

Ons kenmerk
IFZ/2013/320 U

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
Toelichtende Nota
Kopie IBFD rapport

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20118
2500 EA DEN HAAG

Datum 30 augustus 2013
Betreft Kabinetsreactie op
SEO-rapport Overige Financiële Instellingen en
IBFD-rapport ontwikkelingslanden

Geachte voorzitter,

Op 23 januari 2013 heeft de vaste commissie voor Financiën in de Tweede Kamer een overleg gevoerd over belastingheffing bij internationale ondernemingen¹. Tijdens een Voortgezet Algemeen Overleg op 14 februari 2013 is daarover verder gesproken. De staatssecretaris van Financiën heeft de Tweede Kamer toegezegd² dat wij tegen het eind van deze zomer een brief zouden sturen met daarin de kabinetsreactie op het rapport "Uit de schaduw van het bankwezen" van de Stichting Economisch Onderzoek (hierna: het SEO-rapport) en op een onderzoek dat het International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) in onze opdracht heeft gedaan naar de belastingverdragen van Nederland met een aantal ontwikkelingslanden (hierna: het IBFD-rapport). Met de voorliggende brief en bijgevoegde nota komen wij aan die toezegging tegemoet en kondigen wij enkele initiatieven aan.

Internationale belastingheffing, een mondiaal vraagstuk

In eerdere brieven aan de Eerste en Tweede Kamer³ over internationale belastingheffing schreef de staatssecretaris van Financiën hoe internationaal opererende bedrijven mede door gebruikmaking van het gebrek aan onderlinge samenhang van de verschillende nationale rechtssystemen in staat zijn de totale belastingdruk te beïnvloeden. Er is sprake van een internationaal, zelfs mondiaal vraagstuk. Mondiale vraagstukken vragen om mondiale oplossingen. Hieraan wordt gewerkt, met name binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de G8 en de G20. Het actieplan van de OESO dat op 19 juli jl. is gepresenteerd, bevat hiervoor vijftien actiepunten. Nederland zal actief deelnemen aan het uitwerken van de diverse actiepunten door deelname van vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en van de Belastingdienst in de werkgroepen.

Ook binnen de Europese Unie (EU) worden initiatieven ontplooid om belastingfraude en -ontwijking door internationale ondernemingen tegen te gaan. Er wordt daarbij vooral ingezet op het vergroten van transparantie, onder meer door automatische gegevensuitwisseling en door uitbreiding van de rapportageverplichting voor bedrijven.

1 Kamerstukken II 2012/13, 25 087, nr. 34.

2 Kamerstukken II 2012/13, 25 087, nr. 59.

3 De brieven aan de Tweede Kamer van 26 oktober 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 31 369, nr. 8), 25 juni 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 25 087, nr. 32) en van 17 januari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 25 087, nr. 34) en de brief van 29 mei 2013 aan de Eerste Kamer (opgenomen in het verslag van een schriftelijk overleg met de Eerste Kamer; Kamerstukken I, 2012–13, 25 087, D).

Nederland steunt deze maatregelen actief en vindt het belangrijk om bij dit vraagstuk samen op te trekken met andere EU- en OESO-lidstaten.

Bij het zoeken naar een mondiale oplossing benadrukt Nederland steeds dat de oplossingen bindend moeten zijn voor alle staten, zodat een gelijk speelveld tussen staten en tussen ondernemingen kan worden gewaarborgd. Eenzijdige maatregelen in Nederland hebben als nadeel dat zij de mogelijkheden tot belastingontwijking via constructies met andere landen niet voorkomen, maar wel kunnen leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. Hetzelfde geldt voor maatregelen die uitsluitend de leden van de Europese Unie binden. Ook die lossen het mondiale vraagstuk van belastingontwijking niet op en kunnen leiden tot verslechtering van de concurrentiepositie van Europese bedrijven. Het OESO-actieplan en de samenwerking met de G20 bieden een veelbelovend kader voor wereldwijde aanscherping van de regels. Nederland heeft er bij de OESO al op gewezen dat ook ontwikkelingslanden hierbij betrokken moeten worden.

De eerder genoemde brieven geven echter ook aan dat Nederland zichzelf kritisch tegen het licht mag houden. In een aantal gevallen kan de vraag opkomen of het past in de geest van de Nederlandse regelgeving en bij de bedoeling van de verdragsluitende staten dat bepaalde in Nederland gevestigde schakelvennootschappen⁴ gebruik maken van het Nederlandse verdragenennetwerk. Het kabinet sluit dan ook niet de ogen voor de kritiek die wordt geleverd op de rol van Nederlandse schakelvennootschappen in de structuren van internationale concerns en voor de opvallende omvang van de geldstromen waar Nederlandse bijzondere financiële instellingen (hierna: bfi's) bij betrokken zijn.

Om die kritiek op waarde te kunnen schatten hecht het kabinet veel belang aan de uitkomsten van de genoemde rapporten van het IBFD en van SEO. Het IBFD rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Ontwikkelingslanden

Het IBFD-onderzoek laat zien dat de vijf Nederlandse verdragen met de armste ontwikkelingslanden weinig afwijken van de verdragen die deze ontwikkelingslanden met andere landen hebben gesloten. Ook de analyse door het IBFD van geldstromen bij Nederlandse bfi's maakt duidelijk dat de Nederlandse verdragen op zichzelf onvoldoende verklaring bieden voor de omvang van investeringen door Nederlandse bfi's in die landen.

Wel blijkt uit het IBFD-rapport dat de bedoelde verdragen nauwelijks antimisbruikbepalingen bevatten. Hoewel een verklaring hiervoor is dat dit in de tijd dat deze verdragen werden gesloten minder aandacht had dan tegenwoordig, vindt het kabinet dat actie op zijn plaats is om hier verandering in te brengen. Daarom zal Nederland de 23 ontwikkelingslanden waarmee het een belastingverdrag heeft, of waarmee onderhandelingen lopen, aanbieden om antimisbruikmaatregelen in die verdragen op te nemen. Ten slotte bevestigt het IBFD-rapport dat het formuleren en handhaven van goede nationale regelgeving en het daadwerkelijk bestrijden van verdragsmisbruik evenzeer van belang is. Hiervoor is een goed toegerust ambtelijk apparaat in ontwikkelingslanden nodig.

Het economische belang van bfi's en onbedoeld gebruik van belastingregels

De staatssecretaris van Financiën heeft steeds aangegeven dat het voor een afgewogen beslissing over mogelijke maatregelen nodig is meer inzicht te hebben in het belang voor de Nederlandse economie van deze schakelvennootschappen.

Het op 11 juni 2013 verschenen SEO-rapport vergroot dat inzicht. Het analyseert de omvang, de samenstelling en het economische belang van de niet-bancaire financiële sector. Daarnaast gaat het in op de fiscale motieven die een rol spelen bij het vestigen van dergelijke vennootschappen in Nederland. Bovendien brengt het de risico's die aan deze sector zijn verbonden in kaart.

Volgens SEO draagt deze sector naar schatting € 3 miljard tot € 3,4 miljard per jaar bij aan de Nederlandse economie. Hiermee zijn ongeveer 8.800 tot 13.000 fte gemoeid. Gezien alleen al het economische belang van deze sector, is het kabinet daarom zeer beducht voor schade aan de

⁴ Dat zijn vennootschappen die in internationale concerns een rol spelen om, nadat winstbelasting is betaald in het land waar de onderneming actief is, de investeerders zonder extra belastingheffing voor hun kapitaalbijdrage te kunnen vergoeden.

concurrentiepositie door vergaande maatregelen op nationaal niveau. Dat is ook een reden waarom het kabinet primair inzet op een mondiale aanpak.

Het SEO-rapport geeft een beter inzicht in de aard en omvang van de verschillende geldstromen waar Nederlandse bfi's bij betrokken zijn. In de bijgevoegde nota gaan wij dieper in op het SEO-rapport. Voor zijn beschouwing over de noodzaak van maatregelen trekt het kabinet uit het SEO-rapport de conclusie dat sprake kan zijn van een gebruik dat in strijd komt met de geest van de regels bij gevallen waarin Nederlandse vennootschappen aan de ene kant rente of royalty ontvangen uit een land waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten en aan de andere kant rente of royalty betalen aan een vennootschap die in een laagbelastende jurisdictie is gevestigd. In het bronland is de rente of royalty aftrekbaar en in het bestemmingsland is deze laagbelast. Door Nederland te nemen maatregelen zouden met name gericht moeten zijn op deze stroom. Dat is anders bij Nederlandse vennootschappen die dividenden ontvangen en doorbetalen. De winst is dan in het bronland belast en het dividend is niet aftrekbaar.

Bij het afronden van deze brief heeft het kabinet kennisgenomen van een rapport van het Centraal Planbureau over de betekenis van Nederlandse belastingverdragen. Het Centraal Planbureau schrijft dat belastingverdragen leiden tot hogere investeringen en daarmee bijdragen aan de versterking van de economie. Belastingverdragen hebben echter ook het risico dat de bronheffingen in landen waaruit de winst afkomstig is worden ontgaan. Eenzijdige maatregelen daartegen kunnen dat risico niet volledig wegnemen omdat dit vaak slechts tot een verplaatsing van de geldstromen leidt. Daarom zijn, ook volgens het CPB, internationale maatregelen nodig, waarbij het uitwisselen van informatie vermoedelijk het meeste effect heeft. Niettemin onderkent het kabinet een eigen verantwoordelijkheid en brengt dat tot uiting in het geheel aan maatregelen dat in deze brief wordt voorgesteld.

Nationale oplossingen

Ondanks de duidelijke voorkeur voor een gecoördineerde internationale aanpak, vindt het kabinet dat Nederland een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het voorkomen van onbedoeld gebruik van verdragen in combinatie met Nederlandse regelgeving. We mogen eenzijdige maatregelen niet uitsluiten. Daarom stelt het kabinet een aantal maatregelen voor, waarvan de hoofdlijnen hieronder worden geschetst. Daarbij tomt het kabinet niet aan de hoofdstructuur van het Nederlandse fiscale stelsel.

Het kabinet is ervan overtuigd dat maatregelen specifiek gericht dienen te zijn op de gevallen waarin het risico van onbedoeld gebruik bestaat en dienen te passen binnen de richting waarin naar verwachting ook in internationaal verband naar oplossingen zal worden gezocht. Er bestaat in de internationale gemeenschap een groeiende overtuiging dat staten een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het delen van relevante gegevens. Deze verantwoordelijkheid voor transparantie en het delen van relevante feiten rust ook op Nederland.

Maatregelen

Op dit moment worden in Nederland al, in tegenstelling tot veel andere landen, aan schakelvennootschappen die rente of royalty uit het buitenland ontvangen en rente of royalty aan het buitenland betalen (zogenoemde dienstverleningslichamen) eisen gesteld wanneer zij zekerheid vooraf vragen bij het APA-/ATR-team van de Belastingdienst. Deze eisen, die erop toezien dat bestuur en administratie in Nederland worden gevoerd met een eigen vermogen dat past bij de functies en risico's van de vennootschap, zullen worden opgenomen in regels die gaan gelden voor al deze vennootschappen, ook wanneer zij geen zekerheid vooraf hebben gevraagd. Daaraan wordt de eis gekoppeld dat deze vennootschappen, wanneer zij in een ander land een beroep doen op de toepassing van een belastingverdrag met Nederland, bij het indienen van de aangifte moeten melden of zij aan deze eisen voldoen. Vervolgens zal Nederland informatie over vennootschappen die niet aan die eisen voldoen spontaan verstrekken aan de relevante verdragspartner. Deze staat kan dan zelf met alle relevante informatie beoordelen of terecht een beroep wordt gedaan op de verdragsvoordelen.

Daarnaast zal de Nederlandse Belastingdienst de inhoud van met belastingplichtigen overeengekomen APA's⁵ spontaan uitwisselen met buitenlandse belastingdiensten in gevallen waarin het desbetreffende concern in Nederland niet meer activiteiten ontplooit dan het via deze schakelvennootschap ontvangen en betalen van rente of royalty.

Op het werkterrein van APA's en ATR's wil het kabinet nog een derde maatregel nemen. Verzoeken van vennootschappen die zekerheid vooraf wensen over hun zogenoemde houdsteractiviteiten, het ontvangen en uitbetalen van dividenden, worden slechts in behandeling genomen wanneer het concern waarbinnen zij opereren voldoende nexus heeft met Nederland. Die nexus kan bestaan uit reële aanwezigheid of het bestaan van een serieus plan om de nexus te creëren. Van reële aanwezigheid is bijvoorbeeld sprake als is voldaan aan de eisen die gelden voor dienstverleningslichamen. Wij vinden het ongewenst dat de Nederlandse Belastingdienst zijn capaciteit inzet voor gevallen waar die band ontbreekt.

Met betrekking tot ontwikkelingslanden zal Nederland aan Zambia voorstellen het bilaterale belastingverdrag te actualiseren en de andere ontwikkelingslanden benaderen om, indien gewenst, antimisbruikbepalingen aan de bestaande belastingverdragen toe te voegen. Bij nieuwe verdragen zal steeds in nauw overleg met de ontwikkelingslanden zorgvuldig worden afgewogen welke antimisbruikbepalingen dienen te worden opgenomen. Ook zal Nederland de ondersteuning bij de capaciteitsopbouw van belastingdiensten in de partnerlanden waar mogelijk verder uitbouwen en hiervoor zo nodig extra middelen vrijmaken. Capaciteitsopbouw is uiteindelijk voor ontwikkelingslanden één van de belangrijkste sleutels tot het tegengaan van verliezen door belastingontduiking en –ontwijking.

Ten slotte heeft het kabinet zich voorgenomen om in het kader van beperking van integriteitrisico's in overleg met DNB de Regeling Integere Bedrijfsvoering Wet Toezicht Trustkantoren aan te scherpen.

De nota

In de bijgevoegde nota wordt in meer detail uiteengezet hoe het kabinet aankijkt tegen de problematiek van internationale belastingontwijking in het algemeen. We geven onze visie op de rol die Nederlandse bijzondere financiële instellingen daarin spelen en op de positie en het belang van ontwikkelingslanden. Daarbij besteden wij aandacht aan de moties die zijn aangenomen en aan toezeggingen die wij in dit kader hebben gedaan. Wij geven een meer uitgebreide reactie op het SEO- en het IBFD-rapport en geven een beschrijving van de stand van zaken rond een aantal internationale initiatieven die in het kader van G8, G20, OESO en EU zijn ontwikkeld. We gaan daarbij nader in op ontwikkelingen rond informatie-uitwisseling en country-by-country reporting. De nota geeft daarmee een toelichting op de Nederlandse inzet bij de internationale initiatieven en maakt duidelijk welke stappen Nederland zelf gaat zetten.

Het gaat daarbij vooral om de rol van Nederland bij het bestrijden van mogelijk ontgaan van belasting in andere landen via Nederland. Ontduiking van Nederlandse belasting via belastingparadijzen elders en constructies die daarbij worden gebruikt, wat de Tweede Kamer op 10 april 2013⁶ aan de orde heeft gesteld, worden al actief door de Belastingdienst bestreden. Indien nieuwe fenomenen daar aanleiding toe geven zal het kabinet nieuwe wetgeving voorstellen.

In het ordedebat van 22 mei 2013⁷ zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld over de rol van VNO-NCW. Net als met andere organisaties van belanghebbenden voert het ministerie van Financiën regelmatig overleg met vertegenwoordigers van VNO-NCW over de uitvoerbaarheid van maatregelen en over de gevolgen van maatregelen voor het vestigingsklimaat. Het kabinet meent dat via een dergelijk open overleg de kwaliteit en de naleving van de regelgeving verbetert.

Wij vertrouwen erop uw Kamer met deze brief en de bijgevoegde nota naar tevredenheid te hebben geïnformeerd.

5 Advance Pricing Agreements, zekerheid vooraf over in concernverband te hanteren prijzen.

6 Handelingen II 2012/13, nr. 73.

7 Handelingen II 2012/13, nr. 85.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën
Frans Weekers

de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
Lilianne Ploumen

Nota bij de brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 30 augustus 2013

1. Internationale belastingheffing

In de brieven van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer van 26 oktober 2009⁸, 25 juni 2012⁹ en 17 januari 2013¹⁰ en van 29 mei 2013¹¹ aan de Eerste Kamer is uitgebreid aandacht besteed aan internationale belastingheffing.

Die brieven maken duidelijk dat het internationaal opererende bedrijfsleven meer mogelijkheden heeft om zijn belastingdruk te beïnvloeden dan het nationale. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te noemen. Om te beginnen hebben internationaal opererende bedrijven de mogelijkheid hun activiteiten daar te laten plaatsvinden waar de belastingen het laagst zijn. Daar bestaat geen kritiek op. Er zijn echter ook oorzaken waar wel kritiek op is. In de eerste plaats is dat het gebrek aan onderlinge samenhang van de verschillende nationale rechtssystemen. Een andere oorzaak is dat een aantal beginselen dat gehanteerd wordt bij het sluiten van belastingverdragen en bij de toepassing daarvan, onvoldoende is aangepast aan veranderingen in de bedrijfsvoering van internationale bedrijven. Zo is op verschillende plaatsen de vraag opgekomen of de invulling van het begrip 'vaste inrichting' nog wel voldoet. Dat begrip wordt als drempel gebruikt om te voorkomen dat landen buitenlandse bedrijven reeds bij geringe activiteiten in de belastingheffing betrekken. De vraag is of de huidige invulling nog wel past bij de moderne mogelijkheden om met een zeer geringe fysieke aanwezigheid in een land grote omzetten te genereren. Ook lijkt een herijking nodig van de internationale beginselen voor de binnen een concern te hanteren verrekenprijzen bij het toerekenen en waarderen van intellectueel eigendom, van risico's en van eigen vermogen en van de voordelen daaruit.

Internationaal is een breed draagvlak ontstaan om deze gebreken in het internationale systeem te repareren en de regels aan te scherpen. Veel landen proberen echter ook met fiscale maatregelen hun vestigingsklimaat voor internationale ondernemingen aantrekkelijk te maken. Dat leidt tot een vrij universeel dilemma bij de aanpak van belastingontwijking. Enerzijds zien landen de noodzaak van maatregelen tegen belastingontwijking, anderzijds beseffen zij dat maatregelen door één staat het probleem niet oplossen en dat deze maatregelen mogelijk de concurrentiepositie van het eigen land en het eigen bedrijfsleven onnodig verslechteren. Door de grote organisatorische flexibiliteit van veel ondernemingen kunnen activiteiten, activa en financieringsstromen immers eenvoudig naar andere landen verplaatst worden. Het actieplan van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) dat hierna uitgebreid zal worden behandeld, noemt nog een nadeel van eenzijdige maatregelen door individuele staten. Het brengt het risico mee dat deze maatregelen onvoldoende op elkaar afgestemd zijn en dat dit onnodig onzekerheid veroorzaakt bij het internationaal opererende bedrijfsleven.

Ook het kabinet heeft met dit dilemma te maken. Wij hebben daarom een sterke voorkeur voor maatregelen in internationaal verband die bovendien bindend zijn voor alle staten.

De genoemde brieven erkennen echter ook dat Nederland een eigen rol speelt in dat complexe internationale vraagstuk, met name door de aanwezigheid in Nederland van grote aantallen schakelvennootschappen. Dat zijn vennootschappen die in internationale concerns een rol spelen om, nadat winstbelasting is betaald in het land waar de onderneming actief is, de investeerders zonder extra belastingheffing voor hun kapitaalbijdrage te kunnen vergoeden. In een aantal gevallen kan de vraag opkomen of het past in de geest van de Nederlandse regelgeving en bij de bedoeling van de verdragsluitende staten, dat deze vennootschappen gebruik maken van de Nederlandse verdragen. Bij de beoordeling van de vraag of maatregelen gewenst zijn om deze gevallen te bestrijden moet niet alleen de hierboven genoemde concurrentiepositie meegewogen worden, maar moet ook rekening gehouden worden met de belangen van specifieke sectoren. Daarom heeft het kabinet in dit debat steeds

8 Kamerstukken II 2009/10, 31 369, nr. 8.

9 Kamerstukken II 2011/12, 25 087, nr. 32.

10 Kamerstukken II 2012/13, 25 087, nr. 34.

11 Opgenomen in het verslag van een schriftelijk overleg met de Eerste Kamer, Kamerstukken I 2012/13, 25 087, D.

aangegeven dat het voor een afgewogen beslissing relevant is meer inzicht te hebben in het belang voor de Nederlandse economie van deze schakelvennootschappen.

Het op 11 juni 2013 verschenen rapport 'Uit de schaduw van het bankwezen' van SEO Economisch Onderzoek (hierna: het SEO-rapport) vergroot dat inzicht. Het analyseert de omvang en de samenstelling van de niet-bancaire financiële sector en het economische belang ervan. Bovendien gaat het in op de fiscale motieven die een rol spelen bij het vestigen van dergelijke vennootschappen in Nederland en op de risico's die aan deze sector zijn verbonden.

De reactie van het kabinet op de uitkomsten van dit onderzoek beperkt zich tot het deel dat ziet op de bijzondere financiële instellingen (hierna: bfi's).

2. Het rapport "Uit de schaduw van het bankwezen"

In het SEO-rapport onderscheiden wij drie relevante onderdelen: kenmerken en omvang van de sector, fiscale redenen voor vestiging in Nederland met de bijbehorende risico's en het economisch belang van de sector.

Op deze onderdelen zullen wij afzonderlijk ingaan.

2.1. Kenmerken en omvang van de bfi-sector

De beschrijving van de sector is nuttig om een einde te maken aan een aantal misverstanden die in het debat regelmatig terugkomen. Er zijn 23.500 doelvennootschappen en er zijn 12.000 bfi's, waarvan 9.000 zowel doelvennootschap als bfi zijn.

Wanneer gesproken wordt van 'brievenbusmaatschappijen' zal aan deze laatste groep van 9.000 gedacht moeten worden. Dat zijn (per definitie) vennootschappen waarvan het belang direct of indirect in handen is van niet-ingezetenen, die financiële middelen uit het buitenland aantrekken en ook weer in het buitenland uitzetten en waarvan een trustkantoor bestuurder is of waaraan een trustkantoor het adres ter beschikking stelt.

Van de (12.000) bfi's is gemeten dat zij jaarlijks betalingen ontvangen in de orde van grootte van € 4.000 miljard en ongeveer even grote bedragen uitbetalen. Omdat dit bedrag een optelling is van enerzijds vermogenstransacties (verstekte leningen, aflossingen, kapitaalstortingen en –terugbetalingen) en anderzijds inkomensstromen (dividenden, betaalde en ontvangen rente en royalty's) kunnen er geen conclusies aan dit getal verbonden worden. Relevanter is de omvang van de ontvangen en betaalde inkomensstromen. Voor het jaar 2010 bedroegen de dividend-, rente- en royaltystromen in totaal ongeveer € 153 miljard (ingaaend) en € 125 miljard (uitgaand). Nader onderverdeeld gaat het om de volgende bedragen (in miljoenen euro's):

	<i>Ontvangen</i>	<i>Betaald</i>
<i>Dividend</i>	106.735	76.433
<i>Rente intragroep</i>	24.090	13.304
<i>Rente extern</i>	6.789	21.256
<i>Royalty</i>	15.742	13.256

Om een beeld te krijgen van de omvang van de sector kan ook het balanstotaal een aanwijzing vormen. De 12.000 bfi's hadden in 2010 een gezamenlijk balanstotaal van € 2.890 miljard. Het balanstotaal van de traditionele financiële instellingen (banken, verzekeraars en pensioenfondsen) bedroeg € 3.749 miljard waarbinnen de banken bijdragen voor € 2.251 miljard.

2.2. Fiscale redenen voor vestiging bfi's in Nederland en bijbehorende risico's

De beschrijving van het Nederlandse vestigingsklimaat in het rapport sterkt het kabinet in zijn opvatting dat Nederland een fiscaal klimaat heeft dat ons land aantrekkelijk maakt voor buitenlandse investeringen. Dat bevordert bedrijvigheid en werkgelegenheid in Nederland.

Het rapport schrijft echter ook dat de combinatie van verschillende regelingen, die ieder op zich vanuit gezonde economische overwegingen zijn ingevoerd, aantrekkelijke mogelijkheden biedt in het kader van internationale fiscale planning. Zoals uit eerdere brieven blijkt, is het kabinet zich hiervan bewust.

Daarom stelt Nederland zich actief en constructief op bij initiatieven van OESO en EU om een antwoord te vinden voor dit internationale probleem. Later in deze nota gaan wij in op de stand van zaken rond deze internationale initiatieven en op het doel dat Nederland daarbij nastreeft.

Net als de brief van de staatssecretaris van Financiën van 17 januari 2013 beschrijft het rapport de fiscale gevolgen die concerns nastreven wanneer zij een Nederlandse bfi als schakelvennootschap in hun

internationale structuur opnemen. Ten eerste wordt door de toepassing van een Nederlands verdrag de bronheffing beperkt op betaling van dividenden, rente of royalty's aan de Nederlandse bfi. In Nederland vallen de ontvangen dividenden vervolgens meestal onder de deelnemingsvrijstelling. Ontvangen rente en royalty's worden belast tegen het normale tarief, maar doordat de uitbetaalde rente en royalty op de winst in mindering komt, is de in Nederland verschuldigde belasting in vergelijking met de omvang van de geldstroom gering. Op uitbetalingen door de Nederlandse bfi is ten slotte doorgaans ook geen bronheffing verschuldigd.

Wij hechten eraan op deze plaats te herhalen dat het recht van de bronstaat om belasting te heffen over de winst die het concern in dat land behaalt niet wordt ingeperkt door de bilaterale belastingverdragen met Nederland of door de nationale regelgeving in Nederland.

Uitgaande van deze analyse van fiscale motieven kiest het SEO rapport voor een benadering waarin beoordeeld wordt of deze motieven al dan niet in de geest van de regelgeving zijn. Daartoe maakt het rapport een onderscheid tussen de voorkoming van dubbele belasting en de voorkoming van enkelvoudige belasting. Aan de hand van dit onderscheid worden de verschillende geldstromen door Nederland uitgesplitst en wordt het risico op onbedoeld verdragsgebruik gekwantificeerd.

Vanuit die benadering ziet SEO een risico bij situaties waarin rente en royalty's worden uitbetaald aan vennootschappen in laagbelastende jurisdicties (met een belastingtarief van minder dan 15%). Die betalingen zijn in het bronland in mindering gebracht op de winst en in Nederland is slechts belasting verschuldigd over een zakelijke marge tussen ontvangen en betaalde bedragen. Wanneer de rente of royalty dan uiteindelijk ook slechts tegen een zeer laag tarief of in het geheel onbelast wordt ontvangen, lijkt dat niet in de geest van wetgeving en verdragen.

SEO beschouwt het heffen van vennootschapsbelasting over de winst bij een vennootschap en vervolgens van dividendbelasting over de uitgedeelde winst bij de aandeelhouder in die vennootschap, als dubbele belasting. Het voorkomen van deze aanvullende dividendbelasting is dan niet in strijd met de geest van de regels.

Wanneer echter eerst de winst bij de vennootschap niet of laag wordt belast en vervolgens ook het dividend noch in het land zelf noch in Nederland (deelnemingsvrijstelling) noch in het bestemmingsland wordt belast, ziet SEO dit als ontwijking van enkelvoudige belasting in strijd met de geest van de wet. Het kabinet meent dat de stelling dat het achterwege blijven van enkelvoudige belasting altijd in strijd is met de geest van de regels niet steeds volgehouden kan worden. Zij kan onder omstandigheden op gespannen voet komen te staan met het beginsel van nationale soevereiniteit en het recht om autonoom de eigen belastingheffing in te richten. Wanneer het bronland, waar de bedrijfsactiviteiten plaatsvinden, besluit de winst tegen een laag tarief of in het geheel niet, te belasten, hoeft dit geen aanleiding te zijn voor andere landen om op de dividenden alsnog belasting te heffen. Daar zijn twee internationaal erkende redenen voor. In de eerste plaats maakt de bestemmingsstaat daarmee in feite inbreuk op het fiscale beleid van de bronstaat. Daar waar de bronstaat een vrijstelling kennelijk opportuun vindt, doet de bestemmingsstaat dat teniet door een heffing op de dividenden. In de tweede plaats leidt bijheffing door de bestemmingsstaat ertoe dat inwoners van deze staat niet op gelijke voet kunnen concurreren met andere bedrijven in de bronstaat. Terwijl die laatste zijn vrijgesteld, zou er bij de eerste bijgeheven worden naar het tarief van de bestemmingsstaat. Om dit juist te voorkomen geldt in Nederland de deelnemingsvrijstelling. Daarbij wordt om misbruik te voorkomen voor gevallen waarin sprake is van een laagbelaste beleggingsdeelneming in plaats van vrijstelling slechts verrekening gegeven.

Dit kan weer anders zijn in gevallen waarin het laagbelastende land in plaats van winstbelasting dividendbelasting heft en de dividendbetaling door een oneigenlijk beroep op het verdrag met Nederland onbelast blijft. Met name in relatie met ontwikkelingslanden zou dit zorgen kunnen baren. Binnen de groep laagbelastende ontwikkelingslanden heeft Nederland alleen verdragen gesloten met Oezbekistan, Moldavië en Georgië. Op de bijzondere relatie met ontwikkelingslanden komen wij hierna terug. Bij de kwantificering van geldstromen die mogelijk in strijd zijn met de geest van de wet heeft SEO alle stromen tussen EU-landen uitgesloten. Gedachte hierachter is dat op deze stromen bij rechtstreekse betaling op grond van de Europese Moeder-dochter richtlijn en Rente en royalty richtlijn toch al geen bronbelasting geheven mocht worden en dat het tussenplaatsen van een Nederlandse bfi daarin dus niet vanuit een fiscaal motief gebeurt.

Op grond van het voorgaande trekt het kabinet uit het SEO-rapport de conclusie dat slechts rente- en royaltystromen die door Nederlandse bfi's worden ontvangen en worden uitbetaald aan vennootschappen in laagbelastende jurisdicties een wezenlijk risico meebrengen dat door het concern als geheel te weinig belasting wordt betaald en dat daardoor in strijd met de geest van de regels wordt gehandeld.

SEO schat de omvang van de daarbij betrokken rentestromen op € 1,3 miljard tot € 3,8 miljard per jaar. De omvang hangt af van de gehanteerde grens om van laagbelastende jurisdictie te kunnen spreken. Voor royalty's kan SEO geen exacte berekening maken, maar het rapport spreekt van een bedrag maximaal in dezelfde orde van grootte.

Het kabinet deelt de visie van SEO dat de omvangrijke geldstromen die Nederlandse bfi's verwerken, risico's voor Nederland meebrengen.

Allereerst noemt SEO hier het integriteitsrisico. Het gaat daarbij om het risico dat geldstromen die verband houden met illegale activiteiten, via Nederlandse bfi's naar hun bestemming worden geleid. Het kabinet is zich van dit risico bewust en heeft zich onder andere voorgenomen om in overleg met DNB de Regeling Integere Bedrijfsvoering Wet Toezicht Trustkantoren aan te scherpen¹².

Met maatregelen op het gebied van toezicht en transparantie werken wij er verder aan dit risico zoveel mogelijk in te perken. Daarom stelt de Nederlandse regelgeving steeds hogere eisen aan trustkantoren die diensten leveren aan bfi's en daarom werkt de Nederlandse Belastingdienst altijd maximaal mee aan verzoeken van andere landen om relevante informatie uit te wisselen. Zoals blijkt uit de 'peer review' van Nederland door het Global Forum on Transparency for Tax Purposes voldoet Nederland aan de internationale eisen op dit gebied¹³.

Daarnaast signaleert SEO het risico dat de omvang van de bfi-sector de Nederlandse reputatie schaadt. Het is evident dat verwijten over de status van Nederland als belastingparadijs¹⁴ de laatste jaren steeds vaker worden geuit in nationale politieke discussies en in de nationale media. Het kabinet betreurt dat omdat discussies over onze fiscale regelgeving en de daaraan inherente onzekerheid over eventuele aanscherping daarvan onnodig onrust veroorzaken. Die onrust maakt Nederland minder aantrekkelijk voor investeringen.

Ten slotte benoemt SEO het risico van grondslaguitholling in ontwikkelingslanden. Wanneer een ontwikkelingsland in zijn bilaterale belastingverdrag met Nederland overeenkomt om zijn bronheffingen op uitgaande dividenden, rente en royalty's te verlagen leidt dat tot een vermindering van belastinginkomsten op bestaande stromen. Met betrekking tot dit effect heeft SEO in zijn rapport slechts informatie kunnen opnemen over dividendstromen uit ontwikkelingslanden¹⁵. Nederlandse bfi's ontvingen in 2011 € 3,3 miljard uit ontwikkelingslanden (ongeveer 2,5% van hun totale dividendontvangsten in 2011), waarvan € 2,85 miljard uit landen waarmee Nederland een verdrag heeft. In combinatie met een gemiddeld verschil tussen het nationale tarief en het verdragstarief leidt dat tot een verlaging van bronbelasting ter grootte van € 145 miljoen¹⁶.

De intentie is uiteraard dat door het sluiten van het verdrag het desbetreffende ontwikkelingsland aantrekkelijker wordt voor investeringen vanuit Nederland. Een toename van de investeringen leidt in dat land tot meer werkgelegenheid en tot meer, andere, belastingopbrengsten. Het is in de ogen van het kabinet daarom niet correct om bij een discussie over mogelijke grondslaguitholling in ontwikkelingslanden uitsluitend de verlaging van de bronbelastingen te betrekken.

Later in deze nota komt het onderzoek aan de orde dat het IBFD heeft gedaan naar bilaterale belastingverdragen tussen Nederland en een aantal ontwikkelingslanden.

Het systeemrisico dat in het SEO-rapport wordt genoemd staat te ver buiten een discussie over internationale belastingheffing en laten wij hier buiten beschouwing.

12 Deze aanscherping vloeit ook voort uit de IMF-evaluatie inzake de implementatie van de internationale standaarden tegen witwassen en terrorisme financiering (FATF) uit 2011.

13 Zie hiervoor de brief van de staatssecretaris van Financiën van 26 oktober 2011 (Kamerstukken II, 2011/2, 25 087, nr. 28).

14 In dit onderdeel laten we buiten beschouwing wat onder een belastingparadijs moet worden begrepen en of de term hier in het juiste verband wordt gebruikt.

15 Voor de bepaling van wat onder 'ontwikkelingslanden' wordt verstaan is aangesloten bij (de eerste drie kolommen van) de lijst van het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO. Hieronder vallen de LDCs (minst ontwikkelde landen), OLICs (andere lage inkomenslanden; Bruto Nationaal Inkomen (BNI) per hoofd <\$1.005 in 2010) en LMICs (lage middeninkomenslanden; BNI per hoofd tussen de \$1.005 en \$3.975 in 2010).

16 Opvallend is het verschil tussen dit getal over 2011 en de berekende derving voor 2010: € 70 miljoen.

2.3. Economisch belang voor Nederland van bfi's

SEO heeft ook een inschatting gemaakt van het belang van de bfi-sector voor de Nederlandse economie. Daarbij is gekeken naar betaalde belasting, naar omzet van sectoren die diensten leveren aan bfi's en naar werkgelegenheid, bij de bfi's zelf en bij de zakelijke dienstverleners.

In een aantal reacties na publicatie van het SEO-rapport is kritiek geuit op deze uitkomsten. Op die kritiek heeft SEO gereageerd. Voor het kabinet is er geen aanleiding te twijfelen aan de orde van grootte van omzet van derden en van werkgelegenheid die SEO schat. Deze bedragen overtuigen het kabinet er in elk geval van dat er bij het nemen van eventuele maatregelen rekening mee moet worden gehouden dat maatregelen, zeker wanneer deze onvoldoende gericht zijn, serieuze gevolgen kunnen hebben voor de werkgelegenheid bij bfi's zelf en bij ondernemingen die diensten aan bfi's leveren. Daar houdt het kabinet rekening mee.

Er zijn ook vragen gesteld over de door SEO geschatte belastingopbrengsten. De betaalde vennootschapsbelasting (€ 1.208 miljoen in 2011) door bfi's is gemeten uit de microdata en staat dus niet ter discussie.

De opbrengst van de dividendbelasting bedraagt volgens ramingen van het ministerie van Financiën voor de komende jaren een kleine € 2,5 miljard. De dividendbelasting fungeert als voorheffing voor de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Na teruggaaf van deze voorheffingen blijft netto ongeveer de helft van de bruto opbrengst van de dividendbelasting over. In verband met de economische crisis ligt de netto opbrengst van de dividendbelasting nu en in de nabije toekomst op een relatief laag niveau, circa € 1,2 miljard. Structureel wordt de netto opbrengst van de dividendbelasting op € 1,6 miljard geraamd. Deze ramingen zijn gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst.

SEO raamt de afdracht van dividendbelasting door bfi's op € 1.064 miljoen in 2011. Voor 2008 en 2009 is door het Ministerie van Financiën – eveneens op basis van gegevens van de Belastingdienst - eerder een bedrag van € 133 miljoen respectievelijk € 86 miljoen geraamd bij APA-/ATR-poster¹⁷. De criteria om als APA-/ATR vennootschap of als bfi aangemerkt te worden komen niet volledig overeen. Voor definitieve conclusies is daarom een nadere vergelijking nodig. Het grote verschil doet ons wel vermoeden dat SEO is uitgegaan van een te hoog gemiddeld effectief tarief op de relevante dividendstromen. Het deel van de dividendstromen waarop een tarief van 0% van toepassing is, is waarschijnlijk groter dan waar SEO van uitgaat in de raming.

2.4. Reactie Tax Justice NL

Tijdens overleg met de vaste commissie voor Financiën heeft de staatssecretaris van Financiën toegezegd in deze brief ook de reactie van non-gouvernementele organisaties (ngo's) op het SEO rapport te zullen opnemen. De ngo's die in Nederland werkzaam zijn op het gebied van belastingen zijn verenigd in Tax Justice NL (TJN). Zij hebben een gezamenlijke reactie gegeven.

In algemene zin vindt TJN dat het onderzoek door SEO niet onafhankelijk en eenzijdig is geweest, dat ten onrechte bestaand beleid wordt verdedigd en dat de economische meerwaarde van de sector wordt overschat.

TJN vindt dat de risico's van witwassen, corruptie, omkoping, aansprakelijkheid en mensenrechtenschending meer aandacht verdienen. Ook de nadelen voor de Nederlandse burger en de Nederlandse staat worden volgens TJN ten onrechte buiten beschouwing gelaten, waarbij TJN vraagtekens stelt bij de door SEO geraamde opbrengst aan dividendbelasting. Voorts vindt TJN dat de grondslaguitholling bij ontwikkelingslanden onderschat wordt. Volgens TJN worden ten onrechte rente- en royaltybetalingen buiten beschouwing gelaten, zou er ook aandacht besteed moeten worden aan verrekenprijzen en had er een breder begrip voor ontwikkelingslanden gebruikt moeten worden.

Wij delen de categorische afwijzing van de SEO-conclusies door TJN niet. Wij vinden dat het SEO-rapport een objectieve visie geeft op de verschillende vraagstukken en problemen. TJN noemt een aantal onderwerpen die meer aandacht hadden moeten krijgen, maar die pasten volgens ons niet binnen de opdracht die SEO van Holland Financial Centre had gekregen. Datzelfde geldt voor aspecten van verrekenprijzen. Uit deze nota moge overigens blijken dat het kabinet en diverse internationale organisaties dit probleem wel degelijk onderkennen. Terecht meent TJN dat voor een inschatting van de nadelen voor ontwikkelingslanden ook rekening gehouden moet worden met rente- en royaltystromen. SEO ontkent dat ook niet maar kon die gegevens, vanwege de eisen van DNB over vertrouwelijkheid van gegevens, niet leveren. Bij een selectie van de categorie landen die bij een dergelijke inschatting wordt

betrokken, zijn veel keuzes te verdedigen. Dat is uiteindelijk een politieke afweging waarop wij in onze conclusies terugkomen. De kritiek dat SEO de nadelen voor de Nederlandse burger en de Nederlandse staat buiten beschouwing laat, kunnen wij niet goed plaatsen. SEO doet juist een poging om criteria te formuleren waarmee deze schade gemeten kan worden en besteedt expliciet aandacht aan de risico's van het grote aantal bfi's in Nederland. Op de kritische opmerkingen van TJN bij de door SEO geraamde opbrengsten van de dividendbelasting zijn wij hiervoor ingegaan.

Dat wij niet alle kritiek van TJN delen neemt niet weg dat het kabinet erkent dat er knelpunten zitten in het geheel van regels voor internationale belastingheffing en dat het kabinet begrip heeft voor de kritiek van organisaties als TJN op de rol die Nederlandse vennootschappen daarbij spelen. Daarom kondigt het kabinet in deze nota ook maatregelen aan.

3. Stand van zaken internationaal

Het kabinet ziet de problematiek van belastingplanning bij internationaal opererende bedrijven als een vraagstuk dat alleen zinvol behandeld kan worden in een internationale context en waarvoor effectieve oplossingen ook nagenoeg alleen gevonden kunnen worden in de vorm van internationale afspraken. Daarom is het relevant stil te staan bij de internationale ontwikkelingen op dit gebied.

3.1. G20/OESO-project 'Base Erosion and Profit Shifting' (BEPS)

De regeringsleiders en ministers van Financiën van de G20 hebben het belang onderstreept van een adequate belastingheffing bij internationale bedrijven. Deze is van belang bij het voorkomen van begrotingstekorten en met het oog op de belastingmoraal bij andere belastingplichtigen. Vanuit die gedachte heeft de G20 de OESO gevraagd de knelpunten te inventariseren en oplossing te ontwikkelen. In februari 2013 bracht de OESO het rapport 'Addressing Base Erosion and Profit Shifting' uit¹⁸, waarin een inventarisatie wordt gegeven van knelpunten bij de heffing van belasting bij internationaal opererende bedrijven. In vervolg op dit rapport is op 19 juli 2013 in het kader van de bijeenkomst van de ministers van Financiën van de G20 een actieplan gepresenteerd¹⁹ (hierna: OESO-actieplan).

In het OESO-actieplan neemt de OESO zich voor om, in samenwerking met een aantal G20 landen die geen lid zijn van de OESO, de komende twee jaar de volgende acties af te ronden.

- Een rapport produceren over moeilijkheden die zich voordoen bij het toepassen van de huidige regels voor internationale belastingheffing op de digitale economie en mogelijke maatregelen om daar een oplossing voor te bieden.
- Wijzigingen aanbrengen in het OESO-modelverdrag en aanbevelingen doen aan lidstaten voor het ontwerp van nationale bepalingen die de effecten van hybride mismatches moeten neutraliseren. Daarmee moet voorkomen worden dat kosten tweemaal in aftrek worden gebracht of dat tegenover aftrekbare kosten de bijbehorende bate niet wordt belast als gevolg van het feit dat twee betrokken staten een financieringsinstrument of een entiteit verschillend behandelen.
- Een beschrijving maken van nationale preferentiële regimes. In dat kader maatregelen nemen op het gebied van de transparantie en het uitwisselen van rulings over de toepassing van deze regimes en het stellen van substance-eisen voor de toepassing van preferentiële regimes. Onderzoeken op welke wijze dit kan worden uitgebreid tot niet OESO-lidstaten.
- Wijzigingen aanbrengen in het OESO-modelverdrag en aanbevelingen doen aan lidstaten voor het ontwerp van nationale bepalingen om vedragsmisbruik te bestrijden.
- Aanbevelingen doen aan lidstaten voor het ontwerp van nationale bepalingen voor *controlled foreign companies* (CFC). Daarmee kunnen landen bestrijden dat vermogen en winsten van moedermaatschappijen kunstmatig worden verplaatst naar dochtermaatschappijen in laagbelastende jurisdicties.
- Aanbevelingen doen aan lidstaten voor het ontwerp van nationale bepalingen en wijzigingen aanbrengen in de Transfer Pricing Guidelines (hierna: TPG) die een einde moeten maken aan grondslagerosie met excessieve rente-aftrek.
- Wijzigingen aanbrengen in de definitie van het begrip vaste inrichting in het OESO-modelverdrag om daarmee een einde te maken aan structuren waarmee kunstmatig wordt voorkomen dat sprake is van een vaste inrichting.

¹⁸ <http://www.oecd.org/tax/beps.htm>

¹⁹ <http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>

- Wijzigingen aanbrengen in de TPG om daarmee beter te verzekeren dat de uitkomsten beter passen bij de waardecreatie in de bedrijfsketen. Daarbij worden drie aandachtsgebieden onderscheiden:
 - de allocatie en overdracht van immateriële inkomensbronnen in concernverband;
 - de allocatie en overdracht van risico en eigen vermogen binnen concernverband;
 - transacties die tussen onafhankelijke derden niet eenvoudig denkbaar zijn.
- Een methodologie ontwikkelen om een betere inschatting te kunnen maken van de economische gevolgen van belastingontwijking.
- Aanbevelingen doen voor regels die belastingplichtigen voorschrijven openheid van zaken te geven over agressieve of “misbruikende” transacties of structuren.
- De bestaande eisen aan documenten voor transfer pricing herzien.
- Door aanpassingen in het OESO-modelverdrag onderlinge overlegprocedures tussen staten efficiënter maken.
- Een multilateraal instrument ontwikkelen dat het eenvoudiger moet maken de voorgestelde maatregelen snel in verschillende bilaterale verdragen op te nemen.

Om deze doelstellingen binnen de gestelde termijnen te kunnen realiseren zal de OESO de structuur waarin wordt gewerkt enigszins aanpassen. Onder het Committee on Fiscal Affairs, dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van het gehele BEPS-project, werken nu verschillende *working parties* (WP). WP1 behandelt zaken die in verband staan met het OESO-modelverdrag. Onder deze werkgroep zullen tijdelijk een aantal focusgroepen gevormd worden die gaan werken aan verdragsmisbruik, vaste inrichtingen en overlegprocedures. WP2 blijft de aangewezen groep voor economische en statistische analyses. WP6 is verantwoordelijk voor de TPG en zal de desbetreffende onderdelen in drie focusgroepen gaan behandelen. Tot slot zal een nieuwe werkgroep worden ingesteld die hybride structuren en schadelijke belastingregimes gaat behandelen (WP11) en wordt er een zogenoemde Task Force opgebouwd die knelpunten rond de digitale economie gaat onderzoeken. Ook in deze groepen zal Nederland participeren met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en van de Belastingdienst.

3.2. EC-Actieplan

Het afgelopen jaar zijn ook in de context van de Europese Unie verschillende initiatieven genomen in het kader van de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking.

Op 6 december 2012 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) drie documenten gepubliceerd:

- de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende het Actieplan ter versterking van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking²⁰;
- de aanbeveling van de Commissie met betrekking tot maatregelen om derde landen aan te moedigen minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken toe te passen²¹; en
- de aanbeveling van de Commissie over agressieve fiscale planning²².

De mededeling en de twee aanbevelingen van de Commissie, hierna gemakshalve “het EC-Actieplan” genoemd, volgden op oproepen van het Europees Parlement en de Raad om snel concrete manieren uit te werken om belastingfraude en belastingontduiking beter te bestrijden en op een eerdere mededeling van de Commissie van 27 juni 2012²³. De mededeling van 6 december bevat een overzicht van zes bestaande instrumenten en initiatieven op dit terrein, zeven nieuwe initiatieven van de Commissie en 21 toekomstige initiatieven en te ondernemen acties. De inzet van Nederland met betrekking tot het Actieplan is vastgelegd in een BNC-fiche²⁴, waarnaar hier korthedshalve wordt verwezen.

²⁰ COM(2012) 722 final.

²¹ C(2012) 8805 final.

²² C(2012) 8806 final.

²³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over concrete manieren om de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking, ook in relatie tot derde landen, te versterken (COM(2012) 351 final).

²⁴ Kamerstukken II 2012/13, 22 112, nr. 1545, fiche 5.

Volgend op de publicatie van het EC-Actieplan hebben de EU-ministers van Financiën in de Ecofin-Raad diverse Raadsconclusies aangenomen. Ook heeft de Europese Raad op 22 mei 2013 over belastingfraude en belastingontduiking gesproken. Bij deze gelegenheden hebben de EU-lidstaten erop aangedrongen om reële stappen te zetten om belastingontduiking en belastingfraude te bestrijden, vooral in de huidige context van begrotingsconsolidatie, ter bescherming van belastingopbrengsten en om het vertrouwen van het publiek in de billijkheid en doeltreffendheid van de belastingstelsels te waarborgen. De EU-lidstaten hebben gewezen op het belang van het combineren van maatregelen op nationaal, EU- en mondiaal niveau, waarbij de bevoegdheden van de lidstaten met betrekking tot belastingzaken, het subsidiariteitsbeginsel en de EU-verdragen moeten worden gerespecteerd. In het bijzonder is gewezen op het belang van (automatische) uitwisseling van gegevens, zowel binnen de EU als mondiaal. Er wordt ook onderhandeld over aanscherping van akkoorden (soortgelijk aan de Spaartegoedenrichtlijn) met derde landen, waaronder Zwitserland. De EU-lidstaten verenigd in de (Europese) Raad hebben voorts het EC-Actieplan van de Commissie verwelkomd, aangegeven voorrang te zullen geven aan de concrete follow-up van het EC-Actieplan en aangegeven de besprekingen van de twee aanbevelingen van de Commissie te zullen voortzetten. Daarnaast hebben zij het BEPS-project van de OESO verwelkomd.

Na de oproep van de Europese Raad aan de Raad om uiterlijk eind juni 2013 in het kader van de bestrijding van btw-fraude de richtlijnen inzake het snellereactiemechanisme en de verleggingsregeling aan te nemen, is hierover op 21 juni in de Ecofin-Raad politieke overeenstemming bereikt²⁵. Het snellereactiemechanisme voorziet erin dat bij plotselinge, omvangrijke fraude de Commissie op verzoek van een lidstaat door middel van een verklaring van geen bezwaar deze lidstaat de mogelijkheid kan geven de afdracht van btw in de handelsketens te verleggen naar de afnemende ondernemer (zogenoemde verleggingsregeling). Een lidstaat kan na zo'n verklaring van de Commissie alvast gedurende maximaal negen maanden de maatregel toepassen, in afwachting van besluitvorming door de Raad over een meer permanente toepassing via een versnelde derogatieprocedure (artikel 395 btw-richtlijn). Daarnaast is de lijst met goederen en diensten uitgebreid waarop de lidstaten de verleggingsregeling van toepassing mogen verklaren zonder dat eerst een derogatie nodig is. Omdat een verlegging van btw ten principale afwijkt van het btw-systeem, bevatten beide voorstellen een einddatum van eind 2018. Om dezelfde reden is bovendien de lijst met goederen en diensten waarvoor de uitbreiding van de verleggingsmogelijkheden geldt, beperkt in omvang. In de tussentijd tot eind 2018 wordt gewerkt aan het robuuster maken van het btw-systeem. Nederland heeft zich reeds tijdens de informele Ecofin-Raad medio-april 2013 hard gemaakt voor snelle adoptie van dit btw-fraude pakket.

Nederland is enthousiast over de initiatieven die naar aanleiding van het EC-Actieplan zijn opgepakt en die in het bijzonder bijdragen aan meer transparantie²⁶. Het kabinet blijft er daarbij alert op dat deze initiatieven in lijn zijn met ontwikkelingen binnen de OESO, dat een mondiaal gelijk speelveld wordt gewaarborgd en dat dubbel werk wordt voorkomen. Het is belangrijk dat bij de EU-initiatieven aansluiting wordt gezocht bij initiatieven die in het kader van het OESO-actieplan worden ontwikkeld. Verdergaande fiscale maatregelen van de EU die uitsluitend de leden van de Europese Unie binden, hebben als nadeel dat zij de mogelijkheden tot belastingontwijking in structuren met derde landen niet oplossen en kunnen leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Europese bedrijven. Initiatieven zoals de in de aanbevelingen van de Commissie voorgestelde maatregelen om het gebruik van algemene antimisbruikmaatregelen te bevorderen en om zwarte lijsten op te stellen met derde landen die niet voldoen aan minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken, worden ook al in internationaal verband toegepast of ontwikkeld, met name binnen de OESO en het Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Nederland zal scherp in de gaten houden dat verdere EU-initiatieven hieromtrent een duidelijke meerwaarde hebben. Daarnaast zet het kabinet erop in om wanneer tot concrete maatregelen wordt besloten, deze in *hard law*-instrumenten, zoals EU-richtlijnen en EU-verordeningen, vast te leggen. Hierdoor worden alle EU-lidstaten in gelijke mate gebonden en wordt een gelijk speelveld tussen hen gewaarborgd.

²⁵ Op 22 juli is deze wijziging van de btw-richtlijn gepubliceerd: Richtlijn 2013/42/EU van de Raad van 22 juli 2013 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft een snellereactiemechanisme tegen btw-fraude (PbEU 2013, L 201).

²⁶ Vergelijk het verzoek van de leden De Vries c.s. aan de regering te bevorderen dat metterdaad tot een geloofwaardige Europese aanpak van belastingfraude wordt gekomen en de Kamer voor of bij de indiening van de begroting voor volgend jaar te informeren welke stappen de regering heeft gezet, dan wel zal zetten, en welke voortgang er in Europees verband wordt geboekt. Kamerstukken I 2012/13, 33 551, B.

3.3. *Stand van zaken country-by-country reporting*

De term *country-by-country reporting* (cbc reporting) duikt regelmatig op in diverse discussies over verbetering van transparantie door overheden en bedrijfsleven. Deze term heeft niet steeds dezelfde betekenis, wat kan leiden tot verwarring. Het gaat niet steeds om dezelfde informatie die geleverd moet worden (alle betalingen aan de overheid, belastingbetalingen of verantwoorde winsten) en het gaat niet altijd om rapportage aan dezelfde instantie (Belastingdienst of openbaar raadpleegbare bronnen). Bij een discussie over dit onderwerp is het van belang scherp voor ogen te houden wat wordt bedoeld.

Hierna volgt een kort overzicht van verschillende initiatieven op dit terrein en de inzet van Nederland. In 2002 zijn met de introductie van het Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) de eerste stappen gezet in het kader van het transparant maken van betalingen (inclusief belastingen) door bedrijven aan de overheid in landen waar mijnbouw een belangrijke rol speelt. Nederland ondersteunt dit initiatief financieel. De focus van dit initiatief is vooral gericht op corruptiebestrijding in grondstofrijke (ontwikkelings)landen. Door verbeterde transparantie en verantwoording door de overheid profiteert de hele bevolking van de natuurlijke rijkdommen in een land. Landen doen vrijwillig mee aan EITI. Inmiddels zijn dat er meer dan 20, waarvan meer dan de helft Afrikaanse landen²⁷. Onderdeel van de verplichtingen van EITI is dat mijnbouwbedrijven rapporteren over hun betalingen aan de overheid. De overheid stelt vervolgens een EITI-rapportage op over de ontvangsten.

Sinds een aantal jaren kent de VS de Dodd Frank Act. Een onderdeel van deze wet introduceert een verplichting tot cbc reporting voor alle in de VS aan de beurs genoteerde mijnbouwbedrijven. De rapportagebepalingen zijn van toepassing op alle landen waar het beursgenoteerde bedrijf zich met mijnbouw bezighoudt.²⁸ Inmiddels heeft de EU in de nieuwe Jaarrekeningrichtlijn 2013/34/EU²⁹ en in de voorstellen tot wijziging van de Transparantierichtlijn een met de VS vergelijkbare bepaling voor mijnbouwbedrijven opgenomen. De Europese regeling is wat ruimer, want zij ziet ook op bosbouw en is ook van toepassing op grote, niet-beursgenoteerde ondernemingen.

Recent heeft de EU in de nieuwe Richtlijn voor Kapitaalvereisten (CRD IV, richtlijn 2013/36/EU)³⁰ opgenomen dat cbc reporting gaat gelden voor banken. In de considerans³¹ is aangegeven dat meer transparantie met betrekking tot de werkzaamheden van bepaalde instellingen en in het bijzonder met betrekking tot geboekte winsten, betaalde belastingen en ontvangen subsidies, van essentieel belang is om de burgers van de Unie weer vertrouwen in de financiële sector te geven en dat een rapportageplicht dienaangaande dan ook als een belangrijk element van het afleggen van verantwoording door instellingen jegens stakeholders en jegens de maatschappij kan worden gezien. De focus van de in deze richtlijn opgenomen bepaling voor cbc reporting is in beginsel gericht op het herwinnen van het vertrouwen van burgers in bepaalde instellingen en geldt voor alle landen waar de bank een vestiging heeft. Hiermee wordt ook zichtbaar welk deel van de winst neerslaat in landen waar geen of weinig belasting wordt geheven over de winst. CRD IV bevat een verplichting voor bepaalde instellingen om te rapporteren, per lidstaat en per derde land waar de instelling een vestiging heeft, over: a. naam en adres van de entiteiten, b. omzet, c. aantal fulltime werknemers, d. winst of verlies vóór belasting, e. belasting over winst of verlies en f. ontvangen subsidies. De gegevens genoemd onder a. tot en met c. moeten vanaf 1 juli 2014 jaarlijks bekend worden gemaakt. De gegevens onder d. tot en met f. moeten in 2014 aan de Commissie worden overgelegd, die zal onderzoeken of publicatie ervan tot negatieve effecten leidt, hetgeen zou kunnen leiden tot uitstel van openbaarmaking van de aan de Commissie verstrekte gegevens.

In mei 2013 heeft de Europese Raad conclusies aangenomen om cbc reporting over belastingbetalingen ter hand te nemen bij het richtlijnvoorstel inzake het verstrekken van niet-financiële informatie en

²⁷ <http://eiti.org/countries>.

²⁸ De uitvoeringsregels van de Securities and Exchange Commission met betrekking tot het publiek maken van de informatie maken onderdeel uit van een juridisch geschil, waarbij de SEC in eerste aanleg heeft verloren (Case 1:12-cv-01668-JDB, US District Court, for the District of Columbia).

²⁹ Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad (PbEU L182).

³⁰ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PbEU L176).

³¹ Overweging 52 bij CRD IV.

informatie over diversiteit³². De onderhandelingen over dit richtlijnvoorstel zijn recent gestart. Er zijn nog geen conclusies getrokken of en hoe cbc reporting over belastingbetalingen in dit dossier behandeld zal worden.

Nederland heeft ook kennisgenomen van het Franse voornemen om in de EU een voorstel te doen om transparantieverplichtingen die voor banken zijn opgenomen in CRD IV, uit te breiden naar andere sectoren. Het kabinet zal de Franse regering steunen als zij in EU-verband wenst te overleggen over een verplichting tot een dergelijke rapportage.

Ten slotte is als actiepunt 13 van het OESO actieplan opgenomen om een nieuw format te ontwikkelen voor documentatieverplichting voor een effectievere en efficiëntere uitvoering van de verrekenprijzregels. Het idee is om de belastingdiensten inzicht te geven in de wereldwijde verdeling van de winst van multinationals over de verschillende landen. Met dit overzicht kunnen belastingdiensten makkelijker een risicoselectie toepassen met betrekking tot verrekenprijzaken.

Nederland geeft volop steun³³ aan het groeiende aantal internationale initiatieven tot bevordering van transparantie door middel van cbc reporting. Daarbij heeft Nederland wel aandacht voor de mogelijk negatieve economische consequenties van publieke beschikbaarheid van deze informatie en voor een goede afstemming met reeds bestaande transparantieverplichtingen. Omwille van een gelijk speelveld zijn wij geen voorstander van eenzijdige invoering door Nederland.

3.4. Uitwisseling van inlichtingen

De ontwikkelingen op het terrein van automatische informatie-uitwisseling zijn door de Amerikaanse Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) in een stroomversnelling gekomen. Zowel binnen de EU als mondiaal. Zo zijn binnen de EU door de Commissie verbeteringen voorgesteld op het punt van de Spaartegoedenrichtlijn. Nederland heeft zich ingezet om de benodigde voortgang te boeken. Verder heeft Nederland zich in een vroeg stadium achter het initiatief geschaard van de zogenoemde G5-landen (Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) voor een pilot voor de automatische uitwisseling van gegevens op basis van de eerder genoemde FATCA-standaard. Parallel hieraan is de Commissie met een eigen voorstel gekomen om deze standaard op te nemen in de bestaande administratieve samenwerkingsrichtlijn³⁴. Deze richtlijn voorziet nu reeds in de mogelijkheid om gegevens met betrekking tot verschillende inkomstencategorieën (bijvoorbeeld salarissen en pensioenen) op automatische basis uit te wisselen. FATCA gerelateerde gegevens, die met name zien op beleggingsgerelateerde inkomsten zoals dividenden en interest, zouden hier in principe een goede en nuttige aanvulling op zijn.

Het is goed om deze positieve ontwikkeling te plaatsen in de context van initiatieven van de OESO om wereldwijd te komen tot een enkele standaard op het gebied van automatische uitwisseling, de zogenoemde common reporting standard. Gesteund door het momentum dat internationaal is gecreëerd door FATCA en het hiervoor genoemde G5-initiatief werkt de OESO aan de technische vertaalslag van FATCA naar één enkele mondiale standaard op het gebied van automatische uitwisseling. De OESO koppelt deze standaard heel duidelijk aan de meest recente versie van het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (WABB-verdrag). Dit verdrag is inmiddels ondertekend door meer dan 60 landen en het wijzigingsprotocol bij dit verdrag is begin dit jaar ook door Nederland en de andere landen binnen het Koninkrijk geratificeerd. Dit multilaterale verdrag biedt, naast de mogelijkheid van uitwisseling op verzoek, ook een uitstekende juridische basis voor (optionele) automatische uitwisseling van informatie. De common reporting standard zou hier naar het voorbeeld van de FATCA intergovernmental agreement (IGA) nader invulling aan kunnen geven. Zowel op het niveau van de G8 als de G20 is inmiddels volledige steun uitgesproken voor automatische uitwisseling en het bijbehorende OESO-initiatief om te komen tot één enkele (multilaterale) standaard. Het meest recente communiqué van de ministers van Financiën van de G20 landen van 19-20 juli jongstleden spreekt in dit verband klip en klaar over de automatische inlichtingenuitwisseling als de nieuwe Global Standard. In het G20 communiqué wordt aan de OESO gevraagd om met een planning te komen om dit project in 2014 af te ronden. Tevens is het Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes

32 COM(2013) 207

33 Zoals ook gevraagd in de motie Merkies en Klaver (Kamerstukken II, 2012/13, 25087, nr. 38).

34 Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG (PbEU 2011, L64/1).

(Global Forum) nu reeds door de G20 aangewezen om (ook) op de implementatie van deze nieuwe standaard toe te zien. Duidelijk is dat met een wereldwijde automatische uitwisseling van FATCA-relevante informatie sprake zal zijn van een baanbrekende en ongekend grote stap voorwaarts. Nederland ondersteunt deze ontwikkelingen en daaraan gekoppelde maatregelen volledig. Immers, de strijd tegen belastingontduiking is sterk gediend met het sneller en effectiever kunnen uitwisselen van grotere hoeveelheden relevante inlichtingen. Nederland deelt de mening van de Commissie dat de FATCA-standaard ook dient te worden toegepast binnen de EU.

3.5. *Risico analyse substance-eisen dienstverleningslichamen*

In het besluit van 11 augustus 2004, nr. IFZ2004/126M (hierna: het dvl-besluit) is opgenomen onder welke voorwaarden een dienstverleningslichaam³⁵ zekerheid vooraf kan krijgen over de fiscale gevolgen van zijn activiteiten. Een van de voorwaarden is dat het moet voldoen aan de substance-eisen, die zijn vermeld in de bijlage bij dat besluit. In het Algemeen Overleg van woensdag 23 januari 2013 over internationaal fiscaal (verdrags)beleid tussen de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer en de staatssecretaris van Financiën zijn vragen gesteld over de handhaving van de zogenoemde substance-eisen door de Belastingdienst. De staatssecretaris heeft bij die gelegenheid toegezegd daarvoor een risicoanalyse te laten uitvoeren³⁶.

De Belastingdienst heeft in het kader van deze analyse op basis van de bij haar beschikbare en openbare informatie door middel van een aselechte steekproef onderzocht of hetgeen in het verzoek tot zekerheid vooraf is beschreven ook overeenkomt met de werkelijkheid (inclusief de substance). In alle beoordeelde gevallen bleek aan de voorwaarden en aan de substance-eisen te zijn voldaan.

Voor dienstverleningsvennootschappen die geen zekerheid vooraf hebben gevraagd³⁷, is op basis van een aselechte steekproef, aan de hand van gegevens van de Kamer van Koophandel, beoordeeld of de meerderheid van de bestuurders in Nederland is gevestigd of woonachtig is. In één geval bleek dat niet het geval te zijn.

Uit beoordeling van de aangiften vennootschapsbelasting 2009, 2010 en 2011 is verder gebleken dat een aantal belastingplichtigen had aangegeven dat ze niet aan de substance-eisen voldoet. Voor zover inderdaad niet is voldaan aan de substance-eisen vindt informatie-uitwisseling plaats.

Op grond van de voorgaande analyse komen wij tot de conclusie dat het risico dat niet voldaan wordt aan de substance-eisen relatief gering is.

4. *Onderzoek positie ontwikkelingslanden*

Belastingverdragen hebben van oudsher als primaire doel het vermijden van dubbele belasting. Daartoe bevatten zij afspraken over de verdeling van de heffingsrechten tussen de verdragspartners. Daar hoort meestal bij dat enerzijds het bronland zijn bronheffingen verlaagt over uitgaande dividend-, rente- en royalty's. Anderzijds voorkomt het woonland dubbele belasting door deze inkomsten vrij te stellen of door verrekening voor die lagere bronheffing te geven. De verdragen leggen ook vast welke personen recht hebben op verdragsvoordelen in de vorm van lagere bronheffingen.

Omdat belastingverdragen het resultaat zijn van bilaterale onderhandelingen, kunnen zowel de afspraken over bronheffingen als die over rechthebbenden uiteenlopen tussen de verdragen. Nederlandse belastingverdragen die de belastingdruk op betalingen uit een bronland meer verlagen dan belastingverdragen van andere landen met datzelfde bronland kunnen leiden tot onbedoeld gebruik, zoals het heralloceren van investeringen uit andere landen via bfi's in Nederland (*treaty shopping*) waardoor bronlanden (bestemmingslanden van de investeringen) belastinginkomsten mislopen.

Met 12.000 bijzondere financiële instellingen (bfi's) is Nederland een belangrijk knooppunt voor wereldwijde investeringen (deelnemingen, leningen) van multinationals en voor de ontvangst en distributie van inkomsten (o.a. dividend, rente, royalty's) op die investeringen. Diverse fiscale factoren kunnen een reden vormen om een tussenholding of schakelvennootschap in Nederland te vestigen. Er kan gewezen worden op de deelnemingsvrijstelling, de afwezigheid van een bronbelasting op uitgaande

³⁵ Onder dienstverleningslichamen worden die lichamen begrepen waarvan de werkzaamheden hoofdzakelijk bestaan uit het op basis van samenhangende transacties rechtens, dan wel in feite direct of indirect binnen concernverband ontvangen en (door)betalen van rente en/of royalty's, onder welke naam en in welke vorm dan ook.

³⁶ Kamerstukken II, 2012/13, 25 087, nr. 48, blz. 22.

³⁷ Hiervoor gelden de substance-eisen strikt genomen niet, maar aan andere landen waarvoor dit van belang kan zijn, zal informatie worden uitgewisseld.

interest- en royaltybetalingen, het Nederlandse APA/ATR-beleid, de kwaliteit van de Nederlandse Belastingdienst en de ruime ervaring van het belastingadvieswezen.

Verondersteld mag worden dat ook het uitgebreide netwerk van verdragen ter vermijding van dubbele belastingheffing hier een rol in speelt. Daarom hebben de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Financiën het in Amsterdam gevestigde IBFD (*International Bureau of Fiscal Documentation*) opdracht gegeven twee dingen te onderzoeken. Ten eerste heeft het IBFD bekeken in hoeverre belastingverdragen van Nederland met vijf armere ontwikkelingslanden (Bangladesh, Filippijnen, Ghana, Oeganda en Zambia) risico's bevatten op onbedoeld gebruik waardoor die landen belastinginkomsten zouden kunnen mislopen. Ten tweede heeft het IBFD geprobeerd te meten of er een verband bestaat tussen het bestaan van een belastingverdrag en de omvang van de financiële stromen tussen Nederland en het ontwikkelingsland (zoals investeringen via een bfi).

4.1. Vergelijking belastingverdragen

De inhoud van de door Nederland gesloten belastingverdragen is door het IBFD vergeleken met de inhoud van belastingverdragen van diezelfde vijf ontwikkelingslanden met negen andere meer ontwikkelde landen (België, China, Duitsland, Frankrijk, Ierland, India, Mauritius, Verenigd Koninkrijk en Zwitserland). Ook belastingverdragen van Kenia waarmee Nederland zelf nog geen verdrag heeft, zijn in de analyse betrokken. Er is zowel gelet op de hoogte van bronheffingen als op de antimisbruikbepalingen die ervoor moeten zorgen dat verdragsvoordelen uitsluitend worden verleend aan personen voor wie deze bedoeld zijn. Daarnaast is ook de omschrijving van het begrip 'vaste inrichting' in de verschillende belastingverdragen vergeleken. In het algemeen kan worden gezegd dat een ruime definitie van dit begrip vanuit budgettair perspectief in het voordeel is van ontwikkelingslanden. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar het bijgevoegde onderzoeksrapport.

Uit de vergelijkingen van de belastingverdragen komt naar voren dat de Nederlandse belastingverdragen met de vijf ontwikkelingslanden vergelijkbare bepalingen bevatten als de verdragen van deze ontwikkelingslanden met de negen andere landen. Wel behoren de bronheffingen in de Nederlandse verdragen met de vijf ontwikkelingslanden vrijwel steeds tot een 'kopgroep' van verdragen met de meest verlaagde bronheffingen (ten opzichte van het in het betrokken ontwikkelingsland geldende nationale bronheffingtarief). Het Nederlandse verdrag met Oeganda is als enige voor bepaalde categorieën verdragsgerechtigden gunstiger dan alle andere door Oeganda gesloten belastingverdragen. Het door Nederland met Zambia gesloten verdrag behoort daarentegen tot de minst gunstige categorie bilaterale belastingverdragen met Zambia. Verder valt het verdrag met Zambia op door het ontbreken van een *beneficial owner*-clausule, de lichtste vorm van een antimisbruikbepaling. Het gaat hier om het oudste verdrag (1977) van de vijf verdragen.

De andere vier verdragen bevatten wel een *beneficial ownership*-bepaling, maar geen specifieke antimisbruikclausules. De Nederlandse verdragen wijken hiermee echter niet af van het algemene beeld dat er in vrijwel alle onderzochte belastingverdragen van de zes ontwikkelingslanden (inclusief Kenia) geen of nauwelijks antimisbruikbepalingen voorkomen waarmee effectieve belemmeringen kunnen worden opgeworpen tegen onbedoeld gebruik ervan.

Dit ontbreken van nadere antimisbruikbepalingen is begrijpelijk in het licht van de tot voor enige jaren geringe wereldwijde aandacht voor internationale belastingontwijking. Zoals in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid³⁸ al is geschreven verdient het aanbeveling om thans in belastingverdragen met ontwikkelingslanden meer specifieke antimisbruikbepalingen dan de *beneficial ownership* bepaling op te nemen om de risico's op onbedoeld gebruik te beperken. In die nota is ook aangegeven dat Nederland daarbij voorkeur heeft voor gerichte maatregelen die de belastingplichtigen zoveel mogelijk rechtszekerheid bieden. Daarom heeft Nederland een voorkeur voor heldere zogenoemde *limitation-on-benefits*-bepalingen. Deze omschrijven nauwkeurig voor welke types transacties of vennootschappen/vennootschapsrelaties de verdragsvoordelen zullen worden verleend. Dat is te verkiezen boven generieke maatregelen zoals een algemene *main-purpose-test*.

Terecht wijst het IBFD erop dat de inhoud van de belastingverdragen alleen geen garantie biedt op het voorkomen van onbedoeld gebruik ervan. Cruciaal is dat belastingdiensten in ontwikkelingslanden voldoende zijn toegerust om antimisbruikbepalingen in de praktijk toe te kunnen passen, hetgeen vaak niet het geval is. Voor het kabinet was capaciteitsopbouw van de belastingdiensten in

ontwikkelingslanden al een prioriteit en het zal de Nederlandse technische ondersteuning op dit vlak voortzetten en zo nodig intensiveren. Van belang is hierbij op te merken dat belastingontwijking of –ontduiking niet alleen plaatsvindt door onbedoeld gebruik van belastingverdragen te maken. Van groter belang lijkt het te zijn dat de nationale belastingregels van goede kwaliteit zijn en gehandhaafd worden. Ook daaraan kan de Nederlandse technische ondersteuning een belangrijke bijdrage leveren³⁹.

4.2. Onderzoek financiële stromen

In de tweede plaats is onderzocht of per ontwikkelingsland een kwantitatieve analyse zou zijn te maken van de omvang en samenstelling van recente kapitaalstromen (investeringen, met name van in Nederland gevestigde bfi's, dividenden, rentebetalingen, royalty's) tussen Nederland en het ontwikkelingsland, op basis waarvan mogelijke indicaties zouden zijn te verkrijgen van onbedoeld gebruik van het bilaterale belastingverdrag. Zoals in het bijgevoegde IBFD rapport wordt beschreven was een analyse per ontwikkelingsland niet mogelijk vanwege onvoldoende beschikbaarheid van (openbare) data over onder meer de inkomensstromen tussen Nederland en de afzonderlijke ontwikkelingslanden.

In plaats daarvan is door het IBFD een vergelijkende analyse gemaakt van kapitaalstromen over de periode 2003-2011 tussen twee groepen ontwikkelingslanden, namelijk de groep van vijf verdragslanden en een groep ontwikkelingslanden waarmee Nederland geen verdrag heeft (Cambodja, Kameroen, Nepal, Kenia en Tanzania). Deze door het IBFD uitgevoerde analyse laat weliswaar geen harde conclusies toe over de betekenis van de afgesloten belastingverdragen voor de omvang en allocatie van kapitaalstromen, maar levert niettemin enige interessante inzichten op. Terwijl de investeringen van Nederlandse bedrijven in de verdragslanden nauwelijks toenemen en zelfs afnemen in de niet-verdragslanden, vertonen de investeringen door Nederlandse bfi's naar beide groepen een sterke groei, namelijk met gemiddeld 23% per jaar naar de verdragslanden en met gemiddeld 14,5% per jaar naar de niet-verdragslanden. Beide percentages liggen hoger dan de gemiddelde economische groei in zowel de verdragslanden (9,7%) als de niet-verdragslanden (7,5%). Zij liggen ook hoger dan de groei van de totale buitenlandse investeringen in die twee groepen landen (exclusief Nederlandse bfi's).

De volledige analyse (waarvoor wordt verwezen naar bijgevoegd rapport) indiceert dat belastingverdragen weliswaar een aanzuigende werking kunnen hebben op kapitaalstromen via Nederland, maar maakt ook duidelijk dat andere factoren dan de belastingverdragen een rol spelen om te investeren via Nederland.

Het IBFD heeft in groter detail nog gekeken naar Ghana, waarvoor wel meer data beschikbaar waren. Het belastingverdrag tussen Ghana en Nederland trad in 2009 in werking. Uit de door de IBFD uitgevoerde analyse blijkt dat de investeringen via Nederlandse bfi's naar Ghana zich sinds dat jaar zeer sterk ontwikkeld hebben, van € 22 miljoen in 2007 tot circa € 2,2 miljard in 2010. Door die explosieve groei kwam de omvang van de investeringen van Nederlandse bfi's in Ghana in 2010 overeen met ongeveer een derde deel van de wereldwijde investeringen in Ghana. Volgens het IBFD suggereren deze bevindingen sterk dat het verdrag de drijvende kracht achter de toename van de investeringen vanuit Nederlandse bfi's naar Ghana is geweest. Op zich bevat het belastingverdrag echter geen afwijkende bepalingen die deze groei kunnen verklaren. Zonder diepgaande analyse van de motieven van de individuele bedrijven zijn deze financiële stromen daarom moeilijk te verklaren. Een rol kan spelen dat met investeringen via een verdragsland bepaalde zekerheden kunnen worden verkregen die men moet ontberen bij rechtstreekse investeringen vanuit een niet-verdragsland. Zo zal bijvoorbeeld een latere in te voeren verhoging van het nationale tarief geen effect hebben onder het verdrag met Nederland. Zodoende kan het zijn dat het verdrag van Nederland met Ghana, dat slechts met tien landen een verdrag heeft gesloten, van relatief grote waarde kan zijn voor in Ghana geïnteresseerde investeerders die op zoek zijn naar zekerheden.

5. Conclusies, de Nederlandse praktijk en maatregelen

5.1. Conclusies

Uit het G20/OESO-BEPS-rapport en het OESO-actieplan blijkt dat internationaal opererende bedrijven verschillende mogelijkheden kennen om hun belastinggrondslag te beïnvloeden. Het gebruik van schakelvennootschappen om verdragsvoordelen te genieten is slechts één van de vele mogelijkheden. Het gebruik van Nederlandse schakelvennootschappen is daarbij niet bijzonder, laat staan uniek. De

³⁹ Zie Kamerbrief 'Versterking belastingdiensten in ontwikkelingslanden' d.d. 6 juni 2013, waarin de voorgenomen technische assistentie uitgebreider is beschreven.

actieplannen van de OESO en van de Europese Commissie laten zien dat dit een wereldwijd probleem is, waarvoor internationale oplossingen moeten worden gezocht.

Het SEO rapport laat zien dat een risico van onbedoeld gebruik van verdragen en Nederlandse regelgeving aanwezig is bij een zeer beperkt deel van de geldstromen die door Nederlandse bfi's worden ontvangen en betaald. Slechts in gevallen waarin rente of royalty wordt ontvangen uit een verdragsland en wordt betaald aan een crediteur in een laagbelastende jurisdictie dreigt onbedoeld enkelvoudige belasting vermeden te worden.

Het IBFD-onderzoek naar de Nederlandse verdragen met enkele ontwikkelingslanden toont aan dat deze landen met Nederland veelal dezelfde afspraken overeenkomen als in hun verdragen met andere landen. Uit al hetgeen hiervoor is geschreven trekt het kabinet de conclusie dat er geen redenen zijn te veronderstellen dat de Nederlandse belastingverdragen, of Nederlandse regelgeving, of de Nederlandse uitvoeringspraktijk bijzondere risico's meebrengen voor het bestaan van structuren waarmee internationaal opererende bedrijven belasting besparen in strijd met de geest van de regelgeving. Omdat Nederland ook voldoet aan alle verplichtingen op het gebied van transparantie en de uitwisseling van informatie⁴⁰, verwerpt het kabinet het idee dat Nederland aan te merken zou zijn als belastingparadijs⁴¹. Het kabinet heeft daarom, mede in reactie op de motie van de leden Klaver en Koolmees⁴², nog steeds een sterke voorkeur voor maatregelen in internationaal verband en in een vorm die bindend is voor alle staten. Zoals hiervoor beschreven, zijn er veelbelovende internationale initiatieven waarin Nederland actief en constructief participeert.

5.2. Maatregelen

5.2.1. Uitgangspunt

Uitgangspunt van het kabinet blijft dat Nederland een aantrekkelijk fiscaal klimaat moet houden voor investeringen. De hoofdstructuur van onze fiscale regelgeving, met daarin de belangrijke plaats van de deelnemingsvrijstelling, staat niet ter discussie. Ook staat niet ter discussie dat Nederland blijft streven naar een uitgebreid verdragen netwerk om daarmee dubbele belasting te voorkomen. Niettemin heeft het kabinet ook begrip voor de kritiek op de huidige praktijk⁴³ en erkent het dat Nederland een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het voorkomen van situaties van dubbele niet-belasting waarbij onbedoeld gebruik wordt gemaakt van belastingverdragen in combinatie met Nederlandse regelgeving. In relatie met ontwikkelingslanden is dat ook een noodzaak vanuit de eis van beleidscoherentie. Het kabinet heeft daarbij een voorkeur voor internationaal gecoördineerde oplossingen die alle landen binden. Het is van belang dat bij het zoeken naar die internationale oplossingen ontwikkelingslanden worden betrokken, met name vanwege hun belang bij het (her)formuleren van verrekenprijbeginselen. De lopende internationale initiatieven bieden goede vooruitzichten.

Naast een internationale inzet ziet het kabinet ook ruimte voor eigen initiatieven om oneigenlijk gebruik te bestrijden zonder het investeringsklimaat te verstoren. Daarom kondigt het kabinet nu reeds de volgende eenzijdige maatregelen aan.

5.2.2. Ontwikkelingslanden

In vervolg op de bevindingen in het onderzoeksrapport van het IBFD zullen de 23 ontwikkelingslanden waarmee Nederland een verdrag heeft of waarmee het in onderhandeling is benaderd worden. Aan Zambia zal voorgesteld worden het bilaterale belastingverdrag te actualiseren. Ook zullen de vier andere onderzochte ontwikkelingslanden en de overige veertien armere ontwikkelingslanden⁴⁴ waar Nederland een verdrag mee heeft, benaderd worden om de mogelijkheden te onderzoeken antimisbruikbepalingen

⁴⁰Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2011/12, 25087, nr. 28; brief van de staatssecretaris van Financiën over het Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes en de Peer review van Nederland.

⁴¹Kamerstukken II 2012/13, 25087, nr. 35: motie van het lid Van Vliet waarin de regering wordt opgeroepen de kwalificatie van Nederland als belastingparadijs te verwerpen.

⁴²Kamerstukken II 2012/13, 31066, nr. 168: gewijzigde motie 31066/161 van de leden Klaver en Koolmees, waarin de regering wordt verzocht aan te geven welk einddoel zij nastreeft bij een internationale aanpak van belastingontwijking, welke stappen zij daartoe gaat ondernemen en daarbij een onderscheid te maken tussen haar inzet binnen en buiten Europa.

⁴³Zoals in Kamerstukken II 2012/13, 31066, nr. 163: motie van het lid Klaver, waarin wordt overwogen dat het een slecht idee is dat Nederland te weinig belasting heft op bedrijven die hier niets doen, maar alleen maar hun geld langs sluizen en waar de regering wordt gevraagd om een plan van aanpak om deze misstand stap voor stap aan te pakken.

aan het belastingverdrag toe te voegen. Voor deze veertien landen zal ook een interne vergelijking worden gemaakt naar analogie van het IBFD-onderzoek. In de lopende onderhandelingen met Malawi, Mongolië en Kenia zal dit ook opgebracht worden. Op zeer korte termijn zal worden onderzocht of ook Ethiopië hierin alsnog interesse heeft. Bij nieuwe verdragen zal steeds zorgvuldig en in nauw overleg met de ontwikkelingslanden worden afgewogen welke antimisbruikbepalingen dienen te worden opgenomen. Ook zal bij nieuw aan te bieden bilaterale belastingverdragen met ontwikkelingslanden in de Toelichtende Nota worden ingegaan op mogelijke risico's van verdragsmisbruik die tot erosie van de belastinggrondslag in het verdragsland zouden kunnen leiden en op de overeengekomen bepalingen in het verdrag om die risico's te ondervangen. Bovendien zal de Toelichtende Nota een korte vergelijking bevatten tussen de in het belastingverdrag gemaakte afspraken met door het ontwikkelingsland gemaakte afspraken in belastingverdragen met andere landen.

Nederland intensiveert de reeds in gang gezette capaciteitsopbouw van belastingdiensten in ontwikkelingslanden en zal hier desgewenst extra middelen voor vrij maken. In dit kader zal op korte termijn een training 'verdragsonderhoud' worden aangeboden aan alle ontwikkelingslanden waar Nederland een verdrag mee heeft gesloten. De training zal, waar nodig, worden opgevolgd met technische assistentie per land.

Deze maatregelen laten het toetsingskader dat bij het sluiten van verdragen met ontwikkelingslanden wordt gehanteerd⁴⁵, ongewijzigd, maar geven wel een impuls aan het bestrijden van misbruik in de relatie met deze landen. Daarbij sluiten zij goed aan bij het toetsingskader met standaardcriteria voor verdragen met ontwikkelingslanden⁴⁶.

Wij merken daarbij op dat wij hiervoor als ontwikkelingsland aanmerken de landen die voorkomen in de categorieën 'least developed-countries', 'other low-income countries' en 'lower middle-income countries' van de OESO/DAC-lijst van ODA ontvangende landen. Landen die worden aangemerkt als 'upper middle-income countries' vallen daar niet onder.

Het kabinet stelt momenteel geen verdere analyse voor van de mogelijk door ontwikkelingslanden misgelopen inkomsten door belastingontwijking, gelet op het initiatief dat uw Kamer zelf heeft genomen⁴⁷.

5.2.3. APA-/ATR-praktijk

Op het gebied van APA's en ATRs is volgens het kabinet een aanscherping van de regels mogelijk zonder dat dit de aantrekkelijkheid van Nederland in gevaar brengt voor reële investeringen die van belang zijn voor economische groei en werkgelegenheid. Belangrijk daarvoor is dat deze maatregelen zeer specifiek gericht zijn op de gevallen waarin het risico van onbedoeld gebruik bestaat en dat de maatregelen passen binnen de richting waarin naar verwachting ook in internationaal verband naar oplossingen zal worden gezocht. Daarbij zal het kabinet, zoals in de motie-Van Vliet⁴⁸ is gevraagd, zeker niet tornen aan de hoofdstructuur van het Nederlandse fiscale stelsel. Het voortbestaan van de deelnemingsvrijstelling, de inzet op uitbreiding en instandhouding van ons verdragen netwerk en het gecentraliseerd en gecoördineerd bieden van zekerheid vooraf door het APA-/ATR-team, staat niet ter discussie.

Zoals in onderdeel 3.4. van deze nota is geschetst leeft in de internationale gemeenschap de overtuiging dat staten een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het delen van relevante informatie. Deze verantwoordelijkheid rust ook op Nederland. Vanuit die gedachte en binnen het kader van de risico's op onbedoeld gebruik van ons verdragen netwerk, kan Nederland meer doen dan nu om te helpen voorkomen dat onze verdragspartners de verdragsvoordelen toepassen in gevallen waarin dat niet bedoeld is.

44 Het gaat om de volgende 14 landen: Kirgistan, Zimbabwe, Egypte, Georgië, India, Indonesië, Moldavië, Marokko, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka, Oekraïne, Oezbekistan en Vietnam. Deze landen worden genoemd in de eerste drie kolommen (LDCs, O LICs en LMICs) van de lijst van het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO. Zie ook noot 15.

45 Zoals genoemd in de motie van de leden Omtzigt en Merkies, (Kamerstukken II, 2012/13, 25087, nr. 42).

46 Zie de bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Financiën van 18 oktober 2011, (Kamerstukken II, 2011/12, 25087, nr. 27).

47 Kamerstukken II 2012/13, 33625, nr. 23: motie van de leden Jasper van Dijk en Van Ojik.

48 Kamerstukken II 2012/13, 31066, nr. 160: motie van het lid Van Vliet met het verzoek bij de internationale aanpak van onwenselijke belastingontwijking de handhaving van de goede Nederlandse fiscale infrastructuur als uitgangspunt te nemen.

In onderdeel 2.2. van deze nota hebben wij laten zien dat dit risico zich met name voordoet in gevallen waarin Nederlandse vennootschappen enerzijds rente of royalty ontvangen uit een land waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten en anderzijds rente of royalty betalen aan een vennootschap die in een laagbelastende jurisdictie is gevestigd. Maatregelen zouden daarom idealiter uitsluitend in die gevallen van toepassing moeten zijn. Het is in de praktijk voor de Belastingdienst en voor belastingplichtigen niet altijd eenvoudig om te achterhalen op welke wijze een uit Nederland afkomstige betaling in het buitenland belast wordt. Een maatregel die aangrijpt bij de wijze waarop de vanuit Nederland betaalde rente of royalty wordt belast, heeft daarom niet onze voorkeur. Beter uitvoerbaar is een maatregel die aansluit bij de in Nederland verrichte activiteiten. Ook dat is een voorwaarde die meeweegt bij de toets of sprake is van onbedoeld gebruik. Wanneer in Nederland activiteiten plaatsvinden die aannemelijk maken dat er zakelijke redenen zijn om rente of royalty aan Nederland te betalen en vanuit Nederland uit te betalen, is van onbedoeld gebruik van verdragen geen sprake. Welke de activiteiten in Nederland zijn is wel goed te beoordelen. De bestaande zogenoemde substance-eisen grijpen hier ook bij aan. Daarom is gezocht naar een mogelijkheid om deze regels te versterken. Zoals ook in het SEO-rapport wordt opgemerkt zou een verhoging van de substance-eisen effect missen wanneer vennootschappen in staat zijn meer personeel aan te stellen om hieraan te voldoen, zonder dat dit hoeft te duiden op reële activiteiten. Beter lijkt het om vaker relevante informatie uit te wisselen met de betrokken verdragspartner over die in Nederland verrichte activiteiten. Dat sluit ook beter aan bij de verhoudingen tussen de verdragsluitende staten en belastingplichtigen en is effectiever omdat het de bronstaat in staat stelt beter te beoordelen of onder de aanwezige feiten en omstandigheden terecht een beroep wordt gedaan op het verdrag. Daarom zal het kabinet de volgende maatregelen nemen.

De eisen die op dit moment worden gesteld aan vennootschappen die zekerheid vooraf vragen bij het APA-/ATR-team van de Belastingdienst gaan ook gelden voor andere vennootschappen die enerzijds rente of royalty uit het buitenland ontvangen en anderzijds rente of royalty aan het buitenland betalen⁴⁹, maar die geen zekerheid vooraf hebben gevraagd. Daaraan wordt de eis gekoppeld dat vennootschappen die in een ander land een beroep doen op de toepassing van een belastingverdrag met Nederland bij het indienen van de aangifte moeten melden of zij aan deze eisen voldoen. Nederland zal betrokken verdragspartners informeren over vennootschappen die niet aan die eisen voldoen. Deze staten kunnen dan, zoals gezegd, zelf met alle relevante informatie beoordelen of terecht een beroep wordt gedaan op de verdragsvoordelen.

Daarnaast gaat de Nederlandse Belastingdienst informatie uitwisselen met het buitenland over APA's die zij afsluit met vennootschappen die opereren in een concern dat niet meer activiteiten in Nederland ontplooit dan die horen bij de minimaal vereiste substance voor dienstverleningslichamen.

De derde maatregel die wij op dit terrein nemen is niet zo zeer een aanscherping van de regels als wel een heroverweging van de capaciteitsinzet bij de Belastingdienst. Deze maatregel ziet op zogenoemde houdstervennootschappen: vennootschappen die binnen een internationaal concern een rol spelen bij het ontvangen en betalen van dividenden. In deze nota schreven wij al dat wij uit het SEO-rapport de conclusie trekken dat het risico op onbedoeld gebruik van het Nederlandse verdragenennetwerk hier minder groot is. Voor een aanscherping van de regels is daarom geen aanleiding. Wel vinden wij het onnodig om capaciteit van de Belastingdienst in te zetten bij vennootschappen die weinig toevoegen aan de Nederlandse economie. Verzoeken van houdstervennootschappen voor zekerheid vooraf zullen daarom uitsluitend in behandeling worden genomen wanneer het concern waarbinnen een dergelijke houdstervennootschap actief is voldoende band met Nederland heeft. De eisen die hier gesteld zullen worden, zullen vergelijkbaar zijn met de eisen die bij de hierboven genoemde dienstverleningslichamen worden gesteld, maar ook verzoeken van concerns met een serieus plan om op korte termijn aan deze eisen te gaan voldoen, zullen nog steeds in behandeling worden genomen.

Met deze maatregel komen wij ook tegemoet aan vragen die zijn gesteld over twee andere mogelijkheden om beperkingen aan te brengen in de APA-/ATR-praktijk. De eerste suggestie was een minimum te betalen bedrag aan vennootschapsbelasting. Met het oog op het gelijkheidsbeginsel lijkt dit onhaalbaar. Het enige criterium voor de te betalen vennootschapsbelasting moet de winst zijn. Er is geen reden vennootschappen zonder winst toch belasting te laten betalen uitsluitend omdat zij van de Belastingdienst zekerheid vooraf vragen over hun positie. De tweede suggestie was het vragen van een vergoeding voor het krijgen van een APA of ATR. Naar onze mening past dat niet binnen de bestaande verhoudingen

⁴⁹ Voor de exacte omschrijving wordt aangesloten bij het begrip dienstverleningslichaam in het besluit van 11 augustus 2004, nr. IFZ2004/126M

tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst. Daar komt bij dat het geen drempel opwerpt tegen onbedoeld gebruik. De door het kabinet voorgestelde maatregel is daar naar onze mening beter voor geschikt.