

De vaste commissie voor Financiën heeft op 21 november 2019 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd over de brief van mijn ambtsvoorganger van 10 oktober 2019 over hoofdlijnen van de eerste pijler van een nieuw internationaal stelsel voor belastingheffing in een digitaliserende economie.¹ Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van de VVD, het CDA, GroenLinks, de SP, de PvdA en D66² en wil deze leden hiervoor dankzeggen.

Hieronder ga ik in op de vragen die zijn voorgelegd. Voor het overzicht heb ik de vragen geordend naar onderwerp. Ik ga hierna achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

1. Het Inclusive Framework (IF) en het proces;
2. De voorgestelde reikwijdte van Pijler 1;
3. Het voorgestelde nieuwe nexusbegrip;
4. De voorgestelde regels over winsttoerekening;
5. De gevolgen van de voorstellen;
6. Overige vragen.

1. Het proces

De leden van de fracties van de VVD en SP vragen naar de deelnemers aan de discussies in IF-verband. Daarbij vragen de leden van de fractie van de SP specifiek of naast de landen die lid zijn van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) ook andere partijen betrokken zijn. De leden van de fractie van de VVD vragen of alle lidstaten van de Europese Unie (EU) ook lid zijn van het IF.

Van het IF zijn op dit moment 137 landen lid.³ Naast de 36 OESO-landen zijn dus 101 landen bij het IF aangesloten die geen lid zijn van de OESO. Met uitzondering van Cyprus zijn alle EU-lidstaten lid van het IF. Verder worden diverse organisaties op verschillende momenten bij de discussies in IF-verband betrokken. Zo zijn bij de IF-vergaderingen veelal vertegenwoordigers van bijvoorbeeld het African Tax Administration Forum, de EU en het Internationaal Monetair Fonds aanwezig. Tot slot organiseert het IF publieke consultaties om direct input te krijgen van verschillende maatschappelijke groepen, waaronder academici, het bedrijfsleven en NGO's.

De leden van de fractie van de VVD vragen wie heeft bepaald wat er precies in IF-verband zou worden besproken en hoe kan worden verklaard dat de discussies uiteindelijk breder zijn geworden dan puur het zoeken naar oplossingen voor de uitdagingen van digitalisering.

De discussies in IF-verband komen voort uit het project van de OESO om grondslagutholling en winstverschuiving (*base erosion and profit shifting* (BEPS)) tegen te gaan. In het eindrapport van BEPS-Actiepunt 1⁴ werd geconstateerd dat digitalisering van de economie uitdagingen meebrengt met het oog op de verdeling van heffingsrechten tussen landen. Daarbij was initieel de afspraak gemaakt om de ontwikkelingen op dit gebied te blijven monitoren en in 2020 een volgend rapport te publiceren. Op verzoek van de G20 is dit proces echter versneld en is in maart 2018 een interim-rapport van het IF verschenen. Na het verschijnen van het interim-rapport is in IF-verband verder gediscussieerd over de door landen gesignaleerde problemen als gevolg van digitalisering en de mogelijke oplossingen daarvoor. Daarbij zijn door verschillende (groepen) landen in het IF voorstellen gedaan voor aanpassingen aan het internationale belastingstelsel. De voorstellen die worden besproken houden allemaal verband met door landen geconstateerde uitdagingen van digitalisering, maar kunnen ook invloed hebben op de manier waarop winstbelasting wordt

¹ Kamerstukken II 2019/20, 32 140, nr. 60.

² Enkele vragen van de leden van de fractie van D66 zijn gesteld in het kader van het schriftelijk overleg over de brief van 14 november 2019, maar hebben betrekking op Pijler 1. Voor de overzichtelijkheid zijn de antwoorden op deze vragen meegenomen in deze beantwoording.

³ In de brief van 10 oktober jl. werd gesproken van 134 leden. Na verschijnen van de brief zijn Jordanië, Montenegro en Honduras lid geworden van het IF, waarmee het ledenaantal op 137 komt.

⁴ 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.

geheven in bedrijfsmodellen waar digitalisering (nog) van relatief beperkte invloed is. De discussie heeft daarmee op natuurlijke wijze een feitelijk bredere reikwijdte gekregen, maar houdt nog wel degelijk verband met het zoeken naar oplossingen voor de uitdagingen van digitalisering.

De leden van de fracties van de VVD, SP en PvdA vragen in hoeverre ik het realistisch acht dat eind 2020 in IF-verband overeenstemming wordt bereikt.

De discussies die op dit moment in IF-verband worden gevoerd zijn ingewikkeld en raken aan de fundamenteën van het internationale winstbelastingstelsel. Het zal daarom niet eenvoudig zijn om met een brede groep landen overeenstemming te bereiken over oplossingen. De succesvolle afronding van het BEPS-project heeft echter laten zien dat het wel degelijk mogelijk is om op ingewikkelde dossiers met een grote groep landen tot afspraken en concrete regelgeving te komen. Daarnaast stemt het hoopvol dat de landen in het IF tijdens de vergadering op 29 en 30 januari jl. opnieuw hebben aangegeven achter het doel te staan om in 2020 overeenstemming te bereiken over een oplossing. Daarbij hebben zij aangegeven het bij de volgende vergadering van het IF op 1 en 2 juli van dit jaar al eens te willen worden over kernaspecten van een oplossing, zodat deze als basis kunnen dienen voor politieke overeenstemming.⁵ Dit laat zien dat het IF het doel om in 2020 tot een oplossing te komen serieus neemt.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarover de komende maanden in IF-verband wordt gesproken en welke standpunten Nederland daarbij inneemt. Met verwijzing naar de briefwisseling tussen de minister van Financiën van de Verenigde Staten en de secretaris-generaal van de OESO⁶ vragen de leden van de fractie van D66 daarbij specifiek hoe het kabinet staat tegenover het voorstel om Pijler 1 om te dopen tot een vrijblijvend safe-harbourregime.

Tijdens de vergadering op 29 en 30 januari jl. is door de landen in het IF afgesproken om de unified approach als basis te gebruiken voor de verdere onderhandelingen over Pijler 1. Als kader voor de verdere discussies heeft het IF een document aangenomen met een schets van de contouren van de unified approach (hierna: het Pijler 1-document).⁷ De contouren van de unified approach, zoals beschreven in het Pijler 1-document, komen voor het grootste deel overeen met de unified approach uit het consultatiedocument van het OESO-secretariaat.⁸ Op een aantal punten heeft het IF de unified approach echter iets verduidelijkt ten opzichte van het consultatiedocument.

De verduidelijkingen door het IF zien op de beoogde reikwijdte en het nieuwe nexusbegrip. Wat betreft de reikwijdte heeft het IF verduidelijkt dat het uitgangspunt is dat bedrijven die geautomatiseerde digitale diensten leveren ook onder de reikwijdte van de unified approach vallen. Met betrekking tot het nieuwe nexusbegrip is verduidelijkt dat mogelijk een onderscheid wordt gemaakt voor belastbare aanwezigheid in een land voor bedrijven die geautomatiseerde digitale diensten leveren en andere consumer facing businesses. In paragraaf 2 en 3 van deze beantwoording ga ik nader in op de reikwijdte en het nieuwe nexusbegrip van de unified approach.

Wat betreft de verdere invulling van de unified approach geeft het Pijler 1-document goed weer waar de landen in het IF elkaar hebben gevonden en op welke punten de meningen nog verdeeld zijn. Een relatief nieuw punt waarop verschil van mening bestaat betreft de wijze van implementatie van de unified approach. Zoals blijkt uit de briefwisseling tussen minister Mnuchin van de Verenigde Staten en de secretaris-generaal van de OESO, heeft het de voorkeur van de Verenigde Staten om Pijler 1 te implementeren als een safe-harbourmaatregel. Dit is in het Pijler 1-document opgenomen als punt waarop landen van mening verschillen en waar verder naar moet worden gekeken.

⁵ OECD (2020), *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – January 2020*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris. Te raadplegen via: www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf.

⁶ <https://www.oecd.org/newsroom/Letter-from-OECD-Secretary-General-Angel-Gurria-for-the-attention-of-The-Honorable-Steven-T-Mnuchin-Secretary-of-the-Treasury-United-States.pdf>

⁷ OECD (2020), Annex 1.

⁸ Over het consultatiedocument heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd in de brief van 10 oktober 2019, *Kamerstukken II 2019/20*, 32 140, nr. 60.

Om verder te komen met de uitwerking van de unified approach en de meningsverschillen te overbruggen, is door het IF ook een nieuw werkplan voor Pijler 1 aangenomen.⁹ Hierin worden elf werkstromen geïdentificeerd op basis waarvan in de komende maanden in verschillende (technische) werkgroepen verder zal worden gesproken. Het gaat om:

- I. Verder uitwerken van definities die de reikwijdte van Bedrag A bepalen, zoals 'consumer facing businesses' en 'automated digital services'.
- II. Verder uitwerken van een nieuwe nexusregel op basis van significante en duurzame activiteit in marktlanden, waarbij onder omstandigheden geen sprake hoeft te zijn van fysieke aanwezigheid.
- III. Bepalen van de belastinggrondslag met het oog op de winsttoerekening op basis van de unified approach.
- IV. Bepalen van de omvang en verdeling van Bedrag A.
- V. Regels vaststellen op basis waarvan omzet kan worden toegerekend aan de marktlanden of landen waar gebruikers zitten.
- VI. Voorkomen van dubbele belasting van Bedrag A.
- VII. Vaststellen wat de interactie is tussen Bedrag A, B en C, en in kaart brengen waar risico's op dubbele belasting bestaan.
- VIII. Bepalen hoe Bedrag B kan worden vastgesteld.
- IX. Voorkomen en oplossen van geschillen over Bedrag A.
- X. Voorkomen en oplossen van geschillen over Bedrag B en C.
- XI. Implementatie en uitvoering van de unified approach, waarbij ook zal worden onderzocht wat de implicaties zouden zijn van implementatie van Pijler 1 als een safe-harbourmaatregel.

Nederland staat bij de verdere uitwerking op basis van het nieuwe werkplan 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. Als met 137 landen consensus bereikt moet worden, is dat volgens mij de meest effectieve benadering. Uiteraard heeft Nederland wel bepaalde punten waar aandacht voor zal worden gevraagd. In de verschillende werkgroepen zal Nederland blijven benadrukken dat de regels effectief, begrijpelijk en uitvoerbaar moeten zijn. Ook hecht ik grote waarde aan goede afspraken over het voorkomen en oplossen van geschillen bij toepassing van de unified approach.

Bij een open houding past ook dat Nederland bereid is om in IF-verband te kijken naar de suggestie van de Verenigde Staten om Pijler 1 vorm te geven als een safe-harbourmaatregel en de voor- en nadelen van een dergelijke benadering af te wegen. Tegelijkertijd merk ik op dat een safe-harbourbenadering mij in eerste instantie minder aanspreekt. Als het IF concludeert dat nieuwe afspraken over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening wenselijk zijn om het internationale belastingstelsel te moderniseren, lijkt het niet direct voor de hand te liggen om de toepassing van dergelijke nieuwe regels feitelijk afhankelijk te maken van de vrije keuze van individuele bedrijven. Een dergelijke benadering zou er ook toe kunnen leiden dat landen zich genoodzaakt zien om aanvullende unilaterale maatregelen, waardoor het stelsel complexer wordt en risico's op dubbele belasting toenemen.

Over Pijler 2 heeft het IF tijdens de vergadering op 29 en 30 januari jl. een voortgangsnotitie aangenomen.¹⁰ De voortgangsnotitie laat zien dat in het IF en de (technische) werkgroepen nog volop gewerkt wordt aan de kernelementen die zijn geïdentificeerd in het eerdere werkplan¹¹ en die ook in het consultatiedocument aan de zijn gekomen. Voor Pijler 2 is tijdens deze vergadering dan ook geen nieuw werkplan besproken, maar is afgesproken dat op basis van het eerdere werkplan en de input uit de publieke consultatie zal worden verder gewerkt. Voor nadere details over de inhoud van de Pijler 2-discussies verwijs ik naar de, gelijktijdig met de beantwoording verstuurde, antwoorden op de vragen van uw Kamer in het kader van het schriftelijk overleg over de brief van 10 oktober 2019.

⁹ OECD (2020), Annex A.

¹⁰ OECD (2020), Annex 2.

¹¹ 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.

Met betrekking tot de briefwisseling tussen de minister van Financiën van de Verenigde Staten en de secretaris-generaal van de OESO¹² vragen de leden van de fractie van D66 verder hoe ik de oproep duid om unilaterale belastinginitiatieven, zoals een digitaledienstenbelasting, stop te zetten en hoe een stopzetting van invloed zou kunnen zijn op de onderhandelingspositie van landen in de Europese Unie. Ook vragen deze leden of ik uw Kamer kan informeren over de uitkomsten van de voorgestelde bijeenkomst tussen de secretaris-generaal van de OESO, de Franse minister van Financiën en de minister van Financiën van de Verenigde Staten.

De oproep van de Verenigde Staten om unilaterale belastinginitiatieven stop te zetten, heeft mij niet verbaasd. De Verenigde Staten hebben vaker aangegeven zich zorgen te maken over dergelijke initiatieven. Ik kan mij in zoverre vinden in de oproep van de Verenigde Staten dat, hoewel het landen uiteraard volledig vrijstaat om het initiatief voor een unilaterale maatregel te nemen, het zonde zou zijn als dergelijke unilaterale maatregelen het draagvlak voor consensus in IF-verband over een wereldwijde maatregel zouden verkleinen. Die kans zou kunnen bestaan als onvoldoende duidelijk is in hoeverre unilaterale maatregelen in stand blijven nadat een wereldwijde oplossing is ingevoerd. De landen in het IF hebben er met deze achtergrond ook voor gekozen om in het Pijler 1-document op te nemen dat een afspraak over het staken van unilaterale maatregelen onderdeel zal zijn van consensus over een Pijler 1-maatregel. Ik verwacht niet dat de onderhandelingspositie van landen in de Europese Unie hierdoor direct negatief wordt beïnvloed. Het is voor de (andere) landen in het IF voldoende duidelijk dat landen dergelijke unilaterale maatregelen kunnen invoeren als het niet lukt om in IF-verband consensus te bereiken over een wereldwijde oplossing.

De gesprekken tussen Frankrijk en Amerika, waar de leden van de fractie van D66 naar vragen, hebben geleid tot een tijdelijke oplossing voor hun conflict over de Franse digitaledienstenbelasting. Afsproken is dat Frankrijk tot het einde van het jaar niet overgaat op innen van de digitaledienstenbelasting. De Verenigde Staten nemen op hun beurt geen tegenmaatregelen. Zo hebben partijen de kans om in IF-verband constructief samen te werken om voor het einde van dit jaar tot een wereldwijde oplossing te komen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of er niet op kortere termijn oplossingen nodig zijn. Daarbij vragen deze leden of daarom niet primair zou moeten worden uitgegaan van nationale of EU-maatregelen. Ook vragen zij of EU-maatregelen niet snel zouden ontwikkelen tot een wereldwijde standaard. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of in EU-verband of nationaal wordt doorgewerkt aan alternatieven, mocht er eind 2020 geen consensus zijn over een oplossing in IF-verband.

De digitalisering van de economie heeft wereldwijd uitdagingen gesteld aan de belastingheffing van multinationals. Het gaat om een wereldwijd probleem, dat niet ophoudt bij de grenzen van Nederland of Europa. Met deze uitdagingen kan het meest effectief worden omgegaan door met zoveel mogelijk landen een gemeenschappelijke aanpak af te spreken. Met 137 lidstaten is het IF in mijn ogen het juiste samenwerkingsverband om tot echte wereldwijde oplossingen voor deze uitdagingen te komen. Door het IF is hiervoor een zeer ambitieus doel gesteld: consensus over oplossingen in 2020. Maatregelen op nog kortere termijn – in IF-verband, EU-verband of nationaal – zijn mijns inziens geen haalbare kaart. Dat betekent overigens niet dat het denken over nationale maatregelen voor de belastingafdracht van multinationals in zijn algemeenheid stilstaat. Het kabinet heeft de Adviescommissie belastingheffing van multinationals gevraagd om advies uit te brengen over grondslagverbredingen in de vennootschapsbelasting. De Adviescommissie is gevraagd de geadviseerde maatregelen te bezien in het licht van de actuele ontwikkelingen in IF-verband.

Zoals hiervoor aangegeven, acht ik het realistisch dat het lukt om in 2020 in IF-verband tot concrete oplossingen te komen. In die context is het niet effectief om gelijktijdig in EU-verband of nationaal ook te werken aan maatregelen op hetzelfde vlak. Een gelijktijdig proces zou extra capaciteit kosten. Ook zouden dergelijke processen de indruk kunnen wekken dat er geen vertrouwen is in het IF-proces en daarmee de kansen op een wereldwijde oplossing in IF-verband juist negatief kunnen beïnvloeden. Zoals ook aangegeven in de brief van 10 oktober jl., werkt

¹² <https://www.oecd.org/newsroom/Letter-from-OECD-Secretary-General-Angel-Gurria-for-the-attention-of-The-Honorable-Steven-T-Mnuchin-Secretary-of-the-Treasury-United-States.pdf>

Nederland graag in EU-verband verder aan een gemeenschappelijke aanpak indien blijkt dat de discussies in IF-verband onverhoopt toch niet tot consensus leiden.

De leden van de fracties van het CDA en de SP vragen of er afspraken in de vorm van minimumstandaarden zullen worden gemaakt. Ook vragen de leden van de fractie van het CDA of er voor implementatie van de afspraken wordt gedacht aan een Multilateraal Instrument.

Momenteel richt het werk in het IF zich met name op het vinden van inhoudelijke overeenstemming. Over de precieze vorm van de uiteindelijk afspraken – meer specifiek of deze de vorm van minimumstandaarden krijgen – zal in een later stadium nog concreet moeten worden gesproken. Deze volgorde vind ik begrijpelijk. De discussies raken aan de fundamenteën van het internationale belastingstelsel. Het kan lastig zijn voor landen om zich al bij voorbaat te binden aan de vorm waarin eventuele afspraken worden gemaakt als tegelijkertijd de discussie over de inhoud grotendeels nog gevoerd moet worden. Door de discussie over de inhoud eerst te voeren, kan de discussie over de vorm waarin de afspraken worden gemaakt eenvoudiger en sneller worden gevoerd. Over de manier van implementatie van eventuele maatregelen zijn de eerste gedachten al wel gewisseld. Over de optie om eventuele verdragsaanpassingen door middel van een Multilateraal Instrument op efficiënte wijze te implementeren wordt inderdaad nagedacht.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de vervolgstappen zijn nadat door het IF tot een gemeenschappelijke aanpak is besloten. De leden van de fractie van het CDA vragen wanneer er onomkeerbare stappen worden gezet en hoe het parlement in het besluitvormingsproces zal worden betrokken.

Het IF kan geen harde wetgeving maken. Nadat in het IF tot een gemeenschappelijke aanpak is besloten, zullen landen zelf moeten zorgen voor implementatie van de afspraken die in IF-verband zijn gemaakt. Afhankelijk van de specifieke afspraken kan dit in multilateraal-verband, bijvoorbeeld door middel van een EU-richtlijn of een nieuw Multilateraal Instrument, of door middel van nationale wetgeving. Als zodanig kunnen wetstechnisch gezien door het IF geen onomkeerbare stappen worden gezet zonder dat hier door het parlement mee is ingestemd.

Ik vind het daarnaast van groot belang om het parlement al in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren over de discussies die in IF-verband worden gevoerd. Zo hebben we de kans om ook gedurende het IF-proces met elkaar van gedachten te wisselen. Dat is ook de achtergrond geweest van de brieven die mijn ambtsvoorganger op 10 oktober en 14 november jl. aan uw Kamer heeft gestuurd over de stand van zaken tot dan toe en de inhoud van de consultatiedocumenten. Ik zal uw Kamer daarom door middel van dit soort brieven bij het proces blijven betrekken en blijf graag met uw Kamer in gesprek over dit belangrijke onderwerp.

2. De voorgestelde reikwijdte Pijler 1

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, de SP en D66 vragen wat wordt verstaan onder het begrip 'consumer facing businesses'. Daarbij vragen de leden van de fractie van de SP om dit begrip te verduidelijken aan de hand van voorbeelden. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het begrip zich verhoudt tot het onderscheid tussen 'business-to-business' en 'business-to-consumer' en om specifiek in te gaan op het voorbeeld van een bedrijf dat een platform biedt voor reclame.

In het consultatiedocument werd voorgesteld om de nieuwe winsttoerekeningsregel van de unified approach toe te passen op consumer facing businesses. De beoogde reikwijdte van Bedrag A van de unified approach is door het IF inmiddels iets aangepast ten opzichte van het consultatiedocument. Op basis van het Pijler 1-document dat tijdens de vergadering van op 29 en 30 januari jl. door het IF is aangenomen, vallen naast consumer facing businesses ook geautomatiseerde digitale diensten onder de reikwijdte van Bedrag A.

Bij die laatste categorie gaat het om bedrijven die omzet genereren met geautomatiseerde digitale diensten die op een gestandaardiseerde wijze aan een grote groep klanten of gebruikers in meerdere jurisdicties worden geleverd. Als voorbeelden van dit soort diensten worden zoekmachines, sociale media, online bemiddelingsplatforms, streamingdiensten, online gaming, clouddiensten en online advertentiediensten genoemd.

Consumer facing businesses zijn bedrijven die omzet genereren met de verkoop van producten of diensten die naar hun aard gewoonlijk bestemd zijn voor consumenten. Met consumenten wordt in

dit kader bedoeld op particulieren die deze goederen of diensten voor persoonlijk gebruik afnemen. Als voorbeelden van consumer facing business worden onder andere de verkoop van software, mobiele telefoons, kleding, toiletartikelen, cosmetica, luxe goederen en auto's genoemd. Voor de betekenis van het begrip consumer facing businesses wordt geen koppeling gemaakt met het begrip 'business-to-consumer' in de omzetbelasting.

Over de precieze definitie van de begrippen consumer facing businesses en automated digital services moet in het IF nog verder worden gesproken. Dit is een van de werkstromen van het nieuwe werkplan voor Pijler 1.

De leden van de fractie van de SP vragen of de reikwijdte van de unified approach zo kan worden vormgegeven dat deze niet alleen van toepassing is op grote technologiebedrijven, maar ook op andere bedrijven.

Aan deze leden kan ik bevestigen dat het begrip consumer facing businesses is bedoeld om - naast sterk gedigitaliseerde bedrijven die waarde onttrekken aan het gebruik van hun diensten door particulieren - ook andere bedrijven die producten en diensten leveren die gericht zijn op uiteindelijke particuliere gebruikers onder de reikwijdte te laten vallen.

De leden van de fractie van de VVD vragen het begrip consumer facing businesses af te zetten tegen de reikwijdte van de drie verschillende voorstellen die in het werkplan zijn beschreven.

De begrippen geautomatiseerde digitale diensten en consumer facing businesses uit het Pijler 1-document en het nieuwe werkplan passen niet specifiek binnen één van de drie voorstellen uit het eerdere werkplan, maar hebben overeenkomsten en verschillen met ieder van de drie voorstellen. Zo werd in voorstel (i) uitgegaan van waarde die kan worden toegevoegd door consumenten die gebruik maken van producten of diensten van sterk gedigitaliseerde bedrijven. In die zin is er samenhang met het begrip geautomatiseerde digitale diensten. Het begrip consumer facing businesses is echter niet beperkt tot sterk gedigitaliseerde bedrijven, waarmee de reikwijdte van de unified approach breder is. In voorstel (ii) werd aangegrepen bij bedrijven met immateriële activa die met een lokale markt zijn verbonden en in voorstel (iii) viel het hele bedrijfsleven onder de reikwijdte. Evenals onder het begrip consumer facing businesses was de reikwijdte van deze twee voorstellen niet beperkt tot enkel sterk gedigitaliseerde bedrijven, maar konden ook andere bedrijven onder de reikwijdte van het voorstel vallen. Een verschil is dat de reikwijdte van voorstel (ii) en (iii) niet was beperkt tot bedrijven die producten of diensten leveren die op consumenten zijn gericht, maar ook van toepassing kon zijn op (niet-digitale) producten of diensten die gericht zijn op bedrijven.

De leden van de fracties van de VVD, GroenLinks en D66 vragen naar de mogelijke uitzonderingen op de reikwijdte voor bepaalde sectoren. Deze leden vragen om welke sectoren het gaat en waarom deze sectoren zijn uitgezonderd. In aanvulling daarop vragen de leden van GroenLinks of voor deze sectoren iets anders wordt bedacht en hoe Nederland in deze discussie staat.

In het Pijler 1-document wordt beschreven dat ervoor kan worden gekozen om bepaalde sectoren uit te zonderen van de reikwijdte van de Pijler 1-maatregelen. Specifiek worden hierbij drie sectoren genoemd. In de eerste plaats gaat het om de winning van natuurlijke rijkdommen. Voor de winning van natuurlijke rijkdommen wordt daarbij gewezen op het recht om te heffen van het land waar de natuurlijke rijkdommen worden gewonnen, in veel gevallen ontwikkelingslanden. Ten tweede wordt de financiële sector genoemd. Hierbij wordt gewezen op de sterke mate van regulering, waardoor doorgaans geen verschil zou bestaan tussen de locatie waar de winst op basis van de huidige regels wordt aangegeven en de locatie van de consumenten. Met betrekking tot de financiële sector wordt nog wel expliciet opgemerkt dat nog moet worden bekeken of er ongereguleerde onderdelen van de financiële sector zijn, waarvoor een uitzondering niet op zijn plaats zou zijn. Ten slotte worden de scheep- en luchtvaart genoemd. Voor het belasten van scheep- en luchtvaartwinsten bestaan al lange tijd specifieke regels. Over deze uitzonderingen zijn nog geen beslissingen genomen. Met het oog op de uitvoering door zowel de belastingautoriteiten van verschillende landen als het bedrijfsleven leven hierover veel vragen onder de leden van het IF. Daarom sta ik open voor een discussie over goed afgebakende uitzonderingen. Tegelijkertijd wil ik ervoor waken dat de voorstellen niet onbedoeld worden uitgehold door teveel of te ruime uitzonderingen. Ook hier houd ik uw Kamer van op de hoogte.

3. Het voorgestelde nieuwe nexusbegrip

Als onderdeel van de unified approach wordt een voorstel gedaan voor een nieuw nexusbegrip. De leden van de fractie van de SP vragen in hoeverre dit nieuwe nexusbegrip afwijkt van het concept van de vaste inrichting. De leden van de fracties van de VVD en CDA lezen dat het nieuwe nexusbegrip aansluit bij de omzet behaald in een land en dat de omzetrempel mogelijk afhankelijk wordt van de omvang van de markt. Deze leden vragen wat wordt verstaan onder 'de omvang van de markt'. Daarnaast vragen de leden van de fractie van het CDA of naast omzet ook andere factoren van belang zijn voor het nieuwe nexusbegrip.

In het Pijler 1-document geeft het IF aan een nieuw nexusbegrip te creëren op basis van significante en duurzame activiteit van een multinational in een land. Daarbij kan in zekere gevallen ook sprake zijn van belastbare aanwezigheid terwijl er geen sprake is van fysieke aanwezigheid in dat land. Hiermee verschilt het nexusbegrip van de unified approach wezenlijk van het concept van de vaste inrichting. Om tot belastbare aanwezigheid in een land te komen door middel van een vaste inrichting is namelijk altijd enige vorm van fysieke aanwezigheid in een land vereist.

Voor geautomatiseerde digitale diensten wordt het nieuwe nexusbegrip vormgegeven als een minimumomzetgrens. Dit betekent dat als een bedrijf in een land over een bepaalde periode minimaal een bepaald bedrag aan omzet behaalt, er sprake is van belastbare aanwezigheid in dat land. Om ervoor te zorgen dat ook kleinere landen kunnen profiteren van de unified approach, wordt de omzetgrens afhankelijk gemaakt van de omvang van de markt. Dit betekent dat de genoemde minimum omzetgrens voor ieder land apart wordt bepaald. Voor grotere landen wordt de omzetgrens hoger dan voor kleinere landen. Om de omvang van de markt van een land te bepalen zijn verschillende factoren denkbaar, bijvoorbeeld het bbp van een land. Deze factoren moeten nog worden ingevuld.

Voor consumer facing business wordt het primaire criterium voor nexus op basis van significante en duurzame activiteit ook een minimumomzetgrens. Het is echter niet de bedoeling van het IF dat de verkoop van tastbare consumentengoederen zonder enige verdere interactie met de afzetmarkt automatisch tot belastbare aanwezigheid leidt. Daarom zal worden onderzocht of, in aanvulling op een omzetgrens, andere factoren een rol kunnen spelen bij de invulling van het nieuwe nexusbegrip voor consumer facing businesses.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het nieuwe nexusbegrip negatieve gevolgen kan hebben voor het tegengaan van belastingontwijking en of het nieuwe nexusbegrip ertoe kan leiden dat een 'brievenbusfirma' eerder wordt gezien als een 'echt bedrijf'. De leden van de fractie van de SP vragen of het nieuwe nexusbegrip kan worden ontgaan met behulp van trustdiensten.

Het nexusbegrip uit de unified approach zal naar mijn verwachting geen negatieve invloed hebben op het tegengaan van belastingontwijking. De omzetrempel is niet bedoeld als kader om te beoordelen of een lichaam beschikt over voldoende substance voor de toepassing van antimisbruikbepalingen. De situatie die de leden van de fractie van GroenLinks beschrijven, waarin een 'brievenbusfirma' door het nexusbegrip sneller wordt beschouwd als een lichaam met voldoende substance, zal zich dus niet voordoen. Ook acht ik de kans klein dat gestructureerd kan worden op het wel of niet hebben van belastbare aanwezigheid op basis van het nexusbegrip uit de unified approach. Het begrip sluit primair aan bij de omzet die een bedrijf in een land behaalt. De afnemers die zorgen voor de omzet van een bedrijf zitten nu eenmaal in een bepaald land.

4. De voorgestelde regels over winsttoerekening

De leden van de fractie van de VVD vragen om een toelichting op de drie verschillende Pijler 1-voorstellen die op basis van het werkplan in IF-verband zijn besproken. Specifiek vragen deze leden waarom ervoor is gekozen om naar deze drie voorstellen te kijken en wat de verschillen tussen de voorstellen zijn wat betreft de manier waarop winst wordt toegerekend.

Na het verschijnen van het interim-rapport van het IF in maart 2018 is in IF-verband verder gediscussieerd over de door landen gesignaleerde problemen als gevolg van digitalisering en de mogelijke oplossingen daarvoor. Daarbij zijn door drie (groepen) landen in het IF voorstellen gedaan om regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening aan te passen. De drie voorstellen om deze regels aan te passen hebben ieder een eigen 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.

Daarnaast zijn er verschillen in de manier waarop winst wordt toegerekend. In voorstel (i) en (ii) zou het arm's-lengthbeginsel in belangrijke mate overeind blijven. Daarbij zou in voorstel (i) gericht een deel van de winst die verband houdt met veronderstelde waarde gecreëerd door gebruikers in sterk gedigitaliseerde bedrijfsmodellen worden toegerekend aan de landen van de gebruikers. In voorstel (ii) zou gericht een deel van de winst toerekenbaar aan met een lokale markt verbonden immateriële activa worden toegerekend aan de landen waarmee de immateriële activa verbonden zijn. In voorstel (iii) zou het arm's-lengthbeginsel worden losgelaten en de wereldwijde winst van internationaal opererende bedrijven op basis van een formule worden verdeeld.

Over geen van deze voorstellen kon als zodanig consensus worden bereikt met alle landen in het IF. De voorstellen vormden wel een goede basis voor verdere discussie. Daarom is in het werkplan afgesproken om de drie verschillende voorstellen op tafel te houden en te bezien of op basis van de gemeenschappelijke elementen van de verschillende voorstellen een gemeenschappelijke aanpak kan worden ontwikkeld. Dit heeft geleid tot de 'unified approach' die het IF zal gebruiken als basis voor de verdere discussies over Pijler 1.

De leden van de fractie van het SP vragen welke nieuwe winsttoerekeningsregels door middel van de unified approach worden geïntroduceerd. Er worden drie nieuwe winsttoerekeningsregels voorgesteld: "Bedrag A", "Bedrag B" en "Bedrag C". Ik merk daarbij op dat Bedrag A daarbij een echt nieuwe winsttoerekeningsregel betreft, terwijl Bedrag B en Bedrag C een verdere uitwerking zijn van het bestaande arm's-lengthbeginsel.

- Bedrag A: Dit is een nieuwe winsttoerekeningsregel op basis waarvan een deel van de totale winst van een multinational wordt toegerekend aan marktlanden. Dit werkt als volgt. Op basis van ficties wordt eerst een deel van de totale winst van een multinational als "routinewinst" aangemerkt. De winst die overblijft wordt verondersteld de restwinst van de multinational te zijn. Een deel van deze restwinst wordt op basis van omzet toegerekend aan marktlanden. Op basis van het Pijler 1-document en het nieuwe werkplan zal worden bezien in welke mate restwinst zal worden toegerekend aan marktjurisdicties en of voor de deze toerekening onderscheid dient te worden gemaakt tussen verschillende sectoren.
- Bedrag B: De beloning voor activiteiten in marktjurisdicties – en specifiek distributieactiviteiten – wordt net als nu vastgesteld op basis van het arm's-lengthbeginsel. Er zal echter 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: Belastingautoriteiten en belastingplichtigen houden de mogelijkheid te beargumenteren dat meer activiteiten worden verricht in een land dan de veronderstelde activiteiten waar Bedrag B op is gebaseerd en dat daarom meer winst moet worden toegerekend aan dat land dan Bedrag B. Daarbij wordt in het Pijler 1-document de noodzaak benadrukt om geschilbeslechtingsmechanismen te verbeteren.

De leden van de fractie van het CDA vragen of is afgesproken dat de technische invulling van de unified approach tot duidelijke grenzen moet leiden om mogelijke dubbele (niet-)belasting te voorkomen.

Doordat Bedrag A een nieuw systeem toepast bovenop het bestaande systeem (het arm's-lengthbeginsel) ontstaat zonder nadere regelgeving het risico op dubbele (niet-)belasting. Het uitgangspunt van de unified approach is echter dat geen dubbele belasting wordt gecreëerd. In het nieuwe werkplan is daarom aangegeven dat een van de kernvragen die nog beantwoord moet worden de wijze is waarop dubbele (niet-) belasting voorkomen zal worden. Bij de technische invulling van de unified approach zal hier daarom zeker aandacht aan besteed worden.

De leden van de fractie van het CDA vragen of ik de mening deel dat de verdeling van heffingsrechten over digitale of niet-tastbare goederen en diensten idealiter zoveel mogelijk aansluit bij de verdeling van heffingsrechten over fysieke goederen en diensten. Deze leden

merken op dat bij de verkoop van fysieke producten uit het buitenland altijd een winstmarge belast wordt in het land van verkoop, terwijl dit niet het geval is bij de verkoop van niet-fysieke (digitale) producten. Zij vragen in hoeverre de nieuwe winsttoerekeningsregels dit probleem oplossen. Ik merk daarbij allereerst op dat het onderliggende probleem in dit geval niet zozeer gelegen is in het verschil tussen fysieke producten en digitale producten, maar in de vraag of er fysieke aanwezigheid is in een land of niet. Indien sprake is van fysieke aanwezigheid (in de vorm van bijvoorbeeld een kantoor of verkooppersoneel) kunnen aan een land heffingsrechten worden toegerekend, terwijl dit zonder fysieke aanwezigheid momenteel niet het geval is. Dit geldt ook voor (afstands-)verkoop van fysieke producten. Daarbij ben ik het met de leden van de fractie van het CDA eens dat het voor digitale producten onder omstandigheden eenvoudiger kan zijn zonder fysieke aanwezigheid actief te zijn in een land dan voor fysieke producten. De nieuwe nexus- en winsttoerekeningsregels adresseren dit probleem. Ook indien geen sprake is van fysieke aanwezigheid, kunnen landen onder de nieuwe regels heffingsrechten toegekend krijgen. Dit zal het geval zijn indien een bedrijf significante en duurzame activiteiten heeft in een land, waarbij primair wordt gekeken naar een minimumomzetgrens. In dat geval zorgen de nieuwe winsttoerekeningsregels ervoor dat het land waar die verkopen worden gedaan belasting kan heffen.

Onder nieuwe winsttoerekeningsregels wordt bij het bepalen van Bedrag A eerst een veronderstelde "routinewinst" bepaald die toekomt aan landen waar de activiteiten plaatsvinden. De leden van de fractie van het CDA vragen wat bedoeld wordt met 'de landen waar de activiteiten plaatsvinden'. De gedachte achter de unified approach is dat de huidige winsttoerekeningsregels (het arm's-lengthbeginsel) voor routinewinsten naar behoren werken en dat deze regels daarom blijven gelden voor routinewinsten. De zinsnede 'waar de activiteiten plaatsvinden' moet daarom gelezen worden in de context van het arm's-lengthbeginsel. Dit betekent dat voor de toerekening van routinewinst wordt gekeken naar de plaats waar functies worden uitgeoefend, risico's worden gelopen en activa worden gebruikt. De nieuwe winsttoerekeningsregels zien enkel op (een deel van) de restwinst van een bedrijf.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het klopt dat als de multinational is gevestigd in hetzelfde land als waar alle activiteiten plaatsvinden, zowel de routinewinst als een deel van de veronderstelde restwinst aan dit land wordt toegerekend.

De nieuwe winsttoerekeningsregels zien op een deel van de (veronderstelde) restwinst van multinationals. Voor de routinewinst en het overige deel van de (veronderstelde) restwinst blijft het arm's-lengthbeginsel het uitgangspunt voor de verdeling van heffingsrechten. Onder het arm's-lengthbeginsel wordt gekeken naar de plaats waar functies worden uitgeoefend, risico's worden gelopen en activa worden gebruikt. Indien een multinational gevestigd is in een land waar ook alle functies worden uitgeoefend, risico's worden gelopen en activa worden gebruikt, zal de routinewinst en de restwinst aan dit land worden toegerekend. Onder de nieuwe winsttoerekeningsregels kan het zo zijn dat een deel van de restwinst aan andere landen wordt toegerekend. Dit kan het geval zijn indien de multinational in deze landen minimaal een bepaalde omzet behaald (eventueel aangevuld met andere factoren).

Onder Bedrag B van de unified approach wordt voorgesteld om voor de beloning voor marketing- en distributieactiviteiten uit te gaan van een vaste vergoeding op basis van veronderstelde minimumactiviteiten. De leden van de fractie van het CDA vragen of dit er niet toe leidt dat in sommige gevallen te veel wordt afgeweken van de werkelijkheid. Onder het arm's-lengthbeginsel leidt de vaststelling van de beloning voor marketing- en distributieactiviteiten in de praktijk tot veel discussies. Daarom wordt 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. Alhoewel dit ertoe kan leiden dat de beloning voor distributieactiviteiten afwijkt van de exacte beloning die onafhankelijke partijen zouden afspreken, is het wel de bedoeling dat de vaste vergoeding zo dicht mogelijk hierbij aansluit. Om daarvoor te zorgen zal worden onderzocht of de vaste vergoeding bijvoorbeeld kan worden vastgesteld op basis van derdenvergelijkingen en of de vaste vergoeding per industrie en/of regio moet variëren. Daarnaast biedt Bedrag C voor landen de mogelijkheid meer dan de vaste vergoeding van Bedrag B te belasten, indien in een land meer activiteiten plaatsvinden dan de veronderstelde minimumactiviteiten waarmee voor het vaststellen van Bedrag B rekening is gehouden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of met name ontwikkelingslanden veel belang hechten aan Bedrag B. Bedrag B betreft een vereenvoudiging van het arm's-lengthbeginsel. Onder het arm's-lengthbeginsel wordt de beloning van distributieactiviteiten vastgesteld op basis van "alle feiten en omstandigheden" van een specifiek geval. De vaststelling van deze beloning kan in de praktijk tot discussies leiden. Bedrag B stelt voor om in plaats van op basis van alle feiten en omstandigheden van een specifiek geval de beloning voor distributieactiviteiten te bepalen, uit te gaan van een vaste beloning voor veronderstelde minimumactiviteiten. Bedrag B moet daarmee gezien worden als poging om de toepassing van het arm's-lengthbeginsel voor distributieactiviteiten te vereenvoudigen. Ontwikkelingslanden hebben vaker dan ontwikkelde landen te maken met capaciteitsproblemen bij de uitvoering van belastingregels. Vereenvoudigingen in de toepassing van het arm's-lengthbeginsel – zoals Bedrag B – kunnen daarom inderdaad positief zijn in de uitvoering voor ontwikkelingslanden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het klopt dat er veel conflicten zijn tussen belastingbetalers en belastingdiensten over wat acceptabele winstmarges zijn voor distributieactiviteiten, omdat sommige multinationals belangrijke functies weghalen bij distributeurs waardoor de vergoeding voor dergelijke distributieactiviteiten onredelijk laag is.

Onder het arm's-lengthbeginsel worden belastingplichtigen beloond op basis van de functies die zij uitoefenen, de risico's die zij daarbij lopen en de activa die zij daarbij gebruiken. Multinationals kunnen er om verschillende redenen voor kiezen een deel van de distributieactiviteiten niet in het land van de distributeur uit te oefenen, maar bijvoorbeeld op het hoofdkantoor. In dat geval zal de beloning voor de distributeur lager zijn dan wanneer alle activiteiten door de distributeur zelf worden uitgeoefend. Een deel van de winst wordt dan aan het hoofdkantoor toegerekend. Deze winsttoerekening is een gevolg van het arm's-lengthbeginsel. In het huidige tijdperk wordt een toenemend aantal producten via een digitale verkoopomgeving verkocht, waardoor in een aantal gevallen geen fysieke distributieactiviteit plaatsvindt in het land waar de producten door afnemers gekocht worden. Er zijn landen die menen dat mede hierdoor te weinig belasting kan worden geheven in het land waar de afnemers van een multinational zich bevinden. Dergelijke (markt)landen kunnen geneigd zijn om binnen of buiten het arm's-lengthbeginsel op zoek te gaan naar argumenten om meer winst te kunnen belasten, omdat zij menen dat door het ontbreken van bepaalde activiteiten er relatief weinig winst te belasten is, terwijl er wel sprake is van substantiële economische activiteit. Dit kan leiden tot discussies over de juiste beloning voor distributieactiviteiten. De veranderende (digitale) economie is aanleiding voor een discussie over de verdeling van de heffingsrechten. Ik vind het daarom goed dat in het IF wordt gekeken of consensus kan worden bereikt om op een gecoördineerde wijze onder voorwaarden meer heffingsrechten te geven aan marktlanden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoeveel conflicten de Belastingdienst heeft over de winsttoerekening aan distributieactiviteiten. Ook vragen deze leden hoe het aantal conflicten over distributieactiviteiten zich verhoudt tot het totale aantal conflicten en conflicten over andere bedrijfsactiviteiten.

De Belastingdienst is jaarlijks in een substantieel aantal zaken verwickeld in een discussie over de winsttoerekening aan activiteiten die met distributie te maken hebben. Distributie is een activiteit die tot uiting komt in een variatie aan functionele verschijningsvormen. Elke verschijningsvorm heeft zijn consequentie voor de toerekening van winst aan het land waarbinnen de distributieactiviteit wordt uitgevoerd. Discussies kunnen uitmonden in een conflict met een belastingplichtige dan wel met een ander land. Een discussie over distributieactiviteiten gaat vaak gepaard met discussies over andere activiteiten. Hierdoor is het niet mogelijk aan te geven hoeveel discussies de Nederlandse Belastingdienst de afgelopen jaren heeft gehad over de winsttoerekening aan distributieactiviteiten. Wel kan ik het volgende aangeven. Ingeval van een conflict tussen de Belastingdienst en een belastingplichtige kan dit resulteren in een gerechtelijke procedure. De Belastingdienst is in de afgelopen jaren slechts in een incidenteel geval betrokken in een gerechtelijke procedure die ziet op distributieactiviteiten. Ingeval van een conflict met een ander land wordt getracht een oplossing voor het conflict te vinden in een overlegprocedure met het andere land. Het aantal discussies over distributieactiviteiten fluctueert van jaar tot jaar. Momenteel gaat ongeveer een kwart van de overlegprocedures over verrekenprijzen over distributieactiviteiten.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het klopt dat bij productieactiviteiten soms slechts marginale winsten worden toegekend aan ontwikkelingslanden, omdat belangrijke functies behorend bij de activiteit voor rekening komen van een zusterbedrijf in een ander land dan het ontwikkelingsland.

Voor productieactiviteiten geldt net als voor distributieactiviteiten dat deze worden beloond op basis van de functies die vennootschappen uitoefenen, de risico's die zij daarbij lopen en de activa die zij daarbij gebruiken. Dit betekent dat indien een deel van de productiefuncties door een zustervenootschap in een ander land wordt uitgeoefend, de beloning in het productieland zelf lager is dan wanneer alle productiefuncties lokaal (in het ontwikkelingsland) worden uitgeoefend. Het is daarbij niet voldoende dat de belangrijke activiteiten enkel voor rekening komen van de zustervenootschap. Bij de zustervenootschap moet ook de vereiste relevante functionaliteit aanwezig zijn om de activiteiten uit te oefenen en de relevante risico's te beheersen. In dat geval zal inderdaad een deel van de winst worden toegerekend aan de zustervenootschap. Hoe groot dat deel is moet van geval tot geval worden beoordeeld.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de reikwijdte van Bedrag B los staat van de reikwijdte van Bedrag A. De reikwijdte van Bedrag B staat inderdaad los van de reikwijdte van Bedrag A. Bedrag B is bedoeld als nadere invulling van het bestaande arm's-lengthbeginsel. Bedrag A betreft een aanvulling op het arm's-lengthbeginsel dat alleen van toepassing is op bedrijven die binnen de reikwijdte van de unified approach vallen. Indien voor Bedrag A bepaalde sectoren worden uitgesloten, betekent dit dus niet dat deze sectoren ook voor de toepassing van Bedrag B zijn uitgesloten. De reikwijdte van Bedrag B kan daarmee breder zijn dan de reikwijdte van Bedrag A.

De leden van de fractie van het SP vragen of het nieuwe heffingsrecht ertoe leidt dat belastingdiensten kunnen gaan heffen bij bedrijven die niet in hun land zijn gevestigd. Deze leden vragen daarbij hoe dit concreet in zijn werk gaat.

Onder het huidige internationale winstbelastingstelsel hangt het heffingsrecht van een land af van de vraag of een multinational fysieke aanwezigheid heeft in dat land. Pijler 1 stelt voor dit uitgangspunt te wijzigen. Er moet een nieuw nexusbegrip komen met als doel onder omstandigheden ook heffingsrecht te geven aan landen waar de afnemer zich bevindt indien er geen sprake is van fysieke aanwezigheid van het bedrijf. Nederland zal daarmee in bepaalde gevallen daadwerkelijk het recht krijgen om belasting te heffen van bedrijven die geen fysieke aanwezigheid hebben in Nederland. Hoe dit heffingsrecht geëffectueerd kan worden en wie de belasting moet gaan betalen, gaan de technische experts bij de OESO en het IF de komende tijd onderzoeken. Hierbij zal een afweging worden gemaakt tussen uitvoerbaarheid en administratieve lasten aan de ene kant en het veiligstellen dat bedrijven de nieuwe regels juist naleven aan de andere kant.

De leden van de fractie van de SP vragen of de unified approach scherper kan worden geformuleerd om te bereiken dat alle multinationals hun eerlijke deel betalen. Onder Pijler 1 wordt gewerkt aan maatregelen om te komen tot een nieuwe wijze van winstverdeling tussen landen die past bij de gedigitaliseerde economie. De unified approach is hiervoor een voorstel. De voorstellen onder Pijler 1 moeten in samenhang worden gezien met de voorstellen die besproken worden onder Pijler 2. Onder Pijler 2 wordt gewerkt aan maatregelen om te waarborgen dat internationaal opererende onderneming altijd ten minste aan een minimumniveau van belastingheffing zijn onderworpen.

De leden van de fractie van D66 vragen wat wordt bedoeld met 'juridisch bindende en effectieve mechanismen voor geschilbeslechting'. Daarbij vragen deze leden hoe dit zich verhoudt tot de beroepskamer van de Wereldhandelsorganisatie en hoe haalbaar ik een dergelijk systeem acht.

Over de toepassing van regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening kunnen geschillen tussen landen ontstaan, bijvoorbeeld omdat verschillende landen menen recht te hebben om belasting te heffen over hetzelfde deel van de winst van een internationaal opererende onderneming. Het is van belang dat eventuele geschillen hierover op een effectieve manier kunnen worden beslecht. Daarom wordt voorgesteld om afspraken over geschilbeslechting onderdeel te laten zijn van een oplossing op basis van de unified approach. Voorbeelden van mechanismen om geschillen te beslechten zijn de onderlinge overlegprocedure en arbitrage. Met juridisch bindend wordt bedoeld dat landen geboden zijn om in bepaalde gevallen toegang tot het

geschilbeslechtsmechanisme toe te staan en uitvoering te geven aan de uitkomst van de geschilbeslechtsprocedure. De beroepskamer van de Wereldhandelsorganisatie speelt geen rol bij de gangbare manieren van fiscale geschilbeslechting met betrekking tot specifieke belastingplichtigen.

De precieze manier waarop een mechanisme van effectieve geschilbeslechting in het kader van de unified approach kan worden vormgegeven moet in IF-verband verder worden besproken. Bepaalde landen, veelal opkomende economieën en ontwikkelingslanden, zijn doorgaans terughoudend met het afspreken van bindende arbitrage. De uitdaging voor het IF wordt om een methode van geschilbeslechting te vinden waar ook deze landen zich in kunnen vinden, terwijl de methode voldoende zekerheid biedt aan belanghebbenden.

5. De gevolgen van de voorstellen

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe groot de verliezen zullen zijn van de vennootschapsbelastinggrondslag voor zogenaamde 'investment-hubs'. Daarnaast vragen deze leden of Nederland zelf ook een impact assessment maakt om de bredere gevolgen van het OESO-voorstel in kaart te brengen. Ook de leden van de fractie van de SP vragen naar de te verwachten gevolgen voor Nederland. De leden van de fractie van het CDA vragen ook of er een impactanalyse voor Nederland uitgevoerd zal worden zodra de maatregelen voldoende duidelijk zijn. Daarnaast vragen de leden van de fractie van GroenLinks wanneer de regering meer verwacht te weten over concrete gevolgen per land.

Door de OESO is in een eerder stadium een eerste impactanalyse gemaakt over de gevolgen van de voorstellen voor verschillende groepen landen. Hierover is uw Kamer geïnformeerd in de brief van 10 oktober 2019. Nederland is in deze eerste impactanalyse door de OESO meegenomen als één van de investment-hubs, de landen waarvan de inkomende buitenlandse directe investeringen meer dan 150% van het bbp bedragen. Voor deze groep als geheel volgt er uit de eerste, voorlopige onderzoeksresultaten dat de opbrengsten van de vennootschapsbelasting als gevolg van Pijler 1 zullen dalen. Deze groep en de effecten op de verschillende landen zijn echter zeer divers, het is daarom niet gezegd dat specifiek voor Nederland ook een verlies in opbrengsten wordt verwacht. Door de OESO is inmiddels aangegeven dat zij van plan zijn om verdere details over de uitkomsten van de eerste impactanalyse voor verschillende groepen landen op 13 februari aanstaande te publiceren.

Het IF heeft het OESO-secretariaat opgeroepen om te blijven werken aan een meer gedetailleerde impactanalyse en dit voor eind maart 2020 af te ronden. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat er op dit moment nog veel keuzerichtingen in de voorstellen zijn. Nederland en andere landen zijn daarbij nog in gesprek met de OESO over welke aannames en welke data het beste gebruikt kunnen worden om tot betrouwbare resultaten te komen. Ook is de OESO nog bezig om (o.a. op basis van bilaterale gesprekken met landen) de gebruikte data en de modellen te verbeteren om de gevolgen in kaart te brengen. Ditzelfde geldt voor het werk van de Europese Commissie. Hierdoor is nog niet te zeggen wat de exacte effecten zijn voor de Nederlandse belastingopbrengsten. De effecten kunnen – afhankelijk van de keuzerichtingen en de gebruikte data – zowel positief als negatief zijn. Wanneer de onzekerheden rondom de voorstellen en de verschillende databronnen weggenomen zijn, zal Nederland ook eigen inschattingen maken over de impact van de voorstellen.

De leden van de fractie van GroenLinks lezen dat Pijler 1 voor een lichte stijging van de wereldwijde vennootschapsbelastingopbrengst zal zorgen en Pijler 2 voor een significante stijging. Deze leden vragen of dit nader kan worden onderbouwd en of een indicatie van de bedragen gegeven kan worden. De leden van de fractie van de SP vragen of de nieuwe regels voor het toedelen van winsten tot grote effecten zullen leiden.

Zoals hiervoor aangegeven, zal de OESO op 13 februari aanstaande verdere details over de uitkomsten van de eerste impactanalyse voor verschillende groepen landen publiek maken. Daarmee zullen de totale gevolgen van de maatregelen en de gevolgen voor verschillende groepen landen naar verwachting iets duidelijker worden. Meer in algemene zin geldt dat onder het voorgestelde systeem van Pijler 2 landen kunnen bijheffen wanneer winsten onder een bepaald minimumniveau belast zijn. Dit zal wereldwijd naar verwachting leiden tot een gelijke of hogere winstbelasting. Voor individuele landen zijn de gedragseffecten echter van belang. Allereerst is het de vraag of bedrijven met winsten in laagbelastende jurisdicties deze zullen verplaatsen als het

voordeel van het laagbelastende land verval. Een tweede effect is de reactie van individuele landen op het minimumtarief: de vraag is of alle landen zich bewegen naar het minimumtarief of alleen degenen die momenteel een lager tarief hebben. De OESO heeft expliciet aangegeven momenteel nog geen rekening te kunnen houden met deze gedragseffecten, er wordt momenteel nagedacht over hoe deze gemodelleerd kunnen worden. Voor Pijler 1 geldt dat de budgettaire effecten lastiger zijn te voorspellen, omdat deze afhangen van waar overwinsten (residual profit) zich momenteel bevinden en in welke mate deze al belast worden door landen. Er is geen kwalitatief betrouwbare dataset die alle winsten van multinationals per land bevat. De OESO beroept zich op verschillende databronnen, maar als het gaat om landen-specifieke resultaten is het nog de vraag in hoeverre deze databronnen representatief zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke mate van verschuiving van heffingsrechten naar marktlanden ik gerechtvaardigd vind. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ik bereid ben heffingsrechten op te geven indien dit betekent dat ontwikkelingslanden meer belasting kunnen gaan heffen. Ook de leden van de fractie van D66 vragen naar de effecten van de Pijler 1-maatregelen op ontwikkelingslanden. Zij vragen in dat kader specifiek hoe ik de suggestie beoordeel om werkgelegenheid als factor mee te nemen bij de toerekening van winsten. Ook vragen deze leden hoe ik tegenover de oproep tot meer transparantie van de OESO met betrekking tot country-by-country data sta, zodat belanghebbenden ook zelf een impact-analyse kunnen maken.

De unified approach zal voor winsten van bedrijven die binnen de reikwijdte van de unified approach vallen, leiden tot een verschuiving van heffingsrechten naar afzetlanden. Er kunnen goede redenen zijn om in een modern internationaal belastingstelsel winst toe te rekenen aan marktlanden, zonder dat een bedrijf daar noodzakelijkerwijs fysiek aanwezig is. Over de mate waarin het redelijk is om winst toe te rekenen aan marktlanden moet nog verder worden gesproken. Daarbij moet in de verdere discussies ook rekening worden gehouden met de belangen van verschillende groepen landen, waaronder ontwikkelingslanden. Het verschuiven van winsten naar een specifieke groep landen is voor mij echter geen doel op zich, het gaat mij primair om het moderniseren van het internationale winstbelastingstelsel. Ik kan op dit moment nog niet exact aangeven welke mate van verschuiving van heffingsrechten ik wel of niet gerechtvaardigd vind.

Wat betreft de suggestie om ook werkgelegenheid als factor mee te nemen bij de toerekening van winst geldt dat Nederland in beginsel open in de discussie staat. Als landen dit voorstel doen bij de verdere uitwerking, is Nederland bereid hier goed inhoudelijk naar te kijken. In eerste instantie lijkt een dergelijke uitwerking echter niet direct voor de hand te liggen. Achtergrond van het project is juist mede dat bedrijven ook actief kunnen zijn in landen waar ze geen fysieke aanwezigheid (door middel van werknemers) hebben. Tenslotte werkt Nederland samen met de OESO aan mogelijkheden om geaggregeerde en geanonimiseerde statistieken op basis van de country-by-countryrapporten te publiceren. Dit is een nieuw proces voor zowel bedrijven als overheden, waarbij voorkomen moet worden dat onjuiste gegevens gepubliceerd worden of gegevens die herleidbaar zijn tot individuele belastingplichtigen.

De leden van de fractie van de SP vragen of de OESO-voorstellen een enorme ommezwaai betekenen in het internationale belastingstelsel ten opzichte van de huidige situatie. De voorstellen die nu op tafel liggen bij de OESO raken aan fundamentele uitgangspunten van het internationale belastingstelsel: de verdeling van heffingsrechten tussen landen, het concept van de vaste inrichting en de toepassing van het arm's-lengthbeginsel. Deze uitgangspunten, die al sinds de jaren '20 van de vorige eeuw de basis vormen van het internationale belastingstelsel, staan nu ter discussie. Daarnaast wordt in Pijler 2 nagedacht over niet eerder vertoende coördinatie tussen landen over de hele wereld.

De leden van de fractie van de SP vragen wat dit betekent voor de rest van het stelsel. De OESO-voorstellen proberen in te grijpen daar waar het nodig is. Onder de unified approach worden nieuwe winsttoerekeningsregels voorgesteld voor een deel van de winst van multinationals. Daar waar de huidige winsttoerekeningsregels naar behoren werken, worden deze zoveel mogelijk in stand gelaten. Onder Pijler 2 wordt gezocht naar manieren om te waarborgen dat multinationals in ieder geval aan een minimumniveau aan belastingheffing worden onderworpen, terwijl landen autonoom blijven om hun eigen belastingstelsel en hun eigen belastingtarief in te richten. Waar mogelijk, wordt de rest van het stelsel dus zoveel mogelijk in stand gelaten.

De leden van de fractie van de SP vragen of de omzet van multinationals werkelijk geraakt wordt door de nieuwe maatregelen. Het is niet de bedoeling van de nieuwe winsttoerekeningsregels van Pijler 1 de omzet van multinationals te raken. Wel moeten de nieuwe regels leiden tot een verschuiving van heffingsrechten over de winst van multinationals. Indien een multinational onder de huidige regels veel winst realiseert in een relatief laagbelastend land, terwijl het weinig afnemers heeft in dat land, kunnen de nieuwe regels ertoe leiden dat de belastingdruk van die multinational daadwerkelijk geraakt wordt. Ook Pijler 2 kan ertoe leiden dat de belastingdruk van een multinational daadwerkelijk geraakt wordt. Dit zal het geval zijn indien de winst van die multinational niet tenminste aan een minimumniveau van belastingheffing onderworpen.

De leden van de fractie van de SP vragen of ik kan verklaren dat de belastinggrondslag van multinationals in Nederland door toepassing van de nieuwe regels kan verminderen, wanneer deze multinationals relatief veel omzet in het buitenland behalen. Dit kan ik als volgt toelichten. Onder de huidige winsttoerekeningsregels worden heffingsrechten toegekend aan de locaties waar een multinational haar activiteiten verricht (waar zij functies verricht, risico's loopt en activa gebruikt). Indien een multinational een groot deel van haar belangrijke activiteiten in Nederland verricht, zal een groot deel van haar winst in Nederland belastbaar zijn. Onder Bedrag A van de Unified Approach worden heffingsrechten over een deel van de winst van bedrijven verschoven naar landen op basis van een verdeelsleutel, bijvoorbeeld omzet. Indien de Nederlandse multinational een groot deel van haar omzet buiten Nederland behaalt, zou dit ertoe kunnen leiden dat een deel van de winst die onder de huidige regels in Nederland belastbaar is, onder nieuwe regels in een ander land belastbaar is. Omgekeerd geldt ook dat bedrijven die relatief weinig activiteiten in Nederland verrichten, maar hier wel veel omzet genereren, hun belastbare winst in Nederland zullen zien toenemen. Dit geldt ook voor bedrijven die een groot deel van hun winst in relatief laagbelastende landen laten vallen waar zij weinig of geen omzet genereren. Indien dergelijke bedrijven veel omzet in Nederland genereren, zal een deel van de heffingsrechten verschuiven van het laagbelastende land naar Nederland.

6. Overige vragen

De leden van de fractie van de SP vragen of er in de OESO-voorstellen sprake is van een gecoördineerde vorm van minimale effectieve belastingtarieven op de winst die multinationals in verschillende landen boeken. Deze leden vragen hoe wordt bekeken wat het effectieve tarief is waaraan een bedrijf onderworpen is.

Pijler 2 van het OESO-project betreft maatregelen die als doel hebben om een minimumniveau van belastingheffing bij multinationals te waarborgen. Daartoe worden maatregelen onderzocht die andere landen in staat stellen belasting bij te heffen indien de winst van een multinational niet effectief tegen in ieder geval een minimumtarief belast zijn. Het effectieve tarief waaraan een bedrijf is onderworpen wordt berekend door de door dat bedrijf betaalde belasting af te zetten tegen een bepaalde grondslag. Het bepalen van de grondslag is zeer complex. De regels hiervoor verschillen per land. In het IF wordt gezocht naar manieren waarop de grondslag op een vereenvoudigde manier kan worden vastgesteld. Het consultatiedocument geeft het gebruik van financiële verslaggevingsregels hiervoor als optie. Daarbij zal onder andere nagedacht moeten worden over welke verslaggevingsregels worden gebruikt en welke aanpassingen op deze grondslag nodig zijn om deze geschikt te maken voor fiscale doeleinden.

De leden van de fractie van de SP vragen of de OESO met deze voorstellen de contouren schetst van een nieuwe methode om te bepalen welk deel van haar winst een multinational dan precies in Nederland maakt. Deze leden vragen of deze contouren bedrijven niet toch weer helpt sluiptwegen te vinden om hun winsten af te romen en hoe dit kan worden vermeden.

De OESO doet voorstellen om de manier waarop de winst van een multinational wordt verdeeld over de landen waar die multinational economisch actief is te veranderen. De voorstellen komen er kort gezegd op neer dat ten eerste ook winst kan worden toegerekend aan landen waar een multinational geen fysieke aanwezigheid heeft en ten tweede dat een (extra) deel van de winst wordt toegerekend aan de landen waar de afnemers van die multinational zich bevinden. Deze nieuwe winsttoerekeningsregels zijn naar hun aard minder gevoelig voor manipulatie, omdat de locatie van de afnemers van een multinational relatief lastig te beïnvloeden is. Daarnaast kan Pijler 2 van het OESO-project fungeren als een soort vangnet om te voorkomen dat multinationals op zoek gaan naar een onredelijk laag tarief. Onder Pijler 2 worden maatregelen onderzocht die als doel hebben om een minimumniveau van belastingheffing bij multinationals te waarborgen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre in het werk van de OESO en het IF is geconcludeerd dat sterk gedigitaliseerde bedrijven in een unieke positie verkeren. Deze leden verwijzen daarbij naar specifieke kenmerken en vragen daar een reactie op. Ook vragen deze leden waar met betrekking tot de positie van sterk gedigitaliseerde bedrijven in OESO- en IF-verband geen overeenstemming over kon worden bereikt.

In het BEPS-project is in 2015 geconcludeerd 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. 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.

In aanloop naar publicatie van het interimrapport in 2018 is verder gekeken naar de digitalisering van de economie. In dit kader is ook in detail gekeken naar bepaalde sterk gedigitaliseerde bedrijfsmodellen. In het interimrapport uit 2018 wordt beschreven dat er kenmerken te onderkennen zijn die veel sterk gedigitaliseerde bedrijfsmodellen met elkaar gemeen hebben. Specifiek noemt het interimrapport de mogelijkheid om sterk actief te zijn op een markt zonder daar fysiek aanwezig te zijn, het belang van immateriële activa, en het belang van data, gebruikersparticipatie en netwerkeffecten. De landen binnen het IF waren het echter niet met elkaar eens over de vraag in hoeverre deze kenmerken uniek zijn voor sterk gedigitaliseerde bedrijfsmodellen en de vraag in hoeverre deze kenmerken te koppelen zijn aan waardecreatie in sterk gedigitaliseerde bedrijfsmodellen. Daarom is in het interimrapport geconcludeerd dat verder werk nodig is om tot een wereldwijde oplossing voor de uitdagingen van digitalisering van de economie te komen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen mijn mening over vermeende monopolieposities van bepaalde partijen in de digitale economie. Deze vraagt reikt verder dan de voorstellen in Pijler 1 en Pijler 2. Het is in dit kader niet aan mij om te bepalen of bepaalde partijen een monopoliepositie hebben.