

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het belasten van de digitale economie
(verkennend advies op verzoek van het Tsjechische voorzitterschap)

(2022/C 443/08)

Rapporteur: **Benjamin RIZZO**

Corapporteur: **Petru Sorin DANDEA**

Raadpleging	26.1.2022, brief van Mikuláš BEK, minister van Europese Zaken
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	1.7.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	13.7.2022
Zitting nr.	571
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	200/0/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De ontwikkeling van adequate beginselen en regels voor het belasten van de digitale economie is voor zowel de Europese Unie als andere regelgevers over de hele wereld een fundamentele taak geworden, teneinde het begrotingsbeleid te moderniseren en aan te passen aan de huidige en toekomstige behoeften.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) stelt voor om, zodra er een internationale overeenkomst over pijler 1 van het inclusief kader van de OESO/G20 inzake de herverdeling van heffingsbevoegdheden is bereikt, de desbetreffende regels snel te implementeren in de EU. Daarbij moet worden gezorgd voor coördinatie met initiatieven die belangrijke handelspartners ontplooiën.

1.3. Het EESC is van mening dat de EU een leidende rol kan spelen op het gebied van het belasten van de digitale economie. Die rol moet echter wel gestalte krijgen binnen een internationale overeenkomst van de OESO/G20, zoals nu reeds is bereikt met betrekking tot pijler 2 ten aanzien van het mechanisme ter bestrijding van grondslaguitholling.

1.4. Het EESC acht het van cruciaal belang dat zowel pijler 1 als pijler 2 zo snel mogelijk ten uitvoer worden gelegd binnen de EU, waarbij zorg wordt gedragen voor een hoge mate van samenhang met de internationale overeenkomst waarover binnen de OESO/G20 zal worden onderhandeld. Pijlers 1 en 2 moeten worden gezien als één integraal regelgevingspakket.

1.5. Het EESC merkt op dat een Europees wetgevingsinitiatief voor het belasten van de digitale economie heel goed zou kunnen uitpakken voor de interne markt omdat het ongetwijfeld doeltreffender zou zijn dan afzonderlijke nationale initiatieven. Als de lidstaten ieder hun eigen regels zouden invoeren, zou de versnippering in de EU groter worden, met alle onzekerheid op belastinggebied en negatieve gevolgen voor het concurrentievermogen van dien.

1.6. Het EESC pleit voor een internationale overeenkomst over pijler 1 die is gericht op de totstandbrenging van een doeltreffend heffingssysteem, met inachtneming van de beginselen van neutraliteit en gelijke behandeling, dat het mogelijk maakt enerzijds het in de digitale economie verankerde innovatiepotentieel te behouden en anderzijds ervoor te zorgen dat zeer gedigitaliseerde bedrijven een billijke bijdrage leveren aan de nationale begrotingen en de samenleving.

1.7. Die internationale overeenkomst over pijler 1 moet al te complexe regels zoveel mogelijk mijden en gericht zijn op transparantie, voorspelbaarheid en administratieve vereenvoudiging, waardoor de nalevingskosten laag blijven. Een te ingewikkeld systeem zou immers mogelijkheden kunnen scheppen om de nieuwe regels te omzeilen en daarmee de doeltreffendheid ervan ondermijnen.

1.8. Een solide internationale wetgeving inzake het belasten van digitale bedrijven helpt belastingontduiking en -ontwijking te voorkomen en draagt bij aan een eerlijk, stabiel en progressief heffingssysteem. Een gelijk speelveld op het gebied van vennootschapsbelasting is van cruciaal belang, aangezien ondernemingen de afgelopen jaren in sommige lidstaten gebruik hebben kunnen maken van specifieke belastingregels, waardoor hun effectieve belastingtarief aanzienlijk is gedaald.

1.9. Het EESC is van mening dat in een passend regelgevingskader voor het belasten van de digitale economie rekening moet worden gehouden met de grote afhankelijkheid van immateriële activa als gevolg van de digitalisering. Dankzij deze activa kunnen ondernemingen veel gemakkelijker relevante bedrijfsactiviteiten ontplooien in een rechtsgebied zonder dat zij daar fysiek aanwezig zijn.

1.10. Het EESC wijst erop dat digitale bedrijven vaak gebruikersgegevens exploiteren om waarde te genereren. Deze methode voor het genereren van waarde wordt niet meegenomen in de huidige belastingstelsels, waardoor er een mismatch ontstaat tussen waardecreatie en belastingheffing. Deze specifieke kwestie moet naar behoren worden aangepakt binnen pijler 1.

1.11. Het EESC herhaalt dat het van cruciaal belang blijft om te kiezen voor een aanpak waarbij het risico dat ondernemingen dubbel worden belast of juist onbedoeld in geen enkel rechtsgebied worden belast, wordt vermeden en de nalevingskosten voor Europese ondernemingen tot een minimum worden beperkt. Met de overeenkomst inzake pijler 1 en de bijbehorende omzettingsregels moeten de uiteenlopende initiatieven die de lidstaten reeds hebben genomen dan ook geharmoniseerd worden, zodat discrepanties en mazen in de wetgeving worden voorkomen.

1.12. Het EESC hoopt oprecht dat er zo spoedig mogelijk een uitvoerbaar akkoord over pijler 1 kan worden bereikt op zowel internationaal als op EU-niveau, en betreurt dat de afronding van een dergelijke fundamentele overeenkomst nog altijd op belemmeringen stuit.

2. Essentiële context

2.1. De huidige internationale vennootschapsbelastingregels zijn gebaseerd op beginselen die in het begin van de 20e eeuw zijn ontwikkeld en in de loop der tijd gedeeltelijk zijn aangepast. Deze regels zijn in de huidige context niet langer geschikt voor het beoogde doel en niet bruikbaar in de geglobaliseerde en gedigitaliseerde economie. Dit betekent dat belastinginkomsten niet op eerlijke wijze aan landen worden toegewezen en dat schadelijke belastingpraktijken kunnen worden voortgezet, met alle nadelige gevolgen voor de overheidsfinanciën en een eerlijke concurrentie van dien.

2.2. De ontwikkeling van adequate beginselen en regels voor het belasten van de digitale economie is dan ook voor zowel de Europese Unie als andere regelgevers over de hele wereld een fundamentele taak geworden, teneinde het begrotingsbeleid te moderniseren en aan te passen aan de huidige en toekomstige behoeften.

2.3. Het inclusief kader inzake grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) van de OESO/G20 berust op een tweepijleroplossing om de fiscale uitdagingen aan te pakken die voortvloeien uit een economie die steeds meer gekenmerkt wordt door digitalisering en globalisering.

2.4. Pijler 1 zal gericht zijn op een eerlijkere verdeling van winsten en heffingsbevoegdheden tussen landen met betrekking tot de grootste multinationale ondernemingen, met name digitale bedrijven. Pijler 1 houdt voornamelijk in dat multinationale ondernemingen een deel van hun inkomstenbelasting daar moeten betalen waar hun consumenten en gebruikers zich bevinden. Daarmee wordt een koppeling gelegd tussen winsten en de plaatsen waar de betrokken gebruikers en consumenten zich bevinden.

2.5. De overeenkomst inzake de herverdeling van winst in het kader van pijler 1 voorziet ook in de afschaffing en stopzetting van digitaal dienstenbelastingen en andere relevante, soortgelijke maatregelen. Daarmee wordt een einde gemaakt aan handelsspanningen als gevolg van de instabiliteit van het internationale belastingstelsel.

2.6. Pijler 2 heeft tot doel ervoor te zorgen dat grote multinationale ondernemingen, met name gedigitaliseerde multinationals, een minimaal effectief vennootschapsbelastingtarief van 15 procent betalen, door een regelgevingskader vast te stellen dat winstverschuiving kan ontmoedigen en geschikt is om schadelijke belastingconcurrentie tussen rechtsgebieden te voorkomen. Zo zou de concurrentie op het gebied van vennootschapsbelasting effectief kunnen worden beperkt door een wereldwijd minimumtarief voor de vennootschapsbelasting in te voeren dat door landen wordt gebruikt om hun belastinggrondslag te beschermen. Het EESC dringt er bij alle lidstaten op aan snel tot een politiek akkoord over deze regels te komen en betreurt dat er nog geen definitieve consensus is bereikt.

2.7. Binnen het OESO/G20-forum is een internationaal akkoord over pijler 2 en het inclusief kader bereikt, en de EU-instellingen hebben dit naar behoren omgezet in een richtlijnvoorstel dat momenteel in de Raad wordt besproken ⁽¹⁾.

2.8. Binnen de OESO/G20 wordt in dit verband nog steeds gewerkt aan een gedeelde internationale consensus, zoals ook blijkt uit de recente OESO-raadpleging over pijler 1, waarin feedback van het publiek over de conceptregels wordt verzameld, ook al vormen dergelijke regels “geen weerspiegeling van een consensus over de inhoud van het document” ⁽²⁾.

2.9. De Europese Commissie publiceerde al in 2018 een wetgevingsvoorstel over het belasten van de digitale economie. Dat voorstel werd niet doorgezet, hoofdzakelijk omdat het ontbrak aan een internationale, brede consensus over de regels die in het kader van pijler 1 moesten worden toegepast.

2.10. Inmiddels hebben de EU-instellingen hun goedkeuring gehecht aan de wet digitale markten, die tot doel heeft de concurrentiestructuur van digitale markten te reguleren. Daarbij heeft de EU een originele en integrale regelgevingsaanpak gevolgd, die verschilt van de benaderingen van andere belangrijke handelsblokken, zoals de VS, China en andere opkomende landen.

2.11. Het EESC is van mening dat de EU ook een leidende rol kan spelen op het gebied van het belasten van de digitale economie, net zoals zij met de wet digitale markten heeft gedaan. Die rol moet echter wel gestalte krijgen binnen een internationale overeenkomst van de OESO/G20, zoals nu reeds is bereikt met betrekking tot pijler 2.

3. Algemene opmerkingen

3.1. In de context van de digitalisering van de economie is het EESC er vast van overtuigd dat iedere wijziging in de regels voor de verdeling van de rechten op winstbelastingheffing tussen landen op mondiaal niveau gecoördineerd moet worden, om uiteindelijk, op basis van deugdelijke en doeltreffende mondiale governance en mondiale regels, de voordelen van de globalisering beter te benutten. Concrete oplossingen moeten dan ook voortvloeien uit een brede internationale overeenkomst die zoveel mogelijk belastingjurisdicties omvat. Bovendien moet terdege rekening worden gehouden met het feit dat de nieuwe regels voor kleine lidstaten andere gevolgen en implicaties hebben dan voor grotere lidstaten.

3.2. De digitalisering heeft een enorme economische ontwikkeling in gang gezet, heeft een positieve impact op onze samenleving en biedt als instrument om de dienstverlening aan burgers en met betrekking tot de nationale begroting te verbeteren ook uitstekende mogelijkheden om de positie van belastingdiensten te versterken. De EU zal een ondersteunende en coördinerende rol moeten vervullen om de belastingautoriteiten van de lidstaten in staat te stellen goed om te gaan met de nieuwe regels en de snel veranderende economische context.

3.3. In het eindrapport (2015) over BEPS-actie 1 van de OESO/G20 wordt terecht gesteld dat de digitale economie steeds meer “de economie zelf” aan het worden is. Veel bedrijven hebben de afgelopen jaren een indrukwekkend digitaliseringsproces doorgevoerd, dat tijdens de recente COVID-19-lockdowns nog in een stroomversnelling is geraakt. Daarbij komt het vaak tot een scheiding tussen de enorme winsten van digitale platforms en de fysieke locaties waar de gebruikers en consumenten die voor hun goederen en diensten betalen, zich bevinden. Op termijn moet in dit verband wellicht ook worden gekeken naar de socialezekerheidsverplichtingen.

3.4. Zodra er een internationaal akkoord over pijler 1 van het inclusief kader van de OESO/G20 is bereikt, dat een evenwicht behelst tussen de verschillende standpunten die tot nu toe zijn ingenomen, zou de EU deze pijler — naar voorbeeld van pijler 2 — snel moeten implementeren, in coördinatie met belangrijke handelspartners, en daarbij de interne markt overeenkomstig de artikelen 113-115 van het Verdrag consolideren.

3.5. Het EESC acht het van cruciaal belang dat zowel pijler 1 als pijler 2 zo snel mogelijk ten uitvoer worden gelegd binnen de EU, waarbij zorg wordt gedragen voor een hoge mate van samenhang met de internationale overeenkomst waarover binnen de OESO/G20 is onderhandeld. Pijlers 1 en 2 moeten worden gezien als één integraal regelgevingspakket dat snel in de hele EU moet worden ingevoerd.

⁽¹⁾ Zie het advies van het EESC over een minimale effectieve belasting van ondernemingen (PB C 290 van 29.7.2022, blz. 52).

⁽²⁾ OECD Consultation on the Draft Rules for Nexus and Revenues Sourcing Under Pillar 1 — Amount A, 4 februari 2022.

3.6. Het EESC merkt op dat een Europees wetgevingsinitiatief voor het belasten van de digitale economie heel goed zou kunnen uitpakken voor de interne markt omdat het ongetwijfeld doeltreffender zou zijn dan afzonderlijke nationale initiatieven. Als de lidstaten ieder hun eigen regels zouden invoeren, op basis van verschillende beginselen en criteria voor de belastingheffing, zou de versnippering in de EU groter worden, met alle onzekerheid op belastinggebied en negatieve gevolgen voor het concurrentievermogen van dien. Het EESC pleit voor een geschillenbeslechtsmechanisme om eventuele problemen tussen lidstaten op te kunnen lossen.

3.7. De internationale overeenkomst over pijler 1 moet gericht zijn op de totstandbrenging van een doeltreffend heffingssysteem, met inachtneming van de beginselen van neutraliteit en gelijke behandeling, dat het mogelijk maakt enerzijds het in de digitale economie verankerde innovatiepotentieel te behouden en anderzijds ervoor te zorgen dat zeer gedigitaliseerde bedrijven een billijke bijdrage leveren aan de nationale begrotingen en de samenleving.

3.8. Die internationale overeenkomst over pijler 1 moet al te complexe regels zoveel mogelijk mijden en gericht zijn op transparantie, voorspelbaarheid en administratieve vereenvoudiging, waardoor de nalevingskosten laag blijven. Een te ingewikkeld systeem zou immers mogelijkheden kunnen scheppen om de nieuwe regels te omzeilen en daarmee de doeltreffendheid ervan ondermijnen.

3.9. Een solide internationale wetgeving inzake het belasten van digitale bedrijven helpt belastingontduiking en -ontwijking te voorkomen en draagt bij aan een eerlijk, progressief, stabiel en efficiënt heffingssysteem.

3.10. Met pijler 2 zullen de volgende op te leggen binnenlandse regels worden ingevoerd:

- A. onderling verbonden binnenlandse regels (samen de “Global anti-Base Erosion Rules”), nl. i) een “Income Inclusion Rule” (IIR), die een aanvullende belasting oplegt aan een moedermaatschappij inzake de laagbelaste inkomsten van een samenstellende entiteit, en ii) een “Undertaxed Payment Rule” (UTPR), die aftrek weigert of een gelijkwaardige correctie vereist voor zover de laagbelaste inkomsten van een samenstellende entiteit niet onderworpen zijn aan belasting krachtens een IIR;
- B. een verdragsrechtelijke regel, de onderworpenheidsregel (Subject-to-Tax Rule), op grond waarvan bronjurisdicties beperkte bronbelasting mogen heffen op bepaalde betalingen van verbonden partijen die onder een minimumtarief aan belasting onderworpen zijn.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC benadrukt dat een gelijk speelveld op het gebied van winstbelasting van cruciaal belang is. De afgelopen jaren hebben een aantal bedrijven in sommige lidstaten gebruik kunnen maken van specifieke belastingregels, waardoor hun effectieve belastingdruk is gedaald. Dat is mede mogelijk gemaakt door een gebrek aan transparantie. Meerdere gevoelige zaken hebben betrekking op multinationals die actief zijn op het gebied van digitale diensten.

4.2. Het EESC is van mening dat in een passend regelgevingskader voor het belasten van de digitale economie rekening moet worden gehouden met de grote afhankelijkheid van immateriële activa als gevolg van de digitalisering. Dankzij deze activa kunnen ondernemingen veel gemakkelijker omvangrijke bedrijfsactiviteiten ontplooiën in een rechtsgebied zonder dat zij daar fysiek aanwezig zijn. De huidige internationale belastingregels en -beginselen moeten aan deze nieuwe economische context worden aangepast.

4.3. Het EESC wijst erop dat digitale bedrijven sterk afhankelijk zijn van immateriële activa voor het creëren van inhoud, met name door gegevens van gebruikers te exploiteren om waarde te genereren. Deze methode voor het genereren van waarde wordt niet meegenomen in de huidige belastingstelsels, waardoor er een mismatch ontstaat tussen waardecreatie en belastingheffing. Deze specifieke kwestie moet naar behoren worden aangepakt binnen pijler 1.

4.4. Het EESC herhaalt dat het van het grootste belang is om te kiezen voor een aanpak waarbij het risico dat ondernemingen dubbel worden belast of juist onbedoeld in geen enkel rechtsgebied worden belast, wordt vermeden en de nalevingskosten voor Europese ondernemingen tot een minimum worden beperkt. Met de overeenkomst inzake pijler 1 en de bijbehorende omzettingsregels moeten de uiteenlopende initiatieven die de lidstaten reeds hebben genomen dan ook geharmoniseerd worden, aangezien de verschillen daarin kunnen leiden tot discrepanties en mazen in de wetgeving.

4.5. Eén van de belangrijkste drijfveren achter de complexe poging om tot een wereldwijde consensus over het pijler 1-voorstel van de OESO te komen is dat er steeds meer unilaterale regelingen voor het belasten van de digitale economie worden ingevoerd, waardoor dezelfde winsten op allerlei soms overlappende manieren door meerdere rechtsgebieden belast kunnen worden.

4.6. In het kader van pijler 1 moeten nationale belastingen op digitale diensten en soortgelijke maatregelen voor ondernemingen dan ook worden afgeschaft; dit is van cruciaal belang om een consensus tussen meerdere belangrijke rechtsgebieden over pijler 1 te kunnen bereiken en te voorkomen dat er nieuwe regels worden ingevoerd die mogelijk in de toekomst worden aangevochten als zijnde “discriminerend” op grond van de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), met ongewenste gevolgen vanuit het oogpunt van de internationale handel.

4.7. Het EESC hoopt oprecht dat er zo spoedig mogelijk een uitvoerbaar internationaal akkoord over pijler 1 kan worden bereikt en betreurt dat de afronding van een dergelijke overeenkomst nog altijd op belemmeringen stuit.

4.8. Wanneer pijlers 1 en 2 eenmaal ten uitvoer zijn gelegd, moeten door platforms geboden diensten die worden gebruikt door Europese consumenten, volledig worden opgenomen in het btw-stelsel; het EESC acht dit van essentieel belang om de belastingproblematiek rond de digitale economie goed te kunnen aanpakken. Er zij op gewezen dat klanten van digitale communicatiediensten en sociale netwerken ogenschijnlijk gratis toegang hebben tot deze diensten, waarmee de vraag rijst hoe er redelijkerwijs btw kan worden geheven. De btw-opbrengsten vertegenwoordigen een eigen inkomstenbron binnen de EU-begroting en het EESC vindt het belangrijk ook digitale diensten op te nemen in de heffingsgrondslag.

4.9. Het EESC is van oordeel dat er een redelijk evenwicht moet worden gevonden ten aanzien van deerschikking van de vennootschapsbelasting tussen landen met een export- en landen met een importoverschot, alsmede tussen landen die digitale diensten produceren en landen die die diensten afnemen, om de mogelijkheden van landen om o.a. hun sociale en milieudoelstellingen te behalen niet in gevaar te brengen.

4.10. Het EESC merkt op dat digitalisering niet alleen een uitdaging is, maar ook kansen oplevert voor belastingautoriteiten. Als belastingdiensten kunnen beschikken over grote hoeveelheden gegevens van derden kan een groter gedeelte van de verslaglegging worden geautomatiseerd. Dit scheelt aan beide zijden tijd en geld. Bovendien kunnen de gegevens worden gebruikt om te weinig aangeven, belastingontduiking en belastingfraude tegen te gaan. Diverse belastingdiensten beschikken reeds over softwareoplossingen voor gegevensvastlegging die de verkoopgegevens op het moment van de transactie vastleggen. Deze gegevens kunnen direct bij de belastingdiensten worden ingediend. Deze software heeft voor een aantal landen de btw-opbrengsten al aanzienlijk vergroot.

4.11. Tot slot vestigt het EESC de aandacht op zijn advies over het wetgevingspakket ter bestrijding van het witwassen van geld ⁽³⁾, en zijn twee adviezen inzake de bestrijding van belastingontwijking, nl. het advies over belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw ⁽⁴⁾ en het advies over de bestrijding van het gebruik van brievenbusmaatschappijen ⁽⁵⁾. Daarin gaat het nader in op bepaalde belastingaspecten.

Brussel, 13 juli 2022.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽³⁾ Advies van het EESC over het wetgevingspakket ter bestrijding van het witwassen van geld (PB C 152 van 6.4.2022, blz. 89).

⁽⁴⁾ Advies van het EESC over belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 40).

⁽⁵⁾ Advies van het EESC over de bestrijding van het gebruik van lege entiteiten (PB C 290 van 29.7.2022, blz. 45).