

Vergaderjaar 2011–2012

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 27

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2011

Op 30 juni nam de Tweede Kamer een aantal moties aan die werden ingediend tijdens het VAO¹ over de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 (NFV 2011) op 28 juni. Mijn reacties op de moties zijn al aan bod gekomen tijdens het VAO zelf, in mijn brief over fiscale toezeggingen van 9 september jl. en in de bijlage bij de Begroting van het ministerie van Financiën.² Ik acht een transparante en vruchtbare gedachtewisseling over het verdragsbeleid van groot belang en kom daarom met dit schrijven tegemoet aan uw wens³ om in een afzonderlijke brief te reageren op de aangenomen moties. Tevens zal ik ingaan op uw brief van 23 september 2011 inzake de verdragsdefinitie van het begrip inwoner.

8. Standaardcriteria⁴

Zoals ik tijdens de mondelinge behandeling van de NFV 2011 en in mijn brief van 9 september al naar voren heb gebracht, is de NFV 2011 het ijkpunt voor onderhandelingen over belastingverdragen, tezamen met de in de NFV 2011 genoemde vorige notities over het fiscale verdragsbeleid, het OESO-modelverdrag en – waar toepasselijk – het VN-modelverdrag. Deze stukken geven inzicht in de relevante overwegingen over het aangaan van verdragsrelaties, de voorgestane verdeling van heffingsrechten en de inzet op het gebied van administratieve samenwerking. Hiermee is feitelijk reeds voor het overgrote deel uitvoering gegeven aan de motie van de heer Van Vliet (PVV) om standaardcriteria op te stellen op basis waarvan het parlement kan zien welke uitgangspunten gelden voor het sluiten van belastingverdragen.

Het publiceren en bediscussiëren van de NFV 2011 zie ik als een belangrijk instrument ter verbetering van de rol van het parlement bij de totstandkoming van belastingverdragen. Niet alleen vanuit mijn vroegere rol als Kamerlid, maar juist ook als Staatssecretaris vind ik het belangrijk dat het parlement ook ten aanzien van belastingverdragen zijn controlerende functie efficiënt en zorgvuldig kan uitoefenen. De parlementaire controle is gediend bij een zo transparant mogelijke weergave van de standaardcri-

¹ Handelingen II 2010/11, nr. 43, blz. 77–83.

² Internetbijlage bij deel IXB van de Rijksbegroting, lbrb2011b-452000396.eu-west-1.elb.amazonaws.com/2012/voorbereiding/bpdf/9bib.pdf of rijksbegroting.nl, onderdeel 2012-XIB, link «Internetbijlage».

³ Brief van 8 september 2011 en 29 september 2011.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 25 087, nr. 8 (Van Vliet, PVV).

teria om inzicht te verschaffen over hoe het maatwerk binnen verdragsonderhandelingen zich verhoudt tot de standaardcriteria.

Als sluitstuk voor de uitvoering van de motie van het lid Van Vliet heb ik een toetschema opgesteld, waarin de standaardcriteria zijn opgenomen voor het fiscale verdragsbeleid zoals dat dit jaar met u besproken is. Dit schema, dat is bijgevoegd bij deze brief, zal onderdeel uitmaken van de uitgebreide toelichtingen die worden verstrekt bij de nieuw te sluiten belastingverdragen.¹

9. Country-by-country reporting als internationale norm²

In een motie ingediend door de leden Bashir (SP) en Braakhuis (GL) wordt de regering gevraagd zich ervoor in te spannen dat country-by-country reporting de internationale norm wordt. Deze motie is ondersteuning voor bestaand beleid³, omdat Nederland in OESO- en EU-verband inzet op de totstandkoming van country-by-country reporting als internationale norm.

12. Reikwijdte en effectiviteit TIEA's⁴

De leden Omtzigt (CDA) en Harbers (VVD) dienden een tweedelige motie in over de reikwijdte en effectiviteit van Tax Information Exchange Agreements (TIEA's). Met verwijzing naar en als reactie op die motie neem ik de gelegenheid te baat om een aantal belangrijke omstandigheden bij het sluiten van informatie-uitwisselingsverdragen nog eens te benadrukken.

In de eerste plaats moet beseft worden dat in de afgelopen twee jaren zeer grote stappen gezet zijn met de verbetering van de internationale fiscale gegevensuitwisseling. Nog niet zo lang geleden was met een aantal belangrijke mogelijkheden uitwisseling van bijvoorbeeld bankgegevens in het geheel niet mogelijk. Inmiddels is dit veranderd en kan bij mogelijkheden die voorheen strikt vasthielden aan hun bankgeheim toch informatie worden opgevraagd. Natuurlijk streeft Nederland naar bredere informatie-uitwisselingsinstrumenten, zoals informatie-uitwisseling op spontane en automatische basis. Het adagium «it takes two to tango» blijft evenwel gelden en moet in het perspectief worden gezien van de voortdurende ontwikkeling van de internationale standaard voor transparantie en gegevensuitwisseling waarin Nederland niet alleen vaart. Nederland zal zich blijven inspannen afspraken te maken over brede informatie-uitwisseling, maar moet zich bewust blijven van de beperkingen. Naast deze bilaterale overeenkomsten die een grote sprong voorwaarts hebben betekend, zal Nederland in lijn met de motie blijven streven naar overeenkomsten die voorzien in spontane en automatische informatie-uitwisseling en steunt Nederland multilaterale ontwikkelingen. De voornaamste voorbeelden zijn het gewijzigde WABB-verdrag⁵ en EU-ontwikkelingen zoals verbetering van de Spaartegoedenrichtlijn⁶ en de Europese richtlijn tot wederzijdse bijstand⁷.

In de tweede plaats is een deel van het Nederlandse TIEA-netwerk niet tot stand gebracht omdat Nederland bij alle betrokken mogelijkheden in de bestaande praktijk behoefte had informatie op te vragen. In veel gevallen was de belangrijkste drijfveer voor Nederland een zo goed mogelijk dekkend netwerk te creëren teneinde verschuivingsproblematiek te voorkomen. Immers, voorkomen moet worden dat bepaalde kapitaalstromen worden verlegd naar mogelijkheden waarmee in het geheel geen informatie-uitwisseling mogelijk is. Ik voorspel daarom dat met sommige mogelijkheden waarmee Nederland TIEA's heeft gesloten mogelijk in het geheel geen informatie uitgewisseld zal worden. Cijfermatige gegevens over de ervaringen met de overeengekomen informatie-uitwisselings-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2010/11, 25 087, nr. 9 (Bashir, SP; Braakhuis, GL).

³ Zie in dit kader ook de beantwoording van vraag 98, welke is gesteld door diverse leden van de Tweede Kamer in het kader van de Grondstoffennotitie van 15 juli 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32 852, nr. 1.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 25 087, nrs. 12 en 26 (Omtzigt, CDA; Harbers, VVD).

⁵ Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken van 25 januari 1988, *Trb.* 1991, 4 en 1997, 10, gewijzigd bij Protocol van 27 mei 2010, *Trb.* 2010, 221 en 2010, 314.

⁶ Richtlijn 2003/48/EG van de Raad van 3 juni 2003 betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling, plus daarmee verband houdende verdragen en latere wijzigingen.

⁷ Richtlijn 77/799/EEG van de Raad van 19 december 1977 betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe belastingen en heffingen op verzekeringspremies, plus latere wijzigingen.

verdragen zullen worden gerapporteerd in 2013 en kunnen worden opgenomen in of bij het beheersverslagen van de Belastingdienst.

17. Woonstaatheffing pensioenen en effecten pensioenemigratie¹

De motie ingediend door het lid Groot (PvdA) over de verdragsbehandeling van pensioenen bestaat uit twee onderdelen. In de eerste plaats is de regering verzocht geen woonstaatheffing overeen te komen voor pensioenuitkeringen. Dit is in lijn met het in onderdeel 2.11 van de NFV 2011 verwoorde beleid dat erop is gericht bronstaatheffing voor pensioenuitkeringen overeen te komen. Zoals ik al heb aangegeven,² is het in het kader van een totaalcompromis wel denkbaar dat uiteindelijk een andere heffingsverdeling overeengekomen wordt dan exclusieve bronstaatheffing.

In de tweede plaats is verzocht te rapporteren over de omvang van de misgelopen en nog mis te lopen belastinginkomsten als gevolg van pensioenemigratie. Hoewel volgens het CBS slechts circa 2,5% van de totale pensioenuitkeringen de grens over gaat, bedragen de uitgaande pensioenuitkeringen en socialeverzekeringsuitkeringen jaarlijks toch circa € 0,8 mld. respectievelijk € 1,5 mld. In de omvang en de mogelijke toename van dit bedrag is de basis gelegen voor de hierboven reeds genoemde, algemene verdragsinzet: toewijzing van het heffingsrecht aan het land dat de fiscale opbouwfaciliteit geboden heeft. Dit deel van de motie is feitelijk niet uitvoerbaar omdat een gedetailleerde raming van de huidige en toekomstige belastingderving door pensioenemigratie niet te geven is. Ten eerste is niet inzichtelijk welk pensioen- en/of AOW-inkomen gepensioneerden op dit moment meenemen naar welk land. Vooropgesteld dat er sprake is van een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting tussen Nederland en het migratieland, verschilt de overeengekomen heffingsverdeling (toekenning aan bronstaat dan wel woonstaat) per land en per type inkomen. Ten tweede is moeilijk te achterhalen in welke mate deze pensioenen gefacilieerd zijn opgebouwd. Ten derde zijn de te verwachten remigratiestromen onduidelijk. Ten slotte compliceren andere onzekere factoren een raming, zoals de vormgeving van de uiteenlopende belastingstelsels in andere landen en hun aantrekkelijkheid voor gepensioneerden, ontwikkelingen in het verdragennetwerk, maar ook politieke en economische ontwikkelingen in potentiële migratielanden.

20. Ruimte voor ontwikkelingslanden t.a.v. bronheffingen³

In de NFV 2011 en de debatten daarover hebben wij regelmatig stilgestaan bij de positie van ontwikkelingslanden in de fiscale wereld en de rol van belastingverdragen in het bijzonder. Ontwikkelingslanden worden in toenemende mate afhankelijk van eigen middelen. Mede gezien die omstandigheid is in onderdeel 3 van Bijlage II bij de NFV 2011 al toegelicht dat Nederland in samenwerking met andere partijen zal bijdragen aan de fiscale slagkracht van ontwikkelingslanden. In hetzelfde onderdeel van de NFV 2011 is aangegeven dat Nederland bijzondere aandacht zal besteden aan de positie van ontwikkelingslanden. Nederland is bereid bepalingen op te nemen die afwijken van de OESO-uitgangspunten, ten gunste van ontwikkelingslanden. De motie die is ingediend door het lid Groot (PvdA) ten aanzien van de bronbelasting zie ik dan ook als ondersteuning van dit beleid. Daarbij moet ten slotte wel bedacht worden dat te hoge bronheffingen economisch verstorend kunnen werken en voor ontwikkelingslanden noodzakelijke investeringen kunnen belemmeren.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 25 087, nr. 17 (Groot, PvdA).

² Handelingen II 2010/11, nr. 43, blz. 82–83.

³ Kamerstukken II 2010/11, 25 087, nr. 20 (Groot, PvdA).

21. Bepaling hybride entiteiten¹

De motie van de leden Harbers (VVD) en Omtzigt (CDA) gaat in op de problematiek veroorzaakt door kwalificatieverschillen ten aanzien van rechtsvormen. Ik deel de mening van de indieners van de motie dat het risico van dubbele niet-belasting vermeden moet worden. Dit past in de algemene notie van de NFV 2011 dat verdragsmisbruik voorkomen moet worden. De in de motie voorgestelde verdragsinzet om in elk nieuw belastingverdrag aan te geven hoe de belangrijkste rechtsvormen in de betrokken landen worden gekwalificeerd is echter niet het juiste instrument om dit verdragsmisbruik te voorkomen. Immers, zoals ik ook al aangaf tijdens het VAO, is een dergelijke lijst te statisch. De inkt van het verdrag is nog niet droog, of er ontstaan nieuwe hybride rechtsvormen waar belastingplichtigen en hun adviseurs op inspringen. Ik lees de motie daarom ook zo dat de regering verzocht wordt in de belastingverdragen de problematiek van hybride entiteiten op te lossen en dat zij daarmee een ondersteuning is van het in het NFV 2011 vervatte beleid voor de onderhandeling van nieuwe belastingverdragen.

Verdragsdefinitie «inwoner»²

In uw brief van 23 september vraagt u mij om een reactie op een e-mail aan de Vaste Commissie van Financiën van de heer Pijl van 25 augustus, waarin ook wordt gerefereerd aan de motie-Van Vliet (PVV), nr. 8.

Kort weergegeven komt het betoog van de heer Pijl op het volgende neer. In onderdeel 2.2. van de NFV 2011 zou het uitgangspunt zijn opgenomen dat ook personen die niet zijn onderworpen aan belasting toegang tot het verdrag zouden moeten krijgen. Dat uitgangspunt zou het imago van Nederland als belastingparadijs versterken, hetgeen uiteraard ongewenst is.

Ik deel de visie van de heer Pijl op dit punt niet. In de eerste plaats moet duidelijk zijn dat Nederland noch volgens de criteria van de OESO noch volgens de evaluaties door het Global Forum on Transparency and Information Exchange for Tax Purposes als belastingparadijs wordt aangemerkt. In de tweede plaats passen bij de weergave door de heer Pijl van het uitgangspunt over onderworpenheid enige nuances. Het is juist dat slechts personen die aan belasting zijn onderworpen toegang hebben tot de voordelen van een belastingverdrag. Wat «onderworpen aan belasting»³ hier precies betekent, is echter geen uitgemaakte zaak. Zo is het internationaal vrij algemeen aanvaard dat pensioenfondsen en goede doel instellingen wel toegang krijgen tot de verdragsvoordelen ook al zijn zij vrijgesteld van belasting. Ook in het kader van de internationale pooling van beleggingen is er binnen de OESO een trend te zien om, onder voorwaarden, vrijgestelde beleggingsinstellingen toch de verdragsvoordelen te geven.⁴

Het uitgangspunt in de NFV 2011 is gebaseerd op het idee dat, wanneer Nederland het volledige heffingsrecht over bepaalde personen kan uitoefenen, maar daar om beleidsmatige redenen van afziet, dit beleid illusoir wordt als het andere land dat heffingsrecht over kan nemen omdat de bescherming van het verdrag dan niet zou gelden. Dit idee past juist goed bij het bovengenoemde, internationaal aanvaarde, uitgangspunt dat vrijgestelde pensioenfondsen toch toegang tot het verdrag krijgen.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 25 087, nr. 21 (Harbers, VVD; Omtzigt, CDA).

² Met verwijzing naar uw brief van 23 september 2011, kenmerk 2011Z16536/2011D45842.

³ De Engelse tekst spreekt overigens van «liable to tax» en niet over «subject to tax».

⁴ OESO, *The granting of treaty benefits with respect to income of collective investment vehicles*, OESO: Parijs 2010.

Van belang is verder dat Nederland op dit punt volledig transparant is jegens de (potentiële) verdragspartners en dat het expliciet opnemen van dit uitgangspunt juist bedoeld is om duidelijkheid te creëren. Hoe dit uitgangspunt zou kunnen leiden tot het verwijt dat Nederland een belastingparadijs zou zijn, vermag ik dan ook niet in te zien.

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