

Vergaderjaar 2012–2013

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

E

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN DE
MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2013

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),

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).

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.

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 verdragennetwerk. 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 onderhande-

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.

lingen 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 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 tornt 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.

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

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.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.H.H. Weekers

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

⁶ Handelingen II 2012/13, nr. 73.

⁷ Handelingen II 2012/13, nr. 85.