

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

941

Vragen van het lid **Idsinga** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Staatssecretaris van Financiën over *de artikelen «Amerikaanse multinationals ontwijken Nederlandse bijheffing minimumbelasting» en «OECD Pillar Two Implementation Is a Classic Prisoner's Dilemma»* (ingezonden 15 januari 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) (ontvangen 5 februari 2024).

Vraag 1

Bent u bekend met beide genoemde artikelen?¹

Antwoord 1

Ja

Vraag 2

Bent u bekend met de bewering in het NOS-artikel dat verscheidene Amerikaanse multinationals het afgelopen jaar hun bedrijfsstructuur «overhoop gooiden» om te ontkomen aan extra belastingen in Nederland en andere Europese landen?

Antwoord 2

Ik ben bekend met het genoemde NOS-artikel.

Vraag 3

Zo ja, om hoeveel bedrijven gaat dit? Gaat dit alleen om Amerikaanse multinationals? Zo nee, welke andere landen betreft dit dan nog meer? Brengt u dit in kaart? Kunt u (te zijner tijd) deze lijst delen met de Kamer?

Antwoord 3

Het is mij niet bekend om hoeveel bedrijven dit gaat. Amerikaanse multinationals hebben regelmatig contact met de Belastingdienst over herstructureringen, waarbij de al bestaande vraagstukken, zoals de deelnemingsvrijstelling, de inhoudingsvrijstelling en de bronbelastingen worden besproken. Het is hierbij niet bekend of, dan wel welke rol de wereldwijde invoering van Pijler 2

¹ NOS.nl, 11 januari 2024, «Amerikaanse multinationals ontwijken Nederlandse bijheffing minimumbelasting» (<https://nos.nl/artikel/2504462-01amerikaanse-2024multinationals-ontwijken-nederlandse-bijheffing-minimumbelasting>) en Bloomberg Tax, 11 januari 2024, «OECD Pillar Two Implementation Is a Classic Prisoner's Dilemma»

speelt bij zulke concernherstructureringen. Voor multinationals met het hoofdkantoor in andere staten is dit beeld hetzelfde.

Vraag 4

Zo ja, wat is hiervan de geschatte financiële impact voor de Nederlandse schatkist en hoe verhoudt dat zich tot de ramingen rondom verwachte inkomsten door de invoering van Pillar 2?

Antwoord 4

Bij de inschatting van het budgettaire effect van de minimumbelasting voor Nederland is eerder aangenomen dat de opbrengst enerzijds voortkomt uit ondernemingen in Nederland die gebruik maken fiscale regelingen zoals de innovatiebox of de liquidatieverliesregeling en anderzijds uit winsten vanuit staten met een statutair tarief onder de 20%. Het was derhalve de verwachting dat eventuele winsten van staten met een statutair tarief boven de 20% geen gevolgen hebben voor het budgettaire effect.

Vraag 5

Bent u het eens met de bewering in het NOS-artikel dat ook Europese multinationals hierdoor een concurrentienadeel oplopen?

Antwoord 5

In de Wet minimumbelasting 2024 zijn de Nederlandse regels voor het bepalen van de minimumbelasting vastgelegd. De Wet minimumbelasting 2024 implementeert de maatregelen die volgen uit de Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022 tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie (EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing).² Deze richtlijn is gebaseerd op de OESO-modelregels en komt daarmee (in hoofdzaak) overeen. Het doel van deze zogenoemde Pijler 2-regels is tweeledig. Ten eerste beogen de Pijler 2-regels de prikkel voor bedrijven om winst te verschuiven naar laagbelastende staten te verminderen. Ten tweede beogen de Pijler 2-regels een ondergrens te stellen aan belastingconcurrentie tussen staten. De EU-lidstaten zijn verplicht deze regels per 31 december 2023 te hebben geïmplementeerd. Nederland heeft aan deze verplichting voldaan met de Wet minimumbelasting 2024. Daarnaast hebben verschillende niet EU-lidstaten de Pijler 2-regels geïmplementeerd, op basis van het internationaal akkoord dat in OESO-verband is overeengekomen.

De Wet minimumbelasting 2024 kent drie mechanismes op basis waarvan kan worden bijgeheven: de binnenlandse bijheffing, de inkomen-inclusiemaatregel en de onderbelastewinstmaatregel. Op grond van de inkomen-inclusiemaatregel wordt het deel van de overwinst van een laagbelaste groepsentiteit die zich ergens in de groepsstructuur bevindt over het algemeen belast op het niveau van de uiteindelijkkemoederentiteit. Voor zover geen inkomen-inclusiemaatregel wordt toegepast door de staat waarin de uiteindelijkkemoederentiteit is gevestigd, wordt de (resterende) bijheffing verzekerd door toepassing van de onderbelastewinstmaatregel. De onderbelastewinstmaatregel werkt daarmee als een vangnetbepaling voor de inkomen-inclusiemaatregel. De binnenlandse bijheffing gaat echter voor op de inkomen-inclusiemaatregel en de onderbelastewinstmaatregel. Door het invoeren van een kwalificerende binnenlandse bijheffing heeft Nederland de mogelijkheid om – kort gezegd – over de winst van in Nederland gevestigde laagbelaste groepsentiteiten van een multinationale groep of een binnenlandse groep bij te heffen. Dit is, in tegenstelling tot de inkomen-inclusiemaatregel, ook het geval indien er geen moederentiteit in Nederland is gevestigd. Zonder de binnenlandse bijheffing zou de bijheffing over de winst van de in Nederland gevestigde laagbelaste groepsentiteiten toekomen aan andere staten, bijvoorbeeld de staat waar de uiteindelijkkemoederentiteit is gevestigd. De introductie van een kwalificerende binnenlandse bijheffing beschermt de Nederlandse belastingopbrengst.

² Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022, tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie (PbEU 2022, L 328/1).

De waarborg voor snelle implementatie zit derhalve in het systeem zelf. Staten die de regels niet of niet tijdig implementeren, geven hiermee mogelijk heffingsrechten op aan andere staten die mogen bijheffen op laagbelaste winsten in de staat die de regels niet implementeert. De systematiek van de Pijler 2-regels leidt er namelijk toe dat in het geval een staat – naar Pijler 2-maatstaven – onvoldoende belasting heft over winst, er over die winst kan worden bijgeheven door een andere staat die de Pijler 2-regels heeft geïmplementeerd. Als gevolg van de Pijler 2-regels zullen staten naar verwachting de Pijler 2-regels invoeren of hun winstbelasting zodanig aanpassen dat het effectieve tarief in de praktijk uitkomt op ten minste 15%. Immers, als de desbetreffende staten dit niet doen, zullen andere staten bijheffen over hun laagbelaste groepsentiteiten op grond van de Pijler 2-maatregelen.

Het NOS-artikel ziet specifiek op de onderbelastewinstmaatregel. Het gaat dan om een situatie waarin zowel de binnenlandse bijheffing als de inkomen-inclusiemaatregel niet van toepassing zijn. De onderbelastewinstmaatregel treedt per 31 december 2024 in werking. Het gaat derhalve om een tijdelijke situatie. Verder wordt in het NOS-artikel verwezen naar de onderbelastewinstbijheffing veilighavenregel. Op grond van de onderbelastewinstbijheffing veilighavenregel is geen onderbelastewinstbijheffing verschuldigd ten aanzien van groepsentiteiten die zijn gevestigd in de staat waar de uiteindelijke moederentiteit is gevestigd, voor een verslagjaar dat niet langer is dan een periode van twaalf maanden en aanvangt op of vóór 31 december 2025 en eindigt vóór 31 december 2026. Daarnaast dient het statutaire tarief in die staat ten minste 20% te bedragen. Deze beperkte periode van slechts twaalf maanden is bedoeld om te voorkomen dat staten aanleiding zien om de Pijler 2-maatregelen niet te implementeren en om te voorkomen dat multinationale groepen activiteiten of winsten gaan verplaatsen naar die staten. In de administratieve richtsnoeren van juli 2023 wordt daarom expliciet benadrukt dat deze beperkte periode niet kan worden verlengd.

Vraag 6

Bent u bekend met de oorzaak van de genoemde gedragseffecten? Komt dit (mede) door de «Transitional UTPR Safe Harbor»? Zo nee, waardoor komt dit dan? Zo ja, heeft Nederland ingestemd met de introductie van deze veilighaven binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)? Hebben andere EU-lidstaten ook ingestemd met de introductie van deze veilighaven? Kunt u in dit kader ook schetsen hoe de besluitvorming binnen de OESO tot stand komt?

Antwoord 6

In december 2021 heeft het Inclusive Framework (IF), georganiseerd door de OESO, de OESO-modelregels³ vastgesteld. Het Pijler 2-project heeft twee doelen: 1) waarborgen dat internationaal opererende ondernemingen altijd in ieder geval een effectief minimumniveau aan winstbelasting betalen en 2) een halt toeroepen aan de race naar de bodem tussen de verschillende staten doordat overall een effectieve winstbelasting van ten minste 15% wordt geheven.⁴ Hierbij is de inkomen-inclusiemaatregel aangevuld met de onderbelastewinstmaatregel als stok achter de deur om te voorkomen dat er bijheffingen tussen wal en schip zouden kunnen vallen. De OESO-modelregels geven tevens de mogelijkheid om implementerende staten een (kwalificerende) binnenlandse bijheffing in hun fiscaal stelsel op te nemen. Voor de binnenlandse bijheffing geldt als randvoorwaarde om te kwalificeren binnen de Pijler 2 -maatregelen, dat deze – kort gezegd – een kopie is van de voorwaarden van de inkomen-inclusiemaatregel en de onderbelastewinstmaatregel. Met de invoering van een kwalificerende binnenlandse bijheffing wordt een van de doelen van het Pijler 2-project van het OESO/IF bereikt, namelijk dat staten ten minste 15% effectief belasting heffen over de winsten van de multinationals in de betreffende staten. Om de implementerende staten de tijd te geven om (eerst) de inkomen-inclusiemaatregel en desge-

³ OECD, Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), Inclusive Framework on BEPS, (December 2021).

⁴ Zie Kamerstuk 32 140, nr. 60, blz. 7.

wenst een kwalificerende binnenlandse bijheffing in te voeren, is in het IF-akkoord van oktober 2021 overeengekomen opgenomen dat de kwalificerende onderbelastewinstmaatregel pas een jaar later in werking zal treden. Met de inkomen-inclusiemaatregel vindt de bijheffing plaats op het niveau van de uiteindelijk moederentiteit of bij een tussenhoudster. Voor deze bijheffing wordt altijd het belang gevolgd. De onderbelastewinstmaatregel volgt echter niet het belang, maar is al van toepassing bij gelieerdheid. Hiermee wordt het «stok achter de deur»-karakter gewaarborgd. Dit heeft echter ook tot gevolg dat er bij complexe concernstructuren extra administratieve lasten ontstaan in het kader van de Pijler 2-maatregelen wereldwijd. Herstructureringen van multinationals om deze administratieve lasten te verminderen is bij totstandkoming van de Pijler 2-regels ook onderkend als mogelijk gevolg.

De tijdelijke onderbelastewinstbijheffing veilighavenregel die voortvloeit uit de administratieve richtsnoeren van juli 2023⁵, is bedoeld om meer tijd te geven aan staten om een kwalificerende binnenlandse bijheffing te implementeren.⁶ Op grond van de onderbelastewinstbijheffing veilighavenregel is geen onderbelastewinstbijheffing verschuldigd ten aanzien van groepsentiteiten die zijn gevestigd in de staat waar de uiteindelijke moederentiteit is gevestigd, voor een verslagjaar dat niet langer is dan een periode van twaalf maanden en aanvangt op of vóór 31 december 2025 en eindigt vóór 31 december 2026. Daarnaast dient het statutaire tarief in die staat ten minste 20% te bedragen. In samenhang met voorstaand antwoord op de vragen 4 en 5 blijkt dat de tijdelijke onderbelastewinstbijheffing veilighavenregel geen extra reden is voor de herstructureringen.

De OESO-modelregels zijn vastgesteld door het IF. Het IF heeft de regels opgesteld met behulp van het secretariaat van de OESO en bestaat uit meer dan 140 staten (inclusief de staten die bij de OESO zijn aangesloten). Deze staten hebben zowel deelgenomen aan de werkgroep (Working Party 11 on Aggressive Tax Planning), die het fiscaaltechnische kader heeft uitgewerkt, als aan het IF, dat verantwoordelijk is voor de politieke besluitvorming. Overleg met meer dan 140 staten resulteert erin dat er over veel punten oplossingen in de compromissaire sfeer gevonden worden, waarbij er zowel een fiscaaltechnische als politieke belangenafweging plaatsvindt. Binnen deze kaders hebben de EU-lidstaten ook ingestemd met de verschillende Pijler 2-documenten, waaronder de tijdelijke onderbelastewinstbijheffing veilighavenregel als onderdeel van het geheel.

Vraag 7

Hoe kan een dergelijke situatie ontstaan als de meerderheid van de OESO-lidstaten tevens lidstaat van de Europese Unie is?

Antwoord 7

Ik verwijs hiervoor naar de laatste alinea van het antwoord op vraag 6.

Vraag 8

Bent u het eens dat dit een ongewenste situatie is? Zo ja, welke stappen gaat u ondernemen? Is hierover contact met andere lidstaten, de OESO of betrokken OESO-landen (waaronder de VS, China en het VK)? Wat is hier de stand van zaken?

Antwoord 8

Zoals in de vorige antwoorden is opgemerkt, is in het IF-akkoord van oktober 2021 overeengekomen dat de onderbelastewinstmaatregel een jaar later in werking treedt dan de inkomen-inclusiemaatregel en binnenlandse bijheffing, aangezien hiermee een goede implementatie van die regels wordt bevorderd. Het OESO/IF houdt bij hoe het staat met de implementatie van de Pijler 2-regels in de verschillende landen.

⁵ OECD, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, (July 2023).

⁶ De tijdelijke onderbelastewinstbijheffing veilighavenregel is in overeenstemming met EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing zoals blijkt uit de verklaringen van de Ecofin Raad en de Europese Commissie, die zijn besproken tijdens de Ecofinraad van 9 november 2023. Zie <https://www.consilium.europa.eu/media/67850/st14732-re01-en23.pdf>.

Zoals in de hiervoor gegeven antwoorden is toegelicht, bevatten de OESO-modelregels voor multinationals een aantal prikkels. Eén van deze prikkels is om de concernstructuur aan te passen ten aanzien van laagbelastende staten. Zulke herstructureringen kunnen als gevolg hebben dat een multinational minder administratieve lasten met betrekking tot de Pijler 2-regels heeft, omdat er voor minder staten toerekeningen gemaakt hoeven te worden en de toepassing van de inkomen-inclusiemaatregel eenvoudiger kan worden. Aan voorstaande kan worden toegevoegd dat de OESO-modelregels erop gericht zijn dat multinationals wereldwijd ten minste 15% belasting over hun winst betalen. Dat hoeft dus niet per sé in Nederland of in de EU te zijn. Ten slotte geldt voor de toepassing van de onderbelastewinstmaatregel slechts uitstel van één jaar en door de tijdelijke onderbelastewinstbijheffing veilighavenregel nog een jaar extra. In deze samenhang zie ik in algemene zin geen ongewenste situatie ontstaan.

Vraag 9

Kan de uitzondering ook binnen Nederland voor 2026 mogelijk worden gemaakt? Acht u dat wenselijk? Zo nee, wat kunt u daartegen doen?

Antwoord 9

De Wet minimumbelasting 2024 strekt tot implementatie van de EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing. Hierdoor geldt per 31 december 2023 de inkomen-inclusiemaatregel in Nederland, met als gevolg dat wanneer de uiteindelijke moederentiteit is gevestigd in Nederland, bijheffing ten aanzien laagbelaste groepsentiteiten plaatsvindt op het niveau van de uiteindelijke moederentiteit. Daarnaast heeft Nederland er ook voor gekozen om een binnenlandse bijheffing te implementeren, omdat Nederland hiermee de mogelijkheid heeft om over de overwinst van in Nederland gevestigde laagbelaste groepsentiteiten van een multinationale groep bij te heffen tot een effectief tarief van 15%. Zonder deze binnenlandse bijheffing kan de groep ter zake van haar in Nederland gevestigde laagbelaste groepsentiteiten bijheffing verschuldigd zijn in een andere staat. Omdat deze binnenlandse bijheffing en inkomen-inclusiemaatregel voorrang hebben op de onderbelastewinstmaatregel, heeft de tijdelijke onderbelastewinstbijheffing veilighavenregel geen gevolgen voor groepsentiteiten waarvan de uiteindelijke moederentiteit in Nederland is gevestigd.

Vraag 10

Wat is de stand van zaken met betrekking tot implementatie van Pijler 2 bij deze in vraag 8 bedoelde landen?

Antwoord 10

De Verenigde Staten en China lijken voorsnog geen stappen te hebben ondernomen om de Pijler 2-regels in te voeren. In het Verenigd Koninkrijk zijn – net als in Nederland – de inkomen-inclusiemaatregel en de binnenlandse bijheffing van toepassing op boekjaren die beginnen op of na 31 december 2023. De onderbelastewinstmaatregel zal in het Verenigd Koninkrijk naar alle waarschijnlijkheid van toepassing zijn op boekjaren die beginnen op of na 31 december 2024.

Vraag 11

Bent u bekend met het gevangenendilemma («prisoner's dilemma»)?

Antwoord 11

Ja

Vraag 12

Bent u het eens met de karakterisatie van (de implementatie van) het Pijler 2 project als een schoolvoorbeeld van het gevangenendilemma? Zo ja, wat is dan de meest efficiënte uitkomst van het gevangenendilemma? Is dat de gelijktijdige implementatie van Pijler 2 door alle landen in de wereld of in ieder geval die landen waar de meeste multinationale ondernemingen hun hoofdkantoor hebben? Zo ja, hoe gaat Nederland zich ervoor inzetten om die efficiënte uitkomst te bewerkstelligen?

Antwoord 12

Naar de mening van het kabinet is een minimumbelasting in een zo groot mogelijk internationaal verband doeltreffend, omdat hierdoor een ondergrens wordt gesteld aan belastingconcurrentie, waardoor het voordeel van kunstmatige winstverschuiving sterk wordt verkleind. Het kabinet steunt derhalve het akkoord dat in OESO/IF-verband is bereikt met betrekking tot de Pijler 2-maatregelen en heeft door middel van de Wet minimumbelasting 2024 daar opvolging aan gegeven door de maatregelen uit de EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing te implementeren.

Vraag 13

Bent u voornemens, gelet op deze ontwikkelingen, de Nederlandse positie te heroverwegen? Wat zijn de mogelijkheden voor Nederland om «leverage» te creëren om deze (ongewenste) ontwikkelingen tegen te gaan?

Antwoord 13

Alle lidstaten van de EU zijn, net als Nederland, verplicht om de EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing te implementeren. Deze verplichte implementatie wordt nauwgezet gevolgd door de Europese Commissie.⁷ Daarnaast hebben veel staten zich geïnteresseerd in het internationaal akkoord van oktober 2021. Staten die de regels niet of niet tijdig implementeren, geven hiermee mogelijk heffingsrechten op aan andere staten die mogen bijheffen op laagbelaste winsten in de staat die de regels niet implementeert. Het afgesproken systeem creëert derhalve inherent «leverage».

Vraag 14

Wilt u de vragen binnen twee weken en afzonderlijk beantwoorden?

Antwoord 14

De vragen zijn binnen de daarvoor gebruikelijke termijn van drie weken beantwoord. Aan het verzoek tot afzonderlijke beantwoording is voldaan.

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Van Eijk (VVD), ingezonden 12 januari 2024 (vraagnummer 2024Z00199).

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_24_286