Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Rapportage

OESO-belastingakkoorden: Pijler 1 en Pijler 2

Verslag van de rapporteur: Nijboer (PvdA)

26 oktober 2023

Vaste commissie voor Financiën

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3
2 Activiteiten van de rapporteurs 4
3 Stand van zaken pijler 1 en pijler 2 5
3.1 Pijler 1 5
3.1.1 Internationale implementatie 5
3.1.2 Europese implementatie 6
3.2 Pijler 2 7
3.2.1 Stand van zaken internationale implementatie 7
3.2.2 Stand van zaken Europese implementatie 8
3.3 Behandeling wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 8
4 Conclusies en aanbevelingen 9

1 Inleiding

In oktober 2021 is met 138 landen in het Inclusive Framework (IF), georganiseerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), een akkoord gesloten over de belastingheffing op multinationals vanwege de toegenomen digitalisering van de economie. Het akkoord bestaat uit twee pijlers, die een afzonderlijk implementatietraject kennen. Pijler 1 introduceert een gedeeltelijke (her)verdeling van belastingrechten. Met dit voorstel worden deze bedrijven deels daar belast waar zij opereren en niet slechts waar zij zijn gevestigd. Pijler 2 behelst een minimale effectieve belastingheffing van 15% voor grote multinationals. Doel hiervan is om een bodem te leggen voor buitensporige belastingconcurrentie tussen rechtsgebieden.

Tijdens de procedurevergadering van 9 februari 2022 heeft de commissie Financiën de leden Idsinga (VVD, tot 5 september 2023) en Nijboer (PvdA) gemandateerd om op te treden als rapporteur bij de uitwerking van het mondiale OESO-akkoord over belastingheffing voor multinationals, ook wel bekend als Pijler 1 en Pijler 2. Met het oog op de aankomende verkiezingen, doet de rapporteur hierbij verslag van zijn bevindingen aan de commissie Financiën.

Het mandaat voor dit rapporteurschap is tijdens de procedurevergadering van 23 maart 2022 vastgesteld[1]. Het doel van het rapporteurschap was om de commissie Financiën in staat stellen het onderhandelings-, behandelings- en implementatietraject van zowel pijler 1 als pijler 2 van het OESO-akkoord over de belastingheffing op multinationals tijdig en nauwgezet te volgen en te beoordelen.

Dit verslag is bedoeld om de commissie op de hoogte te stellen van de activiteiten van de rapporteur. Daarnaast wordt een beeld gegeven van de actuele stand van zaken van de implementatie van Pijler 1 en Pijler 2. Er wordt afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen aan de toekomstige Tweede Kamer voor de behandeling van dit dossier.

[1] Zie hiervoor de besluitenlijst van de procedurevergadering, Kamerstuk 2022D11616.

2 Activiteiten van de rapporteurs

In lijn met het mandaat hebben de rapporteurs verschillende gesprekken gevoerd. De rapporteurs hebben gesproken met dhr. Achim Pross, directeur van het Centre for Tax Policy and Administration van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en met Prof. dr. Maarten de Wilde, hoogleraar internationaal en Europees belastingrecht aan de Erasmus Universiteit. De rapporteurs hebben tevens een werkbezoek gebracht aan Brussel. Daar hebben zij gesproken met Aliénor Margerit en Erik Burckhardt, beiden lid van het kabinet van de Eurocommissaris voor Economie van de Europese Commissie, Paolo Gentiloni. De rapporteurs hebben tevens gesproken met de Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de EU en met de betreffende ambtenaren die in de Raadswerkgroepen de onderhandelingen op dit thema voeren. Tot slot hebben de rapporteurs gesproken met Karel Lannoo, directeur van denktank CEPS.

Op 9 september 2022 hebben de rapporteurs middels een tussenrapportage[2] verslag uitgebracht aan de commissie Financiën over bovenstaande gesprekken en de toenmalige stand van zaken van Pijler 1 en Pijler 2. In deze tussenrapportage hebben de rapporteurs een drietal aandachtspunten geïdentificeerd bij de verdere behandeling van dit onderwerp:

- de onduidelijkheid over de (financiële) implicaties voor Nederland van het OESO-akkoord,
- de praktische gevolgen voor de Belastingdienst, en
- de administratieve samenwerking tussen belastingdiensten, in het bijzonder op het gebied van geschillenbeslechting.

Ook hebben de rapporteurs middels een notitie[3] op 26 juni 2023 gewezen op de uitwerking van bovenstaande aandachtspunten bij de implementatie van Pijler 2 in het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024.

[2] Voor leden raadpleegbaar in Parlis

[3] Ibid.

3 Stand van zaken pijler 1 en pijler 2

3.1 Pijler 1

Pijler 1 bestaat uit twee onderdelen: "Bedrag A" en "Bedrag B". Bedrag A zal gelden voor de grootste en meest winstgevende multinationals wereldwijd, zijnde groepen met een omzet van meer dan EUR 20 miljard en een winstmarge (winst ten opzichte van de omzet) van meer dan 10%. Dit omvat de grootste winnaars van de globalisering en daarmee ook de grote techbedrijven (volgens de OESO de 100 grootste en meest winstgevende ondernemingen). Met dit voorstel worden deze bedrijven deels belast waar zij opereren en niet slechts waar zij gevestigd zijn. Landen waar bedrijven veel afnemers of gebruikers hebben, krijgen op basis van Bedrag A extra heffingsrechten toebedeeld. Andere landen zullen heffingsrechten moeten inleveren om te voorkomen dat de herverdeelde winsten dubbel worden belast. Beoogd is dat dit de landen zullen zijn waar onder de huidige regels veel winst valt. Hieraan gerelateerd hebben deze landen afgesproken geen digitaledienstenbelasting in te voeren. Bedrag B bevat een vereenvoudiging van de regels rondom het bepalen van de winstverdeling voor bepaalde marketing- en verkoopactiviteiten. Bedrag B zal gelden voor alle (multinationale) bedrijven en is dus niet afhankelijk van de hiervoor genoemde omzet- en winstmargegrenzen van Bedrag A.

3.1.1 Internationale implementatie

Voor de inwerkingtreding van Bedrag A is in OESO-verband sinds 2021 onderhandeld over een multilateraal verdrag ('multilateral convention' of MLC). Nadat een akkoord is bereikt over het multilaterale verdrag zullen landen gevraagd worden het verdrag te ratificeren. Na de ondertekening van het multilaterale verdrag doorlopen landen hun nationale processen om het verdrag te ratificeren en hun eigen belastingwetgeving aan te passen.

In het initiële OESO-akkoord van oktober 2021 is afgesproken dat pijler 1 in 2023 in werking zou moeten treden. Dit is niet haalbaar gebleken. Op 4 september 2023 heeft de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst de Kamer geïnformeerd over de oplevering van het (bijna afgeronde) multilaterale verdrag dat nodig is voor de implementatie van Pijler 1.[4]

Op 11 oktober 2023 heeft de OESO de tekst gepubliceerd van het overeengekomen multilaterale verdrag, waarbij een klein aantal punten nog sprake is van uiteenlopende zienswijze tussen enkele jurisdicties.[5] Het verdrag bevat alle elementen die het nieuwe systeem moeten laten werken.

[4] Kamerstuk II, 25 087, Nr. 319.

[5] Voor deze tekst, zie: International tax reform: Multilateral Convention to Implement Amount A of Pillar One - OECD

Het is de bedoeling dat het multilaterale verdrag voor het einde van het jaar open staat voor ondertekening. Het verdrag treedt vervolgens pas in werking als een minimumaantal landen het geratificeerd heeft. Het doel is dat Bedrag A in 2025 in werking treedt, maar gegeven de politieke dynamiek in verschillende landen, is het lastig te voorspellen wanneer het minimumaantal landen bereikt is en het verdrag in werking treedt.

Uit het gesprek met de OESO blijkt dat met name de VS en China een belangrijke rol hebben. In de VS is instemming van zowel Democraten als Republikeinen nodig om tot ratificatie te komen, wat de voortgang kan bemoeilijken. Tegelijkertijd heeft met name de VS ook grote belangen bij een akkoord, aangezien veel grote Amerikaanse bedrijven onder pijler 1 zullen komen te vallen. Voor deze bedrijven is een multilateraal regime met zekerheid over de te betalen belastingen naar verwachting te verkiezen boven afzonderlijke regelingen (denk aan een digitax) in elk land waar deze multinationals actief zijn.

3.1.2 Europese implementatie

Naar verwachting zal de Commissie een richtlijnvoorstel presenteren om Pijler 1 in de EU te implementeren. Daarvoor is de Commissie in afwachting van de afronding van Pijler 1 en de daaropvolgende ondertekening van bovengenoemd verdrag. Zijdelings gerelateerd aan dit voorstel heeft de Europese Commissie wel al voorgesteld om een deel van de opbrengsten van pijler 1 als grondslag te gebruiken voor een nieuw eigen middel voor de Europese begroting[6]. De Commissie stelt daarin voor om 15% van het percentage restwinsten van ondernemingen dat onder pijler 1 naar de EU-lidstaten wordt herverdeeld, te bestemmen als eigen middelen van de EU.

[6] Voor een toelichting, zie Next generation of EU own resources (europa.eu).

3.2 Pijler 2

Pijler 2 betreft een mondiaal (effectief) belastingtarief van minimaal 15% voor multinationals met een omzet van meer dan € 750 miljoen vanaf 2023, ongeacht waar ze gevestigd zijn. Doel hiervan is om een bodem te leggen voor buitensporige belastingconcurrentie tussen rechtsgebieden. Het effectieve belastingtarief wordt per rechtsgebied vastgesteld door de in het rechtsgebied betaalde belastingen door de entiteit te delen door de inkomsten (de 'Effective Tax Rate Test'). De berekeningen zullen in principe worden verricht door de moedermaatschappij.

Als het effectieve belastingtarief onder het minimum van 15% ligt, worden de regels van pijler 2 geactiveerd en moeten er aanvullende belastingen worden betaald om het tarief op 15% te brengen. Dit wordt vormgegeven via twee hoofdregels, de zogeheten Income Inclusion Rule (IIR) en de Undertaxed Payments Rule (UTPR). Onder de IIR mag het land waar de uiteindelijke moedermaatschappij van een multinational is gevestigd, in beginsel belasting bijheffen als de buitenlandse winsten lager belast worden dan het minimum effectief tarief. Als het land van de moedermaatschappij onvoldoende belasting (bij)heft, of als de winsten in dit land lager belast worden dan het minimum effectief tarief, mogen andere landen op grond van de UTPR bijheffen. Dit zorgt er onder meer voor dat bedrijven de regels niet kunnen ontgaan door zich te vestigen in een land dat de IIR niet toepast. De IIR gaat voor op de UTPR.

3.2.1 Stand van zaken internationale implementatie

In het OESO-akkoord van oktober 2021 is afgesproken dat pijler 2 in 2022 wettelijk geïmplementeerd moet worden, om uiterlijk in 2023 van kracht te kunnen worden. Het technische werk aan pijler 2 is zo goed als voltooid, wat de implementatie in handen legt van de deelnemende landen. Alle G7-landen, de Europese Unie (zie hieronder), een aantal G20-landen en vele andere landen hebben al wijzigingen in hun nationale wetgeving gepland of ingevoerd om aan pijler 2 te voldoen. In de meeste plannen wordt gericht op inwerkingtreding in 2024.

Dat geldt ook voor Nederland. Op 4 september 2023 heeft de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst de Kamer geïnformeerd over de nog lopende laatste onderhandelingen omtrent de uitwerking van Pijler 2 bij het inclusive framework van de OESO[7].

In het gesprek met de OESO, spreekt de OESO de verwachting uit dat nadat de eerste landen geratificeerd hebben, andere landen snel zullen volgen. Dit komt mede door het ontwerp van pijler 2; indien een land vasthoudt aan een belastingtarief van minder dan

[7] Kamerstuk 25087, nr. 319.

15% kunnen andere landen bijheffen. Daarmee vervalt het concurrentievoordeel van een laag belastingtarief.

3.2.2 Stand van zaken Europese implementatie

Op 22 december 2021 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een richtlijn die voorziet in een minimaal effectief belastingtarief voor de mondiale activiteiten van grote multinationale groepen[8]. Hiermee beoogt de Commissie pijler 2 te implementeren in de EU. Hoewel de richtlijn in het algemeen nauw aansluit bij de OESO-modelregels, breidt zij haar toepassingsgebied uit tot grote volledig binnenlandse groepen, om het gelijke speelveld in de Unie te waarborgen. In het voorliggende compromisvoorstel is inwerkingtreding in de Europese Unie voorzien eind 2023. Op 15 december 2022 hebben de EU-lidstaten, na moeizame onderhandelingen, unaniem een akkoord bereikt over dit voorstel. De richtlijn moet op 31 december 2023 in nationale wetgeving zijn omgezet.

3.3 Behandeling wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024

Het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024, waarmee bovenstaande richtlijn wordt geïmplementeerd, is sinds 30 mei aanhangig bij de Tweede Kamer. Nederland is hiermee het eerste EU-land waarin het wetsvoorstel bij het parlement is ingediend. Over het wetsvoorstel is op 15 juni 2023 een technische briefing geweest. Vervolgens is tijdens de procedurevergadering van 14 september 2023 besloten om dit wetsvoorstel te betrekken bij de behandeling van het pakket Belastingplan 2024 in september-oktober 2023, zodat het 31 december 2023 in werking kan treden.[9] Ook is een wet die ziet op de invoering van de minimumbelasting in Caribisch Nederland onderdeel van het Pakket Belastingplan 2024.

[8] Zie hiervoor COM(2021)823

[9] Zie hiervoor de besluitenlijst, 2023D37219

4 Conclusies en aanbevelingen

Het akkoord tussen 138 landen in het Inclusive Framework van de OESO in 2021 betekende een belangrijke stap in de internationale fiscale samenwerking. In de huidige geopolitieke context is een akkoord op een dermate complex en controversieel onderwerp als een minimumniveau aan belastingen voor multinationals en een gedeeltelijke herverdeling van de betreffende belastingrechten een bijzondere en invloedrijke ontwikkeling. Om die reden heeft de vaste commissie voor Financiën de ontwikkeling, uitwerking en implementatie van pijler 1 en pijler 2 sinds 2021 nauwgezet gevolgd.

Waar inwerkingtreding van pijler 2 in de EU en in Nederland aanstaande is, is pijler 1 nog in ontwikkeling. Desondanks is de verwachting dat ook op het gebied van pijler 1, met de aanstaande afronding en daaropvolgende ondertekening van het multilaterale verdrag, de komende periode grote stappen gezet kunnen worden. De rapporteur geeft de nieuwe Kamer in overweging om de ontwikkelingen op pijler 1 nauwgezet te blijven volgen, waarbij specifiek aandacht kan worden gegeven aan de (financiële) implicaties voor Nederland, de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst en de noodzakelijke administratieve samenwerking en geschilbeslechting tussen belastingdiensten.

Ook breder zijn er initiatieven voor internationale en Europese samenwerking op het gebied van fiscaliteit. Zo heeft de Europese Commissie op 12 september 2023 het richtlijnvoorstel Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT) gepresenteerd, waarin de Commissie een voorstel doet voor uniforme Europese regels om de belastinggrondslag van groepen bedrijven in de EU te bepalen. Dit voorstel vervangt eerdere Europese initiatieven op dit gebied, te weten de CCTB (gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting) en de CCCTB (gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting). De rapporteur geeft de nieuwe Kamer in overweging om deze ontwikkelingen in samenhang te bezien. De vorm waarin dit gebeurt, middels voortzetting van dit rapporteurschap, de reguliere commissiedebatten Eurogroep/Ecofinraad, of specifieke kennisactiviteiten als een werkbezoek of rondetafelgesprek, is aan de nieuwe Kamer.