Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Verslag

onderwerp Verslag rapporteurs belastingheffing digitale economie

datum 6 februari 2019

1 Inleiding

De commissie Financiën heeft op 11 april 2018 besloten de leden Sneller (D66) en Alkaya (SP) te benoemen tot rapporteur voor twee voorstellen van de Europese Commissie (EC) over het belasten van de digitale economie: een **digitaledienstenbelasting** en een **belasting voor significante digitale aanwezigheid**.
De digitaledienstenbelasting is een belasting van 3% over het deel van de bruto-omzet van een bedrijf dat voortkomt uit bepaalde digitale activiteiten. De belasting op digitale aanwezigheid is een winstbelasting (vennootschapsbelasting) voor ondernemingen die digitale diensten leveren. De EC ziet de belasting op digitale aanwezigheid als langetermijnoplossing en de digitaledienstenbelasting als interim-maatregel tot het moment dat er consensus is over een mondiale langetermijnoplossing.

De rapporteurs brengen hierbij verslag uit aan de commissie Financiën van hun werkzaamheden. Leden kunnen het verslag desgewenst gebruiken in hun voorbereiding op het rondetafelgesprek over belastingheffing digitale economie dat op woensdag 20 februari 2019 plaatsvindt.

Het verslag behandelt achtereenvolgens de aanleiding voor de EC om de voorstellen te presenteren, de inhoud van de oorspronkelijke voorstellen, de behandeling van de voorstellen in de Kamer en het Europees Parlement, de ontwikkelingen die zich rond de voorstellen hebben voorgedaan, de standpunten van voor- en tegenstanders en mogelijke vragen die als input kunnen dienen voor het rondetafelgesprek.

De rapporteurs hebben voor dit verslag een aantal gesprekken gevoerd en zich daarnaast gebaseerd op openbare informatie. In bijlage 1 is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen.

2 Aanleiding

De EC is van mening dat de huidige winstbelastingregels niet goed toegesneden zijn op de digitale economie. Fysieke aanwezigheid is geen vereiste om digitale activiteiten te kunnen verlenen. Daarnaast constateert de EC dat digitale bedrijven andere kenmerken hebben dan traditionele bedrijven om waarde te creëren. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat er activiteiten op afstand kunnen worden verricht, de bijdrage van eindgebruikers aan waardecreatie en het belang van immateriële activa. De EC constateert verder dat de marginale effectieve belastingdruk over de winst uit digitale bedrijfsmodellen (vele malen) lager is dan die bij traditionele bedrijfsmodellen. De EC stelt daarom voor om de verdeling van heffingsrechten aan te passen, waarbij de waardecreatie door gebruikersparticipatie een grotere rol gaat spelen. De EC brengt naar voren dat ook de G20 en de Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO) in het licht van de digitalisering zich afvragen of het huidige internationale belastingsysteem nog passend is. De G20 heeft de OESO (en daarmee alle landen binnen het OESO-verband) daarom opgeroepen om in 2020 consensus te bereiken over een aanpassing van het mondiale winstbelastingsysteem. De EC is van mening dat er op korte termijn een oplossing nodig is en heeft daarom besloten vooruitlopend op besluitvorming over een OESO-oplossing zelf voorstellen te presenteren.

3 Inhoud oorspronkelijke voorstellen

3.1 Interim-maatregel: Digitaledienstenbelasting

De EC stelde oorspronkelijk in april 2018 een interim-maatregel voor die van kracht zou moeten zijn in de periode dat er gewerkt wordt aan een permanente mondiale oplossing. Het voorstel heeft als doel om diensten te belasten die in sterke mate zijn gebaseerd op de gebruikers toegevoegde waarde. In het voorstel wordt een belasting van 3% geïntroduceerd over het deel van de bruto-omzet van een bedrijf dat voortkomt uit de exploitatie van digitale activiteiten die worden gekarakteriseerd door waardecreatie door gebruikers. Het oorspronkelijke voorstel maakt onderscheid tussen drie verschillende categorieën opbrengsten die belast gaan worden:

- het plaatsen van advertenties op een digitale interface, gericht op de gebruikers van een interface (bijvoorbeeld Facebook);
- het ter beschikking stellen van een veelzijdige digitale interface die gebruikers in staat stelt andere gebruikers te vinden en in interactie met hen te treden en die ook de verrichting van onderlinge leveringen van goederen of diensten rechtstreeks tussengebruikers kunnen faciliteren (bijvoorbeeld Airbnb);
- de doorgifte van over gebruikers verzamelde data die zijn gegenereerd uit de activiteiten van gebruikers op digitale interfaces (bijvoorbeeld Google).

Er gelden twee belangrijke inperkingen voor wat betreft de groep belastingplichtigen die met deze belasting te maken krijgen. De belasting geldt namelijk alleen voor

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

bedrijven met een minimale wereldwijde groepsomzet van 750 miljoen euro en een minimale omzet uit digitale dienstverlening binnen de EU van 50 miljoen euro.

3.2 Langetermijnmaatregel: belasting voor significante digitale aanwezigheid

De EC ziet een multilaterale internationale fundamentelere oplossing als de ideale aanpak. Deze langetermijnoplossing moet volgens de EC dan ook gezien worden als een bijdrage aan de werkzaamheden op OESO-niveau, waarin naar voren komt hoe de EU digitale activiteiten wil gaan belasten.
De langetermijnoplossing van de EC bevat twee elementen, waarmee een significante digitale aanwezigheid wordt belast. De definitie van een vaste inrichting wordt uitgebreid en de winstallocatieregels worden aangepast zodat winsten die voortkomen uit digitale activiteiten aan deze digitale vaste inrichting kunnen worden toegekend.
Significante digitale aanwezigheid wordt gedefinieerd als een onderneming digitale diensten levert door middel van een digitale interface met een minimum aan menselijke interventie en aan één van de volgende drempels voldaan wordt:

- de opbrengst van digitale diensten aangeboden aan gebruikers in die lidstaat is ten minste 7 miljoen euro;
- er zijn minimaal 100.000 gebruikers van deze digitale diensten in die lidstaat;
- er worden minimaal 3.000 contracten gesloten voor het aanbieden van deze digitale diensten door gebruikers in die lidstaat.

4 Behandeling voorstellen in de Kamer en Europees Parlement

De Kamer heeft een behandelvoorbehoud geplaatst bij beide voorstellen. De staatssecretaris van Financiën heeft de Kamer vervolgens geïnformeerd de door de Kamer voorgestelde informatie-afspraken te zullen naleven, waarna het behandelvoorbehoud formeel is beëindigd.
De commissie Financiën heeft daarnaast beide voorstellen getoetst op subsidiariteit. Het oordeel van de Kamer over de subsidiariteit van de genoemde voorstellen is negatief. Onvoldoende parlementen deelden dit oordeel voor een formele gele kaart [1].
De Voorzitter van de Kamer heeft daarover op 17 mei 2018 een brief aan de president van de EC gestuurd. De EC heeft daarop in september 2018 gereageerd.
De commissie Financiën heeft daarnaast verschillende keren met de staatssecretaris van Financiën gedebatteerd over de voorstellen bij voornamelijk de algemeen overleggen Eurogroep/Ecofinraad.

Het Europees Parlement heeft Paul Tang (Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten) voor de interim-maatregel en Dariusz Rosati (Europese Volkspartij) voor de langetermijnmaatregel tot rapporteur benoemd. Beide rapporteurs hebben verslag

[1] Ook de parlementen van Denemarken, Ierland en Malta hebben een negatief subsididiariteistoordeel afgegeven.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

uitgebracht aan de commissie Economische en Monetaire Zaken van het Europees Parlement.
Rapporteur Tang stelt in zijn verslag onder meer voor het bereik van de digitaledienstenbelasting uit te breiden door de levering van digitale inhoud zoals video, audio, games of tekst (zoals Netflix) ook onder de digitaledienstenbelasting te laten vallen. Daarnaast stelt hij voor de omzetdrempel uit digitale activiteiten in de EU van 50 naar 40 miljoen euro te verlagen. Het Europees Parlement heeft zijn verslag inclusief bovenstaande amendementen aangenomen. Ook het verslag van rapporteur Rosati over de langetermijnoplossing is door het Europees Parlement aangenomen.

5 Ontwikkelingen rond de voorstellen

Het afgelopen jaar zijn de voorstellen van de EC enkele keren besproken tijdens een Ecofinraad. Oostenrijk streefde naar het bereiken van een akkoord over de digitaledienstenbelasting tijdens hun voorzitterschap (tweede helft 2018), maar dat bleek uiteindelijk niet haalbaar. De bezwaren die naar voren zijn gebracht komen in de volgende paragraaf naar voren. Er lijkt consensus te bestaan tussen de lidstaten over dat de huidige winstbelastingregels niet goed toegesneden zijn op de digitale economie, maar er bestaan verschillen van inzicht over de oplossingen hiervoor. Kort voor de Ecofinraad van december 2018 hebben Frankrijk en Duitsland een aangepast voorstel voor de digitaledienstenbelasting gepresenteerd. Dit voorstel zal naar verwachting verder worden besproken tijdens de Ecofinraden van februari en maart. Het Roemeense voorzitterschap streeft ernaar bij een van deze raden een akkoord te bereiken. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen over belastingvoorstellen. Elke lidstaat moet zich dus kunnen vinden in het voorstel. Het Europees Parlement heeft slechts een adviserende rol.

Frankrijk en Duitsland stellen voor om de reikwijdte van de digitaledienstenbelasting in te perken. Alleen de omzet behaald uit op de gebruikers gerichte online advertenties blijft over als belastbare omzet. De andere twee categorieën - omzet behaald met platforms en verkoop van data - vallen in dit voorstel niet meer onder de digitaledienstenbelasting. Om die reden wordt de naam van het aangepaste voorstel gewijzigd in een digitale advertentie-belasting. Lidstaten krijgen wel de mogelijkheid zelf aanvullende categorieën op te nemen als zij het voorstel gaan implementeren in nationale wetgeving. Lidstaten hebben niet de vrijheid om af te wijken van het tarief van 3%. De digitale advertentie-belasting moet 1 januari 2021 van kracht worden en 1 januari 2025 geldt als harde einddatum. Frankrijk en Duitsland streven er verder naar dat het OESO-voorstel voor een belasting op digitale activiteiten in een EU-richtlijn wordt omgezet.

De verwachting is dat in de verdere uitwerking van het Frans-Duitse voorstel aandacht besteed gaat worden aan een anti-misbruikbepaling en het tarief. Waarschijnlijk zal

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

een anti-misbruikbepaling worden opgenomen, omdat er in het aangepaste voorstel sprake is van nog maar een type belastbare activiteit en het daardoor makkelijker wordt voor bedrijven om de digitaledienstenbelasting te ontwijken. Wat betreft het tarief is het de vraag of in het voorstel gekozen gaat worden voor een uniform tarief van 3% waar lidstaten niet vanaf kunnen wijken of een minimumtarief. De Europese Commissie vindt het niet bezwaarlijk voor de interne markt als lidstaten verschillende tarieven gaan hanteren voor deze belasting, omdat lidstaten op dit moment al verschillende btw-tarieven hanteren.

In het aangepaste voorstel zal waarschijnlijk de mogelijkheid vervallen dat belastingplichtigen in één lidstaat aangifte doen en dat die lidstaat de afgedragen belasting vervolgens verdeelt over de andere lidstaten (one-stop shop). De belastingdiensten van de lidstaten zouden het te veel werk vinden om een one stop shop in te richten voor een tijdelijke maatregel.

In maart 2018 heeft de OESO een interim-rapport gepubliceerd getiteld 'Tax Challenges Arising from Digitalisation'. Dit interim-rapport is een uitvloeisel van de oproep van de G20 aan de OESO om in 2020 consensus te bereiken over een aanpassing van het mondiale winstbelastingsysteem in het kader van het belasten van digitale activiteiten. De OESO beschrijft daarin dat voor wat betreft het adequaat belasten van digitale activiteiten er drie verschillende groepen landen zijn te onderscheiden:

- Landen die (voorlopig) geen aanleiding zien om het internationale belastingstelsel te veranderen, omdat de maatregelen uit het Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-project al grotendeels het probleem van dubbele niet-belastingheffing oplossen.
- Landen die niet voor een grootschalige verandering van het belastingstelsel zijn. Deze landen onderkennen dat er sprake kan zijn van een mismatch tussen de plek waar winsten worden belast en de plek waar waarde wordt gecreëerd. Zij zijn echter van mening dat dit probleem alleen in bepaalde sectoren speelt en dat de mismatch de principes van het internationale belastingstelsel niet ondermijnt.
- Landen die vinden dat digitalisering en meer in het algemeen de globalisering ervoor zorgen dat de effectiviteit van het internationale belastingstelsel in het geding komt. Deze landen vinden dat dit niet alleen geldt voor sectoren die in hoge mate door digitalisering gekenmerkt worden.

In januari 2019 heeft de OESO een update uitgebracht. De OESO geeft aan dat de verdere discussie zich op twee centrale thema's gaat richten. Het eerste thema gaat over een aanpassing van de verdeling van de heffingsrechten over landen. Het gaat er hierbij om een aanpassing zodat recht wordt gedaan aan de veranderingen als gevolg van digitalisering. Het tweede thema gaat over het oplossen van enkele problemen die nog niet door het BEPS-programma zijn opgelost. Er wordt een oplossing verkend voor lidstaten in situaties waarbij er nauwelijks of geen belasting wordt betaald.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

De OESO is voornemens over deze thema's een consultatiedocument uit te brengen in de komende maanden. Daarnaast zal de OESO in de loop van 2019 een update presenteren met als doel een lange-termijnoplossing te bereiken in 2019.

6 Argumenten voor- en tegenstanders

In deze paragraaf komen de argumenten van de voor- en tegenstanders van de voorstellen van de EC aan het licht. De focus ligt daarbij op de interim-maatregel, omdat de discussie daar vooralsnog vrijwel exclusief over is gegaan.
De voorstanders van de voorstellen van de EC hanteren in aanvulling op de argumentatie van de EC de volgende argumenten:

- **Aanpassing belastingstelsel nodig:** De voorstanders brengen naar voren dat er consensus bestaat over dat het huidige fiscale stelsel aangepast moet worden om digitale activiteiten adequaat te belasten. Er is sprake van maatschappelijke onvrede over het feit dat grote tech-bedrijven weinig belasting betalen. Dit ongewenste belastingvoordeel blijft bestaan, zolang er geen overeenstemming is bereikt over een mondiale oplossing in OESO-verband. De interim-oplossing in de vorm van een digitaledienstenbelasting komt aan dat probleem tegemoet. Het is bovendien onbekend wanneer er in OESO-verband overeenstemming wordt bereikt over een mondiale oplossing.
- **Versnelling OESO-oplossing**: De discussie over de voorstellen van de EC kan ervoor zorgen dat er sneller in OESO-verband overeenstemming wordt bereikt. Als er binnen de EU al overeenstemming wordt bereikt over bepaalde definities en uitgangspunten, kan dat als benchmark dienen voor de oplossing in OESO-verband. De voorstellen van de EC en de discussie daarover kunnen daarom de discussie in de OESO vormgeven.
- **Praktische oplossing**: Voorstanders betogen dat de digitaledienstenbelasting een praktische oplossing is, omdat bestaande belastingverdragen niet aangepast hoeven te worden. Belastingverdragen zouden in het kader van de langetermijnoplossing wel aangepast moeten worden, vanwege de voorgestelde aanpassing van de definitie van een vaste inrichting en de winstallocatieregels.
- **Nationale oplossingen zijn verstoring interne markt:** Onder meer Frankrijk, Spanje, Oostenrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk overwegen een nationale belasting op digitale activiteiten te introduceren of hebben dit al gedaan. Daarbij sluiten zij vaak aan bij de uitgangspunten van het oorspronkelijke voorstel van de EC. Voorstanders van het EC-voorstel merken op dat verschillende digitale belastingen op lidstaatniveau leiden tot een verstoring van de werking van de interne markt en extra administratieve lasten voor bedrijven. Zij pleiten daarom voor een gecoördineerde actie op EU-niveau om deze belasting in te voeren.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

Hieronder staan argumenten die tegenstanders van de voorstellen van de EC aangevoerd hebben. Niet alle tegenstanders delen alle argumenten:

- **Belasting is nationale aangelegenheid:** Tegenstanders brengen naar voren dat belastingen primair een aangelegenheid van lidstaten zelf is en niet van de Europese Unie. Het invoeren van de voorstellen van de EC betekent dat een deel van de bevoegdheden van lidstaten op dit terrein verschuift naar de EU. In het oorspronkelijke voorstel van de EC voor een digitaledienstenbelasting is bovendien sprake van een uniform tarief van 3%, wat in zou houden dat lidstaten niet de vrijheid hebben om zelf een hoger of lager tarief vast te stellen.
- **Geen tijdelijke maatregel voordat OESO-oplossing er is:** Verschillende lidstaten zijn tegen een tijdelijke omzetbelasting op bepaalde digitale activiteiten, terwijl de OESO tegelijkertijd bezig is met het uitwerken van een langetermijnoplossing. In dit verband hebben verschillende lidstaten - waaronder Nederland – gepleit voor een duidelijke horizonbepaling bij de interim-maatregel. De horizonbepaling moet regelen dat de interim-maatregel niet meer van kracht is als de OESO-oplossing in werking treedt.
- **Belasting op omzet is geen geschikte oplossing:** De interim-maatregel is vormgegeven als een omzetbelasting, terwijl het probleem zou zijn dat bedrijven over digitale activiteiten te weinig vennootschapsbelasting betalen. In dit kader zijn er ook zorgen geuit over bedrijven die weinig winst maken en wel getroffen gaan worden door deze omzetbelasting. Ook zijn er vragen gerezen over hoe de interim-maatregel zich verhoudt tot bestaande vennootschaps- en omzetbelastingregels.
- **Verslechtering concurrentiepositie en handelsbetrekkingen met VS:** Enkele tegenstanders brengen naar voren dat de interim-maatregel negatieve gevolgen kan hebben voor bepaalde sectoren, de concurrentiepositie van Europa en de handelsbetrekkingen met de Verenigde Staten. Duitsland heeft bijvoorbeeld gewezen op de gevolgen voor met name de auto-industrie. Twee Amerikaanse Senatoren hebben de EC een brief geschreven waarin zij hun bezwaren uiten tegen de interim-maatregelen. Zij vinden de belasting discriminerend voor Amerikaanse bedrijven en in strijd met internationale afspraken over belastingverdragen, waardoor er een nieuwe handelsbarrière wordt opgeworpen tussen Europa en de VS. Enkele tegenstanders vrezen dat de VS het Frans-Duitse voorstel als een verslechtering ziet, omdat de belasting alleen nog maar gaat gelden voor het plaatsen van advertenties.
- **Negatieve gevolgen voor belastinginkomsten bepaalde lidstaten:** Vooral kleinere lidstaten vragen zich af of de interim-maatregel hen niet meer gaat kosten dan opleveren. Bedrijven zullen naar verwachting de digitaledienstenbelasting die zij in een andere lidstaten hebben betaald aftrekken van de belastbare winst in het kader van de vennootschapsbelasting. Voor kleinere lidstaten kan de digitaledienstenbelasting daarom een derving van belastinginkomsten inhouden. Ook lidstaten waar verhoudingsgewijs veel

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

hoofdkantoren zijn gevestigd kunnen te maken krijgen met een derving van belastinginkomsten als gevolg van een belasting op digitale activiteiten.
- **Beperkte reikwijdte Frans-Duitse voorstel:** Het Frans-Duitse voorstel heeft de reikwijdte van het voorstel beperkt doordat alleen nog het plaatsen van advertenties onder de digitaledienstenbelasting valt. Lidstaten krijgen naar verwachting wel de mogelijkheid de richtlijn strenger te implementeren door de digitaledienstenbelasting ook te laten gelden voor andere categorieën activiteiten. Tegenstanders van het Frans-Duitse voorstel vrezen dat dit zou leiden tot een verstoring van de werking van de interne markt, doordat elke lidstaat de mogelijkheid krijgt de richtlijn anders te implementeren. Deze vrijheid voor lidstaten zou er ook voor kunnen zorgen dat bedrijven een prikkel krijgen om op te zoek te gaan naar het meest gunstige fiscale regime.
- **Waardecreatie:** De digitaledienstenbelasting wordt verdeeld over de lidstaten naar rato van het aantal gebruikers van de digitale dienst. Tegenstanders vinden dit een te beperkte benadering, omdat de plek waar een gebruiker zich bevindt niet noodzakelijkerwijs hoeft samen te hangen met de plek waar de waarde gecreëerd wordt.

7 Rondetafelgesprek

In de procedurevergadering van 19 december 2018 is besloten een rondetafelgesprek te houden over belastingheffing in de digitale economie. Dit rondetafelgesprek vindt plaats op woensdag 20 februari het rondetafelgesprek plaatsvinden over belastingheffing in de digitale economie. In drie blokken komen achtereenvolgens accountants/advocatenkantoren, bedrijven die digitale activiteiten ontplooien en ngo’s en wetenschappers aan bod.

Het doel van het rondetafelgesprek is om vanuit verschillende perspectieven meer inzicht te verkrijgen in de gevolgen en de voor- en nadelen van de voorstellen omtrent belastingheffing in de digitale economie.

Leden kunnen bij de voorbereiding op het rondetafelgesprek gebruik maken van dit verslag. Vragen die aan bod zouden kunnen komen zijn bijvoorbeeld of er sprake zou moeten zijn van een minimum- of vast tarief, wat de gevolgen zijn als lidstaten op nationaal niveau een belasting op digitale activiteiten invoeren en welke administratieve lasten een belasting op digitale activiteiten voor bedrijven oplevert.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

Bijlage 1 Overzicht gesprekspartners

De rapporteurs hebben gesprekken gevoerd met de volgende partijen:

- het ministerie van Financiën;
- de Europese Commissie;
- de Permanente Vertegenwoordiging van Frankrijk bij de EU;
- de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU;
- de Permanente Vertegenwoordiging van Ierland bij de EU;
- de rapporteur van het Europees Parlement op de interim-maatregel.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.