

Vergaderjaar 2009–2010

32 493

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vorstendom Andorra inzake de uitwisseling van informatie betreffende belastingzaken; 's-Gravenhage, 6 november 2009

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 16 september 2010.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 16 oktober 2010.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2010

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 6 november 2009 te 's-Gravenhage totstandgekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vorstendom Andorra inzake de uitwisseling van informatie betreffende belastingzaken (Trb. 2010, 24).

Een toelichtende nota bij het verdrag treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

TOELICHTENDE NOTA

I. ALGEMEEN

Inleiding

De toenemende internationalisering van de economie heeft onder meer tot gevolg dat steeds meer bestanddelen van het inkomen van Nederlandse belastingplichtigen in het buitenland worden gegenereerd, ofwel naar het buitenland (met name laag belastende jurisdicties) worden verplaatst. De informatie die de Belastingdienst nodig heeft voor het vaststellen van de belastingschuld, dient steeds vaker uit het buitenland te komen. Hoewel de belastingplichtige verplicht is deze gegevens te verstrekken, is niet altijd te controleren of dit ook werkelijk correct gebeurt. Een gebrek aan informatie over inkomensbestanddelen van Nederlandse belastingplichtigen in het buitenland werkt belastingontwijking en fraude in de hand. Daarom wordt het steeds meer van belang om hulp van het buitenland te kunnen inroepen. Nederland is dan ook voorstander van een zo ruim mogelijke internationale informatie-uitwisseling op het gebied van belastingen.

In april 1998 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het rapport «*Harmful Tax Competition, an emerging global issue*» uitgebracht, waarin de lijnen zijn uitgezet voor de aanpak van schadelijke belastingconcurrentie.¹ In juni 2000 heeft de OESO het vervolgrapport «*Towards a Global Tax co-operation*» vastgesteld.² In het kader van dit rapport hebben elf jurisdicties met een bijzonder belastingregime («*participating partners*») een schriftelijke toezegging aan de OESO afgegeven om de als schadelijk gekenmerkte fiscale praktijken te beëindigen. Hierop werden deze jurisdicties voortaan aangeduid als «*committed jurisdictions*» (hierna: «gecommitteerde landen»). Tevens hebben de gecommiteerde landen in die toezeggingen beloofd transparantie en effectieve gegevensuitwisseling tot stand te brengen en daarmee hun bankgeheim te doorbreken. Op 18 april 2002 heeft de OESO in samenwerking met deze elf gecommiteerde landen de «*Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*» voor de uitwisseling van gegevens (hierna te noemen: het «OESO-modeluitwisselingsverdrag») openbaar gemaakt.³ Dit modelverdrag vormt de (minimum) standaard voor effectieve gegevensuitwisseling op verzoek. De OESO beoogt via deze gegevensuitwisseling internationale samenwerking in belastingaangelegenheden tot stand te brengen en schadelijke belastingconcurrentie te bestrijden.

Nederland was namens de OESO-landen co-voorzitter van de onderhandelingsgroep, die dit OESO-modeluitwisselingsverdrag opstelde. Na de totstandkoming van dit modelverdrag hebben in het kader van het OESO-traject naar een betere informatie-uitwisseling meer dan dertig gecommiteerde landen dit model onderschreven. Deze gecommiteerde landen waren echter van oordeel dat, voordat zogenaamde «*Tax Information Exchange Agreements*» (TIEA's) daadwerkelijk tot stand kunnen komen, de OESO dient te zorgen voor wereldwijd min of meer «gelijke concurrentievoorwaarden» («*level playing field*»).⁴ Zonder gelijke concurrentievoorwaarden is het risico groot dat de financiële dienstverlening in landen die overgaan tot meer transparantie en het verschaffen van informatie, wordt beïnvloed en dat klanten zullen willen uitwijken naar andere minder «bereidwillige» landen. Bovendien hecht een laag belastend gecommiteerd land over het algemeen minder belang aan uitwisseling van fiscale gegevens dan landen met een hogere belastingdruk. De gegevensuitwisseling zal dan ook veelal eenrichtingsverkeer zijn: Nederland zal dan ook meer informatieverzoeken aan een laag belastend gecommiteerd land doen, dan andersom.

¹ OESO, *Harmful tax competition: an emerging global issue*, Parijs: OESO 1998.

² OESO, *Towards a Global Tax co-operation*, Parijs: OESO 2000, beschikbaar via <http://www.oecd.org/dataoecd/9/61/2090192.pdf>.

³ OESO, *Agreement on exchange of information on tax matters* (DAFFE/CFA(2002)24/FINAL), Parijs: OESO 2002, inclusief Commentaar, beschikbaar via <http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/2082215.pdf>.

⁴ OESO-document DAFFE/CFA(2002)24/FINAL, paragraaf 4, onderdeel I ('Introduction'): «An adequate framework will be jointly established by the OECD and the committed jurisdictions for this purpose particularly since such a framework would help to achieve a level playing field where no party is unfairly disadvantaged.»

De gecommiteerde landen vroegen als compensatie voor dergelijke mogelijke nadelen, om een aantal compenserende voordelen om de concurrentievoorwaarden zo veel mogelijk gelijk te houden. Tegen deze achtergrond is Nederland in onderhandeling getreden met een aantal gecommiteerde landen.

Door recente politieke ontwikkelingen is de discussie over gelijke concurrentievoorwaarden ingrijpend veranderd. Naar aanleiding van de bijeenkomsten van de G-20¹ van 15 en 16 november 2008 in Washington en van 2 april 2009 in Londen is de discussie over transparantie en informatie-uitwisseling in een stroomversnelling geraakt. De na de laatstgenoemde bijeenkomst door de OESO gepubliceerde witte, grijze en zwarte lijsten bevatten de landen die respectievelijk de OESO-normen naleven (wit), landen die gecommiteerd zijn maar nog niet aannemelijk kunnen maken dat zij de normen naleven (grijs) en non-coöperatieve landen (zwart). De op de zwarte lijst geplaatste landen zijn inmiddels alle op de grijze lijst bijgeschreven na politieke verklaringen dat zij zich ook committeren. Het criterium om van de grijze lijst af te komen is op dit ogenblik of het betrokken land minstens twaalf overeenkomsten heeft gesloten, houdende een verplichting tot gegevensuitwisseling conform de internationale normen.² Het vaak op een beroep op het bankgeheim gebaseerde verzet tegen ruimere gegevensuitwisseling is hiermee doorbroken. Wereldwijd heeft dit geleid tot een snelle uitbreiding van het aantal bilaterale onderhandelingen over TIEA's of belastingverdragen met een modern artikel 26 (over gegevensuitwisseling) van het OESO-modelbelastingverdrag. De laatste aanpassing van dit artikel vond plaats bij de publicatie van het OESO-modelbelastingverdrag 2005.³ Een van de voornaamste elementen van dit moderne artikel 26 van het OESO-modelbelastingverdrag is dat het de aangezochte staat geen ruimte biedt informatieverstreking te weigeren indien deze staat geen eigen (heffings)belang heeft («*domestic interest*») bij dergelijke informatie. Ook kan een aangezochte staat niet weigeren informatie te verstrekken op grond van een nationaal bankgeheim.

Nederland gaat mee in deze ontwikkelingen. Op grond van afspraken, die in OESO-verband zijn gemaakt, zijn enkele OESO-lidstaten, waaronder Nederland, met jurisdicties in een bepaalde regio onderhandelingen aangegaan met als doel het sluiten van TIEA's tussen OESO-lidstaten en gecommiteerde landen in de regio. Zo heeft Nederland gefungeerd als coördinator van een multilaterale onderhandelingsronde in het Zuid-Caribisch gebied. Het Verenigd Koninkrijk fungeerde als coördinator voor het Noord-Caribisch gebied. Het OESO-secretariaat fungeerde als coördinator voor de Stille Oceaan. Andere lidstaten kunnen ervoor kiezen zich hierbij aan te sluiten.

Omdat het sluiten van dergelijke verdragen een wereldwijde trend is, zullen de gecommiteerde landen in de toekomst minder reden hebben uitgebreide compenserende voordelen te vragen. In een wereld waarin gegevensuitwisseling (op verzoek) de nieuwe norm is, zullen de concurrentievoorwaarden door het sluiten van een TIEA immers niet ingrijpend worden verstoord.

Verloop van de onderhandelingen met Andorra

De in de zomer van 2009 aangetreden nieuwe regering in Andorra heeft zich snel aangepast aan de nieuwe realiteit qua normen van transparantie en gegevensuitwisseling en heeft aan Nederland aangegeven dat Andorra op verzoek informatie voor belastingdoeleinden wil gaan uitwisselen en dat het bereid is om hiervoor (belasting)verdragen aan te gaan. Kort daarop heeft Nederland contact opgenomen met Andorra met het voorstel om besprekingen over een TIEA te starten. Uiteindelijk kon in het najaar van 2009 ambtelijke overeenstemming worden bereikt over de tekst van een verdrag, waarbij de partijen materieel zo dicht mogelijk zijn

¹ De G-20 is een groep van Ministers van Financiën en gouverneurs (presidenten) van centrale banken van de 19 economisch meest belangrijke landen plus de Europese Unie.

² Zie hiertoe: OESO, *Overview of the OECD's Work on Countering International Tax Evasion*, Parijs: OESO 21 april 2009, beschikbaar via <http://www.oecd.org/dataoecd/32/45/42356522.pdf>. Op pagina 6 van dit document wordt een rapport aangekondigd, waarin het *Global Forum on Taxation* van de OESO de OESO-normen nader uiteenzet. Bovendien zal in dat rapport per jurisdictie sterke- en zwakke punten op het gebied van transparantie en informatievoorziening uiteen gezet worden.

³ OESO, *Articles of the model convention with respect to taxes on income and on capital*, Parijs: OESO 2005, beschikbaar via <http://www.oecd.org/dataoecd/50/49/35363840.pdf>.

gebleven bij het OESO-modeluitwisselingsverdrag. Bij het Verdrag behoort een politieke verklaring waarin is neergelegd dat het Verdrag wordt beschouwd als een eerste waardevolle stap naar een verdere uitbreiding van de betrekkingen.

Budgettaire gevolgen en administratieve lasten

Door het uitwisselen van informatie kan Nederland op een meer adequate wijze zijn belastingwetgeving toepassen. De informatie-uitwisseling moet worden gezien in de context van het voorkomen van het ontgaan van belasting, alsmede de boven beschreven internationale context. Op langere termijn zal het Verdrag naar verwachting positieve budgettaire gevolgen hebben voor de Nederlandse schatkist, welke budgettaire gevolgen op dit ogenblik overigens niet nader te kwantificeren zijn. Gelet op het feit dat met name Nederland om informatie zal vragen en niet andersom, zijn aan het Verdrag in Nederland geen administratieve lasten van betekenis verbonden.

Nederlandse situatie

De juridische grondslag voor de informatie-uitwisseling met Andorra door Nederland is gelegen in het Verdrag zelf. De Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIB) beoogt de benodigde nationale maatregelen te treffen, zoals toegang tot de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), tot maatregelen voor informatievergaring, maar ook tot voorzieningen voor de rechtsbescherming van de burgers. Er bestaan in Nederland dan ook geen wettelijke belemmeringen om te voldoen aan bepalingen voor informatie-uitwisseling zoals in het thans voorliggende Verdrag zijn neergelegd.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Het Verdrag is grotendeels gebaseerd op het OESO-modeluitwisselingsverdrag. In de volgende onderdelen is een toelichting opgenomen over de bilateraal overeengekomen bepalingen, voor zover deze afwijken van de bepalingen in het OESO-modeluitwisselingsverdrag. Daar waar de bepalingen niet substantieel afwijken van dit modelverdrag, is de desbetreffende OESO-toelichting (*«commentary»*)¹ van overeenkomstige toepassing en wordt daarnaar verwezen.

Artikel 1 (Doel en reikwijdte van het Verdrag)

Artikel 1 omschrijft in de eerste zin het doel van het Verdrag, te weten de wederzijdse bijstand door informatie-uitwisseling. Verder wordt opgesomd om wat voor informatie het hier gaat.

Artikel 3 (Belastingen waarop het Verdrag van toepassing is)

In het OESO-modeluitwisselingsverdrag is aan partijen overgelaten welke belastingen onder het Verdrag vallen. Dit Verdrag ziet op alle belastingmiddelen. Partijen zullen elkaar op de hoogte stellen van substantiële veranderingen in hun belastingstelsel.

Artikel 4 (Begripsomschrijvingen)

In artikel 4 zijn diverse definities overeengekomen die inhoudelijk overeenkomen met het OESO-modeluitwisselingsverdrag.

Op verzoek van Nederland is een territoriumdefinitie opgenomen. Zoals gebruikelijk in belastingverdragen, zal het Verdrag alleen voor Nederland gelden. Op verzoek van Nederland is voorts in het eerste lid, onderdeel c, nadrukkelijk bepaald dat het Verdrag alleen zal gelden voor het in Europa gelegen deel van Nederland, inclusief de buiten het grondgebied gelegen delen van de Noordzee waar Nederland overeenkomstig het internati-

¹ Die toelichting bevindt zich achter de tekst van het OESO-modeluitwisselingsverdrag.

onale recht soevereine rechten kan uitoefenen met betrekking tot de zeebodem, de ondergrond daarvan en de daarboven gelegen wateren (conform de door het Koninkrijk der Nederlanden aangegane internationale verplichtingen). Deze formulering sluit buiten Europa gelegen wateren uitdrukkelijk uit.

Wat betreft het begrip «strafrechtelijke belastingzaken» sluiten beide partijen aan bij de ruime uitleg in de toelichting op het OESO-modeluitwisselingsverdrag.

Artikel 5 (Uitwisseling van informatie op verzoek)

Dit artikel bevat belangrijke bepalingen, waarin conform het OESO-model-uitwisselingsverdrag is vastgelegd dat de verzochte informatie moet worden uitgewisseld ook als geen sprake is van een belang voor de eigen nationale belastingheffing of geen sprake is van een feit dat zowel volgens de wet van de bevroagde partij als volgens de wet van de vragende partij als strafbaar zou worden aangemerkt («dubbele strafbaarheid»). Ook wordt een eventueel bankgeheim expliciet doorbroken. Op grond van artikel 5, eerste lid, van de WIB heeft Nederland geen probleem aan deze bepalingen te voldoen. Ook Andorra kan voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit dit Verdrag en andere TIEA's en belastingverdragen. Het vijfde tot en met zevende lid zijn sterk gericht op de uitvoering van de informatie-uitwisseling. Het vijfde lid gaat om de inrichting van verzoeken door de verzoekende partij op een zodanige manier dat gewaarborgd wordt dat de bevroagde partij niet onnodig wordt lastig gevallen en tijdig kan reageren. In het zesde en zevende lid zijn verplichtingen voor de bevroagde partij opgenomen om spoedig aan de verzoekende partij aan te geven dat er onvolkomenheden in het verzoek zitten of dat er belemmeringen zijn om aan het verzoek om informatie te voldoen.

Artikel 8 (Vertrouwelijkheid)

De tekst van het corresponderende artikel in het OESO-modeluitwisselingsverdrag is goeddeels ontleend aan artikel 22, vierde lid, van het op 25 januari 1988 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in fiscale aangelegenheden («WABB-verdrag», *Trb.* 1991, 4). Naast de geheimhouding en de «doelbinding» die in dit artikel afdoende worden geregeld (inhoudende dat de gegevens niet verder mogen worden gebruikt dan het doel waarvoor ze worden verstrekt), zou de bescherming van persoonsgegevens nog een vraagpunt kunnen zijn. Op grond van de artikelen 25 en 26 van de EG-richtlijn van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (Richtlijn 95/46/EEG, *PbEG* L 281, blz. 31–50) kunnen gegevens worden uitgewisseld met derde landen die een passend beschermingsniveau bieden.

Artikel 9 (Kosten)

Aangezien de informatieverstrekking naar verwachting voornamelijk eenrichtingsverkeer zal zijn (van Andorra naar Nederland) zullen de bepalingen over de vergoeding van kosten voor het verkrijgen van de informatie door de Verdragsluitende Partijen in onderling overleg nader worden vastgesteld.

Artikel 10 (Uitvoeringswetgeving)

Beide landen hebben, zoals in de onderhandelingen kon worden vastgesteld, de voor de toepassing van het Verdrag noodzakelijke nationale wetgeving reeds voorhanden. De bepaling heeft echter toch zin, indien in de praktische toepassing mocht blijken dat er nog nadere regelingen nodig zijn in de nationale wetgeving van één van beide verdragsluitende partijen. Er rust dan een internationaalrechtelijke

verplichting op de verdragspartij om haar wetgeving aan te passen opdat het Verdrag effectief kan worden toegepast.

Artikel 11 (Taal)

Voor informatieverzoeken, alsmede de reactie hierop, wordt de Engelse of Catalaanse taal gebruikt.

Artikel 12 (Procedure voor onderling overleg)

Dit artikel komt precies overeen met artikel 13 van het OESO-model-uitwisselingsverdrag en schept de mogelijkheid van een procedure voor onderling overleg om eventuele problemen bij de tenuitvoerlegging of interpretatie van het Verdrag op te lossen. In het tweede lid wordt de grondslag gelegd voor het in onderling overleg overeenkomen van uitvoeringsregelingen, onder meer inzake het vaststellen van standaard-formulieren die zullen worden gebruikt voor het doen van verzoeken. Artikel 25 van het OESO-modelbelastingverdrag voorziet in zijn huidige vorm in een bindende arbitrageprocedure. In navolging hiervan laat de formulering in het vierde lid ruimte om eventueel te besluiten tot bindende arbitrage als middel om onderlinge geschillen te beslechten.

Artikel 13 (Inwerkingtreding)

Dit Verdrag treedt in werking na ontvangst van de laatste van de twee voor inwerkingtreding noodzakelijke mededelingen dat aan de grondwettelijke of anderszins vereiste formaliteiten is voldaan.

Voor niet-strafrechtelijke belastingzaken is het alleen mogelijk verzoeken om informatie te doen die betrekking hebben op belastingtijdvakken die beginnen op of na de datum van inwerkingtreding. Als sprake is van belastingen die niet worden geheven over een tijdvak (zoals erfbelasting), geldt dit voor alle belastingvorderingen die op of na de datum van inwerkingtreding ontstaan.

Voor strafrechtelijke belastingzaken, zoals gedefinieerd in artikel 4, eerste lid, onderdeel p, is het belastingtijdvak niet van belang. Dit betekent dat informatie kan worden ingewonnen zowel voor belastingtijdvakken die liggen voor de datum van inwerkingtreding van het Verdrag, als voor belastingtijdvakken die beginnen op of na de datum van inwerkingtreding van het Verdrag.

Artikel 14 (Beëindiging)

Partijen kunnen het Verdrag opzeggen. Dit dient plaats te vinden ten minste zes maanden voor het einde van het kalenderjaar. In het tweede lid is vast gelegd dat partijen nog op zijn minst zes maanden na een kennisgeving van opzegging van het Verdrag de tijd hebben om verzoeken te doen en in voorbereiding zijnde verzoeken af te ronden. Ingevolge het derde lid blijven de verdragsluitende partijen gebonden aan de vertrouwelijkheidsbeginselen die zijn vastgelegd in artikel 8.

III. KONINKRIJKSPOSITIE

Het Verdrag zal, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor Nederland gelden.

Na de staatkundige hervorming van het Koninkrijk (naar verwachting per 10 oktober 2010) zullen de ten behoeve van de Nederlandse Antillen afgesloten verdragen (inclusief de TIEA's) van rechtswege van toepassing blijven op de BES-eilanden. Met Andorra bestaat een dergelijke TIEA ten behoeve van de Nederlandse Antillen niet. In de Belastingwet BES is echter geregeld dat Nederland ook informatie kan verstrekken aan een ander land indien met dat derde land voor het Europese deel van Nederland een regeling is overeengekomen die voorziet in het verlenen

van wederzijdse bijstand, en de bevoegde autoriteit van dat derde land met betrekking tot de BES-eilanden een verzoek doet tot het verlenen van wederzijdse bijstand bij de heffing en invordering.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen