

Vergaderjaar 2023–2024

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 322

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2023

In het Inclusive Framework (IF)¹ georganiseerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is de afgelopen jaren intensief gewerkt aan de herziening van het internationale belastingstelsel. Bij deze herziening zijn 143 landen, waaronder alle OESO-landen, G20-landen en veel ontwikkelingslanden, betrokken. Ik heb toegezegd uw Kamer op de hoogte te houden van de vorderingen die worden gemaakt.² In deze brief maak ik graag van de gelegenheid gebruik om u over de meest recente ontwikkelingen rondom Pijler 1 te informeren.

In paragraaf 1 van deze brief zal ik Pijler 1 kort toelichten. Voor de implementatie van Pijler 1 is de laatste jaren gewerkt aan een multinationaal verdrag (*Multilateral Convention (MLC)*).³ Recent is duidelijk geworden dat een beperkt aantal landen op de laatste onderdelen van de MLC helaas nog geen overeenstemming heeft kunnen bereiken. Het IF heeft op 11 oktober 2023 de meest recente versie van de MLC gepubliceerd met daarin ook de beperkte nog openstaande punten.⁴ Omdat nog geen volledige overeenstemming is bereikt, is de MLC nog niet opgesteld voor ondertekening. In paragraaf 2 licht ik deze ontwikkelingen nader toe. Als de MLC voor het einde van dit jaar niet door voldoende landen is ondertekend, vervalt in beginsel vanaf 1 januari 2024 het verbod voor

¹ Het OESO/G20 Inclusive Framework on BEPS is in 2016 gevormd met het oog op implementatie van de maatregelen uit het OESO/G20-project om grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan (het BEPS-project) en verdere internationale samenwerking op het gebied van belastingheffing. Binnen het Inclusive Framework werken lidstaten en niet-lidstaten van de OESO op gelijke voet samen. Het Inclusive Framework heeft op het moment van schrijven van deze brief 143 leden.

² Eerder heb ik u geïnformeerd over de voortgang van deze herziening. De meest recente Kamerbrieven over dit onderwerp betreffen Kamerstuk 25 087, nrs. 319, 300, 284 en 281.

³ Dit betreft niet het multilateraal instrument om de subject-to-tax-rule te implementeren (STTR MLI).

⁴ <https://www.oecd.org/tax/beps/multilateral-convention-to-implement-amount-a-of-pillar-one.html>.

landen om nieuwe digitale dienstenbelastingen (*Digital Service Taxes* (DSTs)) in te voeren. In paragraaf 3 licht ik dit nader toe.

Nederland blijft voorstander van een internationaal akkoord op Pijler 1 en zal erop inzetten om de MLC zo spoedig mogelijk alsnog af te ronden en voor ondertekening open te stellen. Indien op een bepaald moment geen duidelijk zicht meer is op een mondiaal akkoord, dient naar alternatieven gekeken te worden. In paragraaf 4 ga ik nader in op de Nederlandse positie.

1. Achtergrond

1.1 Achtergrond Pijler 1

De afgelopen jaren is binnen het IF gewerkt aan een herziening van het internationale belastingstelsel, omdat de vraag opkwam of de huidige internationale regels nog wel passend zijn in de digitaliserende en globaliserende wereld. Deze herziening bestaat uit Pijler 1 en Pijler 2. Pijler 2 bevat afspraken over een wereldwijd effectief minimumniveau van belastingheffing bij multinationals. Over Pijler 2 is al eerder overeenstemming bereikt.

Pijler 1 bestaat uit Bedrag A en Bedrag B. In een eerder stadium heb ik uw Kamer in een Kamerbrief geïnformeerd over de technische werking van Bedrag A en Bedrag B.⁵ Hieronder zal ik Bedrag A en Bedrag B kort toelichten.

1.2 Bedrag A

Bedrag A van Pijler 1 is een herverdeling van een deel van de winsten van de grootste en meest winstgevendende multinationals. Dit zijn ondernemingen met een omzet van meer dan 20 miljard euro en een winstmarge (winst ten opzichte van de omzet) van meer dan 10%.⁶ Dit betreft ongeveer de 100 grootste bedrijven. Landen waar bedrijven veel afnemers of gebruikers hebben, krijgen op basis van Bedrag A extra winsten en heffingsrechten toebedeeld. Andere landen zullen winsten en heffingsrechten moeten inleveren om te voorkomen dat de herverdeelde winsten dubbel worden belast. Voor de implementatie van Bedrag A is een multilateraal verdrag opgesteld. Onderdeel van de MLC is een bepaling op basis waarvan alle deelnemende landen geen digitale dienstenbelastingen mogen heffen.

De MLC zal pas inwerking treden nadat voldoende landen (minimaal 30 landen waarin in totaal minimaal 60% van de bedrijven die onder Pijler 1 vallen is gevestigd) hun nationale processen hebben doorlopen om het verdrag te ratificeren. Bedrag A is namelijk een herverdeling van heffingsrechten en kan daarom alleen werken als voldoende landen meedoen. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat een groot deel van de ondernemingen die binnen de reikwijdte van Bedrag A zouden vallen, een hoofdkantoor in de Verenigde Staten heeft. Dat maakt het voor een goede werking van de MLC essentieel dat de Verenigde Staten meedoet aan Bedrag A.

⁵ Eerder heb ik u geïnformeerd over de voortgang van deze herziening. De meest recente Kamerbrieven over dit onderwerp betreffen Kamerstuk 25 087, nrs. 300, 285, 284 en 281.

⁶ Bij succesvolle implementatie zal de omzeldrempel worden verlaagd naar EUR 10 miljard. Hierdoor zullen in de toekomst meer bedrijven onder de reikwijdte komen te vallen.

1.3 Bedrag B

Bedrag B is een vereenvoudiging van bestaande internationale afspraken voor winsttoerekening aan marketing- en verkoopactiviteiten. Het gaat daarbij om een vereenvoudiging van de toepassing van het algemeen gehanteerde arm's-lengthbeginsel.⁷ Bedrag B is van toepassing op alle multinationals.

Het is de verwachting dat voor het einde van het jaar een definitief rapport over Bedrag B wordt gepubliceerd. De uitkomsten daarvan kunnen in januari 2024 opgenomen worden in de OESO-richtlijnen voor verrekenprijzen.⁸

2. Recente ontwikkelingen Pijler 1

De onderhandelingen over de inhoud van de MLC zijn bijna volledig afgerond. Slechts op een aantal laatste onderdelen hebben nog niet alle landen overeenstemming kunnen bereiken. De afgelopen periode is alles op alles gezet om ook deze laatste discussiepunten te beslechten. Helaas heeft dit tot op heden nog niet tot een succesvol resultaat geleid. Daarnaast heeft een aantal landen, waaronder de Verenigde Staten, aangegeven extra tijd nodig te hebben voor interne processen voordat ze kunnen beslissen of ze tot ondertekening van de MLC over kunnen gaan.⁹

Afgelopen 11 oktober is de huidige versie van de MLC gepubliceerd. In de gepubliceerde versie is zichtbaar welke landen reserveringen hebben gemaakt en bij welke bepalingen. Ik ben tevreden om te zien dat uit deze versie blijkt dat we heel dicht bij overeenstemming zijn gekomen over de werking van deze belangrijke herziening. De reserveringen zijn bij een beperkt aantal bepalingen door een aantal landen (met name India, Colombia en Brazilië) opgenomen. Over alle overige onderdelen is dus technische overeenstemming bereikt.

De bepalingen waarbij India, Colombia en Brazilië reserveringen hebben opgenomen, zijn voornamelijk de bepalingen die raken aan de marketing en distributie safe harbour (MDSH), waaronder de behandeling van bronbelastingen. De MDSH is een regel die erop toeziet dat als er al veel winst in een land aanwezig is, niet onder Bedrag A nog extra winst aan dat land zou worden toegerekend. De genoemde landen vinden dat zij door toepassing van de MDSH mogelijk te weinig additionele heffingsrechten krijgen toegedeeld. Andere landen vinden dat het nog verder inperken van de MDSH tot dubbelstellingen kan leiden als landen de winst onder het huidige systeem al veel winst belasten.

3. Mogelijke gevolgen Pijler 1 ontwikkelingen

3.1 Gevolgen Bedrag A en MLC

Doordat de huidige MLC niet finaal is en niet open is gesteld voor ondertekening, lijkt het onwaarschijnlijk dat er dit jaar nog een ondertekeningsceremonie zal worden georganiseerd. Het is nog onduidelijk hoe lang nodig is om de resterende discussiepunten te beslechten en om de

⁷ Dit beginsel is in Nederland gecodificeerd in artikel 8b Wet Vpb 1969. Op grond van het arm's-lengthbeginsel dienen gelieerde lichamen met elkaar te handelen zoals ongelieerde lichamen onder vergelijkbare omstandigheden zouden handelen.

⁸ Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations.

⁹ De VS heeft een publieke consultatie geopend waar belanghebbenden tot 11 december kunnen reageren. Dit tijdpad impliceert dat het openstellen van de MLC voor ondertekening voor het eind van dit jaar niet haalbaar zal zijn. Zie voor de publieke consultatie: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1789>.

interne processen van de betrokken landen te doorlopen. Het is daarom nog niet mogelijk om een concrete datum te noemen wanneer de MLC zal zijn afgerond en wanneer vervolgens de ondertekening kan plaatsvinden.

3.2 Gevolgen Bedrag B

Voor Bedrag B zijn geen bepalingen in de MLC opgenomen. Toch kunnen de ontwikkelingen rondom Bedrag A ook gevolgen hebben voor Bedrag B. Een aantal landen ziet de implementatie van Bedrag A en Bedrag B als onderdeel van dezelfde overeenkomst, waardoor overeenstemming over en afronding van Bedrag B samenhangt met overeenstemming over en afronding van Bedrag A. Bedrag B wordt daarom mogelijk mede gekoppeld aan de inwerkingtreding van de MLC.

3.3 Gevolgen digitale dienstenbelastingen

Onderdeel van Pijler 1 is dat landen hun bestaande digitale dienstenbelastingen of vergelijkbare andere maatregelen moeten intrekken en niet meer in mogen voeren. Na inwerkingtreding van Bedrag A zal deze afspraak geregeld zijn in de MLC. De MLC bevat daartoe (i) een bepaling met een definitie van DSTs die onder de MLC niet geheven mogen worden en (ii) een lijst met al bestaande DSTs die in ieder geval niet meer geheven mogen worden bij inwerkingtreding van de MLC.

Twee jaar geleden, in oktober 2021, zijn landen overeengekomen om al tijdens de onderhandelingen over Pijler 1 geen nieuwe DSTs in te voeren.¹⁰ Deze afspraak loopt tot en met 31 december 2023. Afgelopen zomer is het IF overeengekomen om deze afspraak met één jaar te verlengen op voorwaarde dat de MLC voor eind 2023 is ondertekend door een minimum aantal landen.¹¹ Ik acht het onwaarschijnlijk dat tijdig aan deze voorwaarde kan worden voldaan, of dat vóór 1 januari 2024 nieuwe afspraken worden gemaakt. Dit betekent dat – tenzij er nog nadere afspraken worden gemaakt – landen per 1 januari 2024 een DST zouden kunnen gaan invoeren.

Het is op dit moment nog onduidelijk welke landen daadwerkelijk overwegen om een DST in te gaan voeren of per wanneer. Ik verwacht echter dat er een aantal landen is dat dit wel overweegt. Canada heeft bijvoorbeeld al aangegeven per 1 januari 2024 een DST te willen introduceren.¹² Daarnaast heeft een aantal landen een DST die expliciet in de MLC is opgenomen als DST die onder het verbod valt. Dit betreft: Frankrijk, Spanje, Oostenrijk, Italië, Verenigd Koninkrijk, India (tweemaal), Tunesië en Turkije. Met enkele landen heeft de Verenigde Staten een afspraak gemaakt over de behandeling van bestaande DST's. Ook deze afspraak verloopt per 1 januari 2024.¹³

4. Nederlandse positie

Het afgelopen jaar is er veel progressie geboekt op de nadere uitwerking van Pijler 1. Desondanks hebben recente ontwikkelingen ertoe geleid dat op dit moment geen MLC ondertekend kan worden. Vanaf 1 januari 2024

¹⁰ Zie voor het akkoord van 8 oktober 2021: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>.

¹¹ Zie voor de verklaring van 11 juli 2023: <https://www.oecd.org/tax/beps/outcome-statement-on-the-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2023.pdf>.

¹² Zie voor de verklaring van Canada op 12 juli 2023: Statement by the Deputy Prime Minister on international tax reform negotiations – Canada.ca.

¹³ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0419>.

zal, zonder nadere afspraken, de afspraak om geen DSTs meer in te voeren komen te vervallen.

Nederland blijft voorstander van een internationaal akkoord op Pijler 1 en zal erop inzetten om de MLC zo spoedig mogelijk alsnog af te ronden en voor ondertekening open te stellen. Een herziening van het internationale belastingsysteem is namelijk het meest effectief als zoveel mogelijk landen meedoen.

Indien op een bepaald moment geen duidelijk zicht meer is op een mondiaal akkoord, dient naar alternatieven gekeken te worden. Daarbij heb ik de voorkeur voor een Europese oplossing boven een unilaterale DST. Naast het feit dat het niet haalbaar is om een unilaterale DST op korte termijn in te voeren, blijf ik voorstander van een internationale oplossing. Zo heeft de Raad van de Europese Unie bijvoorbeeld aangegeven de voortgang nauwlettend in de gaten te houden en zal de situatie regelmatig opnieuw bekijken om spoedig een oplossing te vinden.¹⁴

Ik zal de (internationale) ontwikkelingen nauwlettend in de gaten houden en ik zal uw Kamer op de hoogte houden van de verdere ontwikkelingen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

¹⁴ Council Directive on ensuring a global minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union Adoption, 15349/2022, 2 december 2022.