met een brede groep landen overeenstemming te bereiken over oplossingen. De consultatie van de unified approach laat echter zien dat de landen in het IF concrete stappen zetten om in 2020 tot een oplossing te kunnen komen. Dat stemt hoopvol. Mocht het – onverhoopt en tegen mijn huidige verwachting in – toch niet lukken om in IF-verband overeenstemming te bereiken over wereldwijde oplossingen, werk ik graag in EU-verband verder aan een gemeenschappelijke aanpak. Een internationale oplossing in het kader van OESO/IF of de EU heeft mijn voorkeur boven het waarschijnlijke alternatief dat landen ieder voor zich ongecoördineerde unilaterale maatregelen gaan nemen.

Nederland werkt in het IF actief mee aan het zoeken naar oplossingen op basis van beide pijlers die op consensus kunnen rekenen. Dit doet Nederland door actief deel te nemen aan de discussies binnen de (technische) werkgroepen van de OESO en het IF, en suggesties aan te dragen die de oplossingen kunnen verbeteren en die kunnen bijdragen aan het bereiken van consensus. Daarbij hecht Nederland, evenals veel andere landen in het IF, bijvoorbeeld veel belang aan relatieve eenvoud en uitvoerbaarheid van nieuwe maatregelen.

In de eerste pijler moeten we goed kijken naar de huidige regels over winsttoerekening. Deze zijn van oudsher erg gericht op fysieke aanwezigheid in een land, terwijl dat mede door digitalisering niet altijd meer nodig is om in een land actief te zijn. Daarom steun ik het uitgangspunt van de unified approach dat onder voorwaarden ook kan worden geheven als bedrijven in een land actief zijn zonder fysieke aanwezigheid.

Tegelijkertijd merk ik op dat de unified approach voor een groot deel nog moet worden ingevuld. Een kernelement dat nog open staat is bijvoorbeeld hoe binnen een multinationale groep de entiteiten worden geïdentificeerd die de winst bezitten die wordt herverdeeld aan de marktjurisdicties. De uitdaging wordt de komende periode om met de landen in het IF te komen tot een verdere invulling van de unified approach, waarbij recht wordt gedaan aan de beleidsdoelen van pijler 1, terwijl de regels duidelijk en goed uitvoerbaar zijn. Ook moet daarbij oog worden gehouden voor de gevolgen voor de belastingopbrengsten van verschillende (groepen) landen, waaronder Nederland. De reacties op de publieke consultatie en de meer gedetailleerde uitkomsten van de impactanalyses zullen daarbij kunnen helpen.

Wat betreft de verdere invulling van de unified approach, staat Nederland wat mij betreft zo open mogelijk in de discussie. Een harde lijn over hoe de uiteindelijke oplossingen er exact uit moeten komen te zien heeft Nederland op dit moment bewust niet. Voor mij is het zaak dat eerst de technische experts van de OESO en IF-lidstaten zich buigen over het oplossen van de vragen die nog openstaan. Als met 134 landen consensus bereikt moet worden, is dat volgens mij de meest effectieve benadering.

Ook de achtergrond om de maatregelen van pijler 2 te onderzoeken begrijp ik goed. Conceptueel sluit pijler 2 in belangrijke mate ook aan bij de conditionele bronbelasting die op dit moment aanhangig is in uw Kamer. Zoals eerder in deze brief is aangegeven zal ik uw Kamer door middel van een brief verder informeren over pijler 2 wanneer het consultatiedocument over deze pijler door de OESO is gepubliceerd. In die brief zal ik ook een verdere appreciatie van de pijler 2-maatregelen geven.

Er moet nog veel werk worden verzet en er staan meer vragen open dan ik in deze brief kan beantwoorden. Toch heb ik goede hoop dat we eind 2020 met een grote groep landen overeenstemming kunnen bereiken over een oplossing gebaseerd op de twee genoemde pijlers. In de tussentijd zal ik uw Kamer op de hoogte houden van relevante ontwikkelingen en wissel ik graag met uw Kamer hierover van gedachten.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel