

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
IZV/2015-314 U

Uw brief (kenmerk)
2015Z05739

Datum 2 juni 2015
Betreft Internationale belastingen en belastingontwijking

Geachte voorzitter,

Bij brieven van 31 maart en 10 april 2015 heeft u laten weten dat de vaste commissie voor Financiën nog vóór het zomerreces een algemeen overleg wenst te voeren over internationale fiscale ontwikkelingen. Dit algemeen overleg vindt op 3 juni aanstaande plaats.

In dat kader hebben de leden van de commissie tijdens de procedurevergadering van 8 april gevraagd om een overzicht van de stand van zaken van het OESO-project Base Erosion & Profit Shifting (BEPS), de Europese ontwikkelingen op fiscaal gebied, inclusief een appreciatie en een visie op het Nederlandse vestigingsklimaat. Ook is gevraagd naar een reactie op het SOMO-rapport over belastingontwijking in Griekenland via Nederland.

In deze brief geef ik de gevraagde appreciatie en visie op het Nederlandse vestigingsklimaat en plaats ik die visie binnen de stand van zaken in het BEPS project en de Europese ontwikkelingen rond belastingontwijking. In een aangehechte toelichting geef ik daarvan een uitgebreide beschrijving. Een reactie op het genoemde SOMO rapport treft u als bijlage bij deze brief aan.

Vestigingsklimaat en Nederlandse inzet

Nederland is altijd aantrekkelijk geweest voor de vestiging van internationale bedrijven. Dat komt door veel niet-fiscale factoren zoals een hoogopgeleide beroepsbevolking, een rustig politiek klimaat en een goede infrastructuur, maar het is ook te danken aan een fiscaal systeem dat internationale investeringen bevordert.

Het Nederlandse belastingstelsel is daarom gebaseerd op het centrale principe van een gelijk speelveld tussen puur nationale en grensoverschrijdende ondernemingen.

Een Nederlandse onderneming die in het buitenland opereert moet met lokale ondernemingen kunnen concurreren onder lokale voorwaarden. Daarom kennen wij de deelnemingsvrijstelling. Een Nederlands bedrijf met activiteiten in een buitenlandse dochter hoeft over die buitenlandse winst niet ook nog eens in Nederland belasting te betalen, dat hoeft die buitenlandse concurrent immers ook niet.

Vanuit dezelfde gedachte behandelen wij een buitenlandse onderneming die in Nederland actief is, gelijk aan een binnenlands bedrijf. Daarom kent Nederland geen bronheffing op rente en royalty's. De buitenlandse onderneming hoeft geen bronbelasting te betalen, dat hoeft zijn binnenlandse concurrent immers ook niet. Een dergelijke bronheffing zou in veel gevallen tot dubbele belasting leiden. Hierdoor zou die buitenlandse investering in Nederland minder aantrekkelijk worden.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

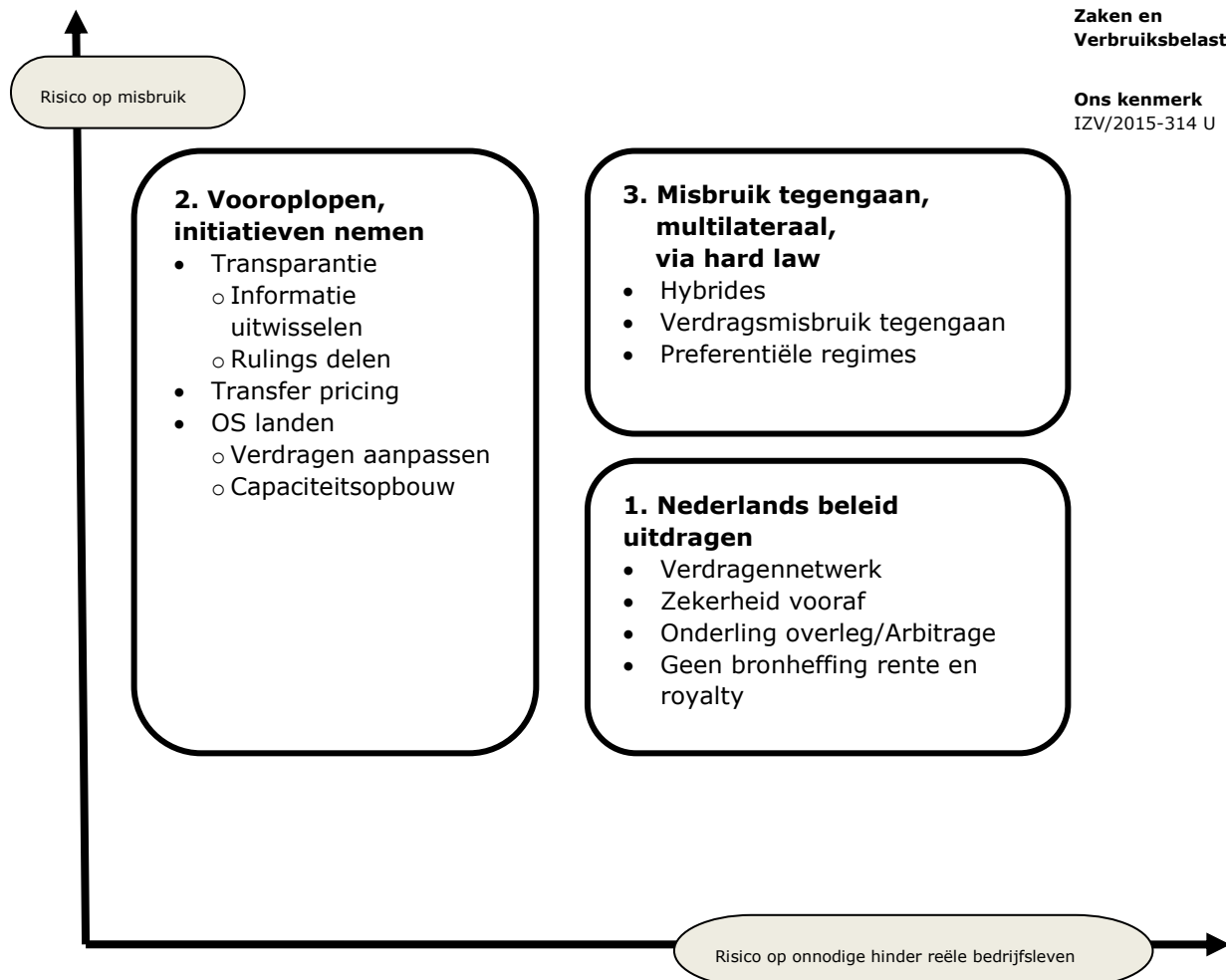
Ons kenmerk
IZV/2015-314 U

Ook binnen de Europese Unie geldt dit beginsel van een gelijk speelveld. Dit is vastgelegd in de Moeder-Dochterrichtlijn en de Interest- en Royaltyrichtlijn, die bronheffingen in concernverband tussen lidstaten verbieden. Hierdoor kunnen binnenlandse en buitenlandse ondernemingen overal gelijk worden behandeld. Maar voor Nederland eindigt internationaal ondernemerschap niet bij de Europese buitengrenzen. Wij hanteren dit principe wereldwijd. En niet pas sinds gisteren. Nederland kent deze mondiale oriëntatie al sinds het ontstaan van de moderne belastingregels. Op basis daarvan hebben we vele ondernemingen tot imposante multinationals zien ontwikkelen. Met zicht op verdergaande mondialisering is het te verwachten dat meer en meer landen dit internationale gelijke speelveld in hun belastingstelsel zullen verankeren.

Tegelijkertijd mogen de ogen niet worden gesloten voor de mogelijkheden die internationaal opererende bedrijven hebben gevonden om, mede door verschillen tussen belastingstelsels, hun grondslag uit te hollen of winsten te verschuiven. We hebben het dan over manieren die door de wetgevers van de betrokken landen nooit waren voorzien of beoogd.

Voor deze belastingontwijking is de laatste tijd steeds meer aandacht. Die aandacht is logisch, want begrotingen staan onder druk en de belastingdruk voor burgers werd verhoogd. Die aandacht is ook terecht, want belastingontwijking is slecht voor de wereld, slecht voor Nederland en slecht voor ondernemingen. Het verstoort immers de eerlijke concurrentie. Het ondermijnt bovendien de belastingmoraal en werpt, terecht of onterecht, een smet op ons uitstekende vestigingsklimaat. Ik ben het afgelopen jaar intensief in gesprek geweest met maatschappelijke organisaties over dit onderwerp. De standpunten lagen eerst wel heel ver uit elkaar, maar ik constateer een zekere, constructieve convergentie. Ik hoor enerzijds niet meer zo vaak dat zekerheid vooraf neerkomt op stiekeme voordeeltjes, of anderzijds dat alles wat wettelijk mogelijk is, daarom ook maar moet mogen, zonder morele weging.

De inzet van het kabinet is niet hetzelfde voor ieder internationaal fiscaal vraagstuk, maar verschilt per onderwerp. Die inzet hangt enerzijds af van het risico dat het reële bedrijfsleven onnodig hinder gaat ondervinden van de maatregelen die nu worden besproken. Anderzijds weegt mee hoe groot het risico op misbruik is. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



In dit schema staan in blok 1 de sterke punten van het Nederlandse belastingsysteem. Dit zijn aspecten die op zichzelf niet uitnodigen tot misbruik, maar waar roekeloos ingrijpen wel tot grote schade voor reële bedrijven zal leiden. Deze sterktes wil Nederland in de internationale discussie uitdragen en deze zal Nederland niet opgeven.

In blok 2 staan maatregelen die belastingontwijking tegengaan, die goed passen in het Nederlandse systeem, waar we niet hoeven te wachten op internationale stappen en waar Nederland voorop kan lopen.

In Blok3 worden een aantal complexe vraagstukken genoemd, die alleen in internationaal verband kunnen worden opgelost en die het risico in zich dragen dat het reële bedrijfsleven er onnodig hinder van ondervindt.

Ik zal de keuze voor de plaatsing in dit schema hieronder toelichten.

1. Nederlands beleid uitdragen

Allereerst wil het kabinet de sterktes van ons belastingstelsel stevig uitdragen. Het gaat dan om zekerheid vooraf, horizontaal toezicht, een uitgebreid verdragennetwerk en het genoemde beginsel van een gelijke behandeling van nationale en grensoverschrijdende ondernemingen. Naar de overtuiging van het kabinet dragen deze elementen bij aan goede handelsrelaties tussen landen, effectief toezicht en eerlijk zaken doen en zou het goed zijn als alle landen deze elementen zouden hanteren. Tegelijkertijd zal het kabinet uitdragen geen afstand te doen van deze principes.

2. Vooroplopen, initiatieven nemen

Daar bovenop ambieert het kabinet een voortrekkersrol voor Nederland op een aantal terreinen. Zo ziet het kabinet transparantie en automatische uitwisseling van gegevens tussen belastingdiensten als hét belangrijkste wapen tegen belastingontwijking. De inzet op transparantie past ook goed in de Nederlandse cultuur van openheid. Alleen door transparantie kunnen agressieve structuren worden ontmaskerd. Alleen de juiste informatie stelt andere landen - hetzij Portugal, Griekenland of welke ander land ook - in staat belastingontwijking op de meest aangewezen plaats - aan de bron- aan te pakken.

Zeer binnenkort tekent Nederland met Duitsland een overeenkomst om met wederzijdse automatische gegevensuitwisseling over rulings te beginnen tussen de belastingdiensten van de twee landen. Dit gebeurt nog voordat hierover in Europa overeenstemming bestaat. Het kabinet wil zich stevig inzetten voor een spoedige overeenstemming over de automatische uitwisseling van gegevens over rulings tussen alle lidstaten, liefst al tijdens het Luxemburgse voorzitterschap, maar anders onder het Nederlandse.

Ook op andere terreinen ambieert het kabinet voor Nederland een voortrekkersrol. Zo zijn nu 23 ontwikkelingslanden benaderd om het belastingverdrag met Nederland aan te vullen met anti-misbruikmaatregelen en gunstige bronheffingen. Met vijf landen is het verdrag inmiddels geheel of gedeeltelijk heronderhandeld of zelfs ondertekend. Met verschillende landen lopen gesprekken of zijn er contacten gelegd om dergelijke gesprekken te plannen. Ook in gesprekken met landen die niet tot deze groep behoren, zet Nederland standaard in op het opnemen van anti-misbruikbepalingen. Nederland speelt ook een vooraanstaande rol bij het verzorgen van trainingen en opleidingen in ontwikkelingslanden.

3. Misbruik tegengaan, multilateraal, via hard law

Ten slotte spelen verschillende dossiers, waar grote verschillen in fiscale stelsels tot een wezenlijk risico op agressieve belastingplanning hebben geleid en waar een onjuiste maatvoering van internationale maatregelen grote gevolgen kan hebben

voor internationale ondernemingen (ook in Nederland). Ik denk aan hybride mismatches, verdragsmisbruik en de ruimte die landen houden voor preferentiële regimes. Nederland werkt in dergelijke dossiers actief mee aan oplossingen, maar de oplossing moet dan wel echt een oplossing zijn voor het geconstateerde probleem

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
IZV/2015-314 U

Het kabinet zet hierbij in op een multilaterale aanpak via anti-misbruikmaatregelen of coördinatie op punten waar misbruik dreigt. Een voorbeeld daarvan zijn de maatregelen ter bestrijding van hybride mismatches die in de gewijzigde Moeder-Dochterrichtlijn zijn opgenomen. Het kabinet geeft geen steun aan 'lompe' maatregelen die, door gebrek aan helderheid of door een te beperkte afbakening, een dam opwerpen tegen reële activiteiten, of die een ongelijk speelveld creëren. Zo zet het kabinet zich ervoor in om ruimte te houden om nationaal een preferentieel regime voor innovatieve werkzaamheden te blijven hanteren dat breder toegankelijk is dan uitsluitend voor grote bedrijven met gepatenteerde uitvindingen.

Het kabinet wil met precisie, op basis van de juiste informatie, vanuit een gelijkwaardige dialoog tussen grote en kleine landen, ingrijpen waar het misbruik zich voordoet. Wij hechten daarbij aan vastlegging in 'hard law'. Dat zorgt voor een gelijk speelveld en voorduidelijkheid vooraf.

Het kabinet hanteert voor de verschillende onderwerpen een duidelijke inzet. Zo geeft Nederland steun aan specifieke maatregelen en coördinatie om ontwijking van winstbelasting te voorkomen, maar is het kabinet niet bereid een algeheel geharmoniseerde winstgrondslag te omarmen of via consolidatie een herverdeling van winsten over landen te accepteren, met dramatische gevolgen voor de Nederlandse economie.

Deze discussies spelen zich voornamelijk af in OESO-verband, binnen het BEPS-project, dat naar verwachting in het najaar met een eindrapport zal komen. Maar ook in Europees verband zijn er de nodige initiatieven. Zo zal De Europese Commissie op 17 juni een actieplan lanceren met het doel ook binnen de Europese Unie over dit thema verder met elkaar in gesprek te gaan. Het kabinet heeft vertrouwen in de zorgvuldigheid, de onpartijdigheid en de diepgang van deze discussies. Nederland levert hierin een actieve, oplossingsgerichte bijdrage. Het is wezenlijk dat via deze gremia gezamenlijke stappen worden gezet. Verschillen tussen stelsels van betrokken landen kunnen niet eenzijdig worden weggenomen en maatregelen zijn alleen effectief wanneer alle landen er achter staan en zich er aan houden .

Nederland vindt het verder belangrijk dat de stem van ontwikkelingslanden in deze discussies ook wordt gehoord. Wij steunen initiatieven op dit terrein, bijvoorbeeld door het financieel mogelijk te maken voor een kopgroep van ontwikkelingslanden om aan de BEPS-discussies deel te nemen

Waar ons stelsel moet worden aangepast op basis van multilaterale overeenstemming, doet het kabinet voorstellen voor wetswijziging aan uw Kamer. Als aanpassingen op één of andere wijze een relatieve verslechtering van ons vestigingsklimaat zouden betekenen, dan komt het kabinet met voorstellen om dat op een andere manier te compenseren.

Naar de verwachting van het kabinet blijft Nederland met de hierboven uitgedragen inzet een magneet voor innovatieve activiteiten en voor hoofdkantoren, met reële hoogwaardige werkgelegenheid. Tegelijkertijd zullen kunstmatige structuren gaandeweg uitsterven.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
IZV/2015-314 U

Hoogachtend,
de staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes

Toelichting internationale ontwikkelingen

Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen

Ons kenmerk
IZV/2015-314 U

Inleiding

Aan het vraagstuk van mogelijke belastingontwijking door internationaal opererende bedrijven hebben mijn ambtsvoorgangers en ik bij verschillende gelegenheden aandacht gegeven¹.

De vele vragen en knelpunten die in die brieven zijn beschreven zijn ook in het BEPS actieplan van de OESO² en in het Actieplan tegen belastingontwijking van de EU geïnterpreteerd. In beide fora worden maatregelen voorbereid of zijn al afspraken gemaakt om de mogelijkheden voor ontwijking te beperken. Een zinvolle indeling van die maatregelen volgt de drie beginselen waaraan de OESO haar actieplan ophangt:

- coherentie
- substance
- transparantie

Na een overzicht van maatregelen gebaseerd op die drie beginselen besteed ik in deze toelichting aandacht aan de mogelijke implementatie van deze maatregelen.

¹ 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)
17 januari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 25 087, nr. 34)
30 augustus 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 25 087, nr. 60)
16 september 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 25 087, nr. 77)

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).

² In deze brief is afgezien van een verwijzing naar rapporten per onderdeel. Alle documenten zijn te vinden op www.oecd.org/tax/beps.htm

Coherentie

Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen

Ons kenmerk
IZV/2015-314 U

Door meer coherentie tussen nationale rechtssystemen te creëren, nemen de mogelijkheden voor mismatches af. Die samenhang kan bereikt worden door afspraken te maken over elementen die alle landen in hun eigen rechtstelsysteem zullen opnemen of door afspraken te maken over de wijze waarop landen de behandeling van een betaling afhankelijk stellen van de behandeling in een ander land. Beide benaderingen komen terug in de vier mogelijke maatregelen die hieronder worden beschreven.

Bestrijding Hybrides

In september 2014 heeft de OESO een rapport uitgebracht met gedetailleerde aanbevelingen voor nationale regels die de ongewenste gevolgen van hybride mismatches moeten neutraliseren. In het rapport worden zes hoofdtypen van hybride mismatches beschreven en wordt aangegeven hoe deze kunnen worden geneutraliseerd in nationale belastingwetgeving.

Eén van de OESO-aanbevelingen in dit kader ziet op hybride financieringen. De aanbeveling voor hybride financieringen is in lijn met de toevoeging van een specifieke anti-mismatchregel aan de EU Moeder-dochterrichtlijn in 2014³. De implementatie van deze anti-mismatchmaatregel zal, tezamen met de implementatie van de eveneens aan de EU Moeder-dochterrichtlijn toegevoegde generieke anti-misbruikregel, geschieden door middel van een wetsvoorstel dat op Prinsjesdag 2015 als onderdeel van het pakket Belastingplan 2016 wordt ingediend.

Deze aanbeveling houdt in dat de deelnemingsvrijstelling afhankelijk dient te worden gesteld van de behandeling van de kapitaalvergoeding in de bronstaat. Dat betekent dat wanneer de betaling in de bronstaat aftrekbaar is, Nederland de deelnemingsvrijstelling niet mag toepassen.

Ook voor andere mismatches is volgens de aanbevelingen van de OESO in beginsel de woonstaat van de ontvangende partij de eerst aangewezen staat voor het wegnemen van de mismatch door voor belastingheffing te zorgen. De voorgestelde regels zijn evenwel zo opgesteld dat als terugvaloptie de bronstaat de mismatch zou moeten neutraliseren in de situatie dat de woonstaat de eerste regel niet in zijn wetgeving heeft opgenomen. Dat betekent dat in een dergelijke situatie de bronstaat voor de betaalde vergoeding fiscale aftrek zou moeten weigeren. Dit is echter de "defensieve regel"; het blijft primair aan de woonstaat om de mismatch te neutraliseren.

Momenteel wordt in OESO-verband nog gesproken over een gedetailleerde invulling van de aanbevolen anti-mismatchregels. Het doel daarbij is om een gedetailleerd commentaar uit te brengen dat - mede aan de hand van een reeks van concrete voorbeelden - moet zorgen voor nadere "guidance" op dit gebied. Ook zijn enkele punten van een voornamelijk technisch gehalte nog onderdeel van discussie.

³ Richtlijn 2014/86/EU; Pb EU L219

Beperking Renteaftrek

De OESO heeft in december 2014 een consultatiedocument gepubliceerd waarin zij de mogelijkheden inventariseert om grondslaguitholling door renteaftrek tegen te gaan. Daarbij spreekt de OESO een voorkeur uit voor generieke renteaftrekbeperkingen en ziet zij specifieke renteaftrekbeperkingen, zoals Nederland die kent, als mogelijke aanvulling daarop.

De ontwikkelingen wijzen erop dat binnen de OESO als 'best practice' een "earnings stripping"-maatregel overeengekomen zal worden. Een dergelijke maatregel levert eveneens een bijdrage aan een meer gelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen.

De regeling houdt in dat de rente niet aftrekbaar is voor zover het saldo van verschuldigde en ontvangen rente (zowel binnen de groep als van derden) meer bedraagt dan een bepaald percentage van de winst vóór aftrek van rente en afschrijvingen⁴. Bij een laag percentage loopt de belastingplichtige uiteraard eerder tegen een renteaftrekbeperking aan. De OESO suggereert dat de belastingplichtige in een dergelijk geval een uitweg kan worden geboden als de rentelast (aan derden) van de belastingplichtige naar verhouding kleiner is dan die van de groep waartoe hij behoort of als de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen bij de belastingplichtige niet slechter is dan bij de groep als geheel.

Invoering CFC regels

CFC staat voor 'controlled foreign corporations'. Daarmee wordt bedoeld op buitenlandse dochtermaatschappijen in laagbelastende landen die onder controle staan van een binnenlands belastingplichtig lichaam. Door concernwinsten bij die dochter te laten neerslaan⁵ zou belasting kunnen worden uitgesteld zolang de winst niet wordt uitgekeerd.

Nederland heeft wetgeving die als een CFC-regel zou kunnen worden geduid. Indien sprake is van een laagbelaste beleggingsdeelneming waarvan de bezittingen geheel of nagenoeg geheel bestaan uit passieve vermogensbestanddelen vindt jaarlijks een verplichte herwaardering van die deelneming plaats op het niveau van de Nederlandse moedermaatschappij en is op die winst de deelnemingsvrijstelling niet van toepassing.

Omdat de opvattingen van de verschillende landen daarover nogal uiteen lopen en er nog veel vragen over de invulling openstaan, is op dit moment nog zeer moeilijk in te schatten welke regels, of welke opties voor regels ("bouwstenen"), de OESO als 'best practice' zal omarmen.

⁴ de EBITDA: Earnings before interest, taxes, depreciation and amortisation.

⁵ Dat kan door allocatie van risico's, bezittingen en eigen vermogen of door gebruik van hybride entiteiten.

Substance

Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen

Een tweede groep maatregelen is gebaseerd op het streven de toerekening van winsten en daarmee de plaats waar belasting wordt geheven, beter aan te laten sluiten bij de plaats waar de activiteiten plaatsvinden, waar de risico's worden beheerd en waar de waarde wordt gecreëerd.

Ons kenmerk
IZV/2015-314 U

Transfer pricing

Het belangrijkste instrument bij een correcte toerekening van winsten zijn de beginselen van Transfer Pricing en het arm's length principe. Bij transacties tussen onafhankelijke partijen is de beloning van deze partijen afhankelijk van de functies die door ieder van de partijen worden uitgeoefend, waarbij rekening wordt gehouden met gedragen risico's en gebruikte activa. Dat dient ook in transacties tussen verbonden partijen tot uitdrukking te komen. De zorg dat aan de hand van de huidige Transfer Pricing Guidelines de toerekening niet altijd in overeenstemming is met dit beginsel heeft geleid tot drie BEPS-actiepunten op het gebied van Transfer Pricing:

- immateriële activa,
- risico en eigen vermogen,
- andere transacties met hoog risico.

In de discussies binnen de OESO is het accent nadrukkelijk verschoven van de contractuele vormgeving, naar de economische werkelijkheid. Daarbij speelt de plaats waar relevante functionaliteit wordt uitgeoefend een belangrijke rol. Diezelfde functionaliteit is ook van doorslaggevende betekenis bij de allocatie van beheersbare risico's, vanuit de gedachte dat het vooral functies zijn die deze risico's (kunnen) managen.

In het kader van deze aanpak wordt in de voorgenomen aanpassingen van de Transfer Pricing Guidelines van de OESO veel aandacht geschonken aan het vaststellen van de feitelijke transactie en de verschillen ten opzichte van de contractuele vormgeving.

Deze ontwikkelingen zijn geheel in lijn met het in Nederland toegepaste beleid, zoals dat in het verrekenrijksbesluit⁶ van 2013 is beschreven.

Preferentiële regimes

Preferentiële regimes worden als mogelijk probleem beschouwd omdat sommige regimes het risico in zich bergen dat belastingplichtigen proberen hun winsten kunstmatig te verschuiven om van deze regimes gebruik te maken.

Als onderdeel van het BEPS-project werkt het *Forum on Harmful Tax Practices* aan kaders voor innovatieboxen. In mijn brief van 1 december 2014⁷ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de afspraak die in OESO-verband is gemaakt op instigatie van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Deze afspraak bestond enerzijds uit een erkenning dat een innovatiebox een belangrijk en legitiem instrument is om onderzoek en ontwikkeling in Europa te stimuleren. Deze erkenning is een ondersteuning van Nederlandse standpunt dat de innovatiebox een belangrijk instrument is voor het bevorderen van innovatie en van het vestigingsklimaat. Daarmee kan de innovatiebox een bestendige plek behouden in het Nederlandse vestigingsklimaat voor innovatieve ondernemingen. Anderzijds is afgesproken dat landen de zogenoemde *nexus approach* moeten implementeren om te voorkomen dat innovatieboxen worden misbruikt als instrument voor belastingontwijking. De *nexus*

⁶ Besluit van 14 november 2013, IFZ 2013-184M; Stcrt 2013, 32854

⁷ Kamerstukken II 2014-15, 2150-7, nr 1212, onderdeel 11.

approach leidt ertoe dat er een sterkere band ontstaat tussen de kosten die in een land worden gemaakt en de winsten waarop de innovatiebox kan worden toegepast. Daarnaast wordt gesproken over grenzen aan het soort immateriële activa dat in aanmerking mag komen voor de innovatiebox. Voor Nederland is in dat kader van belang dat winsten die voortvloeien uit innovatieve activiteiten waar een S&O-verklaring voor is afgegeven, zoveel mogelijk in aanmerking blijven komen voor een preferentieel regime, zoals nu onder de innovatiebox. Dat is belangrijk omdat het daarmee mogelijk blijft om innovatie in brede zin te stimuleren. Een vergelijkbare discussie over de grenzen aan preferentiële innovatie- of patentregimes wordt gevoerd in Europees verband. Wanneer binnen de OESO overeenstemming is bereikt over de eisen waaraan patent- en innovatieboxen zouden moeten voldoen, moeten ook de EU-lidstaten hun patentboxen aanpassen aan deze nieuwe eisen. Vervolgens zullen de gewijzigde patentboxen getoetst worden in de EU-Gedragscodegroep.

Verdragsmisbruik

Een belangrijke zorg van de OESO is dat verdragen kunnen worden misbruikt. Zoals ik in de begeleidende brief schreef, zijn belastingverdragen ontstaan om dubbele belasting te voorkomen. Aan de noodzaak daarvan bestaat geen twijfel. Wel is het beseft doorgedrongen dat belastingverdragen soms gebruikt worden om nergens belasting te betalen. De notie dat dat niet de bedoeling is zal duidelijker in de considerans van het OESO Modelverdrag en in toekomstige bilaterale verdragen tot uitdrukking worden gebracht.

De vorm van verdragsmisbruik die het meeste zorgen baart, is het zogenoemde treaty shopping. Daarvan is sprake in de volgende situatie. Een inwoner van woonland R overweegt een investering⁸ in bronland S. Tussen de Staten R en S bestaat geen belastingverdrag. Dat betekent in veel gevallen dat Staat S op de uitgekeerde vergoedingen⁹ een bronbelasting heft. Deze bronbelasting is mogelijk niet verrekenbaar in de woonstaat, wat het rendement op de investering verkleint. De investeerder kan nu een dochtermaatschappij oprichten in een land T dat zowel met Staat R als met Staat S een belastingverdrag heeft dat voorziet in de verlaging van die bronbelasting. In volstrekt kunstmatige structuren wordt het bilaterale karakter van verdragen geweld aangedaan door een beroep op de beide verdragen met Staat T.

In het kader van BEPS wordt gewerkt aan anti-misbruikbepalingen die in het OESO Modelverdrag en daarna in bilaterale verdragen opgenomen kunnen worden. Die bepalingen kunnen drie vormen aannemen, of elke combinatie daarvan.

Een zogenoemde limitation on benefits (LoB) maakt het recht op verdragsvoordelen afhankelijk van een aantal eigenschappen van de belastingplichtige. De principle purpose test (PPT) zoekt aansluiting bij de primaire redenen voor belastingplichtige om de gekozen structuur te gebruiken. Ten slotte worden anti-doorstroom-bepalingen genoemd die kijken naar de mate waarin geldstromen doorbetaald worden aan achterliggende belanghebbenden.

In mei van dit jaar heeft de OESO een nieuw rapport gepubliceerd, waarin een aantal vraagpunten rond de aanpak van verdragsmisbruik worden behandeld. De publicatie van dit rapport geeft de mogelijkheid aan het publiek om een zienswijze kenbaar te maken. Deze input kan worden gebruikt bij het definitief vormgeven van de

⁸ de oprichting van een dochteronderneming waaruit dividend zal worden ontvangen of de verstrekking van een lening waarop rente zal worden ontvangen.

⁹ Dezelfde figuur kan zich ook voordoen bij royalty's.

voorgestelde maatregelen. Het is de bedoeling dat de maatregelen eind 2015 hun beslag krijgen in het OESO Modelverdrag.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Een vergelijkbaar risico van misbruik bestaat bij een beroep op de Europese Moeder-Dochterrichtlijn of op de Interest en Royaltyrichtlijn. Om dat risico te kunnen bestrijden is in 2015 een algemene anti-misbruikmaatregel in de Moeder-dochterrichtlijn opgenomen¹⁰ en zijn er plannen om een dergelijke bepaling in de Interest en royaltyrichtlijn op te nemen.

Ons kenmerk
IZV/2015-314 U

Vaste inrichtingen

Bij de verdeling van heffingsrechten tussen landen speelt het begrip vaste inrichting een rol. Pas wanneer een onderneming die inwoner is van het ene land (het woonland), in het andere land (het bronland) zoveel activiteiten vervult dat sprake is van een vaste inrichting, mag het bronland de winsten van die vaste inrichting belasten. Zo niet, dan mag alleen het woonland de winsten belasten.

Ook hier bestaat het gevaar dat de contractuele vorm leidt tot een ongewenste verdeling van heffingsrechten tussen betrokken landen.

Een van de doelstellingen van het BEPS project bestaat uit het voorkomen dat het vaste inrichtingsbegrip kunstmatig wordt ontgaan.

De belangrijkste zorgen richten zich op commissairstructures (waarbij contracten grotendeels worden onderhandeld in het bronland, maar uiteindelijk de formele, afronding in het woonland plaats vindt), op het opsplitsen van activiteiten of contracten en op de uitzonderingen voor specifieke activiteiten (bijvoorbeeld opslag van goederen).

Ook over dit onderwerp heeft de OESO in mei een nieuw rapport gepubliceerd, waarin maatregelen worden voorgesteld die dit kunstmatige ontgaan van het vaste inrichtingsbegrip beogen te voorkomen en waarin om reacties wordt gevraagd.

¹⁰ Richtlijn (EU) 2015/121, Pb EU L21

Transparantie

Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen

Ons kenmerk
IZV/2015-314 U

Een belangrijke manier om belastingontwijking tegen te gaan bestaat uit het delen van relevante informatie tussen belastingdiensten van verschillende landen. Op dat gebied zijn de laatste jaren grote vorderingen gemaakt. Vorig jaar is binnen de OESO overeenstemming bereikt over de Common Reporting Standards en zijn multilaterale afspraken gemaakt over de automatische uitwisseling van informatie. Binnen de EU en de OESO staan verschillende initiatieven op de agenda om transparantie verder te bevorderen met als doel het tegengaan van BEPS.

Uitwisseling van informatie over rulings

Binnen de discussie over transparantie en uitwisseling van informatie is het accent komen te liggen op de (spontane) uitwisseling van informatie over rulings. Voor de bestrijding van belastingontwijking kan het van belang zijn te weten waarover een belastingplichtige van een andere belastingdienst zekerheid vooraf heeft gekregen.

EU

Op 18 maart 2015 heeft de EU een richtlijnvoorstel over automatische uitwisseling van informatie over rulings bekend gemaakt. Volgens dat voorstel zullen EU lidstaten in eerste instantie globale informatie uitwisselen over elke afgesloten grensoverschrijdende rulling aan alle andere EU lidstaten. Een andere lidstaat kan in gevallen waarin dat voor hem relevant is om nadere informatie over die rulling vragen.

OESO

Ook bij het Forum on Harmful Tax Practices staat transparantie over preferentiële regimes op de agenda. Naast uitwisseling van informatie over rulings over preferentiële regimes, zoals de innovatiebox, is besloten dat landen ook informatie gaan uitwisselen over andere categorieën rulings, zoals APA's en bepaalde ATR's. Zowel informatie over bestaande als over nieuwe rulings zal worden uitgewisseld. Momenteel wordt invulling gegeven aan hoe deze uitwisseling van informatie over rulings er precies uit zal zien.

Documentatieverplichtingen verrekenprijzen

De aanbeveling voor de uitbreiding en harmonisering van de documentatieverplichtingen voor verrekenprijzen is het concrete resultaat van actiepunt 13 van het BEPS project. De nieuwe regels zullen gaan gelden voor boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2016. Nederland is begonnen met de voorbereidingen om deze afspraken in wetgeving neer te leggen.

In de aanbeveling staat dat er een verplichting moet komen voor multinationale ondernemingen met een omzet vanaf € 750 miljoen om een country-by-country rapport op te stellen. In dit document, naar model van de OESO, staat schematisch onder andere de wereldwijde fiscale winstverdeling en betaalde belasting. Belastingdiensten zullen deze informatie vooral gebruiken ten behoeve van risicoselectie voor verrekenprijzen. Het hoofdkantoor van de multinationale onderneming stuurt dit rapport aan de belastingdienst in het land van zijn vestiging. De belastingdienst daar stuurt deze informatie vervolgens automatisch door aan alle landen waar de multinationale onderneming vestigingen heeft.

Daarnaast is het de bedoeling dat landen in hun wetgeving opnemen dat multinationale ondernemingen een masterfile en een local file moeten opstellen. In de masterfile staat een overzicht van het transfer pricing beleid voor de hele groep. In de local file worden de intragroep transacties van de lokale vestiging gedocumenteerd. Ook voor de inhoud van master file en local file heeft de OESO een model opgesteld.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
IZV/2015-314 U

Tot slot

Als bijlage bij deze brief stuur ik u een afschrift van de brief die ik, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, heb gestuurd aan de Europese Commissie over publieke country-by-country reporting. Namens het kabinet heb ik de Europese Commissie verzocht prioriteit te geven aan het onderzoek naar de impact van de uitbreiding van publieke country-by-country reporting voor banken naar alle multinationale ondernemingen. Met deze brief geef ik tevens invulling aan de motie-Merkies/Klaver/Schouten¹¹.

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 25 087, nr. 90.

Implementatie

Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen

OESO Multilateraal instrument

Wanneer in de internationale gemeenschap overeenstemming wordt bereikt over de beste wijze waarop belastingontwijking kan worden bestreden, moeten deze maatregelen nog ingevoerd worden. Het kabinet heeft zich consequent uitgesproken voor de implementatie van deze maatregelen in een vorm die alle betrokken landen op eenzelfde manier bindt. Door afspraken in de vorm van 'hard law' wordt een gelijk speelveld gegarandeerd.

In het kader van het BEPS project wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn van een multilateraal instrument. Een groep van niet landgebonden deskundigen heeft een vooronderzoek gedaan en op zeer korte termijn zal een werkgroep van landen het instrument uitwerken.

Europese Unie

Een aantal van de hierboven genoemde maatregelen zou binnen de Europese Unie een plaats kunnen krijgen in een gezamenlijke Europese benadering van internationale belasting, de Common (Consolidated) Corporate Tax Base (CCCTB). Een gezamenlijke benadering van de grondslag voorkomt vanzelfsprekend mismatches binnen Europa. In een dergelijke gezamenlijke grondslag zou ook plaats kunnen zijn voor afspraken, over beperking van renteaftrek, over toe te passen CFC-maatregelen, over beginselen van transfer pricing en over de afbakening van het vaste inrichtingbegrip.

Tijdens het AO Eurogroep/Ecofin op 23 april besprak ik met uw Kamer het concept van mijn brief aan de EU-commissarissen Vestager en Moscovici in reactie op hun open brief over bedrijfsbelastingen, waaronder de CCCTB¹². Ik heb aangegeven dat ik het uitgangspunt van de eurocommissarissen deel dat winst moet worden belast waar waarde wordt gecreëerd. Uw Kamer heeft door middel van de motie-Klaver/Koolmees¹³ ook aangegeven dit als uitgangspunt te willen nemen. Ik heb voorts bij de eurocommissarissen benadrukt dat het Nederlandse kabinet, de Nederlandse Tweede Kamer en andere Europese parlementen geoordeeld hebben dat het CCCTB-voorstel uit 2011 niet verenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel. Inmiddels heb ik de brief aan de eurocommissarissen verstuurd.

De Europese Commissie heeft in haar Werkprogramma voor 2015 aangegeven spoedig haar Actieplan voor de bestrijding van belastingontwijking en belastingfraude te zullen presenteren. Dat wordt op 17 juni aanstaande verwacht.

Wanneer het Actieplan openbaar is, zal uw Kamer zoals gebruikelijk door middel van een BNC-fiche over de appreciatie van de regering van dit Actieplan worden geïnformeerd.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 25 087, nr. 100 en bijlage.

¹³ Kamerstukken II 2014/15, 25 087, nr. 96.

Bijlage

Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen

Ons kenmerk
IZV/2015-314 U

SOMO-rapport

In maart van dit jaar publiceerde de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen het rapport "Fool's Gold". Daarin wordt gesteld dat een Canadees bedrijf in Griekenland belasting ontwijkt door gebruik te maken van Nederlandse vennootschappen.

Uit mijn begeleidende brief en hetgeen ik in eerdere brieven heb geschreven, blijkt dat ik de zorgen van SOMO over belastingontwijking door international opererende bedrijven deel. Bovendien moge duidelijk zijn dat er in internationaal verband, met een actieve bijdrage van Nederland, veel vooruitgang is geboekt in de ontwikkeling van maatregelen die dit tegen moeten gaan.

Zoals bekend, kan ik niet reageren op suggesties over individuele belastingplichtigen, maar in algemene zin vind ik de kritiek van SOMO op Nederland niet terecht. Die kritiek richt zich met name op drie aspecten;

- Het geven van rulings;
- Lage tarieven die winstverschuiving uitlokken;
- Lage substance-eisen aan verdragsrechten;

Rulings passen goed bij de Nederlandse toezichtsbenadering en zijn niets anders dan het geven van zekerheid. Dat is in het fiscale niet ongebruikelijk. Zowel de Algemene Rekenkamer als de Europese Commissie vinden dat bij het afgeven van rulings volledig volgens de regels wordt gehandeld. De kritiek in het rapport op de Nederlandse rulingpraktijk mist naar mijn oordeel feitelijke grondslag¹⁴.

Het Nederlandse vennootschapsbelasting tarief bevindt zich rond het Europese gemiddelde. Er is geen reden te vermoeden dat dit tarief de kunstmatige verschuiving van *winst* naar Nederland uitlokt. Daar komt bij dat elk land volledig autonoom is in de bescherming van zijn belastinggrondslag. Als een land van oordeel is dat er in dat land een onzakelijk lage winst wordt verantwoord, of dat rente-aftrek ongewenst is, kan het daar zelf maatregelen tegen nemen.

In verschillende brieven ben ik ingegaan op de Nederlandse substance-eisen en heb ik aangegeven dat deze internationaal niet uit de pas lopen en dat het in eerste instantie aan het bronland is om te beoordelen of voor betalingen naar Nederland een beroep op het belastingverdrag op zijn plaats is.

Het bronland kan, zowel onder verdragen als onder de richtlijnen, zelf anti-misbruikmaatregelen nemen. Die mogelijkheden zijn na de recente aanpassing van de Moeder-Dochterrichtlijn alleen maar groter geworden. Indien zij voor de toepassing daarvan informatie uit Nederland nodig heeft, zal Nederland altijd de benodigde informatie verstrekken.

¹⁴ Zie ook mijn brief aan uw Kamer van 2 februari 2015, Kamerstukken II 2014/15, 31066, nr228.