

Vergaderjaar 2016–2017

31 066

Belastingdienst

Nr. 326

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 januari 2017

Tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan op woensdag 16 november jl. (Handelingen II 2016/17, nr. 23, item 9) heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de stand van zaken van de uitwisseling van informatie over rulings door de Belastingdienst per 31 december 2016. In deze brief ga ik eerst in op het belang van transparantie in de strijd tegen belastingontwijking, waar uitwisseling van informatie over rulings deel van uitmaakt. Vervolgens licht ik nader toe welke afspraken zijn gemaakt in OESO en EU-verband en geef ik een update van de aantallen geïdentificeerde rulings en rulings waarover informatie is uitgewisseld. Tot slot beschrijf ik wat de Belastingdienst heeft gedaan en op korte termijn nog gaat doen om het proces te versnellen en benadruk ik mijn vastberadenheid om te voldoen aan de internationale afspraken over uitwisseling van informatie.

Transparantie als wapen tegen belastingontwijking

Transparantie is een van de belangrijkste wapens tegen belastingontwijking.¹ In OESO- en EU-verband zijn daarom afspraken gemaakt over onder andere country-by-country-reporting tussen belastingdiensten en uitwisseling van informatie over rulings. Nederland vervult hierin een voortrekkersrol. Nederland heeft niet alleen actief bijgedragen aan de discussies hierover in OESO- en EU-verband, Nederland heeft deze afspraken, waar dat nodig was, ook voortvarend geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Daarnaast zet Nederland ook actief in op overeenstemming over de voorstellen voor publieke country-by-country reporting en uitwisseling en openbaarmaking van informatie over uiteindelijk begunstigden.

¹ O.a. Kamerstuk 25 087, nr. 102 en Kamerstuk 25 087, nr. 112

Uitwisseling van informatie over rulings in OESO- en EU-verband

Zowel in OESO als in EU-verband zijn afspraken gemaakt over de uitwisseling van informatie over rulings. Het is in veel landen, wereldwijd, een gangbare en legitieme praktijk om belastingplichtigen vooraf duidelijkheid te geven over de toepassing van het (vennootschaps)belastingrecht door middel van het afsluiten van rulings. Belastingplichtigen krijgen op deze manier zekerheid vooraf over de fiscale behandeling van voorgenomen rechtshandelingen. Indien de Nederlandse Belastingdienst zekerheid vooraf geeft, zal de belastingaanslag hetzelfde zijn als in de situatie waarin geen zekerheid vooraf is gegeven. Om belastingontwijking tegen te kunnen gaan is het van belang om voldoende informatie te hebben over de onderneming en de toepassing van het belastingrecht in het buitenland. Uitwisseling van informatie over rulings kan leiden tot een betere informatiepositie voor de belastingdiensten.

In OESO-verband is afgesproken om informatie over bestaande en nieuwe rulings uit te wisselen. Nieuwe rulings in OESO-verband zijn rulings die zijn gesloten op of na 1 april 2016. Bestaande rulings zijn rulings die tot stand zijn gekomen in de periode tussen 1 januari 2010 en 1 april 2016 en nog geldig waren op 1 januari 2014. Over bestaande rulings moet vóór 1 januari 2017 informatie zijn uitgewisseld

Binnen de EU verplicht de Richtlijn 2015/2376/EU van de Raad van 8 december 2015² ook tot uitwisseling van informatie over bestaande en nieuwe rulings. Nieuwe rulings voor de richtlijn zijn rulings die tot stand zijn gekomen op of na 1 januari 2017. Bestaande rulings zijn rulings die tot stand zijn gekomen in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2016, met dien verstande dat over rulings die op of na 1 januari 2012 maar voor 1 januari 2014 tot stand zijn gekomen alleen informatie hoeft te worden verstrekt in het geval die rulings op 1 januari 2014 nog geldig waren. De informatie over de bestaande rulings moet vóór 1 januari 2018 zijn uitgewisseld met de andere lidstaten. Richtlijn 2015/2376/EU is door middel van de Wet uitwisseling inlichtingen over rulings geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving.

Nederland heeft in EU-verband gepleit om zo min mogelijk af te wijken van de afspraken in OESO-verband, om zo de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Op een aantal onderdelen zijn de afspraken vergelijkbaar. Zowel in OESO als in EU-verband wordt in eerste instantie niet de ruling zelf uitgewisseld, maar wordt een standaardformulier uitgewisseld. Dit standaardformulier is internationaal overeengekomen en bevat de belangrijkste informatie uit een ruling. In tweede instantie kan een land, op verzoek, de ruling zelf opvragen.

Op een aantal belangrijke punten kennen de afspraken toch grote verschillen. Naast het verschil in deadlines, is het belangrijkste verschil de definitie van «ruling». Waar de OESO-afspraken een afgebakende rullingdefinitie kennen, is de definitie van «ruling» in de EU veel ruimer. Dit leidt ertoe dat op basis van de EU-afspraken over veel meer rulings informatie moet worden uitgewisseld dan in OESO-verband. Dit heeft gevolgen voor de uitvoering.

² Richtlijn 2015/2376/EU van de Raad van 8 december 2015 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PbEU 2015, L 332/5)

Uitvoeringsgevolgen

Op dit moment wordt door de Belastingdienst hard gewerkt om uitvoering te geven aan de OESO- en EU-afspraken. Dit is een enorme klus. Al eerder³ heb ik aangegeven dat de Belastingdienst de deadlines voor uitwisseling van informatie voor bestaande rulings in zowel OESO- als EU-verband niet haalt. Dit heeft verschillende oorzaken. Het merendeel van de rulings is niet centraal geregistreerd. Belastinginspecteurs dienen daarom handmatig hun dossiers door te lopen. Naar schatting moeten zij 13.000 dossiers doorlopen.

Eerder⁴ heb ik initiële schattingen gegeven over aantallen rulings waarover in OESO- en EU-verband informatie moet worden uitgewisseld. In OESO-verband sprak ik over ca. 2.000–3.000 bestaande rulings en in EU-verband over ca. 6.000–8.000 bestaande rulings. Ik heb ook aangegeven dat deze schattingen niet meer accuraat waren. In Tabel 1 hieronder geef ik nieuwe, meer accurate, schattingen. In Tabel 2 geef ik update van de aantallen rulings en standaardformulieren waarover informatie is verzonden aan andere landen per 31 december 2016. Tabel 3 bevat cijfers van de aantallen rulings waarover ik informatie heb ontvangen.

Tabel 1: update schattingen rulings waarover informatie moet worden uitgewisseld

	OESO	EU	Totaal ¹
Bestaande ² rulings	2.000	4.750	4.750
Nieuwe rulings (jaarlijks)	340	2.000	2.000

¹ Over de rulings waarover in OESO-verband informatie moet worden uitgewisseld, moet ook in EU-verband informatie worden uitgewisseld

² In OESO- en EU-verband worden bestaande rulings verschillend gedefinieerd

Tabel 2: update informatie-uitwisseling rulings en standaardformulieren verzonden per 31 december 2016

	OESO	EU
Aantal bestaande rulings waarover uitgewisseld	303	Nog niet begonnen
Aantal standaardformulieren over bestaande rulings	1.057	Nog niet begonnen
Aantal nieuwe rulings ¹ waarover uitgewisseld	86	Nog niet begonnen
Aantal standaardformulieren over nieuwe rulings	360	Nog niet begonnen

¹ In OESO-verband zijn nieuwe rulings de rulings die zijn afgesloten op of na 1 april 2016

Tabel 3: update informatie-uitwisseling standaardformulieren over rulings ontvangen per 31 december 2016

	OESO	EU
Standaardformulieren over bestaande rulings ¹	379	Nog niet begonnen
Standaardformulieren over nieuwe rulings	37	Nog niet begonnen

¹ Het aantal rulings waarover Nederland informatie ontvangt, is gelijk aan het aantal standaardformulieren

³ O.a. Kamerstuk 34 527, nr. 5

⁴ O.a. kamerstuk 34 552, nr. 38

Uit Tabel 1 volgt dat de Belastingdienst 2.000 bestaande rulings waarover in OESO-verband informatie moet worden uitgewisseld heeft geïdentificeerd. (Bij schattingen was eerder uitgegaan van 2.000–3.000). De Belastingdienst schat in dat in totaal over 4.750 rulings in EU-verband informatie moet worden uitgewisseld. Dit laatste getal is een meer precieze schatting dan de eerder gegeven schatting van 6.000–8.000, maar is nog steeds een schatting, omdat inspecteurs nog bezig zijn met het handmatig doorzoeken van 13.000 dossiers. Dit is nog niet voor alle dossiers gedaan. De schattingen zijn gebaseerd op de eerste resultaten hiervan. Het definitieve aantal rulings waarover informatie wordt uitgewisseld kan derhalve zowel hoger als lager uitvallen. In Tabel 1 staat ook een te verwachten aantal nieuwe rulings dat jaarlijks wordt afgesloten waarover informatie moet worden uitgewisseld. Dit zijn schattingen, omdat ik immers niet weet hoeveel rulings in de toekomst worden gesloten.

Uit Tabel 2 volgt dat Nederland over 303 bestaande rulings en over 86 nieuwe rulings informatie heeft uitgewisseld. Informatie over een ruling wordt vaak naar meerdere landen uitgewisseld omdat een multinationale onderneming in meerdere landen actief is. De Belastingdienst heeft in dat verband 1.417 keer een standaardformulier uitgewisseld.

Uit Tabel 3 volgt dat Nederland over 379 bestaande rulings een standaardformulier heeft ontvangen en over 37 nieuwe rulings.

Bij deze aantallen merk ik het volgende op. Hoewel het in veel landen een gangbare praktijk is om belastingplichtigen vooraf duidelijkheid te geven over de toepassing van het belastingrecht, blijken de aantallen rulings van landen waarover informatie moet worden uitgewisseld behoorlijk uiteen te lopen. Waar Nederland spreekt over duizenden rulings waarover informatie moet worden uitgewisseld, hebben vrijwel alle andere landen in OESO-verband aangegeven dat zij verwachten over minder dan 200 rulings informatie te zullen gaan uitwisselen. Dit aantal rulings is dus aanzienlijk lager dan de rulings waarover Nederland informatie verwacht uit te wisselen. Ik kan niet inschatten waarom andere landen denken over minder rulings informatie uit te wisselen. Ik vind het in ieder geval belangrijk dat Nederland op een zorgvuldige manier voldoet aan de internationale verplichtingen. Het niet halen van de deadlines door Nederland wil ik graag in dit perspectief plaatsen.

Naast de hoeveelheid rulings waarover informatie moet worden uitgewisseld, is ook het invullen van de standaardformulieren zelf een oorzaak van de vertraging. Dit kost meer tijd dan gedacht. In de praktijk zijn vragen opgekomen over de uitleg van de door de EU en OESO gehanteerde begrippen. Een aantal begrippen is voor meerdere interpretaties vatbaar en de EU en de OESO hebben beperkt richting gegeven over de uitleg ervan. Hierdoor is het invullen van de standaardformulieren minder eenduidig gebleken dan aanvankelijk was voorzien. Indien er ruimte zit of onduidelijkheden zijn in de uitleg van de OESO- of EU-regels, worden deze op dit moment door de Belastingdienst ruimhartig uitgelegd op een manier dat zoveel mogelijk transparantie wordt bereikt. Dit leidt ertoe dat in sommige gevallen aan meer landen informatie over een ruling wordt uitgewisseld en ook dat meer informatie over een ruling aan deze landen wordt uitgewisseld. Hiermee geeft Nederland zoveel mogelijk landen informatie die mogelijk van belang kan zijn om belastingontwijking tegen te gaan. Deze ruimhartige uitleg past binnen de geldende wettelijke kaders.

Vastberaden om aan de afspraken te voldoen

Als gezegd, vind ik uitwisseling van informatie over rulings van groot belang en ik ben en blijf daarom vastberaden te voldoen aan de internationaal gemaakte afspraken over de uitwisseling van informatie over rulings. Het niet halen van de deadlines doet daar niet aan af.

De afgelopen maanden is er op ambtelijk niveau contact geweest met het OESO-secretariaat van het Forum on Harmful Tax Practices («FHTP») om in goed overleg te komen tot een werkbare afspraak voor de uitwisseling van informatie over rulings door Nederland. Het OESO-secretariaat heeft aangegeven begrip te hebben voor de Nederlandse situatie en in overleg is besloten om de landen die deelnemen aan het FHTP op de hoogte te brengen dat Nederland vastberaden is te voldoen aan de afspraken, uitleg te geven waarom er vertraging is en te informeren wanneer de Belastingdienst kan voldoen aan de afspraken. Met het OESO-secretariaat is gesproken over het feit dat de Belastingdienst een jaar langer de tijd nodig heeft, dus dat informatie uiterlijk per 31 december 2017 wordt uitgewisseld.

Waar dat mogelijk is binnen het zorgvuldig nakomen van de afspraken in OESO en EU-verband, wordt ervoor gekozen het proces te versnellen. Door de Belastingdienst is het volgende ondernomen om het proces van uitwisseling van informatie over rulings te versnellen:

- Belastingplichtigen en -adviseurs zijn en worden betrokken bij het invullen van de standaardformulieren over bestaande en nieuwe rulings
- Door de Belastingdienst is een handreiking ontwikkeld die belastingplichtigen helpt bij het invullen van het standaardformulier. Deze is en wordt op verzoek aan belastingplichtigen en belastingadviseurs verstrekt.
- Aan inspecteurs is en wordt interne voorlichting gegeven over het proces van het identificeren van rulings waarover informatie moet worden uitgewisseld en het invullen van het standaardformulieren. Hierdoor is elke inspecteur die rulings afsluit of heeft afgesloten, betrokken bij het proces van uitwisseling van informatie over rulings.
- Voor het invullen van niet door belastingplichtige ingevulde standaardformulieren (met name voor Advance Pricing Agreements («APA's»)) is een aparte task force ingesteld.

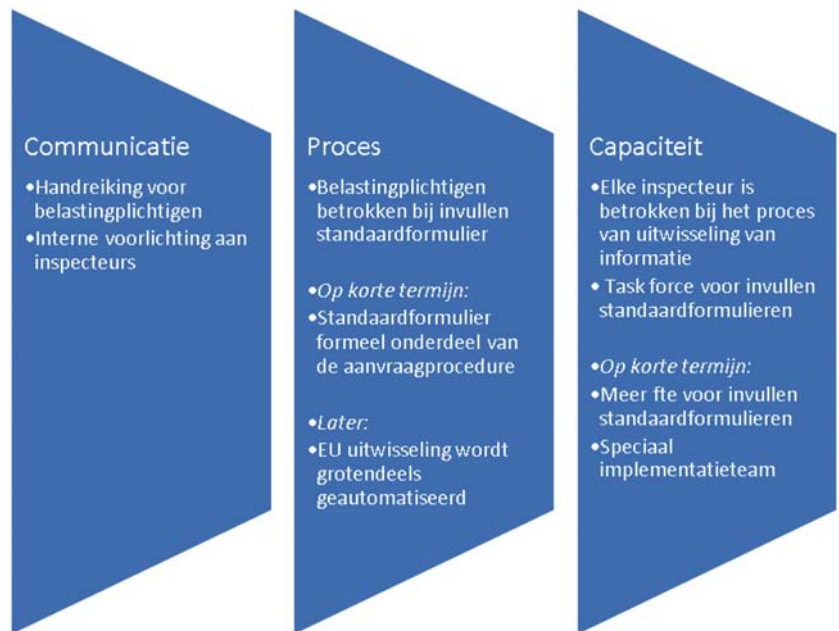
Op korte termijn (begin 2017) wordt daarnaast het volgende ondernomen om het proces te versnellen en minder bewerkelijk te maken:

- Extra capaciteit wordt beschikbaar gesteld om standaardformulieren in te vullen.
- Voor nieuwe rulings met een grensoverschrijdend effect wordt in het Besluit Fiscaal Bestuursrecht vastgelegd dat een in concept ingevuld standaardformulier deel uitmaakt van de aan te leveren informatie bij het verzoek om een ruling.
- Er wordt een implementatieteam opgericht dat snel beslissingen kan nemen bij vraag- of knelpunten.

Daarnaast wordt de daadwerkelijke uitwisseling van de standaardformulieren op termijn voor de EU-rulings grotendeels geautomatiseerd in 2017.

In de figuur hierna zijn de reeds ondernomen en toekomstige inspanningen van de Belastingdienst om het proces van uitwisseling van informatie te stroomlijnen in een overzicht weergegeven:

Figuur 1: ondernomen en toekomstige inspanningen door de Belastingdienst om het proces van uitwisseling van informatie over rulings te stroomlijnen.



De Belastingdienst blijft doorgaan met het identificeren en uitwisselen van informatie over rulings. Hiermee zal, zij het met enige vertraging, de Belastingdienst de informatie uitwisselen over de rulings in OESO- en EU-verband en komt de Belastingdienst daarmee de transparantieafspraken na.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes