

De vaste commissie voor Financiën heeft op 11 december 2019 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd over de brief van mijn ambtsvoorganger van 14 november 2019 'Naar internationale afspraken om een minimumniveau van winstbelasting te waarborgen'.¹ Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de Partij voor de Dieren en 50Plus 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 proces in het Inclusive Framework (IF);
2. Implementatie van afspraken in het IF en de mogelijke rol van de EU;
3. Vormgeving Pijler 2-maatregelen;
4. Verenigbaarheid Pijler 2 met Unierecht;
5. Gevolgen / impactanalyse;
6. Overige vragen.

De vragen van de leden van de fractie van D66 die betrekking hebben op Pijler 1 van het project heb ik omwille van de overzichtelijkheid meegenomen in de beantwoording van de vragen die zijn voorgelegd over de brief van mijn ambtsvoorganger van 10 oktober 2019.²

1. Het proces in het Inclusive Framework (IF)

De leden van de fractie van de SP wijzen op de appreciatie in de brief van 14 november jl, waarin mijn ambtsvoorganger heeft aangegeven dat het IF – met op dit moment 137 lidstaten – het juiste samenwerkingsverband is om tot wereldwijde afspraken te komen. Deze leden vragen mij of de Verenigde Naties, waarvan op dit moment 193 landen volwaardig lid zijn, niet een nog beter samenwerkingsverband zou zijn. Het klopt dat op dit moment meer landen lid zijn van de Verenigde Naties dan van het IF. Desalniettemin acht ik het IF momenteel een geschikter samenwerkingsverband om verder te werken aan oplossingen voor de uitdagingen van digitalisering van de economie op het terrein van internationale belastingheffing. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het IF kennen goed georganiseerde, gespecialiseerde (technische) werkgroepen met voldoende (ondersteunende) capaciteit om dit project op korte termijn verder te brengen. De Verenigde Naties kennen op het gebied van internationale belastingheffing geen vergelijkbare opzet en capaciteit. Overigens zijn de Verenigde Naties – vertegenwoordigd door hun 'Tax Expert Committee' – wel als waarnemende organisatie bij het IF aangesloten.

De leden van de fractie van D66 vragen naar een toelichting op de deelname van ontwikkelingslanden aan het IF. Daarbij vragen deze leden specifiek of er ontwikkelingslanden zijn die willen toetreden tot het IF. Ook vragen zij welke bezwaren ontwikkelingslanden kunnen hebben tegen deelname aan het IF.

Voor de inventarisatie van en rapportage over de implementatie van de BEPS-maatregelen is het IF opgericht. Momenteel zijn 137 landen aangesloten, waaronder een groot aantal ontwikkelingslanden. Op de website van de OESO wordt een actuele lijst gepubliceerd van landen die lid zijn van het IF.³ Op basis van deze lijst zijn de volgende ontwikkelingslanden⁴ lid van het IF: Angola, Armenië, Benin, Burkina Faso, Congo, Democratische Republiek Congo, Djibouti, Egypte, Eswatini, Georgië, Haïti, Honduras, India, Indonesië, Ivoorkust, Jordanië, Kaapverdië, Kameroen, Kenia, Liberia, Marokko, Mongolië, Nigeria, Oekraïne, Pakistan, Papua Nieuw-Guinea, Senegal, Sierra Leone, Sri Lanka, Tunesië, Vietnam en Zambia. Daarnaast kent het IF een aantal

¹ Kamerstukken II 2019/20, 32 140, nr. 63

² Kamerstukken II 2019/20, 32 140, nr. 60.

³ <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>.

⁴ Als ontwikkelingslanden zijn genoemd de landen die zijn opgenomen in de door het Development Assistance Committee van de OESO meest recent vastgestelde 'List of Recipients of Official Development Assistance', met uitzondering van de daarin opgenomen hoge middeninkomenslanden. Te raadplegen via: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2020-flows.pdf>.

organisaties die als waarnemende organisaties bij het IF zijn aangesloten. Hierbij zijn ook regionale organisaties die mede ontwikkelingslanden vertegenwoordigen, zoals het 'African Tax Administration Forum' en het 'Centro Interamericano de Administraciones Tributarias'. Hoewel ontwikkelingslanden gebaat zijn bij het beschermen van hun belastinggrondslag, zijn niet alle ontwikkelingslanden op dit moment bij het IF aangesloten. De exacte reden daarvoor is mij niet bekend. Bovendien kunnen de redenen per ontwikkelingsland ook verschillend zijn. Een mogelijke verklaring zou bijvoorbeeld besloten kunnen liggen in een relatief beperktere deelname in het internationale handelsverkeer. Daarnaast kunnen ontwikkelingslanden nog voornemens zijn zich aan te sluiten bij het IF (momenteel is niet bekend om welke ontwikkelingslanden dat gaat). Verder kan het al hebben van antimisbruikbepalingen in nationale wetgeving of een andere prioritering een rol spelen bij het (nog) niet aansluiten bij het IF.

De leden van de fracties van D66 en de SP vragen naar een verdere duiding van de groep landen waarmee overeenstemming moet worden bereikt. Specifiek wordt door de leden van deze fracties gevraagd of alle lidstaten van het IF met de voorstellen moeten instemmen, of dat het ook denkbaar is dat afspraken worden gemaakt met een beperktere groep landen. Daarbij vragen zij of afspraken met een beperktere groep landen risico's met zich meebrengen.

Afspraken kunnen in het IF in verschillende vormen worden gemaakt. Het meest vergaand zijn afspraken in de vorm van minimumstandaarden. Dit zijn minimumafspraken waaraan alle landen van het IF zich binden. Het kan ook zo zijn dat een deel van de landen zich uiteindelijk (nog) niet wil committeren en dat afspraken in een andere vorm worden gemaakt. Over de precieze vorm van de afspraken zal in een later stadium nog concreet moeten worden gesproken. Momenteel richt het werk in het IF zich met name op het vinden van een zo breed mogelijk gedragen inhoudelijke overeenstemming. Deze volgorde vind ik begrijpelijk. De discussies raken aan de fundamentele van het internationale belastingsysteem. Het kan voor landen daarom lastig zijn 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 hoogstwaarschijnlijk eenvoudiger en sneller worden gevoerd.

Het doel van het werk in IF-verband is het vinden van wereldwijde oplossingen voor de uitdagingen op belastinggebied die de digitalisering van de economie meebrengt. Om tot wereldwijde oplossingen te komen, is het van belang dat voldoende landen zich aan de afspraken willen binden. Het is echter niet strikt noodzakelijk dat met alle landen van het IF minimumstandaarden worden overeengekomen. Als met voldoende landen overeenstemming wordt bereikt, kunnen afspraken ook voldoende effectief zijn en een wereldwijde impact hebben. Specifiek met betrekking tot Pijler 2 geldt bijvoorbeeld dat een samenstel van maatregelen (een income inclusion rule, undertaxed payments rule, switch-over clause en subject to tax rule) wordt voorgesteld. Als dit samenstel van voorgestelde maatregelen wordt overeengekomen, kan niet zonder meer aan de werking van de maatregelen worden ontsnapt door gebruik te maken van vennootschappen die gevestigd zijn in landen die zich niet aan de IF-afspraken hebben gecommitteerd.

De leden van de fractie van D66 vragen of Pijler 1 en Pijler 2 enkel als pakket kunnen worden aangenomen of dat het ook mogelijk is dat Pijler 1 of Pijler 2 afzonderlijk wordt aangenomen. In het werkplan is door het IF afgesproken dat maatregelen op basis van beide pijlers gelijktijdig worden onderzocht en uitgewerkt. Daarbij is in het werkplan opgemerkt dat, hoewel beide pijlers zien op verschillende geconstateerde problemen, zij een zekere overlap kennen en elkaar kunnen versterken.⁵ Het uitgangspunt is dat wordt gezocht naar consensus over een oplossing op basis van beide pijlers. Als uiteindelijk echter blijkt dat over één van de twee pijlers geen consensus kan worden bereikt, terwijl wel consensus bestaat over de andere pijler, is er geen formele belemmering voor het IF om afspraken te maken over een oplossing op basis van één pijler.

De leden van de fractie van de SP geven aan dat zij het van belang vinden dat in het traject om te komen tot op consensus gebaseerde wereldwijde oplossingen de opvattingen van de wetenschap, het maatschappelijk middenveld en bedrijven worden meegewogen, maar constateren dat in internationale overlegorganen het zwaartepunt vaak bij de opvattingen van het bedrijfsleven komt te liggen. Zij vragen hoe de verhouding was tussen de genoemde groepen bij de inbreng op de publieke consultatie en wat er is gedaan om hier balans in aan te brengen.

⁵ 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.

Op de publieke consultatie over Pijler 2 zijn door het IF meer dan 180 schriftelijke reacties ontvangen. Alle ontvangen schriftelijke reacties zijn openbaar.⁶ Daarnaast is door het IF op 9 december jl. een openbare vergadering gehouden, waar geïnteresseerden hun opvattingen nader hebben kunnen toelichten. Tijdens de openbare vergadering is de discussie over de verschillende geconsulteerde onderwerpen steeds ingeleid door een panel. De samenstelling van de panels was zo dat in ieder panel vertegenwoordigers uit verschillende groepen zaten.⁷ Op deze manier is getracht te waarborgen dat de perspectieven van verschillende groepen bij ieder onderwerp voldoende aan het licht kwamen.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er is gekozen voor het tegelijkertijd onderzoeken en uitwerken van twee pijlers. Uit het interimrapport van het IF van maart 2018 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. In navolging hiervan hebben verschillende landen suggesties gedaan over hoe vooruitgang kon worden geboekt richting het doel van een op consensus gebaseerde oplossing. Sommige voorstellen richtten zich op de verdeling van heffingsrechten, terwijl andere voorstellen zich meer richtten op resterende BEPS-problematiek (onder meer voor winsten gerelateerd aan immateriële activa, zoals patenten en merkrechten). Het IF heeft daarom afgesproken om deze voorstellen verder uit te werken, zonder zich bij voorbaat aan de uitkomsten te committeren. De voorstellen zijn daartoe ingedeeld in twee groepen, die de basis vormden voor de twee pijlers die nu worden uitgewerkt. Alhoewel beide pijlers verschillende problemen trachten te adresseren, kunnen de oplossingen voor deze problemen elkaars effect versterken. Het IF heeft daarom besloten dat beide pijlers tegelijkertijd zullen worden onderzocht.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom bij de publieke consultatie over Pijler 2 specifiek input is gevraagd op drie vraagstukken: de manier waarop het effectieve tarief kan worden berekend, de mate waarin hoogbelaste en laagbelaste inkomsten kunnen worden gemengd, en de wenselijkheid van drempels en uitzonderingen. Deze leden vragen daarbij hoe deze input volgens de OESO bijdraagt aan besluitvorming.

Het werk dat in IF-verband op basis van de twee pijlers wordt gedaan, raakt aan de fundamentele van het internationale winstbelastingstelsel. De lidstaten van het IF vinden het daarom van belang om de inbreng van verschillende groepen belanghebbenden mee te nemen. Voor Pijler 2 is ervoor gekozen om in deze fase te concentreren op de drie genoemde vraagstukken. Dit zijn vraagstukken die (mede) de kern vormen voor de verdere invulling van de mogelijke Pijler 2-maatregelen. De door middel van de publieke consultatie verkregen input kan het IF en de verschillende technische werkgroepen helpen om een weloverwogen verdere invulling te geven aan de voorstellen voor Pijler 2-maatregelen.

De leden van de fractie van D66 vragen of ik verwacht dat het haalbaar is om in 2020 in OESO-verband overeenstemming te bereiken. Deze leden wijzen in dit kader op posities van IF-lidstaten die op dit moment uiteen lijken te liggen. Ook wijzen zij op een briefwisseling tussen de minister van Financiën van de Verenigde Staten en de secretaris-generaal van de OESO en vragen zij hoe ik deze briefwisseling beoordeel.⁸ Daarbij vragen zij welke rol Nederland speelt bij het verenigen van verschillende posities van lidstaten.

De discussies die op dit moment in IF-verband worden gevoerd zijn ingewikkeld en raken aan de fundamentele van het internationale winstbelastingstelsel. Het zal daarom niet eenvoudig zijn om met een brede groep landen overeenstemming te bereiken over oplossingen. De verschillende posities die zijn beschreven in het interim-rapport en het werkplan laten zien dat groepen landen met verschillende uitgangspunten de discussies zijn ingegaan. De briefwisseling tussen de

⁶ De schriftelijke reacties op de publieke consultaties zijn te raadplegen via: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-global-anti-base-erosion-globe-proposal-under-pillar-two.htm>.

⁷ Voor een overzicht van de samenstelling van de panels verwijs ik naar de agenda voor de openbare vergadering. De agenda is te raadplegen via: <https://www.oecd.org/tax/beps/agenda-public-consultation-meeting-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two-9-december-2019.pdf>.

⁸ <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>

minister van Financiën van de Verenigde Staten van Amerika en de secretaris-generaal van de OESO laat zien dat het niet vanzelfsprekend is dat landen hun uitgangsposities (snel) loslaten.

Tegelijkertijd hebben de landen in het IF tijdens de vergadering op 29 en 30 januari jl. opnieuw 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 politiek overeenstemming later in het jaar.⁹ Dit laat zien dat het IF het doel om in 2020 tot een oplossing te komen serieus neemt.

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. Daarbij hecht Nederland, evenals veel andere landen in het IF, bijvoorbeeld veel belang aan eenvoud en uitvoerbaarheid van nieuwe maatregelen.

De leden van de fractie van de SP vragen wat ik relevante ontwikkelingen vind waarvan uw Kamer op de hoogte zal worden gehouden. Ik wil uw Kamer in een vroeg stadium meenemen in de stappen die in het IF worden gezet om verder invulling te geven aan de maatregelen binnen beide pijlers. Hierbij denk ik bijvoorbeeld aan publicaties door het OESO-secretariaat waarin opties worden geschetst voor een verdere invulling van de maatregelen, zoals de consultatiedocumenten waarover mijn ambtsvoorganger uw Kamer heeft geïnformeerd door middel van de brieven van 10 oktober en 14 november 2019.¹⁰ Ook ben ik voornemens om uw Kamer in het vervolg voor de plenaire vergaderingen van het IF te informeren over de status van het proces en de punten waarover naar verwachting binnen het IF zal worden gesproken.

De leden van de fracties van D66, GroenLinks en de SP vragen naar de voor Nederland gewenste uitkomst van de discussies in IF-verband. De leden van de fractie van GroenLinks vragen daarbij specifiek hoe IF-afspraken zo effectief mogelijk kunnen bijdragen aan het voorkomen van belastingontwijking. De leden van de fractie van GroenLinks vragen daarnaast of ik bereid ben om te kijken of het mogelijk is om afspraken over de aanpak van belastingontwijking te maken in EU-verband. De leden van de fractie van D66 vragen naar de voor Nederland gewenste uitkomst van discussies in EU-verband.

Voor beide pijlers geldt dat Nederland de voorkeur geeft aan een wereldwijde oplossing. De uitdagingen waar het belastingstelsel voor wordt gesteld, zijn internationaal van aard en kunnen het meest effectief worden aangepakt door middel van internationale afspraken. Wat betreft Pijler 2 ligt er een uitdaging voor de landen in het IF om tot een gebalanceerde invulling van de voorgestelde maatregelen te komen, die voldoende waarborgt dat internationaal opererende ondernemingen aan een minimumniveau van winstbelasting zijn onderworpen, uitvoerbaar is en op steun van een zo breed mogelijke groep landen kan rekenen. In deze context vind ik het nu nog te vroeg in het proces om een harde lijn te trekken over hoe de uiteindelijke oplossingen er volgens Nederland exact uit moeten komen te zien. Er zijn verschillende uitkomsten denkbaar die de hiervoor beschreven balans kennen. In onderdeel 4 van deze beantwoording zal ik verder inhoudelijk ingaan op de mogelijke verdere invulling van de Pijler 2-maatregelen.

In EU-verband worden op dit moment geen concrete voorstellen besproken voor maatregelen om een minimumniveau van belastingheffing te waarborgen. Als in IF-verband overeenstemming wordt bereikt over maatregelen, kan de EU mogelijk wel een rol spelen bij de implementatie hiervan. In onderdeel 2 van deze beantwoording ga ik hier verder op in. Ook is het denkbaar dat in EU-verband alsnog vergelijkbare voorstellen worden gedaan als het onverhoopt niet lukt om in IF-verband overeenstemming te bereiken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de samenwerking met Duitsland inhoudt als het gaat om een minimumniveau van belastingheffing en wat de actuele stand van zaken van die samenwerking is. In het gesprek met de Duitse minister van Financiën, Scholz, heeft de staatssecretaris van Financiën afgesproken om in gesprekken in internationaal verband samen op

⁹ 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.

¹⁰ *Kamerstukken II 2019/20*, 32 140, nr. 60 en nr. 63.

te trekken.¹¹ Beide landen constateren dat er, ook na afronding van het BEPS-project, nog risico's op belastingontwijking zijn die het meest effectief in internationaal verband kunnen worden aangepakt. In dit kader heeft Duitsland samen met Frankrijk voorstellen gedaan voor maatregelen om een minimumniveau van belastingheffing te waarborgen. Nederland heeft ermee ingestemd dat dergelijke maatregelen als Pijler 2 van het werkplan verder in IF-verband worden onderzocht en uitgewerkt. Bij de verdere discussies in de (technische) werkgroepen van de OESO en het IF heeft Nederland zich constructief en met een positieve grondhouding opgesteld. Standpunten over de concrete invulling van de maatregelen zijn tot op heden niet onderling afgestemd voor de discussies in de (technische) werkgroepen.

2. Implementatie van afspraken in het IF en de mogelijke rol van de EU

De leden van de fracties van D66, GroenLinks en de SP vragen hoe het proces eruit ziet nadat in het IF overeenstemming is bereikt over de voorgestelde maatregelen onder Pijler 1 en Pijler 2. De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen daarbij hoe lang het naar mijn verwachting duurt voordat de maatregelen daadwerkelijk effectief zijn.

In het IF wordt gewerkt aan mondiale oplossingen voor de uitdagingen die digitalisering van de economie meebrengt op het terrein van de winstbelasting. In het werkplan van het IF is als doel gesteld om in 2020 consensus te bereiken over een oplossing. Het IF kan echter geen juridisch bindende wetgeving maken. Dit betekent dat landen zelf moeten zorgen voor de implementatie van maatregelen, nadat in het IF tot een gemeenschappelijke aanpak is besloten. Afhankelijk van de specifieke afspraken kan dit in multilateraal-verband worden gedaan, bijvoorbeeld door middel van een EU-richtlijn of een nieuw Multilateraal Instrument, of door middel van nationale wetgeving.

Op dit moment wordt in het IF nog volop gediscussieerd over hoe de maatregelen er uiteindelijk uit moeten zien. Dit maakt het lastig om op dit moment een nauwkeurige schatting te maken van de tijd die nodig is om de maatregelen te implementeren. Voor een hele grove schatting kan worden gekeken naar de tijd die nodig is geweest voor de implementatie van de maatregelen uit het eerdere BEPS-project. De definitieve BEPS-rapporten werden in oktober 2015 gepubliceerd. In juli 2016 en mei 2017 werden door de Europese Raad de EU-richtlijnen antibelastingontwijking (ATAD 1 en 2) aangenomen om een gecoördineerde implementatie van de BEPS-maatregelen binnen de EU te waarborgen. Op basis van deze EU-richtlijnen waren EU-lidstaten verplicht om de meeste BEPS-maatregelen per 1 januari 2019, respectievelijk 1 januari 2020 te implementeren. Daarnaast kan een aantal verdragsgerelateerde BEPS-maatregelen door middel van het Multilateraal Verdrag worden geïmplementeerd. Het Multilateraal Verdrag kon vanaf juni 2017 worden getekend en is door Nederland op 29 maart 2019 geratificeerd. De wettelijke implementatie van de meeste BEPS-maatregelen heeft daarmee ongeveer vier jaar gekost. Daarnaast heeft de Belastingdienst ook tijd nodig om een wetsvoorstel te kunnen uitvoeren (uitvoeringsimplementatie). Voor grote wetsvoorstellen, zoals de EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD 1), heeft de Belastingdienst circa twee jaar nodig. Afwijkingen zijn mogelijk en is afhankelijk van de vormgeving van een wetsvoorstel. De Belastingdienst geeft hierover duidelijkheid door middel van een uitvoeringstoets, waarin onder andere het tijdstip van inwerkingtreding en de haalbaarheid van een wetsvoorstel worden beoordeeld. Wetsvoorstellen die voortkomen uit Pijler 1 en 2 worden te zijner tijd ook beoordeeld door middel van een uitvoeringstoets. De Belastingdienst start met de uitvoeringsimplementatie als wetgeving door het Parlement is aangenomen. Bij het vaststellen van de inwerkingtredingsdatum moet daarom ook rekening worden gehouden met de tijd die nodig is voor de uitvoeringsimplementatie.

De leden van de fracties van de Partij voor de Dieren en D66 vragen welke oproep door Duitsland en Frankrijk aan de Commissie en de Raad is gedaan om te zijner tijd voorstellen te doen in lijn met het OESO/IF-werk. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe ik denk over deze oproep. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen verder wanneer EU-voorstellen gepresenteerd zullen worden, welke invloed de Kamer of deze voorstellen kan uitoefenen en of ik kan bevestigen dat over dit soort voorstellen met unanimititeit in de Raad wordt besloten.

Tijdens de Ecofinraad van 4 december 2018 hebben Frankrijk en Duitsland een oproep gedaan aan de Europese Commissie en de Raad. In de oproep bekrachtigden Duitsland en Frankrijk hun gezamenlijke wens om een eerlijke en effectieve belastingheffing van grote digitale bedrijven te

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/03/27/nederland-en-duitsland-spreken-af-samen-op-te-trekken-bij-minimumbelasting>.

waarborgen op een wijze die bijdraagt aan de modernisatie van het belastingstelsel. Duitsland en Frankrijk gaven daarbij aan dat zij verwachten dat het IF in 2020 overeenstemming bereikt over maatregelen in dit kader en dat zij die maatregelen dan onmiddellijk willen gaan implementeren door middel van bindende Europese regels. Zij hebben de Europese Commissie daarom gevraagd voorstellen te doen om de afspraken die eventueel in het IF worden gemaakt om te zetten in EU-recht. Indien de afspraken van het IF niet voor 1 januari 2021 zijn omgezet in Europees recht, vroegen Frankrijk en Duitsland de commissie een richtlijn in werking te laten treden voor de invoering van een digitale-advertentiebelasting in de Europese Unie.

Nederland geeft, evenals de andere lidstaten van de EU, de voorkeur aan een mondiale oplossing voor de uitdagingen van digitalisering van de economie op het gebied van de winstbelasting. Het werk in het IF richt zich op het bereiken van inhoudelijke overeenstemming hierover. Zoals hiervoor al aangegeven, kan het IF echter geen juridisch bindende wetgeving maken. Nadat in het IF tot een gemeenschappelijke aanpak is besloten, zullen landen daarom zelf moeten zorgen voor de implementatie hiervan. Afhankelijk van de specifieke afspraken kan dit mogelijk (deels) door middel van een EU-richtlijn. De Eerste en Tweede antibelastingontwikingsrichtlijnen (ATAD 1 en ATAD 2) laten zien dat EU-richtlijnen kunnen bijdragen aan een effectieve implementatie van OESO/IF-afspraken binnen de EU. In dit kader begrijp ik de oproep van Duitsland en Frankrijk om ook eventuele afspraken in het IF die voortvloeien uit dit project door middel van een EU-richtlijn om te zetten in juridisch bindende afspraken.

Om tot implementatie door middel van een EU-richtlijn te komen, zal de Europese Commissie in eerste instantie een richtlijnvoorstel moeten doen. Als de Europese Commissie een richtlijnvoorstel doet, zal in Nederland de bij een richtlijnvoorstel gebruikelijke procedure worden gevolgd. Dit houdt in dat het kabinet een BNC-fiche met een overzicht van de voorstellen en een kabinetsappreciatie daarvan aan de Eerste en Tweede Kamer zal sturen, waarna wij met elkaar over het richtlijnvoorstel in gesprek kunnen. Ik kan aan de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren bevestigen dat een eventuele EU-richtlijn op het gebied van directe belastingen uiteindelijk, volgens de gebruikelijke procedure, met unanimitieit dient te worden aangenomen in de Raad.

Ik hecht eraan om ook op te merken dat ik het van groot belang vind om het parlement al in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren over de discussies die in IF-verband worden gevoerd, en niet te wachten tot er in EU-verband een richtlijnvoorstel ligt. Ook gedurende het IF-proces wissel ik graag met elkaar van gedachten. 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.

De leden van de Fractie van de Partij voor de Dieren vragen of door Duitsland en Frankrijk in EU-verband ook voorstellen gedaan zullen worden die gaan richting een EU-minimumtarief voor vennootschapsbelasting. Daarbij vragen deze leden of een dergelijke belasting door de EU zal worden geheven.

De Pijler 2-maatregelen die in OESO/IF-verband worden besproken, zijn maatregelen die erop zijn gericht om bij internationaal opererende ondernemingen een minimumniveau van winstbelasting te waarborgen. Zoals hiervoor aangegeven, hebben Duitsland en Frankrijk de Europese Commissie opgeroepen om voorstellen te doen om in het IF gemaakte afspraken om te zetten in EU-recht. De voorgestelde maatregelen liggen in de sfeer van de winstbelasting en de bronbelastingen. Deze belastingen worden door de afzonderlijke EU-lidstaten geheven en niet door de EU. Ik verwacht daarom niet dat een eventueel richtlijnvoorstel van de Europese Commissie zal zien op een heffing door de EU als zodanig.

3. Vormgeving Pijler 2-maatregelen

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze landen nu worden belemmerd om bij te heffen als inkomen van een internationaal bedrijf niet voldoende wordt belast. In het verlengde daarvan vragen deze leden hoe Pijler 2 erop kan zijn gericht om landen vrijheid te geven, terwijl maatregelen om een minimumniveau van belastingheffing te waarborgen alleen effectief is al een grote groep landen dergelijke maatregelen neemt.

In het IF wordt gezocht naar maatregelen om een minimumniveau van belastingheffing te waarborgen die door zoveel mogelijk landen worden geïmplementeerd. Het staat de lidstaten van het IF al vrij om unilateraal maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat die lidstaat bijheft op het moment dat inkomsten in andere landen niet voldoende belast zijn. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld een bronbelasting op rente- en royaltybetalingen naar laagbelastende jurisdicties ingevoerd. Landen kunnen zich echter terughoudend opstellen met het unilateraal invoeren van maatregelen die strikter zijn dan wat internationaal gebruikelijk is, omdat dit hun vestigingsklimaat zou kunnen schaden. Bovendien bestaat het risico bij het invoeren van unilaterale maatregelen dat het probleem van belastingontwijking slechts verschuift naar andere landen. Ook kan het voorkomen dat landen nu worden beperkt om uitvoering te geven aan hun unilaterale maatregelen door de werking van bestaande belastingverdragen. Indien met een grote groep landen wordt afgesproken om maatregelen te nemen die een minimumniveau van belastingheffing moeten waarborgen, kunnen de genoemde bezwaren grotendeels worden weggenomen.

Onder de income inclusion rule wordt de winst buiten het eigen land bij de moedermaatschappij belast indien deze winst buiten het eigen land niet onderworpen is aan een minimum effectief tarief. De leden van de fractie van het CDA vragen of tussenhoudsters mogen bijheffen over deze winst, of dat dit is voorbehouden aan de uiteindelijke moedermaatschappij. Over de vraag welk land uiteindelijk mag gaan bijheffen onder de income inclusion rule is nog geen beslissing genomen in het IF. De technisch werkgroepen van de OESO en het IF zullen zich hier de komende maanden over buigen.

De leden van het CDA vragen op welke manier het berekenen van het effectieve tarief op internationaal gecoördineerde wijze uitvoerbaar kan zijn voor de Belastingdienst. Deze leden vragen daarbij welke factoren en voorwaarden daarbij van belang zijn. Onder de income inclusion rule mogen landen bijheffen over winsten, indien deze winsten in andere landen niet onderworpen zijn aan een minimum effectief tarief. Bij de invoering van de bronbelasting op rente en royalty's heeft het kabinet er vanwege de uitvoerbaarheid voor gekozen om niet bij het effectieve tarief, maar bij het statutaire tarief aan te sluiten.

De vraag hoe bepaald moet worden of het inkomen van een multinationaal bedrijf tenminste effectief onderworpen is aan een minimumniveau van belastingheffing is zeer complex. Dit wordt door andere landen in het IF ook onderkend. Wat het hanteren van een effectief tarief in internationaal verband mogelijk uitvoerbaar kan maken, is als veel landen een set maatregelen met één minimum effectief tarief afspreken dat op een uniforme wijze wordt bepaald. Daarnaast wordt in het IF gezocht naar mogelijkheden om het effectieve tarief op een vereenvoudigde uniforme manier te bepalen. Het gebruik van financiële verslaggeving is hiervoor een optie. Daarbij zal onder andere moeten worden nagedacht over de vraag welke verslaggevingsregels gebruikt kunnen worden en welke aanpassingen nodig zijn op deze regels om ze geschikt te maken voor fiscale doeleinden. Hiertoe heeft een van de technische werkgroepen een speciale subgroep opgezet, waarin wordt samengewerkt tussen experts met een fiscale achtergrond en met een achtergrond in de financiële verslaggeving. Overigens is het gebruik van statutaire tarieven in het IF nog niet van tafel. Net als voor Nederland is voor andere landen de uitvoerbaarheid van de maatregelen van groot belang.

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze -naast uitvoerbaarheid- ook rechtvaardigheid naar voren komt in de discussie over de berekening van het effectieve tarief, bijvoorbeeld door rekening te houden met verliesverrekening en varianten op de innovatiebox.

Naast uitvoerbaarheid is ook rechtvaardigheid onderwerp van discussie in het IF. In het IF wordt onderzocht of financiële verslaggeving als basis gebruikt kan worden om het effectieve tarief op een vereenvoudigde manier te bepalen. Om de rechtvaardigheid van eventuele vereenvoudigde berekeningen te waarborgen, wordt binnen het IF goed gekeken naar welke aanpassingen nodig zijn op de financiële verslaggevingsregels om deze bruikbaar te maken voor fiscale doeleinden. Hierbij wordt onderzocht welke aanpassingen gemaakt moeten worden om tijdelijke verschillen tussen financiële verslaggevingsregels en fiscale grondslagen te neutraliseren (denk bijvoorbeeld aan verschillende regels over afschrijvingstermijnen). Ook wordt onderzocht met welke permanente verschillen rekening gehouden moet om een rechtvaardige grondslag vast te stellen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan resultaten op deelnemingen die in financiële verslaggevingsregels veelal in het resultaat verantwoord zullen zijn, terwijl dergelijke resultaten voor fiscale doeleinden vaak worden vrijgesteld om dubbele belasting te voorkomen. Daarnaast wordt in het IF onderzocht of er redenen zijn om specifieke uitzonderingen op te nemen voor de

toepassing van de Pijler 2-maatregelen. Hierbij wordt onder andere gekeken of een uitzondering voor fiscale preferentiële regimes die voldoen aan de standaarden van BEPS Actie 5 (als de innovatiebox) op zijn plaats is. Ook de discussie over het "mengen" van inkomen speelt hier een rol. Door inkomen te mengen op het niveau van bijvoorbeeld een entiteit of land, wordt ervoor gezorgd dat niet ieder laagbelast inkomensbestanddeel (bijv. in de innovatiebox) te maken krijgt met de nieuwe regels.

De leden van de fractie van het CDA vragen of ik de mening deel dat het mengen per land het dichtst in de buurt komt van het Nederlandse stelsel en de mogelijkheden van een fiscale eenheid (dan wel een toekomstig consolidatieregime).

Een van vragen die bij de invulling van de Pijler 2-maatregelen beantwoord moet worden, is de vraag of en in welke mate hoog- en laagbelaste inkomensbestanddelen met elkaar gemengd mogen worden om te bepalen of (per saldo) sprake is van voldoende belastingheffing. Het consultatiedocument geeft daarbij aan dat drie mogelijkheden onderzocht zullen worden. Dit betreft mengen per entiteit, mengen per land of wereldwijd mengen. Voor de heffing van de vennootschapsbelasting kunnen concerns onder bepaalde voorwaarden de winsten en verliezen van verschillende entiteiten in Nederland met elkaar verrekenen door het aangaan van een fiscale eenheid. Belastingplichtigen kunnen ervoor kiezen of ze wel of geen fiscale eenheid willen vormen en welke Nederlandse entiteiten ze in een fiscale eenheid willen voegen (mits aan de voorwaarden wordt voldaan). Door deze keuzemogelijkheid en de voorwaarden die daaraan ten grondslag liggen, is niet eenduidig te zeggen dat mengen per land het dichtst aansluit bij de Nederlandse fiscale eenheid. De keuze voor een bepaalde mengvorm hangt onder andere af van de vraag welk doel landen willen bereiken met de Pijler 2-maatregelen. Bij wereldwijd mengen wordt het doel bereikt dat bedrijven wereldwijd tenminste aan een minimumniveau van belastingheffing onderworpen zijn. Bij het mengen per land wordt daarnaast bereikt dat de prikkel voor landen om een heel laag winstbelastingtarief te hanteren wordt verminderd. Bij de keuze voor het niveau waarop inkomsten mogen worden gemengd speelt daarnaast de uitvoerbaarheid van uiteindelijke maatregelen een belangrijke rol bij de afweging.

Het consultatiedocument gaat in op de vraag of het wenselijk is om uitzonderingen te maken op de regel dat inkomsten tenminste aan een minimumniveau van belastingheffing onderworpen moeten zijn en zo ja, welke uitzonderingen dan wenselijk zijn. Daarbij wordt onder andere onderzocht of een uitzondering voor preferentiële fiscale regimes die voldoen aan de voorwaarden van BEPS Actie 5 - zoals de innovatiebox- wenselijk is. De leden van de fractie van het CDA vragen welke regimes - anders dan de innovatiebox- hieronder vallen. Deze leden vragen tevens welke uitzonderingen op de regels ik nuttig acht, zonder dat deze het beoogde doel aantasten.

De innovatiebox is in Nederland het enige fiscale regime dat in het kader van BEPS Actie 5 is onderzocht. De innovatiebox voldoet (na aanpassingen in 2017) aan de standaarden van BEPS Actie 5, waar met de *modified nexus approach* het regime alleen van toepassing is voor zover de innovatieve activiteiten in Nederland plaatsvinden. Voor Nederland zou de genoemde uitzondering daarom enkel gelden voor de innovatiebox. In andere landen is een grote verscheidenheid aan maatregelen onderzocht. Dit betreft onder andere speciale economische zones en fiscale regimes voor specifieke industrieën. De OESO publiceert periodiek een lijst met maatregelen die is onderzocht.¹² De leden van de fractie van het CDA vragen welke uitzonderingen ik nuttig acht. Ik vind het nu nog te vroeg om heel scherp te zeggen welke uitzonderingen ik nuttig acht. Binnen de technische werkgroepen van de OESO wordt naar deze vraag gekeken. Daarbij wordt de inbreng van belanghebbende die is ontvangen in het kader van de publieke consultatie meegewogen. Ik wacht de uitkomsten van dit onderzoek af. In zijn algemeenheid kan ik wel aangeven dat ik terughoudend wil zijn met het opnemen van uitzonderingen. Indien bepaalde inkomensbestanddelen uit de berekening van het effectieve tarief moeten worden gehaald, omdat ze zijn uitgezonderd, kan dit de maatregelen complexer maken. Ook dragen uitzonderingen in zijn algemeenheid niet bij aan het beleidsdoel dat wordt gewaarborgd dat bedrijven altijd tenminste aan een minimumniveau van belastingheffing onderworpen zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat het CBS twee manieren presenteert om de effectieve belastingdruk te meten. De eerste methode kijkt zowel naar de winstgevendende als de verlieslatende bedrijven. Bij de tweede methode tellen de verliezen niet mee. Deze leden vragen welke methode volgens het CBS zelf en welke methode volgens het kabinet het beste de werkelijkheid weergeeft.

¹² Te vinden op: www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action5/

Het kabinet is het eens met de conclusie van de fractie van GroenLinks dat beide methodes in specifieke gevallen een vertekend beeld kunnen geven van de effectieve druk. Het CBS spreekt zich niet uit over welke methode te prefereren is. Als men wil weten of de bedrijfspopulatie effectief meer of minder is gaan betalen, kan het beste gekeken worden naar een vaste groep bedrijven over een langere periode, dus niet in één jaar, bijvoorbeeld door een voortschrijdend gemiddelde te nemen. Als in het CBS onderzoek de betaalde belasting wordt gedeeld op de winsten van alle bedrijven over de gehele periode (2008-2017) komt men uit op een totaalgemiddelde effectieve druk van 26,7%.

Onder de undertaxed payments rule mogen landen een aftrekbeperking toepassen of bronbelasting heffen over betalingen, indien deze betalingen bij de ontvanger niet voldoende belast zijn. De leden van de fractie van de SP vragen of momenteel bilaterale belastingverdragen bestaan die dergelijke bronbelastingen door ontwikkelingslanden verbieden of dat hier andere door Nederland veroorzaakte belemmeringen kunnen zijn. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het voor ontwikkelingslanden uitpakt als voorrang wordt gegeven aan de income inclusion rule en hoe ervoor kan worden gezorgd dat ontwikkelingslanden hun heffingsmogelijkheden behouden.

Binnen Pijler 2 wordt een aantal aan elkaar gerelateerde maatregelen onderzocht, waaronder de income inclusion rule, de undertaxed payments rule en de subject to tax rule. Een van de belangrijke vragen die daarbij moet worden beantwoord, is welke rangorde tussen deze regels zal gelden. Ervan uitgaande dat reeds bestaande bronbelastingen gerespecteerd worden na de eventuele invoering van Pijler 2, behouden (ontwikkelings-)landen hun huidige heffingsmogelijkheden. Via de subject-to-tax rule zullen eventuele belemmeringen in bestaande belastingverdragen worden weggenomen voor gevallen waarin in het andere land onvoldoende belasting wordt geheven.

In bilaterale belastingverdragen spreken landen onderling af welk land mag heffen op betalingen aan het andere land, zodat dubbele belasting en dubbele niet-belasting zoveel mogelijk wordt voorkomen. In de nieuwe Notitie Fiscaal Verdragsbeleid, die ik in de eerste helft van dit jaar aan uw Kamer verwacht te sturen, zal worden ingegaan op het Nederlandse verdragsbeleid in relatie tot ontwikkelingslanden. Daarbij zal ook specifiek worden ingegaan op de Nederlandse onderhandelingsinzet met betrekking tot de heffing van bronbelastingen door ontwikkelingslanden.

Binnen Pijler 2 wordt een aantal aan elkaar gerelateerde maatregelen onderzocht, waaronder de income inclusion rule en de undertaxed payments rule. In het consultatiedocument wordt met name aandacht besteed aan de income inclusion rule. De leden van de fractie van de SP vragen hoe dit verschil in aandacht moet worden geëquilibreerd.

Bij de invulling van Pijler 2 staan nog beleidsmatige vragen open en moeten nog veel technische details verder worden ingevuld. Het consultatiedocument besteedt het meeste aandacht aan de income inclusion rule. Door de aandacht te richten op een specifieke maatregel, kan meer gerichte inbreng worden gevraagd van belanghebbenden. Ook kan de inbreng op de invulling van een van de maatregelen relevant zijn voor invulling van de andere maatregelen. Dat in het consultatiedocument met name aandacht wordt besteed aan de income inclusion rule betekent niet dat al vaststaat dat deze maatregel voorgaat op de undertaxed payments rule. Ook over de rol van bestaande bronbelastingen in de context van de income inclusion rule en undertaxed payments rule wordt in het IF nog gesproken. Hierover is in het IF nog geen beslissing genomen.¹³

De leden van de fractie van de SP vragen of reeds een consultatie heeft plaatsgevonden onder de landen die aan de onderhandelingen deelnemen en wat de Nederlandse inzet hierbij is geweest.

Over zowel de Pijler 1 als de Pijler 2 maatregelen wordt regelmatig door de lidstaten van het IF gesproken. Ook Nederland neemt deel aan deze discussies. Nederland heeft in deze discussies aangegeven de achtergrond van de Pijler 2-maatregelen te begrijpen en heeft haar steun uitgesproken voor maatregelen om tot een internationaal gecoördineerd aanpak te komen van resterende mogelijkheden om belasting te ontwijken. Nederland heeft daarbij nog geen standpunt ingenomen over hoe dergelijke maatregelen er exact uit moeten komen te zien.

¹³ Zie in dit kader ook de voortgangsnotitie over Pijler 2: 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, Annex 2.

De leden van de fractie van de SP vragen of ik -in het licht van mogelijke uitzonderingen op de Pijler 2-maatregelen en de mogelijkheden om hoog- en laagbelastende inkomsten met elkaar te mengen- van mening ben dat Pijler 2 daadwerkelijk belastingontwijking tegen zal gaan.

In Pijler 2 wordt gezocht naar maatregelen om resterende mogelijkheden tot belastingontwijking tegen te gaan. De maatregelen die voortvloeien uit het BEPS-project uit 2015 pakken gericht bepaalde kunstmatige structuren aan. Pijler 2 kan daarbij als een soort vangnet fungeren om te voorkomen dat multinationale bedrijven op een andere manier op zoek gaan naar een onredelijk laag tarief. De uiteindelijke effecten van Pijler 2 hangen mede af van de vraag welke uitzonderingen worden opgenomen op de regels. Indien te ruime uitzonderingen worden opgenomen, kan dit de effectiviteit van de maatregelen beperken. Van te ruime uitzonderingen ben ik daarom geen voorstander. Om te bepalen welke uitzonderingen ik wel zou kunnen steunen wacht ik het verdere onderzoek van de technische werkgroepen van de OESO over dit onderwerp af. In zijn algemeenheid kan ik wel aangeven dat ik terughoudend wil zijn met het opnemen van uitzonderingen. Indien bepaalde inkomensbestanddelen uit de berekening van het effectieve tarief moeten worden gehaald, omdat ze zijn uitgezonderd, kan dit de maatregelen complexer maken. Ook dragen uitzonderingen in zijn algemeenheid niet bij aan het beleidsdoel dat wordt gewaarborgd dat bedrijven altijd tenminste aan een minimumniveau van belastingheffing onderworpen zijn. De leden van de fractie van de SP vragen tevens in hoeverre het toestaan dat bepaalde inkomensbestanddelen met elkaar mogen worden gemengd de effectiviteit van de maatregelen aantast. In de meest vergaande vorm van Pijler 2 zou per betaling worden getoetst of sprake is van voldoende belastingheffing. De uitvoerbaarheid van een dergelijke maatregel is echter problematisch, wat de maatregel ineffectief zou maken. Door het mengen van inkomsten op enig niveau toe te staan, kan een balans worden gevonden tussen effectiviteit in het waarborgen dat internationale bedrijven in ieder geval aan een minimumniveau aan belasting onderworpen zijn en de uitvoerbaarheid van de maatregelen. De keuze voor het niveau waarop mag worden gemengd heeft ook invloed op het doel dat met de maatregelen wordt bereikt. Indien winsten wereldwijd met elkaar mogen worden gemengd, zorgen de Pijler 2 maatregelen ervoor dat een multinationaal bedrijf in zijn geheel tenminste aan een minimumniveau van belastingheffing onderworpen zijn. Indien per land of per entiteit mag worden gemengd, zorgen de maatregelen ervoor dat een multinationaal bedrijf in ieder land waar zij actief is tenminste aan een minimumniveau van belastingheffing onderworpen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de Pijler 2-maatregelen een concreet minimumtarief beogen en of dit tarief later ook weer bijgesteld kan worden. Indien dat zo is, vragen deze leden welk orgaan daarover kan beslissen en welke mogelijkheden de Kamer heeft om daar invloed op uit te oefenen.

In het werkplan is door de leden van het IF afgesproken dat bij de verdere uitwerking van de maatregelen wordt uitgegaan van een concreet minimumtarief. Op dit moment is in het IF nog niet gesproken over de exacte hoogte van dat minimumtarief. Eerst wordt door de lidstaten van het IF nagedacht over de technische invulling van de maatregelen. Ik begrijp deze keuze, aangezien de hoogte van het tarief uiteindelijk een onderhandelingsresultaat is die geen invloed heeft op de technische uitwerking van de maatregelen. Indien een tarief is afgesproken, kan deze op een later moment - indien daar aanleiding toe is - worden aangepast. Aangezien de afspraken over het minimumtarief in het IF worden gemaakt, ligt het voor de hand dat afspraken over een aanpassing van het tarief ook in het IF worden besproken. Net als de maatregelen zelf, zal een aanpassing van het tarief uiteindelijk in nationale wetgeving moeten worden opgenomen. Het is dus uiteindelijk het parlement van iedere lidstaat dat beslist over aanpassingen van het tarief.

De leden van de fractie van 50Plus vrezen dat er licht kan zitten tussen het doel om een minimumniveau van winstbelasting te waarborgen en het doel om resterende risico's van belastingontwijking effectief aan te pakken. Deze leden vragen of de voorgestelde Pijler 2-maatregelen, in combinatie met de maatregelen die voortvloeien uit het BEPS-project, een oplossing zijn of een aanpak. Ook vragen deze leden of er na implementatie van de Pijler 2-maatregelen nog risico's op winstverschuiving naar laagbelastende landen resteren.

Diverse landen, waaronder Nederland, constateren dat ook na implementatie van de maatregelen uit het BEPS-project uit 2015 nog mogelijkheden bestaan om belasting te ontwijken door winst te verschuiven naar laagbelastende landen. De voorgestelde Pijler 2-maatregelen zijn een concrete aanpak om dit te voorkomen. Het idee is dat het de BEPS-maatregelen en de Pijler 2-maatregelen samen een adequate oplossing vormen voor de geconstateerde risico's van belastingontwijking.

Door de vormgeving van de Pijler 2-maatregelen fungeren deze als een soort vangnet. Als een internationaal opererende onderneming niet onderworpen is aan een minimumniveau van belastingheffing zal tot dat minimumniveau worden bijgeheven. Door deze vormgeving zal het in beginsel niet mogelijk zijn voor multinationale ondernemingen om minder dan het minimumtarief aan belasting te betalen.

4. Verenigbaarheid Pijler 2 met Unierecht

De leden van de fracties van de VVD, D66, SP en GroenLinks vragen om een toelichting naar de verenigbaarheid van de Pijler 2-maatregelen met het Unierecht. Zij vragen welke mogelijke bezwaren er zijn waardoor de maatregelen niet verenigbaar zouden zijn? Verder vragen de leden van de fractie van de SP welke plannen er bestaan om strijdigheid met het EU recht te voorkomen.

Zolang de discussie over de pijler 2 maatregelen in de OESO loopt (en dat er dus nog geen duidelijkheid bestaat over de precieze invulling ervan), blijft de discussie plaatsvinden over de verenigbaarheid met het EU recht. Het onderstaande antwoord moet ook in de context gezien worden dat het hier om een doorlopende discussie gaat waarvan het eindstation nog niet is bereikt.

De zorgen over verenigbaarheid van het EU-recht richten zich met name op mogelijke strijdigheid met de vrijheid van vestiging en de vrijheid van kapitaalverkeer. Beide vrijheden kunnen in het geding komen als (bijvoorbeeld) grensoverschrijdende fiscale structuren slechter behandeld worden in vergelijking met vergelijkbare binnenlandse fiscale structuren. Omdat alleen de grensoverschrijdende fiscale structuren onder de reikwijdte van Pijler 2 valt, is er een risico dat een binnenlandse fiscale structuur beter behandeld wordt dan dezelfde structuur die grensoverschrijdend is.

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een fiscale structuur waarbij gebruik gemaakt wordt van een goedgekeurd preferentieel fiscaal regime waardoor het effectieve belastingtarief lager uitvalt dan toegestane minimumtarief. Mocht het hier gaan om een grensoverschrijdende structuur dan valt deze onder de reikwijdte van Pijler 2. Een vergelijkbare binnenlandse fiscale structuur valt niet onder de reikwijdte en wordt dan dus beter behandeld. Een dergelijk scenario kan strijdig zijn met de vrijheden van de interne markt.

Bovengenoemd voorbeeld moet gezien als een schets waar de lidstaten, in samenspraak met de Europese Commissie, over discussiëren. Hierbij wordt ook gezien of er oplossingen te vinden zijn waardoor er wel voldaan kan worden aan het EU-recht.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van GroenLinks om in Brussel aan te dringen op aanpassing van het EU-recht indien dat nodig is om IF-maatregelen mogelijk te maken. De vier vrijheden van de Europese Unie (waar vrijheid van vestiging en de vrijheid van kapitaalverkeer onderdeel van uitmaken) zijn het fundament onder de Europese interne markt. Deze vrijheden kunnen enkel worden aangepast door een wijziging van het Verdrag betreffende Werking van de Europese Unie, hetgeen een intergouvernementele conferentie alsmede ratificatie door alle lidstaten zou vereisen. Dit is een heel lastig politiek proces om te verwezenlijken. Het ligt meer voor de hand om ervoor te zorgen dat de uitkomsten van de beide pijlers in lijn zijn met het EU-recht. Om deze reden bespreken de lidstaten regelmatig in EU verband de lopende OESO/IF-discussies met als doel om eventuele strijdigheden met het EU-recht te onderkennen en te bezien welke oplossingen hiervoor bedacht kunnen worden.

5. Gevolgen / impactanalyse

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de impactanalyse over Pijler 2 door de OESO en de Europese Commissie. Deze leden vragen of ik de impactanalyses kan delen. Ook vragen deze leden waarom het lastig is in te schatten wat de gevolgen zijn voor individuele landen en wanneer de gevolgen duidelijker zijn.

Door de OESO is aangegeven dat zij van plan zijn om de uitkomsten van een eerste impactanalyse voor verschillende groepen landen op 13 februari aanstaande te publiceren. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat het lastig is om de gevolgen van de voorstellen al concreet in te schatten. Dit komt allereerst omdat de voorstellen nog niet stil staan. Het is bijvoorbeeld nog niet duidelijk welke definitie voor effectieve druk gehanteerd moet worden. Daarnaast hebben

zowel de OESO als de Europese Commissie geen volledige datasets op bedrijfsniveau per land, waardoor er aannames gemaakt moeten worden over de verdeling van de effectieve druk in een land. Tenslotte zullen gedragseffecten heel belangrijk zijn als gevolg van het voorgestelde Pijler 2-systeem, maar hoe groot deze zullen zijn bij bedrijven en hoe overheden daar vervolgens weer op reageren is moeilijk in te schatten. Het IF heeft het OESO-secretariaat tijdens de vergadering op 29 en 30 januari jl. opgeroepen om te blijven werken aan een meer gedetailleerde impactanalyse en dit voor eind maart 2020 af te ronden.

De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer de effecten van de mogelijke Pijler 2-maatregelen op het vestigingsklimaat worden getoetst.

De effecten op het Nederlandse vestigingsklimaat zijn afhankelijk van de nadere invulling van de maatregelen. Een aantrekkelijk vestigingsklimaat is een van de beleidsprioriteiten van dit kabinet. De effecten van Pijler 2-maatregelen op het vestigingsklimaat zullen dan ook deel uitmaken van de appreciatie van het kabinet van de eindvoorstellen. In algemene zin kunnen dit soort internationale afspraken bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het Nederlandse vestigingsklimaat voor het reële bedrijfsleven. De invloed van het niveau van belastingheffing op investeringsbeslissingen neemt daarmee af en het belang van andere factoren die Nederland aantrekkelijk maken als vestigingsplaats neemt daarmee toe.

Een nadelig effect op het vestigingsklimaat zou zich met name kunnen voordoen als andere landen onder deze maatregelen mogen "bijheffen" over in Nederland behaalde winsten. Ook is het van belang wat voor gevolgen de maatregelen kunnen hebben op reële investeringen in Nederland. Immers, de fysieke locatie van activa en functies bepalen de belastingdruk van een internationaal opererende onderneming. Op dit moment ligt het statutaire vennootschapsbelastingtarief in Nederland met 25% boven het EU-gemiddelde van 21,6%. Ik verwacht daarom vooralsnog dat andere landen in de regel niet zullen bijheffen, en dus dat daardoor het Nederlands vestigingsklimaat niet nadelig wordt beïnvloed.

De leden van de VVD-fractie vragen de staatssecretaris te bevestigen dat Nederlandse belastingfaciliteiten, zoals de innovatiebox, niet geraakt worden door de maatregelen van Pijler 2 van de OESO. In het verlengde hiervan vragen de leden van de fractie van de SP naar de mogelijkheden die Nederland naast de innovatiebox biedt om het effectieve tarief laag te houden en welke gevolgen Pijler 2 voor deze maatregelen heeft. Verder vragen deze leden of zij uit de brief van 14 november jl. kunnen afleiden dat Nederland de innovatiebox gaat aanpassen. Op basis van de hoofdregel moeten belastingplichtigen in 2020 het statutaire vennootschapsbelastingtarief van 25% in Nederland betalen over winsten. Het effectieve vennootschapsbelastingtarief van belastingplichtigen kan in een gegeven jaar door de toepassing van de gebruikelijke fiscale regels zowel hoger als lager liggen dan dit statutaire tarief, zoals bijvoorbeeld door verrekening van verliezen, renteaftrekbepalingen, overige niet aftrekbare kosten en andere manieren van afschrijven op vaste activa. Ook kan het effectieve tarief lager liggen door toepassing van de innovatiebox. Het tarief voor het deel van de winst dat valt in de innovatiebox is 7% in 2020. Op dit moment staan bij de invulling van de maatregelen binnen Pijler 2 nog beleidsmatige vragen open en moeten nog veel technische details verder worden ingevuld. Ik kan in dit stadium dan ook niet definitief aangeven of en in hoeverre de hiervoor genoemde maatregelen die tot afwijking van het statutaire tarief kunnen leiden, geraakt zullen worden door Pijler 2. Omdat belastingplichtigen echter slechts een deel van hun winst onder het bereik van de innovatiebox kunnen brengen (namelijk dat deel dat samenhangt met specifiek bepaald zelfontwikkeld intellectueel eigendom), verwacht ik echter dat belastingplichtigen die gebruik maken van de innovatiebox in de regel niet tegen bijheffing in het buitenland zullen aanlopen. Ten aanzien van de innovatiebox specifiek zal, zoals op Prinsjesdag 2019 is aangekondigd, het kabinet het tarief van de innovatiebox verhogen van 7% naar 9% in 2021. Het kabinet heeft vooralsnog geen plannen om de innovatiebox verder aan te passen.

Onder Pijler 2 mogen landen bijheffen over de winst van een bedrijf in een ander land, indien dat bedrijf niet tenminste aan een nog af te spreken minimumniveau van belastingheffing onderworpen is. In de brief van 14 november jl. heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven te verwachten dat andere landen in de regel niet zullen mogen bijheffen over de winst van Nederlandse bedrijven, aangezien Nederland op dit moment een belastingtarief heeft dat boven het EU-gemiddelde ligt. Deze verwachting geldt ook indien Nederlandse bedrijven de innovatiebox toepassen. De leden van de fractie van de VVD vragen of ik een harde bevestiging kan geven dat Nederlandse belastingfaciliteiten, zoals de innovatiebox, niet geraakt worden door deze maatregelen. De leden van de fractie van het CDA vragen of het gebruik van financiële

verslaggeving als grondslag voor de berekening van het effectieve tarief tot problemen kan leiden in het geval van Nederland, bijvoorbeeld doordat de toepassing van goed koopmansgebruik leidt tot bijheffing door andere landen. De leden van de fractie van D66 vragen of de verwachting dat andere landen in de regel niet zullen mogen bijheffen over de winst van Nederlandse bedrijven ook geldt als bedrijven in Nederland, ondanks het hogere vennootschapsbelastingtarief, bijvoorbeeld door verschillende grondslagversmalleren nauwelijks of geen winstbelasting betalen. Deze leden vragen daarbij in hoeverre ik het zinvol vind om te kijken naar het EU-gemiddelde van het vennootschapsbelastingtarief.

Of andere landen mogen bijheffen over de winst van Nederlandse bedrijven hangt af van het nog af te spreken minimumtarief en de nog af te spreken grondslag. Hieronder bespreek ik beide factoren.

Tarief

Zoals gezegd ligt het Nederlandse tarief momenteel boven het EU-gemiddelde. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat in het IF een minimumtarief wordt afgesproken dat hoger is dan het EU-gemiddelde. Een uitzondering op het bovengemiddelde tarief in Nederland is de innovatiebox. Winsten die in die innovatiebox vallen zijn belast tegen een tarief van 9% (per 2021). Omdat belastingplichtigen echter slechts een deel van hun winst onder het bereik van de innovatiebox kunnen brengen (namelijk dat deel dat samenhangt met specifiek bepaald zelfontwikkeld intellectueel eigendom), verwacht ik dat ook belastingplichtigen die gebruik maken van de innovatiebox in de regel niet tegen bijheffing in het buitenland zullen aanlopen. Ik kan echter niet garanderen dat dat in geen enkele situatie het geval zal zijn. Een en ander is namelijk afhankelijk van het deel van de winst van de belastingplichtige dat in de innovatiebox valt, de hoogte van het minimumtarief en de nog te maken keuze met betrekking tot het mengen van inkomen en belasting.

Grondslag

In het IF wordt onderzocht of financiële verslaggeving als grondslag kan worden gebruikt om het effectieve tarief waaraan een bedrijf is onderworpen te bepalen. Een voordeel van het gebruik van financiële verslaggeving is dat dit de uitvoering eenvoudiger kan maken. Financiële verslaggeving kan afwijken van de lokale belastinggrondslag in landen. Deze afwijkingen kunnen permanente verschillen zijn (bijvoorbeeld niet-aftrekbare boetes) of tijdelijke verschillen (bijvoorbeeld een verschillende afschrijvingstermijn).

In Nederland kan goed koopmansgebruik leiden tot tijdelijke verschillen tussen de belastinggrondslag en de grondslag op basis van financiële verslaggeving. Goed koopmansgebruik schrijft immers voor hoe de totaalwinst van een onderneming verdeeld moet worden over verschillende jaren. Wat betreft tijdelijke verschillen merkt het consultatiedocument op dat deze in beginsel geen invloed hebben op het de totale belasting die een onderneming verschuldigd, enkel op het jaar waarin deze belasting verschuldigd is. Het consultatiedocument onderzoekt daarom hoe de effecten van tijdelijke verschillen kunnen worden geneutraliseerd.

Wat betreft permanente verschillen wordt in het IF onderzocht voor welke permanente verschillen aanpassingen gemaakt moeten worden aan de grondslag op basis van financiële verslaggeving. Naar mijn verwachting zullen de verschillen tussen de Nederlandse belastinggrondslag en de aangepaste grondslag op basis van financiële verslaggeving er in de regel niet toe leiden dat andere landen mogen bijheffen over de winst van Nederlandse bedrijven. Er kunnen zich echter specifieke gevallen voordoen waar een bijheffing door andere landen mogelijk is.

De leden van de fractie van D66 vragen of ik voorstander blijf van de voorstellen als blijkt dat de voorstellen een negatieve impact hebben op de Nederlandse belastingopbrengsten. Zij vragen ook welke mate van verschuiving ik gerechtvaardigd zou vinden. 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. In de brief van 10 oktober jl. heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dit te begrijpen. 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. 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.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat het effect zal zijn van de Pijler 2-maatregelen op de door deze leden geconstateerde internationale race naar de bodem.

Een geharmoniseerd minimumtarief dat ieder land dient in te voeren is geen onderdeel van de voorgestelde Pijler 2-maatregelen. Landen blijven dus vrij hun eigen tarief in de winstbelasting te bepalen. Dat betekent in beginsel dat landen hun tarief ook tot een (zeer) laag niveau kunnen blijven reduceren. De prikkel tot belastingconcurrentie wordt echter minder als landen besluiten belasting te heffen over winsten die elders laag belast zijn. Bedrijven ervaren dan immers geen belastingvoordeel meer door een laag tarief in een bepaald land: een ander land doet dat belastingvoordeel teniet. Hoe meer landen een dergelijke maatregel toepassen, hoe zwakker de prikkel tot belastingconcurrentie wordt. Dit kabinet beoordeelt de voorstellen vooral in het licht van het doel daarvan, namelijk het aanpakken van de na de BEPS-maatregelen resterende risico's op grondslaguitholling en winstverschuiving. Een algemene maatregel zoals voorgesteld onder Pijler 2, die dus aansluit bij het niveau van belastingheffing, fungeert als een soort vangnet om te voorkomen dat multinationals op een andere manier op zoek gaan naar een onredelijk laag tarief. Dat is een effectieve manier om resterende risico's op grondslaguitholling en winstverschuiving te adresseren.

6. Overige vragen

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar het effectieve belastingtarief van grote bedrijven in Nederland. Deze leden vragen specifiek wanneer ik cijfers naar buiten breng op basis van belastingaangiftes. Ook vragen zij of ik de mening van de deze leden deel dat het mogelijk is om aan te geven hoeveel winstbelasting de top 25-bedrijven de AEX gezamenlijk afdragen per jaar.

De Adviescommissie belastingheffing van multinationals heeft de opdracht gekregen om maatregelen te adviseren die leiden tot een grondslagverbreding in de vennootschapsbelasting, waarbij tegelijkertijd oog wordt gehouden voor het behoud van hoofdkantooractiviteiten in Nederland. Om deze adviesvraag te kunnen beantwoorden inventariseert de Adviescommissie ook door welk soort bedrijven de vennootschapsbelasting momenteel voornamelijk wordt opgebracht. Daarbij gaat de Adviescommissie specifiek in op de belastingafdracht door multinationals. De Adviescommissie gaat dit na op basis van (geaggregeerde) cijfers van belastingaangiftes. Het kabinet wacht daarom de resultaten van de Adviescommissie af voordat het zelf verdere stappen onderneemt.

Het is inderdaad mogelijk aan te geven hoeveel winstbelasting de top 25-bedrijven van de AEX gezamenlijk afdragen per jaar. Het gaat in 2017 om 2,6 miljard euro. Gemiddeld in de jaren 2012 tot en met 2017 is dit 1,6 miljard euro per jaar.