

Vergaderjaar 2017–2018

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 181

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2017

Vandaag heeft de OESO de uitkomsten van een *peer review* over de uitwisseling van informatie over rulings gepresenteerd. Gezien de grote interesse van uw Kamer in dit onderwerp stuur ik u graag de uitkomsten van deze *peer review* toe¹. Nederland komt door de bank genomen goed uit de *peer review*. Nederland krijgt ook enkele aanbevelingen die worden opgevolgd. Deze aanbevelingen liggen in lijn met aanbevelingen die andere onderzochte landen hebben gekregen.

Op 5 oktober 2015 zijn de definitieve actierapporten van het project Addressing Base Erosion & Profit Shifting (hierna: «BEPS-rapport») gepubliceerd. De BEPS-rapporten presenteren oplossingen om internationale belastingontwijking tegen te gaan op een indrukwekkend aantal terreinen. In de brief van 5 oktober 2015 heeft het vorige kabinet aangegeven de uitkomsten te omarmen en daaraan gevolg te geven.² Het huidige kabinet blijft zich inzetten om internationale belastingontwijking in internationaal gecoördineerd verband te adresseren en werkt daar actief aan mee in OESO en EU-verband.

Een deel van de BEPS-uitkomsten bestaat uit minimum standaarden. Alle landen die deelnemen aan het BEPS-project hebben zich gecommitteerd om deze minimumstandaard te implementeren en zijn onderworpen aan een *peer review* proces van de OESO.³ Daarmee wordt nagegaan of deelnemende landen daadwerkelijk hun commitments nakomen waardoor er een gelijk speelveld blijft bestaan tussen de deelnemende landen. Het bijgevoegde rapport betreft één van deze minimumstandaarden, de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 25 087, nr 112

³ Zie bijvoorbeeld de eerdere peer reviews over het verbeteren van geschilbeslechting (Actie 14, zie <http://www.oecd.org/ctp/beps/oecd-releases-first-peer-reviews-on-implementation-of-beps-minimum-standards-on-improving-tax-dispute-resolution-mechanisms.htm>) en de peer review over preferentiële regimes zoals de innovatiebox (Actie 5, <http://www.oecd.org/ctp/beps/governments-rapidly-dismantling-harmful-tax-incentives-worldwide-beps-project-driving-major-changes-to-international-tax-rules.htm>)

verplicht spontane uitwisseling van informatie over rulings in OESO-verband (actiepunt 5). Het *peer review* proces over de implementatie van deze minimumstandaard is uitgevoerd binnen het Forum on Harmful Tax Practices van de OESO.⁴ Het rapport ziet alleen op de uitwisseling van informatie over rulings in OESO-verband en niet op de uitwisseling van informatie in EU-verband.⁵

Minimum standaard over spontane uitwisseling van informatie over rulings

In het rapport over actiepunt 5 wordt de minimumstandaard over de spontane uitwisseling van informatie over rulings uiteengezet.⁶ Hierin worden specifieke categorieën van rulings geïdentificeerd waarvoor de verplichting om informatie uit te wisselen geldt. De verplichting om informatie uit te wisselen geldt als een land een ruling heeft afgegeven binnen een bepaalde tijdsperiode. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen «bestaande rulings» en «nieuwe rulings». Hiervoor bestaan verschillende deadlines, zoals beschreven in de onderstaande tabel. In de brief van 11 januari 2017 heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat Nederland de deadline voor «bestaande rulings» niet kon halen maar dat Nederland wel vastberaden is om informatie uit te wisselen over alle rulings waarvoor de verplichting bestaat om deze uit te wisselen.⁷ Om dit doel te bereiken is de ingezette capaciteit voor de uitwisseling van informatie stevig opgeschaald in 2017 en zijn de landen die deelnemen aan het FHTP op de hoogte gebracht. Nederland heeft hierbij het commitment uitgesproken om informatie over alle «bestaande rulings» uiterlijk op 31 december 2017 uit te wisselen. Nederland gaat voldoen aan dit commitment.

	«Bestaande ruling»	«Nieuwe ruling»
Afgegeven	Afgegeven tussen 1 januari 2010 en 1 april 2016 (en geldig op of na 1 januari 2014)	Afgegeven na 1 april 2016
Deadline voor uitwisseling	31 december 2016.	Binnen 3 maanden na ontvangst door bevoegde autoriteit ¹

¹ In Nederland is dat de Central Liaison Office van de Belastingdienst.

Reikwijdte van de peer review

De minimum standaard voor informatie-uitwisseling over rulings is vertaald in zogenaamde *Terms of Reference*. Deze *Terms of Reference* zijn opgesteld om praktische richtsnoeren op te stellen voor de *peer review* en zijn in februari 2017 door de OESO gepubliceerd.⁸ De *Terms of Reference* zijn opgedeeld in vier elementen:

A. Het verzamelen van informatie over «bestaande» en «nieuwe» rulings.

⁴ <http://www.oecd.org/tax/harmful-tax-practices-peer-review-reports-on-the-exchange-of-information-on-tax-rulings-9789264285675-en.htm>

⁵ Recent hebben de leden Nijboer (21 november 2017) en Leijten (23 november) Vragen gesteld over informatie-uitwisseling over rulings in EU verband. Deze zullen separaat worden beantwoord. Dit peer review rapport ziet alleen op informatie-uitwisseling in OESO-verband.

⁶ <http://www.oecd.org/tax/countering-harmful-tax-practices-more-effectively-taking-into-account-transparency-and-substance-action-5-2015-final-report-9789264241190-en.htm>

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 326.

⁸ <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-5-harmful-tax-practices-peer-review-transparency-framework.pdf>

- B. Juiste en tijdige uitwisseling van informatie over rulings met andere landen.
- C. De vertrouwelijke behandeling van de ontvangen informatie over rulings.
- D. Statistische gegevens over de uitwisseling.

Het vandaag gepubliceerde rapport is de eerste jaarlijkse peer review van de uitwisseling van informatie over rulings en heeft betrekking op het jaar 2016. De peer review is gebaseerd op informatie ontvangen van het onderzochte land zelf, *peer input* van landen die informatie van het onderzochte land hebben ontvangen en input van leden van het Forum on Harmful Tax Practices. In totaal zijn er 44 landen beoordeeld: alle OESO en G20 landen en de landen die momenteel de procedure doorlopen om lid te worden van de OESO. Het peer review proces wordt jaarlijks herhaald tot en met 2020. Daarbij wordt beoordeeld of landen aanbevelingen uit eerdere peer reviews hebben opgevolgd.

Uitkomsten van de peer review over het jaar 2016

Op 31 december 2016 waren er in totaal, bij alle landen, naar schatting 10.000 rulings in beeld waarover in OESO-verband informatie moet worden uitgewisseld. Dit betreffen zowel «bestaande rulings» als «nieuwe rulings». In totaal was er op 31 december 2016 over 6.500 rulings informatie uitgewisseld.

Het peer review rapport geeft aan dat alle 44 onderzochte landen stappen hebben ondernomen om de noodzakelijke wet- en regelgeving voor de uitwisseling van informatie in te voeren. Eind 2016 was deze regelgeving nog niet bij alle 44 landen op orde.⁹ In totaal zijn er 50 aanbevelingen gegeven aan de 44 landen. Het gros van de aanbevelingen ziet op het wegnemen van de vertraging van de uitwisseling van informatie. Meer dan de helft van de landen hebben de gestelde deadline van 31 december 2016 voor het uitwisselen van informatie over bestaande rulings niet gehaald. De OESO merkt op dat de vertraging in de uitwisseling een gevolg is van de transitieperiode waarbij er eenmalig voor een groep «bestaande rulings» informatie moest worden uitgewisseld. De OESO geeft aan dat een groot deel van de vertraging ziet op het eerste jaar van de implementatie en de verwachting is dat de vertraging na deze transitie periode zal worden ingelopen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal rulings waarover informatie moet worden uitgewisseld in het jaar 2016.

	Alle 44 landen	Nederland	
Soort rulings	«bestaand en nieuw» afgegeven tussen 1/1/2010 en 31/12/2016	«bestaande rulings» afgegeven tussen 1/1/2010 en 1/4/2016	«nieuwe rulings» afgegeven tussen 1/4/2016 en 31/12/2016
Rulings in beeld per 31/12/16 (schatting uit 2016)	10.000	2.000	meer dan 180
Uitgewisseld per 31/12/16 (of latere deadline voor «nieuwe rulings») ¹	6.500	1.242	361

⁹ Nederland hoefde geen wijziging hoefde aan te brengen in de bestaande wet- en regelgeving om spontane uitwisseling van informatie juridisch mogelijk te maken. Voor de automatische uitwisseling van informatie over rulings in EU-verband was dit wel noodzakelijk.

	Alle 44 landen	Nederland	
Soort rulings	«bestaand en nieuw» afgegeven tussen 1/1/2010 en 31/12/2016	«bestaande rulings» afgegeven tussen 1/1/2010 en 1/4/2016	«nieuwe rulings» afgegeven tussen 1/4/2016 en 31/12/2016
Uitgewisseld per 31/10/2017	n/a	2.044 ²	361

¹ Bijvoorbeeld: de informatie over een ruling (afgegeven op 1 december 2016) waarover door CLO informatie is ontvangen op 1 januari 2017, moet uiterlijk op 1 april 2017 zijn uitgewisseld.

² In het rapport wordt gemeld dat in september 2017 nog over naar schatting 50 rulings informatie moest worden uitgewisseld. Dit bleken er in de praktijk meer te zijn. Over alle in beeld zijnde «bestaande rulings» zal informatie zijn uitgewisseld op 31/12/2017.

Uitkomsten van de peer review over Nederland

Nederland komt door de bank genomen goed uit het peer review rapport. De aanbevelingen voor Nederland liggen in lijn met aanbevelingen die andere landen hebben gekregen. In het OESO-rapport staan geen aanbevelingen voor verbetering van de Nederlandse aanpak bij de informatie-uitwisseling over «nieuwe rulings» (rulings afgegeven vanaf 1 april 2016). De OESO geeft Nederland evenwel 3 aanbevelingen met betrekking tot de uitwisseling van informatie over «bestaande rulings» en hebben betrekking op het jaar waar de review op ziet (2016). Nederland geeft opvolging aan alle 3 de aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. Nederland wordt aanbevolen om het proces om alle bestaande rulings waarover informatie moet worden uitgewisseld zo spoedig mogelijk af te ronden.

Op 31 december 2016 was het proces om alle «bestaande rulings» die buiten het APA/ATR-team zijn afgegeven in beeld te brengen nog niet afgerond. Hiervoor moesten een zeer groot aantal bestanden worden doorzocht. Alle «bestaande rulings» die zijn afgegeven door het APA/ATR-team waren op 31 december 2016 reeds in beeld, omdat deze rulings al centraal waren geadministreerd. Alle «bestaande rulings» die buiten het APA/ATR-team zijn afgegeven waarover informatie wordt uitgewisseld in OESO-verband zijn in beeld gebracht. Daarmee heeft Nederland reeds opvolging gegeven aan deze aanbeveling.

Voor «nieuwe rulings» met een internationaal aspect is in het Besluit Fiscaal Bestuursrecht vastgelegd dat een in concept ingevuld standaard-formulier deel uitmaakt van de aan te leveren informatie bij het verzoek om een ruling.¹⁰ Daarmee is de informatie die moet worden uitgewisseld compleet – en aanwezig in het juiste digitale format – op het moment dat de ruling daadwerkelijk wordt afgegeven.

2. Nederland wordt aanbevolen om informatie over alle «bestaande rulings» zo spoedig mogelijk uit te wisselen en om het commitment na te komen om de uitwisseling van informatie hierover uiterlijk op 31 december 2017 af te ronden.

¹⁰ Algemene wet bestuursrecht. Algemene wet inzake rijksbelastingen. Burgerlijk wetboek; Besluit Fiscaal Bestuursrecht. Belastingdienst/Directie Vaktechniek Belastingen. Besluit van 9 mei 2017 nr. 2017-1209,

De tweede aanbeveling ziet op het niet tijdig uitwisselen van de «bestaande rulings» in het algemeen. Deze vertraging komt mede voort uit het feit dat niet alle rulings tijdig in beeld waren (zie hiervoor). Uit de peer review komt ook naar voren dat Nederland ten opzichte van andere landen een relatief groot aantal rulings kent dat binnen het bereik van het OESO-raamwerk valt. Op het moment van vaststelling van het rapport (eind september 2017) moest nog over een vijftigtal «bestaande rulings» informatie worden uitgewisseld. Hier wordt op het moment de laatste hand aan gelegd. Daarmee is de uitwisseling van informatie over «bestaande rulings» afgerond per 31 december 2017, conform de toezegging van mijn ambtsvoorganger.

3. Nederland wordt aanbevolen om informatie over alle «bestaande rulings» met betrekking tot de innovatiebox zo spoedig mogelijk uit te wisselen.

De uitwisseling van deze rulings volgt dezelfde systematiek als de uitwisseling van informatie over rulings die niet op de innovatiebox betrekking hebben. De uitwisseling van informatie over deze groep «bestaande rulings» is daarmee ook afgerond per 31 december 2017, conform de toezegging van mijn ambtsvoorganger.

Overige bevindingen

In het rapport komt ook naar voren dat Nederland op bepaalde punten verder is gegaan dan de minimumstandaard. Zo heeft Nederland informatie uitgewisseld met *alle* landen waarbij er een juridische basis bestaat om spontaan informatie uit te kunnen wisselen. Nederland gaat hiermee verder dan de minimum standaard op basis waarvan in 2016 alleen informatie moet worden uitgewisseld met andere landen die in hetzelfde jaar werden beoordeeld (de overige 43 landen benoemd in het OESO rapport). Ook merkt de OESO op dat Nederland de *best efforts approach* bij het vergaren van informatie over «bestaande rulings» ruim heeft opgevat. Op basis van deze *best efforts approach* hoefden Belastingdiensten slechts met relevante landen informatie over «bestaande rulings» uit te wisselen voor zover een dergelijk land was opgenomen in het bij de belastingdiensten aanwezige ruling dossier. De Nederlandse Belastingdienst heeft echter verder gekeken dan de informatie die in de eigen bestanden zelf beschikbaar was en ook waar nodig extra informatie opgevraagd bij de belastingplichtige of zijn adviseur. Op deze manier wordt er beter zorg gedragen dat de juiste en meest actuele informatie over in het verleden afgegeven rulings wordt uitgewisseld met betrokken landen.

Het grote aantal «bestaande rulings» dat in beeld is voor de OESO-uitwisseling, de Nederlandse wil om zo transparant mogelijk te zijn en de wens vanuit uw Kamer dat ook belastingplichtigen werden geconsulteerd bij de uitwisseling van informatie, hebben gezorgd voor een forse inspanning van de Nederlandse Belastingdienst. In de loop van 2016 bleek dat de uitwisseling van informatie over bestaande rulings niet kon worden gehaald. De uitwisseling bleek een grotere opgave dan aanvankelijk was ingeschat. Extra experts werden ingeschakeld om de standaardformulieren in te vullen om de deadline van 31 december 2017 voor uitwisseling van informatie over bestaande rulings te halen. De inspanningen die Nederland heeft geleverd zijn meer uitgebreid beschreven in de eerder genoemde brief van mijn voorganger van 11 januari 2017.

Evenals de OESO constateer ik dat een grotere transparantie en daarmee ook de implementatie van de uitwisseling van informatie over rulings een

grote stap voorwaarts is. Het is onvermijdelijk dat zo'n grote operatie niet in één keer vlekkeloos verloopt. De uitwisseling zelf is een lerend proces gebleken, waarbij de capaciteit in de loop van het proces stevig is opgeschaald. De informatie die wordt ingevuld op het standaardformulier dat wordt gebruikt voor de uitwisseling van informatie is gedurende het proces ook verder ontwikkeld. Zo is de wijze waarop informatie over informeel kapitaalrulings wordt uitgewisseld verder verduidelijkt door deze aan te merken als *downward adjustment ruling*.¹¹ Nederland heeft bovendien proactief aan andere landen gevraagd of en hoe de in het standaardformulier opgenomen samenvattingen van afgegeven rulings verder konden worden verbeterd. Op deze manier worden andere landen op een steeds betere manier geïnformeerd over de door Nederlandse Belastingdienst afgegeven rulings.

Het kabinet is van oordeel dat verdergaande transparantie een van de belangrijkste wapens is tegen belastingontwijking.¹² Om belastingontwijking tegen te kunnen gaan is het van belang om voldoende informatie te hebben over de onderneming en de toepassing van het belastingrecht in het buitenland. Uitwisseling van informatie over rulings leidt tot een betere informatiepositie voor de belastingdiensten. Andere landen beschikken hierdoor over de informatie die nodig is om hun eigen nationale wetgeving toe te passen. De Nederlandse Belastingdienst blijft daarom met onverminderde daadkracht doorgaan met het uitwisselen van informatie over rulings.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

¹¹ In de «samenvatting» sectie in de uitgewisselde informatie over een informeel kapitaal ruling kwam voor deze wijziging ook al naar voor dat sprake is van een informeel kapitaal element. Zie ook antwoord op Kamervragen van 1 september 2017, Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2587

¹² O.a. Kamerstuk 25 087, nr. 102 en Kamerstuk 25 087, nr. 112.