
Vergaderjaar 2016–2017

34 566

**Voorstel voor een parlementaire ondervraging
naar fiscale constructies**

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 5 oktober 2016

Het presidium legt hierbij ter besluitvorming aan u voor een voorstel van het lid Merkies voor een parlementaire ondervraging naar fiscale constructies.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
K. Arib

Bijlage:

Aan het presidium

Den Haag, 23 september 2016

Geachte leden van het presidium,

Hierbij ontvangt u mijn onderzoeksvoorstel voor een parlementaire ondervraging naar fiscale constructies.

Ik verzoek ik u het onderzoeksvoorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Kamer.

Met vriendelijke groet,

Arnold Merkies

Onderzoeksvorstel parlementaire ondervraging fiscale constructies (voorstel Merkies)

1. Aanleiding en probleemschets

Internationale belastingontwijking en de rol die Nederland daarin speelt staan in het brandpunt van de maatschappelijke en politieke belangstelling.

Om belastingontwijking en het faciliteren daarvan tegen te gaan is er door de OESO en de EU gewerkt aan nieuwe maatregelen. Deze maatregelen hebben ook betrekking op de fiscale faciliteiten in Nederland, alsmede bedrijven die in Nederland zijn gevestigd.

Verschillende onthullingen, waaronder «Lux leaks» en de «Panama papers» hebben het proces in een stroomversnelling gebracht. Staatssteunonderzoeken van de Europese Commissie leggen bloot hoe multinationals hun belastingen drukken. Recente voorbeelden zijn Starbucks, Apple en Ikea, die er van verdacht worden kunstmatig en in strijd met de regels voor een gelijk speelveld op de interne markt hun belastingafdracht te verlagen.

Nederland speelt een centrale rol in internationale fiscale structuren. Het is daarom van groot belang dat het parlement in korte tijd meer inzicht krijgt in de praktijk van internationale fiscale constructies over de gehele breedte, teneinde alle ongewenste varianten hiervan zo snel en effectief mogelijk te kunnen bestrijden, zonder dat reële activiteiten in onze open en internationaal georiënteerde economie worden geschaad.

2. Achtergronden

In de procedurevergadering van 18 mei 2016 besprak de vaste commissie voor Financiën een voorstel van Merkies, Groot en Grashoff tot het houden van een parlementaire ondervraging, een nieuw instrument van de Kamer onder de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna Wpe 2008, zie box), over fiscale constructies. Het voorstel voorzag in twee fasen. De eerste fase was gericht op kennisvergaring over de thematiek en werd ingevuld door middel van een expertmeeting met het doel om de vraagstelling voor een eventueel vervolgonderzoek scherper te definiëren en af te bakenen.

Na afronding van de eerste fase zou worden besloten of een vervolgonderzoek in de vorm van een parlementaire ondervraging (de tweede fase) nodig is. In de procedurevergadering werd een werkgroep samengesteld uit leden van de commissie (hierna: de werkgroep), aan wie de taak werd toegekend tot een voorstel te komen voor de nadere invulling van de expertmeeting.

Box Instrument parlementaire ondervraging

De Kamer heeft op 7 juli 2016 ingestemd met het verslag van de Tijdelijke commissie evaluatie Wpe 2008. Hierin wordt tevens verslag gedaan van een verkenning van de mogelijkheden en randvoorwaarden van het horen onder ede buiten de parlementaire enquête, oftewel de parlementaire ondervraging (Kamerstuk 34 400, nr. 2). Een parlementaire ondervraging wordt in dit verslag gedefinieerd als *een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede*. Onderdeel van het verslag is een protocol parlementaire ondervraging dat is bedoeld als praktische handreiking voor de

Kamer, waarin de compacte werkwijze tijdens een ondervraging nader is uitgewerkt.

Deze werkgroep bestaat uit de volgende leden:

- A. (Aukje) de Vries, Tweede Kamerlid (VVD)
- V.A. Groot, Tweede Kamerlid (PvdA) (naast lid, tevens ondervoorzitter)
- A.Z. Merkies, Tweede Kamerlid (SP)
- P.H. Omtzigt, Tweede Kamerlid (CDA)
- S.P.R.A. van Weyenberg, Tweede Kamerlid (D66) (naast lid, tevens voorzitter)
- C.J. Schouten, Tweede Kamerlid (ChristenUnie)
- H.J. Grashoff, Tweede Kamerlid (GroenLinks)

Werkzaamheden werkgroep fiscale constructies

De werkgroep heeft in de periode mei 2016 tot en met september 2016 gewerkt aan de uitvoering van de eerste fase van het voorstel. Een belangrijk onderdeel hiervan was het houden van een expertmeeting van deskundigen en mensen uit de praktijk. Deze expertmeeting vond plaats op 12 september 2016 (beeldopname: https://www.youtube.com/channel/UCEqXS8PoH57XaizXKMTL_UQ).

Voorafgaand aan de expertmeeting heeft de werkgroep onderstaande besloten voorbereidende gesprekken gevoerd:

- Op 31 mei 2016 is gesproken met diverse experts, enkele ambtenaren van de Belastingdienst op het gebied van constructiebestrijding en rulings en met de FIOD.
- Op 6 juli 2016 is gesproken met een ambtenaar van het OM over de eventuele juridische implicaties bij een parlementaire ondervraging ten opzichte van mogelijk strafrechtelijk onderzoek door het OM.

3. Keuze onderzoeksinstrument

Op basis van overleg binnen de werkgroep fiscale constructies, onderzoek van de ambtelijke ondersteuning en de expertmeeting fiscale constructies die plaatsvond op 12 september acht de initiatiefnemer een parlementaire ondervraging zinvol en gewenst, waarbij het accent gelegd wordt op het horen van internationaal actieve bedrijven, die voor de fiscus gevestigd zijn in Nederland. Dit op basis van de volgende overwegingen:

1. Op basis van de meer conventionele onderzoeksmethoden blijkt het lastig te zijn om diepgaande informatie te verkrijgen, doordat genodigden ervoor kiezen weinig over hun eigen praktijk of ervaringen te delen. In plaats daarvan wordt doorgaans gesproken over de wettelijke kaders. De parlementaire ondervraging biedt bij uitstek mogelijkheden om direct betrokkenen vanuit de sector over eigen ervaringen, eigen handelen en eigen verantwoordelijkheid te bevragen. Dit vormt een belangrijke aanvulling op de reeds verworven inzichten uit literatuur, de expertmeeting over fiscale constructies en eerdere openbare hoorzittingen.
2. Bij eerdere hoorzittingen over de aanpak van belastingontwijking en de trustsector is in de praktijk gebleken dat genodigden weigerden te verschijnen. In tegenstelling tot de reguliere hoorzitting kent de parlementaire ondervraging een opkomstplicht. Dit biedt het parlement de mogelijkheid genodigden te ondervragen en, anderzijds, bedrijven of andere instellingen uitleg te laten geven over bepaalde handelingen en keuzes.
3. Het middel van een parlementaire ondervraging doet recht aan de wens van de samenleving om meer inzicht te krijgen in de wereld van de grensoverschrijdende belastingheffing.

4. Om te voorkomen dat de rechtsgang schade zou kunnen lopen is overleg gevoerd met Openbaar Ministerie. Op basis van deze gesprekken en de notities die zijn gemaakt door de ambtelijke ondersteuning kan worden geconcludeerd dat de risico's goed beheersbaar zijn en er vanuit juridisch perspectief geen bezwaren zijn om het middel van de parlementaire ondervraging in te zetten. Bovendien zal bij de start van de parlementaire ondervraging overleg en afstemming plaatsvinden met betrokken instanties, zoals het Openbaar Ministerie en DNB.

De initiatiefnemer kiest voor de enquêtevariant van de parlementaire ondervraging, waarin mondelinge informatievergaring centraal staat. Dit als logisch vervolg op de hoorzittingen met fiscale experts en eerder het verschijnen van talrijke publicaties rond het BEPS project van de OESO, de Europese richtlijnen die hieruit voortvloeien en de staatssteunonderzoeken van de Europese Commissie. Verder diepgaand literatuuronderzoek is daarbij nu niet noodzakelijk.

Een argument van meer praktische aard bij de keuze voor een parlementaire ondervraging is dat de leden van de ondervragingscommissie kunnen worden samengesteld uit leden van dat de vaste commissie voor Financiën. Uitvoering van het onderzoek door deze leden, die al bekend zijn met de materie, maakt een snelle afronding van het onderzoek mogelijk.

4. Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van de parlementaire ondervraging luidt:

In hoeverre vindt ongewenste fiscale planning via Nederland plaats en welke beleidswijzingen kunnen dit voorkomen?

Het onderzoek dient zich zo scherp mogelijk te focussen op veel gebruikte constructies die bewust worden ingezet met het doel om lastendruk voor bedrijven tot een zo laag mogelijk niveau terug te brengen, alsmede op constructies waarvan de indruk bestaat dat deze leiden tot een verschil in lastendruk tussen ondernemingen die zich wel van deze constructies kunnen bedienen en ondernemingen die dat niet kunnen.

Hierbij zijn deelvragen:

- 1) Wat is nut en noodzaak voor het gebruik van fiscale constructies?
- 2) Welke fiscale constructies kunnen als normaal worden beschouwd en wanneer zijn fiscale constructies ongewenst?
- 3) Welke rol spelen trustkantoren, doelvennootschappen en belastingadviseurs in het faciliteren van structuren die doelbewust worden ingezet om lastendruk voor bedrijven tot een zo laag mogelijk niveau terug te brengen?
- 4) Welke maatregelen zijn effectief om belastingontwijking en -ontduiking te beteugelen?

Van de parlementaire ondervraging zal een verslag worden opgemaakt. Tevens zal verslag worden gegeven van de ervaringen met het nieuwe instrument.

5. Planning en organisatie

Onderzoeksstaf

De ondervragingscommissie wordt ondersteund door een ambtelijke staf. Deze staf bestaat uit een griffier, een commissie-assistent, een onderzoekscoördinator, een wetgevingsjurist, een informatiespecialist en een communicatie-adviseur.

Planning

De planning is er op gericht om de ondervragingen in december 2016 plaats te laten vinden en het gehele onderzoek in het kalenderjaar 2016 af te ronden. De parlementaire ondervraging zal in beginsel twee dagdelen beslaan. Hieronder vindt u een uitgewerkte planning.

5 oktober 2016	Besluitvorming presidium over onderzoeksvoorstel
begin oktober 2016	Besluitvorming Tweede Kamer en instelling tijdelijke commissie
eind oktober	Afstemming met betrokken instanties over eventuele samenloop
oktober – november 2016	voorbereiding verhoren
begin december 2016	uitvoering verhoren
medio december 2016	Opstellen verslag

6. Begroting

De met dit onderzoek gemoeide kosten en uitgaven zijn voorgelegd aan de Stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Tweede Kamer. Deze kosten en uitgaven passen binnen het reeds geraamde budget in de Kamerbegroting voor parlementair onderzoek.