

Vergaderjaar 2016–2017

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 146

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 februari 2017

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Veiligheid en Justitie over de brief van 19 oktober 2016 over de reactie op motie van het lid Merkies c.s. inzake volledige country-by-country reporting (Kamerstuk 25 087, nr. 134).

De vragen en opmerkingen zijn op 30 november 2016 aan Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Veiligheid en Justitie voorgelegd. Bij brief van 14 februari 2017 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie over de uitvoering van de motie Merkies over volledige country-by-country reporting.

Deze leden vinden de uitwisseling van gegevens en informatie tussen landen (belastingdiensten en douanes) in de vorm van country-by-country reporting belangrijk, want dit zorgt voor internationale transparantie. De leden van de VVD-fractie gaan echter niet voor maatregelen die zorgen dat bedrijfsgevoelige of vertrouwelijke informatie op straat kan komen te liggen, of die de privacy en veiligheid van individuen onnodig kunnen schaden. Deze leden zijn daarom niet voor publieke country-by-country reporting.

De Minister maakt in de brief over de motie terecht een aantal fundamentele kanttekeningen bij het uitbreiden van de publieke country-by-country reporting.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister twijfelt aan de juridische houdbaarheid. Waarom wordt daar dan toch voor gekozen? Waarom wordt dat niet eerst uitgezocht? De Minister geeft aan dat er rekening gehouden moet worden met de juridische kanttekeningen en met de uitvoerbaarheid. Hoe gaat de Minister hiermee om?

De leden van de VVD-fractie lezen verder dat de OESO heeft laten weten, dat wanneer de EU afsprekt om informatie uit Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) 13 openbaar te maken, de OESO-afpraak op losse schroeven komt te staan, omdat dan diverse OESO-leden hun belofte om de informatie enkel op vertrouwelijke en beschermde basis uit te wisselen tussen belastingdiensten zullen intrekken. De leden van de VVD-fractie zijn voor uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat zoveel mogelijk landen mee (blijven) doen. Het voorstel zou dus contraproductief kunnen zijn. Waarom wordt daar dan toch voor gekozen? Waarom zet de Minister dit allemaal op het spel?

De leden van de VVD-fractie vragen wat de gevolgen zijn van het uitvoeren van de motie. Waarom wordt er geen impact assessment gedaan? Wat is de stand van zaken met betrekking tot de voorstellen?

Als er onverhoopt toch voor wordt gekozen, is het volgens deze leden goed dat het kabinet in de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel alleen zal bepleiten dat het openbaar maken van wereldwijd uitgesplitste fiscale informatie die geen betrekking heeft op EU-lidstaten en ook niet op de niet-coöperatieve jurisdicties, zal plaatsvinden volgens het beginsel «pas toe of leg uit».

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat de mening is van andere EU-landen over de verplichting voor bepaalde EU-ondernemingen tot openbaarmaking van financiële informatie van de moederonderneming die buiten de EU is gevestigd?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie danken de Minister voor zijn brief naar aanleiding van het verzoek om meer duidelijkheid te geven over de uitvoering van de motie Merkies. Zij hebben hierbij enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Minister vooral ingaat op de problematiek rondom multinationals met het hoofdkantoor buiten de EU. Tegelijkertijd stelt de Minister dat hij gehoor wil geven aan de motie Merkies. Begrijpen de leden van de PvdA-fractie hieruit goed dat het kabinet steunt dat Europese multinationals publiek informatie moeten delen over de betaalde belasting in alle landen, en dus ook ten aanzien van derde landen? De leden van de PvdA-fractie achten dit van groot belang, omdat zonder deze aanscherping van de richtlijn, het nog altijd mogelijk blijft om belastingontwikkelingsstructuren zo in te richten dat deze onzichtbaar blijven voor het publiek. Zij zouden Nederlandse inspanning op dit punt dan ook zeer waarderen. De leden van de PvdA-fractie constateren dat in de brief niet wordt ingegaan op de wijze waarop deze wereldwijde country-by-country reporting zal worden ingevoerd en uitgevoerd, terwijl de Kamer hierom wel had gevraagd. De brief stelt slechts dat de Minister zich kan vinden in de strekking van de motie, en beschrijft welke juridische problemen er bestaan ten aanzien van niet-Europese multinationals. De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister dringend alsnog in te gaan op de wijze waarop de motie Merkies zal worden uitgevoerd.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de juridische bezwaren die de Minister ziet ten aanzien van niet-Europese multinationals. Zij kunnen deze bezwaren niet op alle punten volgen. Heeft een lidstaat geen territoriale bevoegdheid ten aanzien van ondernemingen die zich op het grondgebied van die lidstaat bevinden, ook al is deze onderneming onderdeel van een grensoverschrijdend concern? Erkent de Minister dat van ondernemingen wel vaker informatie over de rest van het concern verlangd wordt? Deelt de Minister de mening van de leden van de PvdA-fractie dat aan concerns die actief zijn op Europees grondgebied bepaalde minimumnormen op het gebied van ethisch handelen mogen worden gesteld? Deelt de Minister voorts de mening van de PvdA-fractie dat Europese burgers zich een beter oordeel kunnen vormen over ondernemingen die op Europees grondgebied actief zijn, als Europese burgers enigszins inzicht hebben in het wereldwijde fiscale gedrag en de belastingmoraal van deze ondernemingen? Onderschrijft de Minister de stelling dat multinationals de grootste markt ter wereld niet snel links zullen laten liggen vanwege rapportageverplichtingen, maar eerder hun fiscale gedrag zullen aanpassen om niet in onmin te geraken bij de consumenten in deze grootste markt van de wereld? Is het voorts niet zo dat het helemaal niet ongebruikelijk is dat landen fiscale informatie opvragen over concernactiviteiten buiten het eigen grondgebied? De leden van de PvdA-fractie vragen in het bijzonder om nader in te gaan op bijvoorbeeld de Amerikaanse Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA). Deelt het kabinet voorts de mening dat Amerikaanse en Japanse Controlled Foreign Corporations (CFC)-wetgeving nog veel verder gaat, omdat bij deze wetgeving niet alleen wordt gevraagd naar de afgedragen belasting in andere landen, maar er tevens additionele heffing kan volgen als naar Amerikaanse of Japanse maatstaven te weinig is afgedragen in die derde landen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, op de motie van het lid Merkies c.s. over country-by-country reporting. Zij hebben over de reactie van de Minister nog enkele vragen.

De Minister zegt dat er geen territoriaal of personeel verband lijkt te zijn tussen de EU enerzijds en de niet-EU-moeder en haar belastingverplicht-

tingen in derde landen anderzijds. Kan de Minister aangeven waarop hij dat baseert, en hoe het dan kan dat het verband er wel zou zijn bij belastingverplichting in landen die zijn aangemerkt als niet-coöperatieve jurisdicties? Is zijn argument daarbij dat er bij niet-coöperatieve jurisdicties belastingen kunnen worden omzeild die eigenlijk in de EU betaald hadden moeten worden?

Wil de Minister vervolgens zeggen dat constructies bedoeld om de belasting te ontwijken alleen kunnen voorkomen in relatie tot niet-coöperatieve jurisdicties? Is het bovendien niet zo, dat het overzicht over de belastingbetaling in alle landen inzicht geeft in hoe een multinational met haar belastingbetaling omgaat? Waarom wordt deze informatie voor de niet-publieke variant wel van belang geacht?

Kan de Minister aangeven of hij denkt dat er een substantiële negatieve impact voor EU-multinationals is wanneer de omzet en daarmee behaalde winst per land wél beschikbaar komen voor bedrijven die niet onder de rapportageverplichtingen vallen, vragen de leden van de SP-fractie? Kan de Minister zijn antwoord toelichten?

Waarop baseert de Minister dat de OESO-afpraak op losse schroeven komt te staan indien informatie uit BEPS 13 openbaar wordt gemaakt, vragen de leden van de SP-fractie? Is dat gebaseerd op de passage hierover op pagina 46 van de impact assessment van de EC, waar optie 3B besproken wordt? In diezelfde passage staat ook: «Overall, given their complementary purposes, the OECD BEPS 13 model and public reporting could well co-exist, so long as their purposes and features remain sufficiently differentiated.» Kan de Minister daar op reageren?

Bestaat er een afspraak dat informatie uit BEPS 13 niet publiekelijk toegankelijk wordt gemaakt, vragen de leden van de SP-fractie? Heeft de Minister dit bij de OESO zelf geverifieerd? Wat heeft de OESO hierover op schrift gezet? Welke OESO-leden zouden hun belofte om de informatie enkel op vertrouwelijke en beschermde basis uit te wisselen tussen belastingdiensten intrekken? Wanneer en waar hebben zij dat aangegeven?

Is het bovendien niet zo dat het hier gaat om een verplichting die aan bedrijven wordt opgelegd voor het leveren van informatie? Uiteraard kunnen belastingdiensten in andere landen hierin een faciliterende rol spelen, maar strikt genomen betekent dit toch geen verplichting voor belastingdiensten?

Is de Minister bereid om te bepleiten dat dochterondernemingen in de EU verantwoordelijk worden gehouden voor de moederonderneming buiten de EU die weigert alle informatie op individueel niveau weer te geven, bijvoorbeeld met dezelfde sancties als die in de richtlijn, vragen de leden van de SP-fractie? Kan de Minister zijn antwoord toelichten?

Wartoe leidt het «pas toe of leg uit» beginsel volgens de Minister in dit verband? Hoe zou hierop volgens de Minister moeten worden toegezien? Verwacht de Minister dat een meerderheid van de ondernemingen zal toepassen, of uitleggen, vragen de leden van de SP-fractie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aangaande het internationaal fiscaal (verdrags)beleid, naar aanleiding van de motie van het lid Merkies. De leden hebben nog enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de D66-fractie vinden het goed dat de Minister bereid is de motie uit te voeren. De leden constateren echter ook dat de Minister juridische bezwaren en bezwaren voor de uitvoering ziet om volledige country-by-country reporting op individueel landenniveau verplicht te stellen. De leden hebben dan ook een aantal vragen over hoe de motie uitgevoerd gaat worden.

De leden lezen dat het juridisch niet mogelijk is om ondernemingen die buiten de EU gevestigd zijn, te verplichten informatie over winsten en belastingen per individueel land te verstrekken. Daarom zal een dochter-onderneming, gevestigd in Nederland, verantwoordelijk worden gehouden voor het publiceren van informatie van de moederonderneming buiten de EU. De Minister geeft echter ook aan dat sancties opleggen lastig kan zijn op het moment dat de rechtspersoon de naleving van de richtlijn niet direct in de hand heeft. De Minister wil mede hierom een «pas toe of leg uit» systeem gaan hanteren. De leden kijken echter kritisch naar de uitleg die wordt gegeven. Kan de Minister toelichten welke instantie een beoordeling van de uitleg zal doen als een onderneming aangeeft niet transparant te kunnen of willen zijn over de belastingverplichtingen over haar activiteiten in derde landen? Wanneer is een uitleg van een onderneming voldoende, waardoor de onderneming geen transparantie hoeft te bieden? Welke criteria worden verbonden aan deze uitleg? Kan er een bestuurlijke boete worden opgelegd als ondernemingen niet voldoende uitleg geven waarom zij niet aan de transparantieverplichting kunnen voldoen? Of is een simpele verklaring, dat een onderneming de transparantie niet wil geven, voldoende om een boete te ontwijken?

De leden van de D66-fractie vragen de Minister tevens naar de termijn waarop de Minister verwacht dat dit voorstel zal zijn uitgewerkt. Kan de Minister daarnaast benoemen wanneer deze regeling in werking zou kunnen treden?

II Reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Financiën

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar de kanttekeningen in de brief bij het uitbreiden van de publieke *country-by-country reporting*. En zij lezen verder dat de OESO heeft laten weten, dat wanneer de EU afsprekt om informatie uit Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) 13 openbaar te maken, de OESO-afpraak op losse schroeven komt te staan. Zij vragen waarom daar dan toch voor wordt gekozen en waarom dat niet eerst wordt uitgezocht en waarom de OESO-afspraken op het spel worden gezet. Bovendien vragen zij hoe ik rekening hou met de juridische kanttekeningen en met de uitvoerbaarheid. Overigens merken deze leden op dat als er onverhoopt toch voor wereldwijde transparantie wordt gekozen, het volgens deze leden goed is dat het kabinet in de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel alleen zal bepleiten dat het openbaar maken van wereldwijd uitgesplitste fiscale informatie die geen betrekking heeft op EU-lidstaten en ook niet op de niet-coöperatieve jurisdicties, zal plaatsvinden volgens het beginsel «pas toe of leg uit».

De keuze voor uitbreiding van de publieke *country-by-country reporting* is een gevolg van een door uw Kamer aanvaarde motie van het lid Merkies (Kamerstukken II 2015/16, 21 501-07, nr. 1364), waarin het kabinet is opgeroepen om zich in EU-verband sterk te maken voor volledige *country-by-country reporting*. In de brief die mijn ambtsvoorganger mede namens de Staatssecretaris van Financiën op 19 oktober jl. naar uw Kamer stuurde, is op verzoek van het lid Merkies uiteengezet hoe die

motie in Brussel zal worden uitgevoerd. De juridische kanttekeningen en de uitvoerbaarheid van de motie hebben geleid tot het bepleiten van de door uw Kamer gewenste rapportage over wereldwijd uitgesplitste landeninformatie, uitgevoerd volgens het beginsel van «pas toe of leg uit». Daardoor is zowel uitvoering gegeven aan de motie als recht gedaan aan de door de VVD aangehaalde kanttekeningen. Het beginsel van «pas toe of leg uit» geeft ondernemingen in de EU die niet kunnen rapporteren over de wereldwijde fiscale verplichtingen van hun moederonderneming die niet in de EU is gevestigd omdat deze laatste daaraan niet meewerkt, de gelegenheid uit te leggen waarom zij niet in staat zijn volledig te voldoen aan hun rapportageverplichting. De rechtsmacht van de EU-lidstaten strekt zich immers niet zo ver uit dat ondernemingen die buiten de EU zijn gevestigd, kunnen worden gedwongen hun dochterondernemingen in de EU te voorzien van informatie over hun wereldwijde fiscale verplichtingen. Alleen de publieke opinie kan daarop invloed uitoefenen als de dochteronderneming uitlegt dat de informatie niet volledig gegeven kan worden. Ik vertrouw er bovendien op dat het beginsel van «pas toe of leg uit» eraan zal bijdragen dat het risico afneemt dat de OESO-afspraken op het spel komen te staan. De OESO-reactie is weergegeven in het impact assessment van de Europese Commissie (doc. 7949/16 ADD 1, SWD(2016) 117 final, p. 46). De secretaris-generaal van de OESO heeft die reactie gegeven tijdens een hoorzitting voor de Commissie voor Economische en Monetaire Zaken van het Europees parlement in maart 2015. Overigens ben ik blij dat de leden van de VVD-fractie hebben aangegeven dat het volgens deze leden goed is dat Nederland in de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel het openbaar maken van wereldwijd uitgesplitste fiscale informatie over derde landen zal bepleiten volgens het beginsel «pas toe of leg uit». Dat is precies wat Nederland in Brussel heeft gedaan.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de gevolgen zijn van het uitvoeren van de motie en waarom er geen impact assessment wordt gedaan.

Er is door de Europese Commissie een impact assessment ten aanzien van het richtlijnvoorstel uitgevoerd, waarin ook de wereldwijde transparantie als beleidsalternatief is onderzocht. Zoals in de brief is uiteengezet, zijn de door de VVD aangehaalde zorgen over de reactie van de OESO onderdeel van de afweging van de Commissie om te kiezen voor volledige transparantie over fiscale informatie over de EU-lidstaten en de landen op de lijst van niet-coöperatieve jurisdicties. De fiscale informatie over derde landen wordt ingevolge het voorstel van de Commissie op geaggregeerd niveau gegeven. Een andere reden voor deze keuze is het gelijke speelveld voor EU-ondernemingen met ondernemingen die buiten de EU gevestigd zijn en ook niet via EU-dochterondernemingen onder de rapportageverplichting vallen. Verder speelt het risico mee dat ondernemingen te maken krijgen met meervoudige belastingheffing door verschillende betrokken landen zonder dat daarvoor een mogelijkheid bestaat om via arbitrage tot een oplossing te komen.

De wijze van uitvoering van de motie met behulp van het beginsel van «pas toe of leg uit», kan deze bezwaren ondervangen. Wanneer de moederonderneming uit een derde land niet wil meewerken aan de openbaarmaking van haar wereldwijde fiscale informatie door haar EU-dochteronderneming, dan zal die dochteronderneming niet geconfronteerd worden met sanctiemaatregelen vanwege het niet nakomen van de rapportageverplichting, mits de dochteronderneming uitlegt dat zij niet beschikt over de volledige informatie.

Deze wijze van uitvoering van de motie levert dus niet alleen de gewenste fiscale wereldwijd uitgesplitste informatie op waar dat kan, maar ook informatie over de situatie waarin dat niet kan. En zo wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren die de Europese Commissie heeft signaleerd

bij wereldwijde transparantie en aan de bezwaren die door het kabinet al in het BNC-fiche naar voren zijn gebracht tegen de uitvoerbaarheid van het voorstel van de Commissie.

De aan het woord zijnde leden vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de voorstellen.

Het Slowaakse voorzitterschap heeft het afgelopen half jaar goede voortgang geboekt bij de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel. Op verzoek van een aantal lidstaten heeft de Juridische Dienst van de Raad (JDR) in november een advies opgesteld (d.d. 11 november 2016, doc. 14384/16) over de vraag of het richtlijnvoorstel de juiste rechtsgrondslag heeft en over de vraag naar de juridische houdbaarheid van het opstellen van een Unielijst van niet-coöperatieve jurisdicties door middel van een gedelegeerde bevoegdheid. Het richtlijnvoorstel is gebaseerd op artikel 50 van het Verdrag betreffende de werking van de EU, maar de lidstaten die om dit advies gevraagd hebben, vragen zich af of wellicht artikel 115 VWEU de rechtsgrondslag dient te zijn. De keuze voor een van deze twee artikelen heeft belangrijke gevolgen voor de wetgevende procedure. Bij artikel 50 is dat de gewone wetgevende procedure, waarbij het Europees parlement en de Raad de richtlijn gezamenlijk vaststellen. De Raad besluit hier met gekwalificeerde meerderheid. Bij artikel 115 is unanimiteit tussen de lidstaten nodig en heeft het Europees parlement een adviserende rol. Afgewacht moet worden hoe het Maltese voorzitterschap het richtlijnvoorstel gaat oppakken, waarbij ook een rol speelt dat het Europees parlement nog geen positie heeft bepaald. Het EP heeft onlangs besloten dat het richtlijnvoorstel gezamenlijk door de JURI- en door de ECON-commissie zal worden behandeld. Beide commissies moeten zich nu over het voorstel gaan buigen en een gezamenlijk standpunt bepalen. Op 12 januari jl. heeft de juridische dienst van het EP in de JURI-commissie een presentatie gegeven over de rechtsgrondslag van het voorstel. Conclusie was dat artikel 50 VWEU de juiste rechtsbasis is, hetgeen in stemming door de JURI-commissie is overgenomen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat de mening is van andere EU-landen over de verplichting voor bepaalde EU-ondernemingen tot openbaarmaking van financiële informatie van de moederonderneming die buiten de EU is gevestigd?

Diverse lidstaten hebben zich nog niet uitgelaten over hun standpunt met betrekking tot de reikwijdte van de rapportageverplichting. Zij hebben een algemeen of parlementair voorbehoud gemaakt en willen eerst de discussie over de rechtsgrondslag afwachten alvorens hun positie over de reikwijdte te bepalen.

Er is wel brede steun uitgesproken voor het beginsel van «pas toe of leg uit» ten aanzien van de informatie die moet worden gegeven over derde landen. Het Slowaakse voorzitterschap heeft daarom in de laatste compromistekst¹ de verplichting voor dochterondernemingen en bijkantoren om te rapporteren over de geaggregeerde fiscale informatie in derde landen van de moederonderneming die buiten de EU is gevestigd, als een «pas toe of leg uit»-verplichting geformuleerd. Dit beginsel van «pas toe of leg uit» geldt niet voor de fiscale informatie die betrekking heeft op de EU en op de landen die op de lijst van niet-coöperatieve jurisdicties worden opgenomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij goed hebben begrepen dat het kabinet steunt dat Europese multinationals publiek informatie moeten

¹ Zie <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15243-2016-INIT/en/pdf>.

delen over de betaalde belasting in alle landen, en dus ook ten aanzien van derde landen.

In Brussel is namens Nederland in lijn met de motie Merkies het standpunt verdedigd dat dochterondernemingen en bijkantoren van niet in de EU gevestigde moederondernemingen moeten rapporteren over de fiscale verplichtingen van laatstgenoemde moederondernemingen, wereldwijd per land uitgesplitst, onder het uitgangspunt van «pas toe of leg uit».

De leden van de PvdA-fractie vragen in te gaan op de wijze waarop de motie Merkies zal worden uitgevoerd.

In raads werkgroepen is het Nederlandse standpunt voor wereldwijde transparantie en «pas toe of leg uit» uiteengezet. Overigens is daarbij steeds de aantekening gemaakt dat uw Kamer nog niet had gereageerd op de brief van 19 oktober jl. Nu moet worden afgewacht hoe het Maltese voorzitterschap het richtlijnvoorstel zal oppakken. Het kabinet zal dan blijven pleiten voor het opnemen van wereldwijd uitgesplitste landeninformatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of een lidstaat geen territoriale bevoegdheid heeft ten aanzien van ondernemingen die zich op het grondgebied van die lidstaat bevinden, ook al is deze onderneming onderdeel van een grensoverschrijdend concern.

Een lidstaat heeft territoriale bevoegdheid ten aanzien van ondernemingen die gevestigd zijn op zijn grondgebied. In zijn brief heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat een lidstaat geen rechtsmacht heeft ten aanzien van de *niet* op zijn grondgebied gevestigde moederonderneming van het concern. De lidstaatautoriteit zal op basis van het oorspronkelijke richtlijnvoorstel, zonder toepassing van het «pas toe of leg uit» beginsel, de in de EU gevestigde dochteronderneming een sanctie kunnen opleggen wegens het niet nakomen van de verplichting om te rapporteren over de fiscale informatie van de moederonderneming die buiten de EU is gevestigd. Maar die dochteronderneming zal het niet altijd aangerekend kunnen worden dat zij die informatie niet heeft verstrekt; de niet in de EU gevestigde moederonderneming kan immers weigeren om die informatie te verstrekken. En de desbetreffende lidstaatautoriteit zal die moederonderneming niet met sancties kunnen dwingen die informatie wel aan de dochteronderneming te verstrekken.

De aan het woord zijnde leden vragen of ik erken dat van ondernemingen wel vaker informatie over de rest van het concern verlangd wordt. Het is mij niet bekend dat er reeds van EU-dochterondernemingen verlangd wordt informatie openbaar te maken voor het brede publiek over gegevens van de niet in de EU-gevestigde moederonderneming en haar concern. Wanneer de aan het woord zijnde leden doelen op de DAC4-richtlijn, dan is er een belangrijk verschil. De DAC4-richtlijn verplicht EU-dochterondernemingen om aan de belastingautoriteiten de wereldwijd uitgesplitste fiscale informatie te geven van de moederonderneming. Die informatie wordt uitgewisseld met belastingautoriteiten van de andere lidstaten met het doel om een risicoanalyse te maken van ondernemingen die aan een nader fiscaal onderzoek onderworpen dienen te worden. Aan die richtlijn ligt een OESO-initiatief ten grondslag, waarin internationaal door een groot aantal landen eenzelfde afspraak is gemaakt. Dat verzekert de internationale uitvoering buiten de landen van de EU, die bij het onderhavige richtlijnvoorstel ontbreekt. Ik verwijs ook naar mijn antwoord hieronder op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over Amerikaanse en Japanse wetgeving. Wanneer een onderneming in Nederland niet voldoet aan de informatieverplichting uit DAC4, dan maakt deze onderneming een grote kans op een uitvoerig boekenonderzoek door de Nederlandse belastingdienst.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik de mening deel dat aan concerns die actief zijn op Europees grondgebied bepaalde minimum-normen op het gebied van ethisch handelen mogen worden gesteld. Vanaf het begin van de ontwikkelingen rond *country-by-country reporting* heeft het kabinet steeds het belang onderstreept van het tegengaan van agressieve fiscale planning door grote of beursgenoteerde ondernemingen en heeft het onderschreven dat *country-by-country reporting* aan dat belang kan bijdragen. Het antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden over het opleggen van minimum ethische normen is dan ook positief.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik ook de mening deel dat Europese burgers zich een beter oordeel kunnen vormen over ondernemingen die op Europees grondgebied actief zijn, als Europese burgers enigszins inzicht hebben in het wereldwijde fiscale gedrag en de belastingmoraal van deze ondernemingen.

Zoals in de brief en hiervoor in antwoord op de vraag naar de wijze van uitvoering van de motie is aangegeven, is inmiddels in Brussel het Nederlandse standpunt over wereldwijd uitgesplitste landeninformatie uitgedragen en het kabinet zal dat standpunt handhaven.

De aan het woord zijnde leden vragen of ik de stelling onderschrijf dat multinationals de grootste markt ter wereld niet snel links zullen laten liggen vanwege rapportageverplichtingen, maar eerder hun fiscale gedrag zullen aanpassen om niet in onmin te geraken bij de consumenten in deze grootste markt van de wereld.

In het impact assessment rapport dat de Europese Commissie heeft opgesteld, is geen aandacht besteed aan de kans dat ondernemingen zich uit de EU zullen terugtrekken ten gevolge van de rapportageverplichtingen. Wel blijkt uit een Fact Sheet dat de Europese Commissie over het richtlijnvoorstel heeft opgesteld dat veel multinationals slechts een beperkte omzet in de EU genereren.² Dat was voor de Commissie een van de redenen om de informatie over derde landen van de niet-EU-moederonderneming te beperken tot geaggregeerde informatie. Anders zou een relatief kleine dochteronderneming of bijkantoor een disproportionele rapportageverplichting hebben ten aanzien van alle fiscale verplichtingen van het concern wereldwijd. Op basis van die informatie zou het kunnen voorkomen dat een multinational zich terugtrekt uit de EU-markt indien hij meent dat de omzet die hij daar genereert niet opweegt tegen de publiciteit rond de fiscale cijfers van zijn concern. Ik deel echter de hoop van de aan het woord zijnde leden dat bedrijven eerder hun fiscale gedrag zullen aanpassen dan zich zullen terugtrekken van de EU-markt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet zo is dat het helemaal niet ongebruikelijk is dat landen fiscale informatie opvragen over concernactiviteiten buiten het eigen grondgebied. Zij vragen in het bijzonder om nader in te gaan op bijvoorbeeld de Amerikaanse Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA). Verder vragen zij of het kabinet de mening deelt dat Amerikaanse en Japanse Controlled Foreign Corporations (CFC)-wetgeving nog veel verder gaat, omdat bij deze wetgeving niet alleen wordt gevraagd naar de afgedragen belasting in andere landen, maar er tevens additionele heffing kan volgen als naar Amerikaanse of Japanse maatstaven te weinig is afgedragen in die derde landen. Op basis van belastingrecht hebben overheden een vergaande bevoegdheid om informatie bij de bedrijven op te vragen, omdat een overheid over alle informatie (inclusief informatie over betaalde winst in

² Introducing public country-by-country reporting for multinational enterprises, 12 april 2016, zie punt 16, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1351_en.htm?locale=en.

andere landen) moet kunnen beschikken om de juiste belastingheffing te kunnen vaststellen. De Amerikaanse FATCA en Japanse CFC regelgeving zijn hier voorbeelden van. Echter, ter bescherming van de privacy van de belastingbetaler kan de verkregen informatie niet voor andere doeleinden of door andere organisaties dan de belastingdienst worden gebruikt. De ontwerprichtlijn gaat niet om een fiscaalrechtelijke verplichting tot het verstrekken van informatie door bedrijven aan de overheid (fiscus), maar om een civielrechtelijke verplichting waarin spelregels worden opgesteld voor verplichtingen tussen civiele partijen onderling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie vragen waarop is gebaseerd dat er geen territoriaal of personeel verband lijkt te zijn tussen de EU enerzijds en de niet-EU-moeder en haar belastingverplichtingen in derde landen anderzijds en hoe het dan kan dat het verband er wel zou zijn bij belastingverplichting in landen die zijn aangemerkt als niet-coöperatieve jurisdicties. Deze leden vragen of het argument daarbij is dat er bij niet-coöperatieve jurisdicties belastingen kunnen worden omzeild die eigenlijk in de EU betaald hadden moeten worden. Zij vragen of constructies die zijn bedoeld om de belasting te ontwijken alleen kunnen voorkomen in relatie tot niet-coöperatieve jurisdicties. Zij vragen bovendien of het overzicht over de belastingbetaling in alle landen inzicht geeft in hoe een multinational met haar belastingbetaling omgaat. Zij vragen waarom deze informatie voor de niet-publieke variant wel van belang wordt geacht.

Er is bij de landen die zijn aangemerkt als niet-coöperatieve jurisdicties evenmin sprake van een territoriaal of personeel verband als bij andere niet-EU-landen. Dit verband heeft dan ook geen rol gespeeld bij de keuze die de Europese Commissie in het richtlijnvoorstel heeft gemaakt om deze jurisdicties mee te nemen in de landen waarover volledige transparantie gegeven moet worden. De Europese Commissie heeft in het impact assessment een afweging gemaakt wat de beste reikwijdte voor de *country-by-country reporting* is. In deze studie heeft de Commissie ook rekening gehouden met de mogelijke concurrentiegevoeligheid van een verplichting waarbij in de EU gevestigde bedrijven wel landenrapportages moeten publiceren, terwijl multinationals die buiten de EU gevestigd zijn geen publicatieplicht hebben. De Commissie komt tot de conclusie dat beperking van de uitsplitsing van informatie tot de EU-lidstaten belangrijke maatschappelijke voordelen en enige positieve economische gevolgen met zich meebrengt, zonder afbreuk te doen aan het concurrentievermogen van de EU. Op deze afweging heeft de Commissie vervolgens een uitzondering gemaakt voor het uitsplitsen van informatie betreffende niet-coöperatieve jurisdicties, omdat het risico op fiscale structuren volgens de Commissie via dit soort jurisdicties dermate groot is dat het naar haar mening zwaarder weegt dan de concurrentiegevoeligheid. Dit laat inderdaad onverlet dat fiscale structuren ook via andere derde landen kunnen worden opgezet, maar aangezien deze landen voldoen aan de standaarden van goed belastingbestuur, weegt het argument over concurrentievermogen voor de Commissie zwaarder. De uitwisseling van landenrapportages tussen belastingdiensten is inderdaad breder. Daar staat tegenover dat de informatie alleen door de belastingdiensten voor belastingheffingsdoeleinden mag worden gebruikt – namelijk een risicoanalyse om na te gaan of de onderneming aan een nader fiscaal onderzoek onderworpen moet worden – en niet openbaar wordt gemaakt.

De leden van de SP-fractie vragen aan te geven of er een substantiële negatieve impact voor EU-multinationals is wanneer de omzet en

daarmee behaalde winst per land wél beschikbaar komen voor bedrijven die niet onder de rapportageverplichtingen vallen. In het impact assessment dat de Europese Commissie heeft uitgevoerd ter voorbereiding van het richtlijnvoorstel, heeft de Commissie ook de variant onderzocht waarbij alle multinationals die in de EU zijn gevestigd hun wereldwijd uitgesplitste fiscale informatie openbaar moeten maken en alle dochterondernemingen en bijkantoren in de EU die behoren tot een buiten de EU gevestigde multinational, de wereldwijd uitgesplitste informatie van het moederconcern openbaar moeten maken. In het impact assessment is dit optie 3B. Volgens de Commissie heeft deze variant vooral negatieve gevolgen voor de EU-ondernemingen op het gebied van internationale belastingconflicten en dubbele belastingheffing (zie tabel 4 in paragraaf 5.6 van het impact assessment-rapport, doc. 7949/16 ADD 1, SWD(2016) 117 final). De Commissie beoordeelt deze variant daarom ten algemene als negatief voor EU-ondernemingen (tabel 5, ibidem), ook omdat het de verhoudingen onder druk kan zetten met ondernemingen die niet in de EU-gevestigd zijn, maar waarvan de cijfers in de EU gepubliceerd moeten worden.

De aan het woord zijnde leden vragen of de stelling in de brief dat de OESO-afpraak op losse schroeven komt te staan indien informatie uit BEPS 13 openbaar wordt gemaakt, is gebaseerd op de passage hierover op pagina 46 van de impact assessment van de EC, waar optie 3B besproken wordt. In diezelfde passage staat ook: «Overall, given their complementary purposes, the OECD BEPS 13 model and public reporting could well co-exist, so long as their purposes and features remain sufficiently differentiated.» Zij vragen daarop te reageren.

De bewuste passage over de OESO-reactie op optie 3B in mijn brief is inderdaad te vinden op pagina 46 van het impact assessment dat de Europese Commissie heeft opgesteld over het richtlijnvoorstel. In het impact assessment heeft de Commissie vijf opties onderzocht, variërend van implementatie van BEPS 13 (dat zich beperkt tot uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten) tot openbaarmaking van volledige wereldwijd uitgesplitste informatie door alle multinationals die zelf in de EU zijn gevestigd of in de EU een dochteronderneming of bijkantoor hebben (optie 3B). In het geval van optie 3B is de informatie die openbaar gemaakt moet worden dezelfde als die in het kader van BEPS 13 vertrouwelijk wordt uitgewisseld tussen belastingdiensten. In de overige opties is de informatie die openbaar gemaakt moet worden minder omvangrijk dan de informatie die ingevolge BEPS 13 uitgewisseld wordt. Dat betekent dat in die gevallen de OESO-regeling een groot deel van haar toegevoegde waarde behoudt. De Commissie bedoelt dus aan te geven dat BEPS 13 en een EU-regeling voor *country-by-country reporting* naast elkaar kunnen bestaan, zo lang er voldoende verschil blijft bestaan tussen de informatie die belastingdiensten uitwisselen en de informatie die publiek gemaakt moet worden.

De leden van de SP-fractie vragen of er een afspraak bestaat dat informatie uit BEPS 13 niet publiekelijk toegankelijk wordt gemaakt, of ik dit bij de OESO heb geverifieerd en wat de OESO hierover op schrift heeft gezet. Zij vragen welke OESO-leden hun belofte om de informatie enkel op vertrouwelijke en beschermde basis uit te wisselen tussen belastingdiensten zouden intrekken en wanneer en waar zij dat hebben aangegeven.

Bij actiepunt 13 van BEPS is afgesproken dat een landenrapport (*country-by-country report*) dat een belastingdienst van een ander land ontvangt vertrouwelijk moet worden behandeld. Dat is terug te vinden in artikel 6, tweede lid, van de modelwetgeving voor de introductie van het landenrapport in de nationale wetgeving en in onderdeel 5 van de multilaterale bevoegde autoriteitenovereenkomst, die beide volgen uit het door de

OESO opgestelde implementatiepakket (*country-by-country reporting implementation package*). Deze informatie mag dus niet door belastingdiensten publiek worden gemaakt. Dat is overigens ook standaard zo geregeld onder belastingverdragen bij uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten. Bij publieke landenrapportage, zoals voorgesteld door de Europese Commissie, gaat het echter over informatie die het bedrijf zelf publiek moet maken. De belastingdiensten spelen bij het publiek toegankelijk maken van die informatie geen rol. De voorstellen voor publieke landenrapportage van de Europese Commissie gaan voor wat betreft de transparantie verder dan wat er bij actiepunt 13 van BEPS in OESO-verband is afgesproken.

Hoe landen buiten de EU daar uiteindelijk op zullen reageren is lastig te voorspellen. Zoals aangegeven in mijn vorige antwoord, komt de OESO-reactie uit het impact assessment van de Europese Commissie. De secretaris-generaal van de OESO heeft die reactie gegeven tijdens een hoorzitting voor de Commissie voor Economische en Monetaire Zaken van het Europees parlement in maart 2015. In een informeel persbericht van de EP-Commissie over de hoorzitting wordt de secretaris-generaal geciteerd naar aanleiding van de vraag of er geen publieke fiscale rapportage moet komen: «I am afraid that this would not work. If we insist on total transparency, including naming and shaming, we might lose the battle. Moreover, we are also sensitive to the compliance costs.»

Verder vragen de leden van de SP-fractie of het hier niet gaat om een verplichting die aan bedrijven wordt opgelegd voor het leveren van informatie, en die strikt genomen toch geen verplichting voor belastingdiensten betekent.

BEPS 13 verplicht tot het aanleveren van informatie door het bedrijfsleven aan de belastingdienst, met als doel om deze en andere belastingdiensten, waar mogelijk, in staat te stellen om de belastingheffing vast te stellen. De wereldwijde transparantieverplichting die het kabinet in Brussel bepleit, is inderdaad een verplichting voor het bedrijfsleven tot openbaarmaking waarbij de belastingdiensten geen rol spelen. Echter, bij publieke wereldwijde rapportage moet ook fiscale informatie van niet in de EU gevestigde ondernemingen openbaar gemaakt moet worden, terwijl de OESO-afspraken juist geheimhouding daarvan garanderen. Daarop zouden sommige OESO-landen kritiek kunnen hebben, ter bescherming van hun bedrijven.

De leden van de SP-fractie vragen of ik bereid ben om te bepleiten dat dochterondernemingen in de EU verantwoordelijk worden gehouden voor de moederonderneming buiten de EU die weigert alle informatie op individueel niveau weer te geven, bijvoorbeeld met dezelfde sancties als die in de richtlijn en vragen een toelichting.

In het richtlijnvoorstel is hier reeds in voorzien. Ingevolge artikel 48e zullen de leden van het bestuur en de raad van commissarissen van de dochterondernemingen en bijkantoren in de EU collectief verantwoordelijk zijn om ervoor te zorgen dat het verslag met fiscale informatie naar hun beste weten en vermogen wordt opgesteld, gepubliceerd en toegankelijk gemaakt op de wijze die door artikel 48c is voorgeschreven. Wat betreft de sanctionering is in de brief van 19 oktober jl. aangegeven dat wereldwijde transparantie gepaard dient te gaan met het beginsel van «pas toe of leg uit». Dan kan een dochteronderneming of bijkantoor in de EU wiens moederonderneming die buiten de EU is gevestigd, niet wil meewerken aan het openbaar maken van de informatie, hierover uitleg geven. Pas als de EU-onderneming noch de voorgeschreven cijfers openbaar maakt, noch uitlegt waarom ze dat niet heeft gedaan, kan er een sanctie opgelegd worden. Het opleggen van een sanctie wanneer een dochteronderneming de wereldwijd uitgesplitste informatie niet verstrekt omdat haar moederonderneming die cijfers niet ter beschikking wil

stellen, zou leiden tot handhaving van de naleving van wetgeving ten aanzien van een rechtspersoon die die naleving niet zelf in de hand heeft. Toepassing van het beginsel van «pas toe of leg uit» leidt tot de gewenste transparantie, hetzij over de fiscale informatie, hetzij over het gebrek aan medewerking door de moederonderneming.

De aan het woord zijnde leden vragen waartoe het «pas toe of leg uit» beginsel in dit verband leidt en hoe hierop zou moeten worden toegezien. Zij vragen verder of ik verwacht dat een meerderheid van de ondernemingen zal toepassen, of zal uitleggen.

Zoals ik in het antwoord op de vorige vraag heb aangegeven, leidt toepassing van het beginsel van «pas toe of leg uit» tot een naar de opvatting van het kabinet rechtvaardiger verdeling van de gevolgen van het niet – kunnen – nakomen van de rapportageverplichtingen. Het toezicht op deze rapportageverplichting is gelijk aan het toezicht op de Corporate Governance verklaring. Ik verwijs graag naar het antwoord op de vorige vraag.

Het valt niet in te schatten hoeveel moederondernemingen die buiten de EU zijn gevestigd, zullen weigeren mee te werken aan het verschaffen van informatie aan de EU-dochteronderneming en hoeveel dochterondernemingen derhalve het ontbreken van de informatie zullen moeten uitleggen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 vragen toe te lichten welke instantie een beoordeling van de uitleg zal doen als een onderneming aangeeft niet transparant te kunnen of willen zijn over de belastingverplichtingen over haar activiteiten in derde landen. Zij vragen wanneer een uitleg van een onderneming voldoende is, waardoor de onderneming geen transparantie hoeft te bieden en welke criteria worden verbonden aan deze uitleg. Ingevolge de tekst van het richtlijnvoorstel zoals dat luidt in de laatste versie van het Slowaakse voorzitterschap, stelt het bestuur van de rechtspersoon het bestuursverslag op en bepaalt het bestuur of het daarin rapporteert over de fiscale informatie dan wel, bij gebrek aan die informatie, uitlegt waarom het dat niet doet. Dat bestuursverslag wordt ter inzage gelegd voor de aandeelhouders in het kader van de algemene vergadering. Als de aandeelhouders het niet eens zijn met de toepassing of de uitleg door het bestuur, dan kunnen ze het bestuur daarover vragen stellen in die vergadering.

Verder kan onder druk van de publieke opinie de moederonderneming de wereldwijd uitgesplitste informatie openbaar laten maken door de dochter. Het richtlijnvoorstel is immers mede bedoeld om een brede discussie te bevorderen over het fiscale beleid van de onderneming. Daarnaast houdt de Autoriteit Financiële Markten toezicht op de jaarverslaggeving van beursvennootschappen. Dat toezicht zal wat betreft de fiscale landenrapportage plaatsvinden op basis van de bepalingen zoals die in de definitieve richtlijn zullen luiden en zullen worden overgenomen in de nationale wetgeving.

De leden van de fractie van D66 vragen of er een bestuurlijke boete kan worden opgelegd als ondernemingen niet voldoende uitleg geven waarom zij niet aan de transparantieverplichting kunnen voldoen, of dat een simpele verklaring, dat een onderneming de transparantie niet wil geven, voldoende is om een boete te ontwijken.

Sanctionering van de naleving van de transparantieverplichting is een zaak van nationale wetgeving. De verplichting tot het opstellen van een verslag over de fiscale informatie sluit aan bij de verplichtingen ten aanzien van de jaarlijkse financiële verslaggeving en is ook opgenomen in de EU-jaarrekeningrichtlijn. Het ligt dat ook in die lijn om de handhaving

op dezelfde manier te regelen als geldt voor de jaarrekening en het bestuursverslag. In Nederland zal er dan bij een «pas toe of leg uit» regeling een bestuurlijke boete opgelegd kunnen worden als de onderneming niet of niet volledig rapporteert over de wereldwijd uitgesplitste fiscale informatie van het hele concern, en ook niet uitlegt waarom ze dat niet heeft gedaan.

De leden van de D66-fractie vragen naar de termijn waarop wordt verwacht dat dit voorstel zal zijn uitgewerkt en wanneer deze regeling in werking zou kunnen treden?

Het is nog niet bekend hoe het Maltese voorzitterschap het richtlijnvoorstel zal oppakken. Er is nog geen standpunt van de Raad van de EU over het voorstel en ook het Europees parlement is pas recent begonnen met het bepalen van zijn standpunt. Het is dus nog onduidelijk wanneer het richtlijnvoorstel zal worden afgerond en wanneer het vervolgens zal moeten zijn omgezet in nationale wetgeving.