

Vergaderjaar 2017–2018

34 771

**Wijziging van de Wet op de internationale
bijstandsverlening bij de heffing van belastingen
in verband met de implementatie van Richtlijn
(EU) 2016/2258 van de Raad van 6 december
2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat
betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door
belastingautoriteiten (PbEU 2016, L 342) (Wet
implementatie EU-richtlijn toegang
belastingautoriteiten tot antiwitwasinlichtingen)**

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 oktober 2017

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Europese regelgeving	7
3.	Implementatie in nationale wetgeving	11
4.	Gegevensbescherming	12
5.	Artikelsgewijze toelichting	12

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66 en de SP gelezen. Het kabinet is verheugd dat deze leden met belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel Wet implementatie EU-richtlijn toegang belastingautoriteiten tot antiwitwasinlichtingen.¹ Bij de beantwoording wordt de volgorde van het verslag zoveel mogelijk aangehouden. Samenhangende vragen zijn daarbij echter zoveel mogelijk gezamenlijk beantwoord.

Met het onderhavige wetsvoorstel vindt een zuivere implementatie plaats van de richtlijn van de Europese Unie (EU) (Richtlijn (EU) 2016/2258²) die toegang tot bepaalde antiwitwasinlichtingen voor belastingautoriteiten voorschrijft in het kader van de administratieve samenwerking op het

¹ Het bij koninklijke boodschap van 4 september 2017 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2016/2258 van de Raad van 6 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten (PbEU 2016, L 342) (Wet implementatie EU-richtlijn toegang belastingautoriteiten tot antiwitwasinlichtingen) (Kamerstukken 34 771).

² Richtlijn (EU) 2016/2258 van de Raad van 6 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten (PbEU 2016, L 342/1).

gebied van belastingen. Hierdoor krijgt de Belastingdienst een (effectieve) mogelijkheid om de door financiële instellingen aangeleverde gegevens op grond van de zogenoemde Common Reporting Standard (CRS) op juistheid en volledigheid te kunnen controleren. De CRS betreft de (door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) ontwikkelde en door de EU in een richtlijn³ opgenomen) internationale standaard voor de automatische uitwisseling van financiële rekeningen-gegevens, die met ingang van 1 januari 2016 in de Nederlandse wet- en regelgeving is geïmplementeerd.⁴ Het onderhavige wetsvoorstel introduceert dan ook niet een nieuwe rapportageverplichting en het creëert ook niet een nieuwe gegevensstroom voor de (automatische) uitwisseling van gegevens: het is bedoeld om de Belastingdienst (conform genoemde richtlijn) een controle-mogelijkheid te bieden aangaande de CRS-gegevensstroom naar andere lidstaten van de EU (EU-lidstaten).⁵

Met ingang van 1 januari 2016 dienen financiële instellingen de op de CRS gebaseerde identificatie- en rapportageverplichtingen uit te voeren. Op grond van de identificatieverplichtingen dienen in sommige gevallen bepaalde antiwitwasinlichtingen, die zijn verzameld op grond van antiwitwasregelgeving, te worden geraadpleegd.⁶ Die inlichtingen lenen zich daar namelijk goed voor. Het onderhavige wetsvoorstel ziet evenwel niet op het voorkomen of opsporen van witwassen.⁷ Daarom is het ook niet aan de orde om een inschatting te maken van het aantal gevallen van witwassen dat met deze nieuwe wet- en regelgeving zal worden opgespoord, zoals de leden van de fractie van de VVD vragen. Ten aanzien van de term antiwitwasinlichtingen vragen de leden van de fractie van de VVD wat hiermee wordt bedoeld en of er verschillen zijn tussen de belastingdiensten in de EU-lidstaten aangaande de vraag welke inlichtingen als «antiwitwasinlichtingen» worden aangewezen of dat er een uniforme definitie geldt. Op grond van de te implementeren EU-richtlijn geldt voor alle EU-lidstaten eenzelfde definitie van het begrip antiwitwasinlichtingen. De antiwitwasinlichtingen – waar het onderhavige wetsvoorstel in navolging van die richtlijn naar verwijst – betreffen namelijk de in bepaalde artikelen van eveneens een EU-richtlijn, de zogenoemde vierde antiwitwasrichtlijn⁸, bedoelde mechanismen, procedures, documenten en (overige) inlichtingen. Concreet zijn dit inlichtingen die worden verzameld en bewaard op grond van cliëntenon-

³ Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PbEU 2014, L 359).

⁴ Door de Wet uitvoering Common Reporting Standard, het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit identificatie- en rapportagevoorschriften Common Reporting Standard en de op genoemd besluit gebaseerde Regeling aanwijzing rechtsgebieden Common Reporting Standard.

⁵ In het bij koninklijke boodschap van 19 september 2017 ingediende voorstel van wet tot wijziging van enkele Belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2018) (Kamerstukken 34 786) wordt voorgesteld dat de Belastingdienst ook (desgevraagd) toegang tot de betreffende antiwitwasinlichtingen verkrijgt ten behoeve van de controle van de CRS-gegevens die de Belastingdienst moet verstrekken aan landen buiten de EU (derde landen). Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34 786, nr. 3, blz. 26–27 en blz. 77–79.

⁶ Voor de in Nederland gevestigde financiële instellingen staat de antiwitwasregelgeving, oftewel de AML/KYC-procedures, in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. In de CRS worden de AML/KYC-procedures namelijk gedefinieerd als: de due diligence-procedures voor klanten van een rapporterende financiële instelling uit hoofde van vereisten ter bestrijding van het witwassen van geld of daarmee vergelijkbare vereisten die van toepassing zijn op de rapporterende financiële instelling.

⁷ Daarop is de antiwitwasregelgeving gericht.

⁸ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141).

derzoeksmaatregelen⁹ en gaat het om informatie over uiteindelijk belanghebbenden die wordt (bij)gehouden in een centraal register^{10, 11}

De leden van de fractie van de VVD vragen welke mogelijkheden de Belastingdienst met het onderhavige wetsvoorstel verkrijgt bovenop de al aanwezige mogelijkheden uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en over welke antiwitwasinlichtingen de Belastingdienst reeds kan beschikken. Ten aanzien van de CRS-gegevens heeft de Belastingdienst op grond van de huidige wetgeving noch controlebevoegdheden, noch toegang tot antiwitwasinlichtingen voor dat doel. De bevoegdheden die de Belastingdienst op basis van de AWR heeft, zijn van (overeenkomstige) toepassing op de artikelen 5 (inlichtingenverstrekking op verzoek), 6 (automatische inlichtingenverstrekking in door de Minister van Financiën met een andere bevoegde autoriteit overeengekomen gevallen) en 7 (spontaan verstrekken van inlichtingen) van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIB), maar niet op de automatische CRS-gegevensstroom (de artikelen 6c en 10a tot en met 10f van de WIB).

De leden van de fractie van het CDA vragen of een voorbeeld kan worden gegeven van het soort fraude dat door het onderhavige wetsvoorstel eerder of beter kan worden opgespoord. Het doel van automatische gegevensuitwisseling – waar de uitwisseling op grond van de CRS een belangrijk onderdeel van is – is het tegengaan van belastingontwijking en -ontduiking. Door het onderhavige wetsvoorstel kan de Belastingdienst erop toezien dat Nederland de juiste CRS-gegevens aan de betreffende EU-lidstaten verstrekt, zodat in die EU-lidstaten de belastingschuld van de personen die daar belastingplichtig zijn beter kan worden vastgesteld. Het voorgaande impliceert dat het kabinet naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de SP moet antwoorden dat het geen extra belastinginkomsten als gevolg van het wetsvoorstel verwacht.

De leden van de fractie van de VVD vragen waar de Belastingdienst de inlichtingen nog meer voor kan gebruiken, aangezien er wordt gesproken over toegang voor «met name» de controle van de aangeleverde CRS-gegevens. De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet een globaal beeld kan geven welke extra bevoegdheden de Belastingdienst krijgt door het onderhavige wetsvoorstel ten opzichte van de huidige wetgeving. Het onderhavige wetsvoorstel regelt toegang voor de Belastingdienst tot bepaalde antiwitwasinlichtingen ten behoeve van het uitvoeren van de bepalingen in de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen WIB en daarop gebaseerde regelgeving, voor zover die bepalingen de implementatie van de EU-richtlijn betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (Richtlijn 2011/16/EU¹²) betreffen. De automatische gegevensuitwisseling op grond van de CRS maakt deel uit van deze richtlijn en is de voornaamste reden voor het voorschrijven van de toegang tot de antiwitwasinlichtingen.¹³ Echter, de WIB ziet (in navolging van de genoemde richtlijn) ook op de uitwisseling van inlichtingen op verzoek en spontaan. Als er naar aanleiding van de uitgewisselde CRS-informatie een verzoek uit een andere EU-lidstaat komt voor het verlenen van bijstand, dan zal de Belastingdienst daarvoor, mits is voldaan aan de voorwaarden,

⁹ Opgenomen in respectievelijk artikel 13 en artikel 40 van Richtlijn (EU) 2015/849.

¹⁰ Opgenomen in de artikelen 30 en 31 van Richtlijn (EU) 2015/849.

¹¹ In Nederland zullen de betreffende artikelen, voor zover van toepassing, worden geïmplementeerd in de Wwft en in de Handelsregisterwet 2007.

¹² Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG (PbEU 2011, L 64).

¹³ Zie ook met name overwegingen 1 tot en met 3 van Richtlijn (EU) 2016/2258.

ook gebruik kunnen maken van de bevoegdheid die hij krijgt ingevolge het onderhavige wetsvoorstel.¹⁴

De leden van de fractie van de VVD vragen vervolgens welke randvoorwaarden er zijn voor toegang tot de inlichtingen en hoe wordt voorkomen dat er zogenaamde «fishing expeditions» kunnen worden verricht. De leden van de fractie van D66 vragen wat de voorwaarden inhouden voor het op verzoek of spontaan verstrekken van inlichtingen aan EU-lidstaten en waar deze zijn geformuleerd. In artikel 5 van de WIB staat wanneer de Belastingdienst op verzoek inlichtingen aan andere (EU-lid)staten kan verstrekken. Dit artikel bepaalt, kort samengevat, dat op verzoek van een staat informatie wordt gedeeld die naar verwachting van belang is voor de belastingheffing van die verzoekende staat. De gevallen voor het spontaan verstrekken van inlichtingen aan andere (EU-lid)staten staan in artikel 7 van de WIB. Ook hierbij gaat het, kort samengevat, om inlichtingen waarvan het vermoeden bestaat dat die relevant zijn voor de belastingheffing in die andere staat.

Voorts vragen de leden van de fracties van de VVD en D66 hoe het criterium «verwacht belang» wordt beoordeeld en wie dit moet aantonen. In het verlengde hiervan vragen de leden van de fracties van de VVD en D66 of het criterium niet te breed is om fishing expeditions tegen te gaan en hoe wordt voorkomen dat er (vanuit andere EU-lidstaten) fishing expeditions worden uitgevoerd. Met fishing expeditions worden situaties bedoeld waarin het verband tussen de gevraagde informatie en een concrete belastingplichtige onvoldoende aannemelijk gemaakt kan worden, ofwel waarin zonder concreet aanknopingspunt «gevist» wordt naar (een onevenredige hoeveelheid) informatie. Het doel van het criterium «verwacht belang» is enerzijds te voorzien in een zo ruim mogelijke uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied en anderzijds juist om te verduidelijken dat niet vrijelijk fishing expeditions kunnen worden verricht of om inlichtingen kan worden gevraagd die waarschijnlijk niet relevant zijn voor de belastingheffing van een bepaalde belastingplichtige.¹⁵ Met de uitwisseling moet een concreet heffingsbelang zijn gemoeid. De verzoekende (EU-lid)staat moet in een verzoek om inlichtingen onder andere aangeven om welke (groep van) belastingplichtige(n) het gaat en wat het fiscale doel is waarvoor de informatie wordt gevraagd. De Belastingdienst beoordeelt een dergelijk verzoek en kan, indien nodig, aan de verzoekende (EU-lid)staat laten weten welke tekortkomingen het verzoek vertoont en welke aanvullende informatie nodig is. Voorts kan de Belastingdienst een verzoek in een voorkomend geval afwijzen.¹⁶ Met het voorgaande wordt ook voorkomen dat er vanuit andere EU-lidstaten fishing expeditions in Nederland worden uitgevoerd; Nederland werkt daar niet aan mee.

De leden van de fractie van D66 vragen, indien het aantonen van het criterium «verwacht belang» bij de andere EU-lidstaat ligt, hoe er dan sprake kan zijn van spontaan delen van inlichtingen. Het initiatief voor het spontaan verstrekken van inlichtingen – waar derhalve ook geen verzoek aan voorafgaat – ligt bij de Belastingdienst. Als het vermoeden – bij de Belastingdienst – bestaat dat bepaalde informatie relevant is voor de belastingheffing in een andere (EU-lid)staat, kan deze spontaan worden verstrekt. Dit is bijvoorbeeld het geval als wordt vermoed dat in een

¹⁴ Zie in dit verband ook het «Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten» van de Europese Commissie, Straatsburg, 5 juli 2016, COM(2016) 452 final.

¹⁵ Zie ook overweging 9 van Richtlijn 2011/16/EU.

¹⁶ Zie artikel 14, tweede lid, van de WIB.

andere (EU-lid)staat ten onrechte heffing van belasting achterwege zou blijven als de inlichtingen niet zouden zijn verstrekt.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe lang de Belastingdienst de opgevraagde informatie in bewaring houdt. Het kabinet benadrukt dat de thans voorgestelde controlebevoegdheid voor de Belastingdienst, zoals vermeld, met name de controle van de CRS-gegevensstroom naar andere EU-lidstaten dient waardoor aldaar de belastingschuld beter kan worden vastgesteld. Het kabinet verwacht dat de Belastingdienst in de praktijk steekproefsgewijs en al dan niet ter plekke de desbetreffende dossiers bij een betreffende financiële instelling inziet. Mocht vervolgens blijken dat de financiële instelling aan de CRS-verplichtingen voldoet, dan zullen de geraadpleegde gegevens verder niet worden bewaard. Overigens geldt in algemene zin dat gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is. Voor verschillende gegevensstromen gelden daarbij andere normen. Voor zover het gaat om gegevens die worden uitgewisseld met andere belastingdiensten bijvoorbeeld, zal in dit verband worden aangesloten bij de bewaartermijnen voor bestaande, vergelijkbare gegevensstromen.¹⁷

De leden van fractie van de VVD vragen in hoeverre overleg plaats heeft gevonden met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) over het wetsvoorstel en de implementatie daarvan bij de Belastingdienst. De AP wordt om advies gevraagd over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.¹⁸ Het onderhavige wetsvoorstel heeft niet geheel en ook niet voor een belangrijk deel betrekking op de verwerking van persoonsgegevens, waardoor geen overleg met de AP nodig was en dat overleg ook niet heeft plaatsgevonden. Bij het onderhavige wetsvoorstel gaat het primair om toegang tot antiwitwasinlichtingen die reeds zijn verzameld op grond van antiwitwasregelgeving, ter controle en uitwisseling van informatie die (in beginsel) al door de Belastingdienst wordt verzameld in het kader van de CRS-regelgeving.¹⁹

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er over het onderhavige wetsvoorstel geen consultatie heeft plaatsgevonden. Bij situaties waarin consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van een wetsvoorstel, zoals een wetsvoorstel waarmee een richtlijn (zuiver) wordt geïmplementeerd, zonder beleidsvrijheid, bestaat de mogelijkheid om af te zien van consultatie.²⁰ Dit geldt ook voor het onderhavige wetsvoorstel. Ook vragen de leden van de fractie van de VVD met welke organisaties er (wel) overleg heeft plaatsgevonden over het wetsvoorstel en wat daaruit is gekomen. Zoals vermeld, ziet de richtlijn die met het onderhavige wetsvoorstel wordt geïmplementeerd enkel op de toegang tot bepaalde antiwitwasinlichtingen voor belastingautoriteiten in het kader van de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen. De implementatie van de richtlijn is in Nederland dan ook

¹⁷ Zie ook Kamerstukken II, 2014/15, 34 276, nr. 3, blz. 17.

¹⁸ Op grond van artikel 51, tweede lid, van de Wbp.

¹⁹ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in de memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Common Reporting Standard reeds uitgebreid is ingegaan op de gegevensbescherming. Het wetsvoorstel Wet uitvoering Common Reporting Standard en de daarbij horende memorie van toelichting, alsmede de voor dat wetsvoorstel uitgevoerde Privacy Impact Assessment (PIA), zijn destijds aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), zijnde de AP, voorgelegd. Het CBP heeft het wetsvoorstel toen als volgt beoordeeld: «Bij bestudering van het wetsvoorstel tot wijziging van de WIB en de concept toelichting is niet gebleken dat met het wetsvoorstel de Wbp niet wordt nageleefd. Het wetsvoorstel geeft dan ook geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.» Zie hiervoor ook Kamerstukken II 2014/15, 34 276, nr. 3, blz. 19.

²⁰ Zie ook het Draaiboek voor de regelgeving, nr. 9a (Internetconsultatie). De afweging om (internet)consultatie in te zetten, moet een departement zelf maken.

met name voor de Belastingdienst relevant.²¹ Daarom is veelvuldig overleg gevoerd met de Belastingdienst en is het wetsvoorstel op uitvoerbaarheid beoordeeld met de Uitvoeringstoets nieuwe stijl.²² Op grond van de voorgestelde wettekst krijgt de Belastingdienst desgevraagd binnen een door hem te stellen termijn en op een door hem te bepalen wijze toegang tot de antiwitwasinlichtingen.²³ Bij de keuze voor de wijze waarop de toegang dient te worden verleend, wordt vanzelfsprekend de redelijkheid in acht genomen en gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betekent dat in de praktijk in goed overleg met de betreffende financiële instellingen zal worden bekeken hoe de toegang het beste kan worden verleend.²⁴

De leden van de fractie van de VVD merken op dat de richtlijn in 2016 is vastgesteld en per 1 januari 2018 in werking moet treden en vragen waarom het wetsvoorstel pas zo laat is ingediend. De richtlijn is op 6 december 2016 vastgesteld. Het wetsvoorstel is op 4 september 2017 ter overweging aan uw Kamer aangeboden.²⁵ In de maanden voorafgaand aan deze indiening zijn de diverse procedures en voorschriften gevolgd met betrekking tot de totstandkoming van een wetsvoorstel, waaronder de departementale voorbereiding van het wetsvoorstel²⁶, toetsing²⁷, behandeling door de ministerraad (inclusief onderraad en ambtelijk voorportaal), advisering door de Afdeling Advisering van de Raad van State en de voorbereiding en indiening van het nader rapport.²⁸

De leden van de fractie van het CDA verzoeken het kabinet globaal aan te geven of, en zo ja tot welke extra administratieverplichtingen voor bedrijven dit wetsvoorstel leidt. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is vermeld²⁹, leiden de voorgestelde maatregelen tot een lichte, zij het verwaarloosbare toename van de regeldruk voor de betrokken instellingen. Hierbij is van belang dat het enkel gaat om het in voorkomende gevallen toegang geven tot antiwitwasinlichtingen en niet om aanvullende bepalingen voor het verzamelen en bewerken van relevante inlichtingen.

Het kabinet geeft de leden van de fractie van het CDA desgevraagd graag een laatste stand van zaken over de stappen die zijn gezet op het gebied van de automatische gegevensuitwisseling. Nederland wisselt al geruime tijd automatisch gegevens uit, zowel met andere EU-lidstaten als met landen buiten de EU. Het meest recent zijn aan deze stromen toegevoegd met ingang van april 2016 de uitwisseling van gegevens over rulings aan landen buiten de EU, eind september 2017 de uitwisseling van gegevens over rulings die in de eerste helft van 2017 tot stand gekomen, gewijzigd of hernieuwd zijn binnen de EU en eveneens eind september 2017 de uitwisseling van financiële gegevens onder de CRS tussen de

²¹ Zie in dit verband ook het «Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten» van de Europese Commissie, Straatsburg, 5 juli 2016, COM(2016) 452 final.

²² De Belastingdienst acht het onderhavige wetsvoorstel uitvoerbaar. Voorts wordt het met het onderhavige wetsvoorstel samenhangende risico op procesverstoringen als klein beoordeeld. Zie ook Kamerstukken II 2016/17, 34 771, nr. 3, blz. 8.

²³ In de wettekst wordt de Minister van Financiën genoemd. De bedoelde bevoegdheid zal worden gemandateerd aan de Belastingdienst.

²⁴ Zie verder Kamerstukken II 2016/17, 34 771, nr. 3, blz. 10.

²⁵ Zie ook Kamerstukken II 2016/17, 34 771, nr. 1.

²⁶ Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).

²⁷ De sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid (JZW) van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie toetst wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit (Ar 254, wetgevingstoets).

²⁸ Zie hiervoor het Draaiboek voor de regelgeving, Wetten (nr. 4–14).

²⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 771, nr. 3, blz. 9.

zogenoemde 2017-landen (die zowel binnen als buiten de EU gelegen zijn). Voor het einde van dit jaar worden nog toegevoegd de uitwisseling van gegevens over bepaalde «oude» rulings binnen de EU en medio 2018 vindt voor de eerste maal de uitwisseling van onder de country-by-country-reporting opgemaakte landenrapporten plaats. De leden van de fractie van het CDA vragen verder specifiek hoeveel inlichtingen automatisch zijn ontvangen van en gedeeld met Duitsland. In 2015 zijn in totaal in het kader van de zogenoemde Europese Spaarrenterichtlijn³⁰ en de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen ruim 270.000 inlichtingen verstrekt aan en ruim 160.000 inlichtingen ontvangen van Duitsland. In 2016 bedroegen deze cijfers respectievelijk ruim 214.000 en ruim 196.000 inlichtingen.

2. Europese regelgeving

2.1. Richtlijn 2011/16/EU – administratieve samenwerking op het gebied van belastingen

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet de lijst, zoals genoemd in de memorie van toelichting, uitputtend acht als het gaat om inkomens- en vermogenscategorieën en of het kabinet deze opsomming kan bekijken en voor zover mogelijk kan uitbreiden met nieuwe financiële producten. Omdat in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel alleen een opsomming is gegeven van vijf specifieke inkomsten- en vermogenscategorieën, wordt in de beantwoording van deze vraag ervan uitgegaan dat daarop wordt gedoeld. Die lijst van inkomsten- en vermogenscategorieën is opgenomen in de oorspronkelijke tekst van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen. Nadien is deze richtlijn meerdere keren gewijzigd, waardoor onder andere op automatische basis financiële rekeninggegevens tussen de EU-lidstaten op grond van de CRS worden uitgewisseld.³¹ Het begrip financiële rekening in de CRS is een breed begrip.³² In dit verband wordt tot slot opgemerkt dat uitbreiding van genoemde richtlijn met nieuwe financiële producten een EU-aangelegenheid is.

2.2. Richtlijn 2014/107/EU – CRS

De vraag van de leden van de fractie van D66 of de gegevens en inlichtingen die onder de CRS-richtlijn³³ worden uitgewisseld overal binnen de EU op de juiste bescherming kunnen rekenen, wordt bevestigend beantwoord. In de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen is geregeld dat de inlichtingen die worden uitgewisseld onder een adequaat beschermingsniveau vallen. Inlichtingen die de EU-lidstaten elkaar verstrekken, vallen onder de geheimhoudingsplicht.³⁴ Nederland verstrekt op grond van artikel 16 van de WIB ook geen inlichtingen indien de geheimhouding in de andere (EU-lid)staat niet is gewaarborgd. Daarnaast genieten de ontvangen inlichtingen in de EU-lidstaten tevens de bescherming waarin het nationale recht van de ontvangende lidstaat met betrekking tot soortgelijke inlichtingen voorziet.³⁵

³⁰ Richtlijn 2003/48/EG van de Raad van 3 juni 2003 betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling (PbEG 2003, L 157).

³¹ Zie verder Kamerstukken II 2016/17, 34 771, nr. 3, blz. 3.

³² Zie Kamerstukken II 2014/15, 34 276, nr. 3, blz. 4.

³³ Zie voetnoot 3.

³⁴ Dit is vastgelegd in artikel 16, eerste lid, van Richtlijn 2011/16/EU en zie artikel 16 en 28 van de WIB.

³⁵ Zie ook artikel 16, eerste lid, van Richtlijn 2011/16/EU.

Verder is van belang dat de uitwisseling, voor zover deze plaatsvindt met andere EU-lidstaten, valt onder de waarborgen van de zogenoemde privacyrichtlijn³⁶. De leden van de fractie van D66 vragen of deze privacyrichtlijn door de verschillende EU-lidstaten, zoals in Nederland geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), op eenzelfde beschermende en uitgebreide wijze in alle EU-lidstaten is uitgewerkt. Met de privacyrichtlijn is voor EU-lidstaten de bescherming van persoonsgegevens geharmoniseerd. Bij de omzetting van de privacyrichtlijn is een bepaalde keuzeruimte aan de nationale wetgever gelaten, waardoor de bescherming van persoonsgegevens in de EU-lidstaten gefragmenteerd is vormgegeven. In het licht van een verdergaande Europese harmonisatie is daarom ter vervanging van de privacyrichtlijn de zogenoemde Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) (Verordening (EU) 2016/679³⁷) aangenomen. Deze verordening is van toepassing met ingang van 25 mei 2018. Een verordening is rechtstreeks toepasselijk in de EU-lidstaten, waardoor een coherente en homogene toepassing van de regels inzake bescherming van persoonsgegevens is gewaarborgd.³⁸

2.3. Richtlijn (EU) 2015/849 – vierde antiwitwasrichtlijn

De definitie van uiteindelijk belanghebbende(n) (uiteindelijk begunstigde(n))³⁹ in de vierde antiwitwasrichtlijn komt inhoudelijk (voor het overgrote deel) overeen met het begrip uiteindelijk belanghebbende(n) in de CRS, zo lezen de leden van de fractie van D66.⁴⁰ Deze leden vragen of het kabinet kan toelichten waar deze definities van elkaar afwijken. Onder uiteindelijk belanghebbenden worden volgens de CRS verstaan de natuurlijke personen die zeggenschap uitoefenen over een entiteit.⁴¹ In het geval van trusts worden hieronder volgens de CRS verstaan: de insteller(s) van een trust, de trustees, de eventuele protector(en), de begunstigde(n) of categorie(ën) begunstigten en eventuele andere natuurlijke personen die de uiteindelijke feitelijke zeggenschap uitoefenen over de trust. In het geval van andere juridische overeenkomsten dan een trust worden hieronder volgens de CRS verstaan: personen in dezelfde of een vergelijkbare positie. Hierbij is aangegeven dat het begrip moet worden uitgelegd op een wijze die verenigbaar is met de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF)⁴².

De definitie in artikel 3, zesde lid, van de vierde antiwitwasrichtlijn omschrijft een uiteindelijk belanghebbende kort gezegd als elke natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of uiteindelijke zeggenschap heeft over een cliënt, dan wel als de natuurlijke persoon voor wiens rekening een transactie of activiteit wordt verricht. Daarnaast wordt in de onderdelen a tot en met c van artikel 3, zesde lid, van de vierde antiwitwasrichtlijn bepaald welke categorieën personen ten minste als uiteindelijk belanghebbenden kwalificeren in geval van bepaalde vennoot-

³⁶ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad 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 (PbEG 1995, L 281).

³⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

³⁸ Zie ook overwegingen 9 en 10 van Verordening (EU) 2016/679.

³⁹ Uiteindelijk belanghebbenden worden ook wel «ultimate beneficial owners» (UBO's) genoemd en in de vierde antiwitwasrichtlijn worden zij uiteindelijk begunstigten genoemd. In Nederland wordt het begrip uiteindelijk belanghebbende gebruikt.

⁴⁰ Zie verder Kamerstukken II 2016/17, 34 771, nr. 3, blz. 4–5 en blz. 9–11.

⁴¹ Zie bijlage I, sectie VIII, onderdeel D, onder 5, van Richtlijn 2011/16/EU.

⁴² International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (The FATF Recommendations), February 2012.

schapsrechtelijke entiteiten en trusts⁴³. De definitie uit deze richtlijn is gedetailleerder dan de definitie voor de CRS. Bovendien zijn de hiervoor bedoelde (niet-limitatieve) onderdelen a tot en met c van die richtlijn niet opgenomen in de CRS. Materieel sluiten de definities evenwel bij elkaar aan, omdat, zoals vermeld, beide definities nauw aansluiten bij, respectievelijk uitgelegd moeten worden volgens, de genoemde FATF-aanbevelingen.

In dit verband vragen de leden van de fractie van D66 voorts of op grond van de vierde antiwitwasrichtlijn meer informatie over de uiteindelijk belanghebbende wordt verzameld en bewaard en of dit betekent dat er van meerdere mogelijke uiteindelijk belanghebbenden informatie wordt verzameld en bewaard. Op grond van de vierde antiwitwasrichtlijn wordt inderdaad meer informatie over uiteindelijk belanghebbenden verzameld en bewaard ten opzichte van de informatie die nodig is voor de CRS. Voor de CRS worden de antiwitwasinlichtingen wat betreft uiteindelijk belanghebbenden namelijk, kort gezegd, alleen geraadpleegd om te bepalen wie de uiteindelijk belanghebbenden van bepaalde entiteiten zijn en waar zij belastingplichtig zijn. De vierde antiwitwasrichtlijn schrijft voor dat zogenoemde meldingsplichtige entiteiten, waaronder financiële instellingen, cliëntenonderzoek moeten verrichten en in dat kader informatie moeten verzamelen over hun cliënten, diens uiteindelijk belanghebbenden en de achtergrond en het doel van een beoogde zakelijke relatie of transactie. Dit maakt deel uit van de eerdergenoemde cliëntenonderzoeksmatregelen. Een onderdeel van het cliëntenonderzoek is het identificeren van de uiteindelijk belanghebbende(n) van een cliënt. Een cliënt kan meer dan één uiteindelijk belanghebbende hebben: al deze uiteindelijk belanghebbenden dienen te worden geïdentificeerd. In dat geval wordt dus van meerdere uiteindelijk belanghebbenden informatie verzameld en bewaard. De in het kader van het cliëntenonderzoek verzamelde informatie – waaronder dus de informatie over de uiteindelijk belanghebbende(n) – moet gedurende een periode van vijf jaar worden bewaard.

De leden van de fractie van de SP vragen wat het kabinet vindt van hun suggestie om iedereen die geld in het buitenland stalt aan een onderzoek te onderwerpen. Allereerst wordt opgemerkt dat het stalten van geld in het buitenland is geoorloofd en bijvoorbeeld binnen de EU wordt gegarandeerd door het vrije verkeer van goederen en kapitaal. Het wordt pas problematisch als dit geld niet in de Nederlandse aangifte wordt aangegeven of indien het buitenland wordt gebruikt om voor de Nederlandse belastingheffing relevante informatie te verhullen. Die gevallen kenmerken zich doordat de Belastingdienst niet op de hoogte is van het geld of de informatie en dus ook geen onderzoek kan instellen. Juist in het wegwerken van deze achterstand in informatie voorziet de internationale gegevensuitwisseling in het algemeen en de automatische en spontane internationale gegevensuitwisseling in het bijzonder. De uit het buitenland ontvangen informatie kan vervolgens aanleiding geven tot nader onderzoek.

Ook vragen de leden van de fractie van de SP of het kabinet in het beleid wil opnemen dat degene die geld of vermogen in het buitenland stalt onomstotelijk moet bewijzen dat het motief om dit te doen niet strafbaar is. Nog los van de vraag of een dergelijke zogenoemde omkering van de bewijslast op beleidsniveau kan worden geregeld en hoe deze zich verhoudt tot het binnen de EU gegarandeerde vrije verkeer van goederen en kapitaal, is ook hier van belang dat het stalten van geld in het buitenland is geoorloofd. Indien de Belastingdienst echter aannemelijk

⁴³ Zie artikel 3, zesde lid, van Richtlijn (EU) 2015/849.

maakt dat dit in het buitenland gestalde geld ten onrechte niet in de aangifte is opgenomen, dan is het aan de belastingplichtige om te doen blijken dat de ter zake opgelegde belastingaanslag onjuist is. Deze omkering (en verzwaring) van de bewijslast is wettelijk vastgelegd in de artikelen 25, derde lid, en 27e van de AWR.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de SP of het kabinet vooruit kan lopen op een register voor uiteindelijk belanghebbenden en kan aangeven hoe dit register witwaspraktijken, belastingontduiking en -ontwijking zal bestrijden. Nederland is, zoals aangegeven, op grond van de vierde antiwitwasrichtlijn verplicht een register van uiteindelijk belanghebbenden te houden.⁴⁴ In Nederland zal dit register inzichtelijk maken wie de uiteindelijk belanghebbenden zijn van ondernemingen en van rechtspersonen die binnen Nederland zijn opgericht. Bekend is dat personen die betrokken zijn bij witwassen vaak gebruikmaken van juridische structuren om buiten het zicht van onder meer de autoriteiten te blijven en ongestoord van wederrechtelijk verkregen vermogen te kunnen genieten. Het is dan ook van groot maatschappelijk belang dat daders van witwassen hun identiteit niet verborgen kunnen houden achter verhuulende juridische structuren. Het register zal naar verwachting een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van meer transparantie over uiteindelijk belanghebbenden van ondernemingen en rechtspersonen. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor witwassen en alle daarmee verband houdende basisdelicten zoals corruptie, fiscale misdrijven en fraude en het financieren van terrorisme. Het vergroten van transparantie vormt ook een belangrijk onderdeel in de aanpak van belastingontwijking.

De Europese en Nederlandse wet- en regelgeving ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme is gebaseerd op de reeds vermelde FATF-aanbevelingen. In Nederland is per 1 januari 2013 een wetswijziging ingevoerd waarmee de in 2012 herziene aanbevelingen van de FATF in de Wwft zijn geïmplementeerd.⁴⁵ Ook de vierde antiwitwasrichtlijn heeft tot doel het wet- en regelgevend kader van de EU-lidstaten verder in lijn te brengen met de aanbevelingen van de FATF.⁴⁶ De implementatie van deze richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving vormt derhalve een aanvulling op de wijzigingen die in 2013 reeds zijn ingevoerd. Dit in reactie op de vraag van de leden van de fractie van de SP, welke FATF-aanbevelingen in Nederland al in de praktijk zijn. Tevens vragen de leden van de fractie van de SP welke aanbevelingen (nog) niet of niet geheel worden nageleefd. Nederland is voor het laatst in 2011 geëvalueerd door de FATF. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld⁴⁷, is Nederland in 2014 uit de zogenoemde follow-up procedure gekomen. Daarmee heeft de FATF bevestigd dat Nederland (ruim) voldoet aan de toen geldende aanbevelingen. In 2021 zal Nederland opnieuw worden geëvalueerd door de FATF op basis van de op dat moment geldende FATF-aanbevelingen. Sinds 2014 zijn enkele van de aanbevelingen herzien. Kort gezegd, is in de thans geldende aanbevelingen opgenomen dat na de modernisering van wetgeving en beleid nu prioriteit moet worden gegeven aan risicoanalyse en effectiviteit.⁴⁸ Om hieraan te voldoen zijn, zoals eerder aan uw Kamer bericht⁴⁹, sinds 2013 verschillende initiatieven genomen om het inzicht in de risico's op witwassen alsmede de effectiviteit van de resultaten van het voorkomen

⁴⁴ Opgenomen in de artikelen 30 en 31 van Richtlijn (EU) 2015/849.

⁴⁵ Zie onder meer Kamerstukken II 2011/12, 33 238, nr. 3.

⁴⁶ Zie overweging 4 van Richtlijn (EU) 2015/849.

⁴⁷ Niet-dossierstuk 2014D31177.

⁴⁸ Zie met name aanbeveling 1.

⁴⁹ Kamerstuk Aanhangsel van de Handelingen nr. 1951 en Kamerstukken II 2014/15, 31 477, nr. 8.

daarvan te vergroten. Zo is in oktober 2015 een eerste beleidsmonitor witwassen opgeleverd met betrekking tot de resultaten over de periode 2010–2013. Uw Kamer heeft deze monitor ontvangen, alsmede de beleidsreactie daarop.⁵⁰ Daarnaast zal dit jaar een eerste nationale risicoanalyse witwassen worden opgeleverd. Een tweede nationale risicoanalyse zal daarop volgen. Ook wordt momenteel een tweede beleidsmonitor uitgevoerd met betrekking tot de periode 2013–2016, die naar verwachting begin 2018 zal worden afgerond. Een derde beleidsmonitor zal daarop volgen. Uw Kamer zal over al deze rapporten en de opvolging ervan worden geïnformeerd. Tevens is dit jaar het nationale dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017–2021 uitgebracht, die uw Kamer reeds heeft ontvangen, waar ook het onderwerp witwassen aan de orde komt.⁵¹

Meer specifiek vragen de leden van de fractie van de SP of het kabinet kan aangeven welke aanbevelingen de FATF doet ten aanzien van trusts. De aanbevelingen van FATF strekken zich op onderdelen uit tot trusts en soortgelijke juridische constructies. Het betreft de aanbevelingen inzake het cliëntenonderzoek en de aanbevelingen met betrekking tot transparantie van informatie over uiteindelijk belanghebbenden.⁵² Zo volgt uit de FATF-aanbevelingen dat financiële ondernemingen en andere aangewezen beroepsgroepen, die te maken krijgen met een cliënt die namens een trust optreedt (doorgaans de trustee), zich in het cliëntenonderzoek zowel moeten richten op de trustee als op de trust. In dat kader dient onder meer informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van een trust te worden verzameld, zoals bijvoorbeeld de begunstigten van een trust. Deze uit de FATF-aanbevelingen voortvloeiende verplichting geldt ook in Nederland, op grond van artikel 3 van de Wwft.

De leden van de fractie van de SP vragen vervolgens welke stappen het kabinet zet om de capaciteit van toezichthoudende en opsporingsinstanties te vergroten en de kennis over onder andere offshore constructies uit te breiden. De Belastingdienst is actief bezig met het opleiden van medewerkers zodat zij de signalen die voortkomen uit de internationale inlichtingenuitwisseling kunnen herkennen en behandelen. Dit gebeurt binnen het programma «Vermogen in het Buitenland» waarbij ook de verschillende onderdelen van de Belastingdienst betrokken zijn. Op deze wijze wordt tevens geborgd, de leden van de fractie van de SP vragen daarnaar, dat de Belastingdienst voldoende uitgerust is en blijft om alle informatie waar hij toegang toe heeft ook te benutten. Bij het genoemde programma is ook de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) actief betrokken. Indien daartoe aanleiding is, worden signalen opgewerkt die uiteindelijk kunnen leiden tot strafrechtelijke onderzoeken. Daarnaast wordt er binnen de FIOD bij voortduring aandacht besteed aan het uitbreiden van de kennis over bijvoorbeeld offshore constructies, onder andere door binnen het zogenoemde Anti Money Laundering Center op dit vlak ervaringen te delen met de ketenpartners zoals de Belastingdienst en in internationaal verband met zusterdiensten.

3. Implementatie in nationale wetgeving

De leden van de fractie van D66 vragen wie erop toeziet dat de Belastingdienst de toegang tot de antiwitwasinlichtingen slechts ten behoeve van het in het voorgestelde artikel 10g van de WIB geschetste doel gebruikt. Daarnaast vragen deze leden hoe het kabinet voorkomt dat de Belastingdienst te allen tijde volledige toegang gebruikt in plaats van toegang tot

⁵⁰ Kamerstukken II 2015/16, 31 477, nr. 11.

⁵¹ Kamerstukken II 2014/15, 29 911, nr. 117.

⁵² Zie met name aanbevelingen 10, 22, 23, 24 en 25 van de genoemde FATF-aanbevelingen.

enkel de gegevens die nodig zijn. Allereerst wordt opgemerkt dat de Belastingdienst bij het raadplegen van informatie binnen de wettelijke kaders handelt en slechts gegevens verwerkt ten behoeve van de hierbij behorende doeleinden (doelbinding). Ten behoeve van de nationale belastingheffing heeft de Belastingdienst ruime informatiebevoegdheden.⁵³ Verder wordt in het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2018, in aanvulling op het onderhavige wetsvoorstel, tevens voorzien in toegang voor de Belastingdienst tot de antiwitwasinlichtingen ten behoeve van de controle van CRS-gegevens die aan derde landen moeten worden verstrekt.⁵⁴ In de praktijk is dan ook goed denkbaar dat de Belastingdienst zich bij de controle bij een bepaalde financiële instelling op meer doelen tegelijk richt met gebruikmaking van de diverse wettelijke bevoegdheden.

4. Gegevensbescherming

Ten aanzien van gegevensbescherming stellen de leden van de fractie van D66 een aantal vragen, allereerst over het op verzoek of spontaan delen van inlichtingen aan andere EU-lidstaten en de toepassing van het criterium «verwacht belang» hierbij. Ook vragen de leden van de fractie van D66 of er criteria zijn geformuleerd om te bepalen of het «verwacht belang» is te rechtvaardigen. Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar de eerdere beantwoording.

5. Artikelsgewijze toelichting

Wat betreft de artikelsgewijze toelichting, vragen de leden van de fractie van D66 of het toevoegen van een definitie van Richtlijn (EU) 2015/849, de vierde antiwitwasrichtlijn, aan artikel 2, eerste lid, van de WIB tot gevolg heeft dat als een wijziging van die richtlijn plaatsvindt, de WIB ook direct wordt gewijzigd. Het kabinet stelt voor om aan de definities van artikel 2, eerste lid, van de WIB een definitie van de genoemde richtlijn toe te voegen, omdat naar deze richtlijn wordt verwezen in het voorgestelde artikel 10g van de WIB. Aan het huidige artikel 2, tweede lid, van de WIB wordt op grond van het wetsvoorstel ook een verwijzing naar die richtlijn toegevoegd om te bewerkstelligen dat ook mogelijke (latere) wijzigingen van die richtlijn voor de toepassing van de WIB gaan gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven, zonder dat de definitie in de WIB hoeft te worden aangepast.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van D66 of de specifieke groep meldingsplichtige entiteiten, waarbij bepaalde antiwitwasinlichtingen zich bevinden, ook advocaten en notarissen bevat en hoe het voorgestelde artikel 10g van de WIB zich tot de geheimhouding voor deze beroepen en tot het verschoningsrecht verhoudt. Onder antiwitwasinlichtingen waartoe de Belastingdienst (desgevraagd) toegang krijgt, vallen, zoals vermeld, inlichtingen die worden verzameld en bewaard op grond van de cliënten-onderzoeksmaatregelen door meldingsplichtige entiteiten. Notarissen en advocaten kunnen meldingsplichtige entiteiten zijn volgens de vierde antiwitwasrichtlijn, wanneer zij bepaalde werkzaamheden verrichten. Echter, de geheimhouding voor advocaten en notarissen en hun verschoningsrecht komen niet in het geding door het onderhavige wetsvoorstel (meer specifiek: door artikel 10g van de WIB). Op grond van artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van de WIB hoeft de Belastingdienst namelijk geen inlichtingen te verstrekken (en daaraan voorafgaand een onderzoek in te stellen) indien die inlichtingen in Nederland krachtens wettelijke

⁵³ De informatiebevoegdheden van de Belastingdienst zijn opgenomen in o.a. de artikelen 47 en 53 van de AWR.

⁵⁴ Zie ook voetnoot 5.

bepalingen of op grond van de administratieve praktijk niet zouden kunnen worden verkregen. Deze begrenzing kan voortvloeien uit wettelijke bepalingen zoals het formele verschoningsrecht van advocaten en notarissen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes