

Vergaderjaar 2017–2018

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 182

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2017

Op 5 december jl. berichtte de NOS dat Nederland zou dwarsliggen bij de aanpak van belastingontwijking in EU-verband. Diverse leden van uw Kamer hebben tijdens de regeling van werkzaamheden op woensdag 6 december jl. verzocht te reageren op de berichtgeving van de NOS. Door middel van deze brief reageer ik op deze berichtgeving en verzeker ik uw Kamer opnieuw dat de aanpak van belastingontwijking de hoogste prioriteit heeft voor het kabinet.

Overigens heeft uw Kamer mij al bij eerdere gelegenheden verzocht om een brief waarin wordt ingegaan op de maatregelen die belangrijk zijn voor dit kabinet om belastingontwijking en brievenbusconstructies tegen te gaan. Ik zal uw Kamer in februari 2018 in een afzonderlijke brief uitgebreider informeren over de brede kabinetsinzet bij de aanpak van belastingontwijking en -ontduiking en brievenbusconstructies. In die brief zal ik ook nader ingaan op de wettelijke maatregelen die in dit kader in het Regeerakkoord zijn aangekondigd.

In de brief die ik u nu stuur, ga ik tevens in op het verzoek van de heer Omtzigt om de documenten die met de berichtgeving van de NOS openbaar waren geworden, naar uw Kamer te sturen. Voorts geef ik op zijn verzoek een appreciatie van wat er gebeurd is en ik beschrijf de opstelling van Nederland ten aanzien van de in de berichtgeving beschreven dossiers. Overeenkomstig het verzoek van de heer Van Weyenberg geef ik daarbij ten slotte aan onder wiens politieke regie welk kabinet deze onderwerpen in Brussel heeft besproken.

Inhoud

In onderstaande brief komen drie zaken aan de orde:

- Allereerst zal ik in deze brief een algemene reactie geven op de bewering dat Nederland dwarsligt bij de aanpak van belastingontwijking in EU-verband.

- Vervolgens zal ik ingaan op de EU-Gedragscodegroep (Code of Conduct Group), omdat in de berichtgeving beweerd wordt dat met name in die werkgroep Nederland maatregelen tegen belastingontwijking zou tegenhouden. Daarbij zal ik ook ingaan op mijn inzet om de Gedragscodegroep transparanter te maken.
- Tot slot geef ik commentaar op ieder specifiek voorbeeld van vermeende door Nederland gepleegde obstructie.

Reactie op de bewering dat Nederland dwarsligt bij aanpak belastingontwijking

Nederland is voorstander van een krachtige en proactieve voortzetting van de aanpak van belastingontwijking. Daartoe zet het kabinet concrete stappen in internationaal verband. In de eerste helft van 2016 heeft Nederland als voorzitter van de Raad van de EU daar een belangrijke stap voorwaarts weten te realiseren door overeenstemming te bereiken over het proces van het opstellen van een Europese (zwarte) lijst van niet-coöperatieve jurisdicties. Na een intensief proces in 2016 en 2017 heeft dat geresulteerd in de lijst zoals vastgesteld tijdens de Ecofinraad van 5 december 2017.

Daarnaast treft het huidige kabinet nationaal diverse maatregelen, zoals de invoering van bronheffingen op dividend, rente en royalty's naar low tax jurisdictions en in misbruiksituaties. Hierover zal ik u per brief in februari 2018 uitgebreider informeren.

Ook onder het vorige kabinet is een groot aantal significante maatregelen tegen belastingontwijking genomen, vooral in internationaal verband. Nederland heeft actief en constructief meegewerkt met de OESO om te komen tot de voorstellen in het kader van het BEPS-project. Nederland neemt derhalve van het Multilaterale Instrument, dat verdragsmisbruik tegengaat, ook vrijwel alle maatregelen over.

In EU-verband zijn richtlijnen met maatregelen tegen belastingontwijking (ATAD1) en tegen hybridemismatches (ATAD2) aangenomen en belangrijke stappen gezet om transparantie te vergroten. Een onderdeel hiervan is de vaststelling van richtlijnen voor de automatische informatie-uitwisseling over rulings en country-by-country reporting tussen belastingdiensten.

Ook is de innovatiebox in overeenstemming gebracht met de internationaal gemaakte afspraken. Bij al deze maatregelen heeft Nederland zich ingezet voor een snelle totstandkoming. Nederland heeft tijdens het EU-voorzitterschap ook de daad bij het woord gevoegd met de ongekennd snelle totstandkoming van de richtlijn voor country-by-country reporting tussen belastingdiensten (DAC4) en ATAD1. Van het frustreren van de totstandkoming of het anderszins dwarsliggen was geen sprake, laat staan dat Nederland met een veto heeft gedreigd of dit heeft overwogen.

Ik herken mij dan ook niet in het beeld dat in de berichtgeving van de NOS wordt geschetst. Er is ook geen sprake van dat de inzet van Nederland in Brussel afwijkt van de inzet zoals die met uw Kamer wordt afgestemd, bijvoorbeeld in het algemeen overleg voorafgaand aan iedere Ecofinraad. Wanneer Nederland zich in Raadsverband kritisch opstelt of inzet op een latere implementatiedatum, zoals respectievelijk in het CCCTB-dossier en het ATAD2-dossier is gebeurd, dan is uw Kamer hier altijd op de gebruikelijke wijze over geïnformeerd en houdt het kabinet rekening met de wens van uw Kamer. Ik breng in herinnering dat uw Kamer bij beide voorstellen kritisch was over de vraag of de richtlijnvoorstellen voldeden aan de subsidiariteitseisen.

EU-Gedragscodegroep (Code of Conduct Group (business taxation))

De EU-Gedragscodegroep onderzoekt belastingmaatregelen die potentieel schadelijke belastingconcurrentie opleveren en derhalve onder de EU-Gedragscode (inzake de belastingregeling voor ondernemingen) vallen. Zij toetst deze belastingmaatregelen aan de (vijf) criteria van de Gedragscode om vast te stellen of daadwerkelijk sprake is van schadelijke belastingconcurrentie. De Gedragscodegroep doet van haar bijeenkomsten halfjaarlijks verslag in een voortgangsrapportage aan de Ecofinraad die na vaststelling op de website van de Raad wordt gepubliceerd.

In de Gedragscodegroep zijn de lidstaten op hoog ambtelijk niveau vertegenwoordigd. De Gedragscodegroep houdt zich de afgelopen tijd steeds vaker bezig met het opstellen en vaststellen van *richtsnoeren* (*guidelines of guidance*). Deze richtsnoeren kunnen als pseudo-wetgeving of *soft law* worden aangemerkt; de lidstaten committeren zich aan de toepassing ervan, maar er is geen juridisch instrumentarium om de toepassing door lidstaten af te dwingen. Dit is anders bij Europese belastingrichtlijnen waarbij de Europese Commissie (hierna: de Commissie) de lidstaten bij het niet of niet juist toepassen ervan ingebreke kan stellen en eventueel via het Hof van Justitie van de EU toepassing kan afdwingen. Deze richtlijnen worden daarom wel *hard law* genoemd.

Nederland is altijd voorstander geweest van hard law-maatregelen, omdat hiervan een uniforme toepassing beter afgedwongen kan worden. In het verleden heeft de voorkeur voor hard law-maatregelen boven richtsnoeren van de Gedragscodegroep aanleiding gegeven tot een kritische houding van Nederland in de Gedragscodegroep ten aanzien van voorstellen voor soft law. Zo heeft Nederland zich in de periode 2009–2011 in een discussie over *profit participating loans*¹ in de Gedragscodegroep verzet tegen het aannemen van richtsnoeren (soft law), maar zich juist hard gemaakt voor hard law via een aanpassing van de Moeder-dochterrichtlijn om deze mismatch die op grond van de richtlijn juist kon ontstaan, daadwerkelijk en effectief te kunnen neutraliseren. Uiteindelijk heeft dit na langdurig aandringen van Nederland geleid tot een voorstel tot aanpassing van de Moeder-dochterrichtlijn waarover een akkoord is bereikt². Deze aanpassing is door Nederland geïmplementeerd door middel van aanscherpingen in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en de Wet op de dividendbelasting 1965.

Nederland blijft voorstander van hard law en werkt tegelijkertijd op alle mogelijke manieren aan het bestrijden van belastingontwikking, ook als dat via soft law (richtsnoeren) daadwerkelijk en effectief kan worden bereikt.

In de berichtgeving wordt beweerd dat Nederland stelselmatig de onderhandelingen over nieuwe voorstellen in de Gedragscodegroep probeert te vertragen. Er wordt verwezen naar gesprekken met Brusselse diplomaten en ambtenaren waaruit zou blijken dat dit beeld tot vandaag

¹ Hierbij was sprake van een mismatch waarbij in de ene lidstaat een betaling als betaalde rente in aftrek kon worden gebracht terwijl in de andere lidstaat dezelfde betaling als kapitaal kon worden vrijgesteld.

² Richtlijn 2014/86/EU van de Raad van 8 juli 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/96/EU betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten (PbEU 2014, L 219/40).

nauwelijks is veranderd en dat ook met het nieuwe kabinet Nederland nog altijd weinig constructief zou zijn.

Deze opmerkingen bevreesden mij, aangezien de Gedragscodegroep sinds het aantreden van het kabinet slechts één keer bijeen is gekomen, namelijk op woensdag 22 november jl. Nederland heeft in die vergadering drie keer het woord gevoerd:

- in de discussie over de EU-lijst met niet-coöperatieve jurisdicties heeft Nederland gevraagd waarom een bepaald land niet op de lijst was gekomen;
- in de bespreking van het (concept-)verslag van de Gedragscodegroep aan de Ecofinraad heeft Nederland gevraagd in het verslag op te nemen dat de Gedragscodegroep de patentbox in het IPC(Imputation Payment Company)-regime van Aruba heeft beoordeeld en dat Aruba zijn patentbox uiteindelijk heeft afgeschaft. In lijn met de in de Gedragscode neergelegde afspraken heeft Nederland namens Aruba het woord gevoerd in de Gedragscodegroep. Daarbij heeft Nederland de fiscaal autonome positie van Aruba benadrukt. Nederland heeft in de vergadering van 22 november jl. verzocht dit in het verslag tot uitdrukking te brengen;³
- onder het agendapunt Any Other Business heeft Nederland opgebracht dat het belangrijk is dat de Gedragscodegroep transparanter wordt. Daarbij heeft Nederland gerefereerd aan de Raadsconclusies over de toekomst van de Gedragscode uit maart 2016.

In antwoord op vragen van het lid Leijten⁴ is mijn ambtsvoorganger ingegaan op de transparantie van de Gedragscodegroep. Daarbij heeft hij aangegeven dat het werk van de Gedragscodegroep weliswaar vertrouwelijk is, maar dat Nederland zich voor meer transparantie heeft ingezet. Het kabinet zal zich onverminderd blijven inzetten voor meer transparantie van de Gedragscodegroep en daarbij onder meer pleiten voor het opstellen en publiceren van verslagen van vergaderingen.

De vertrouwelijkheid van de Gedragscodegroep verzet zich er voornamelijk echter tegen dat ik documenten van de Gedragscodegroep openbaar maak of verstrek aan uw Kamer of aan derden, zonder mij ervan vergewist te hebben dat deze documenten al eerder openbaar zijn gemaakt in een zogenoemde Eurowob-procedure of anderszins. De NOS heeft, zover mij bekend, vier documenten die verband houden met de Gedragscodegroep en andere Europese dossiers op haar website gezet. Het betreft:

1. een interne terugkoppeling van een Commissie-ambtenaar over een Raadswerkgroep over ATAD2 (gedateerd 15 november 2016);
2. een zogenoemd *room document* van de Commissie ten behoeve van de discussie in de Gedragscodegroep over de zogenoemde monitoring van *inbound profit transfers* (gedateerd 2 februari 2016);
3. het verslag van de Gedragscodegroep aan de Ecofinraad, doc. 14784/17 (gedateerd 24 november 2017); en
4. brieven met de adviezen van de Tweede Kamer in het licht van de toetsing van de CCTB- en CCCTB-richtlijnvoorstellen aan het subsidiariteitsbeginsel en de reactie van de Commissie op deze adviezen en op de brief van de Eerste Kamer met de toetsing door de Eerste Kamer van de CCTB-, CCCTB- en ATAD2-richtlijnvoorstellen aan het subsidiariteitsbeginsel.

Voor de documenten onder 1. en 2. is door Nederland contact opgenomen met de Commissie en het Raadssecretariaat met de vraag of beide documenten al openbaar zijn gemaakt in een zogenoemde Eurowob-

³ Verslag van de Gedragscodegroep aan de Ecofinraad, doc. 14784/2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14784-2017-INIT/en/pdf>

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 293.

procedure, zodat deze door eenieder geraadpleegd kunnen worden of aan uw Kamer kunnen worden gestuurd. Ik wacht nog op de reactie van de Commissie en het Raadssecretariaat en zal u over de uitkomst van deze consultatie zo snel mogelijk berichten. Het document onder 3. is al openbaar en via de website van de Raad te raadplegen⁵. De brief van de Tweede Kamer onder 4. is al openbaar en de reactie van de Commissie op de subsidiariteitsbezwaren van de Eerste Kamer eveneens. De reactie van de Commissie op de subsidiariteitsbezwaren van de Tweede Kamer is bij mijn weten niet openbaar en niet in mijn bezit. Aangezien deze aan uw Kamer is gericht, veronderstel ik dat deze brief bij u bekend is.

Voorbeelden dat Nederland nog dwars zou liggen bij EU-aanpak belastingontwijking

In de berichtgeving van de NOS dat Nederland dwars zou liggen bij de EU-aanpak van belastingontwijking worden vijf voorbeelden genoemd van dossiers waar dit het geval zou zijn⁶. Deze dossiers betreffen:

- de deelnemingsvrijstelling
- belastingrulings
- de Googlebelasting
- de spaarpot op zee en
- de vennootschapsbelasting

In het restant van deze brief zal ik ingaan op deze voorbeelden en uitleggen waarom de beschuldigingen mijns inziens grond missen.

De deelnemingsvrijstelling

Het door de NOS geschetste voorbeeld is reeds langere tijd bekend. Mijn ambtsvoorganger heeft in november 2016 op dit voorbeeld gereageerd in antwoord op Kamervragen van het toenmalige lid Merkies (SP)⁷. Mijn ambtsvoorganger heeft bij die gelegenheid uitgelegd dat de Nederlandse vennootschapsbelasting in zijn ogen effectieve antimisbruikbepalingen bevatte. De Commissie was niet overtuigd van de effectiviteit van de Nederlandse antimisbruikmaatregelen in haar concept-beoordeling voor de Gedragscodegroep. Uiteindelijk zouden de lidstaten het nog eens moeten zijn geworden over deze concept-beoordeling. Van een definitieve beoordeling is het echter niet meer gekomen, omdat inmiddels de EU-richtlijn tegen belastingontwijking (ATAD1) tot stand is gekomen, die onder andere CFC-regels bevat die als antimisbruikbepalingen kunnen worden beschouwd. Omdat er hard law tot stand is gekomen op dit terrein, in de vorm van de vaststelling van de ATAD1-richtlijn, zijn de werkzaamheden van de Gedragscodegroep op dit punt afgerond.

Belastingrulings

Met een ruling geeft de Belastingdienst zekerheid vooraf over de fiscale gevolgen van voorgenomen (rechts)handelingen. Deze zekerheid vooraf geeft de Belastingdienst niet alleen aan internationaal opererende maar ook aan kleine en grote nationaal opererende bedrijven en particulieren. Indien het een ruling betreft met een internationaal karakter wordt hierover in OESO- en EU-verband informatie uitgewisseld met andere landen.

⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14784-2017-INIT/en/pdf>

⁶ Artikel «Zo kunnen bedrijven nog belasting ontwijken dankzij Nederland,» gepubliceerd op www.nos.nl

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 383, antwoord op vraag 4.

In de berichtgeving wordt de suggestie gewekt dat Nederland een aantal internationale afspraken op het gebied van rulings en de informatie-uitwisseling daarover niet nakomt. Ik neem afstand van deze suggestie. Transparantie is een belangrijk wapen om belastingontwijking tegen te gaan. Ik benadruk dan ook dat Nederland vastbesloten is alle internationale afspraken na te komen. Er is veel capaciteit van de Belastingdienst ingezet om aan de verplichtingen te voldoen. Bij mijn weten is er geen enkel land dat zoveel energie heeft gestoken om andere landen te voorzien van informatie over rulings als Nederland.

In de Gedragscodegroep zijn richtsnoeren overeengekomen over de voorwaarden en regels voor het afgeven van belastingrulings. In antwoord op vragen van het lid Leijten is mijn ambtsvoorganger ingegaan op deze richtsnoeren. Nederland voldoet op veel punten aan de richtsnoeren.⁸ Op dit moment wordt onderzocht welke aanbevelingen kunnen worden overgenomen om het verlenen van zekerheid aan alle bedrijven – groot en klein – nog robuuster te maken. Zoals eerder aangegeven zal uw Kamer over de uitkomsten van deze inventarisatie in de eerste helft van 2018 nader worden geïnformeerd.⁹

De Googlebelasting

Ook op dit punt herken ik mij niet in de berichtgeving. Allereerst wordt gesteld dat Nederland voorlopig nog niet met een harde Europese wet over het belasten van de digitale economie instemt. Er ligt echter nog geen voorstel voor een dergelijke Europese wet. Vooralsnog heeft de Commissie alleen een mededeling uitgebracht, waarop het kabinet door middel van een BNC-fiche heeft gereageerd¹⁰. Voor de inzet van het kabinet die in het BNC-fiche is neergelegd en door mij tijdens het AO Ecofinraad op 29 november jl. nader is toegelicht naar aanleiding van vragen van enkele leden, ondervond ik brede steun in uw Kamer. Zoals in de berichtgeving terecht wordt gesteld heeft Nederland een voorkeur voor wereldwijde oplossingen voor het vraagstuk van belasting van de digitale economie. De digitale economie is immers bij uitstek een wereldwijd vraagstuk waarin van oorsprong Amerikaanse bedrijven een hoofdrol vervullen. Dat wil niet zeggen dat Nederland een Europese oplossing torpedeert. Dit blijkt alleen al uit de conclusies van de Europese Raad van 19 oktober jl., waarin de Europese Raad zegt uit te zien naar passende Commissievoorstellen vroeg in 2018, en de conclusies van de Ecofinraad van 5 december jl., waarvoor Nederland zich actief heeft ingezet om een compromistekst te bereiken.

Spaarpot op zee

Dit punt betreft de discussie over de implementatiedatum van de EU-richtlijn over hybridemismatches (ATAD2). Over de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over het voorstel voor deze richtlijn en het Nederlandse verzoek voor een latere implementatiedatum is uitgebreid met uw Kamer van gedachte gewisseld¹¹. Daarbij heeft de ambtsvoorganger van de Minister van Financiën erop gewezen dat in het BNC-fiche van de ATAD2-richtlijn was aangegeven dat de regering inzette op een implementatiedatum van 1 januari 2024. Overeenkomstig de motie-Merkies c.s. (Kamerstuk 34 604, nr. 9) werd door de ambtsvoorganger van de Minister van Financiën in de Ecofinraad niet gepleit voor langdurig

⁸ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 293.

⁹ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 293.

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 2418.

¹¹ Onder meer door middel van het BNC-fiche voor dit richtlijnvoorstel (Kamerstuk 34 604, nr. 3) en in een schriftelijk overleg (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1411).

uitstel van de implementatiedatum tot 1 januari 2024. Daarbij gaf hij tevens aan bereid te zijn tot een compromis, daarmee overduidelijk ruimte latend voor een implementatiedatum die is gelegen vóór 1 januari 2024. Daarnaast drong hij aan op snelle besluitvorming. Hierop is de ATAD2-richtlijn binnen betrekkelijk korte termijn vastgesteld. De implementatiedatum van de richtlijn is vastgesteld op 1 januari 2020.

Vennootschapsbelasting

De berichtgeving over dit onderwerp gaat over het vermeende Nederlandse verzet en het vermeende veto van Nederland tegen het richtlijnvoorstel voor een gemeenschappelijke (geconsolideerde) heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (C(C)CTB). Eurocommissaris Moscovici zou volgens de NOS geïrriteerd zijn over de Nederlandse inzet, zo zou blijken uit briefverkeer. Dit briefverkeer blijkt bij nadere beschouwing de reactie van de Commissie op de subsidiariteitsbezwaren van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer tegen de CCTB- en CCCTB-voorstellen. De opmerking van de Commissie die in de berichtgeving is uitgelicht, betreft overigens niet het subsidiariteitsbezwaar van de Eerste Kamer tegen het CCTB- of CCCTB-voorstel, maar tegen het richtlijnvoorstel voor ATAD2 (hybridemismatches).

In het licht van het BNC-fiche¹², waarin de inzet van het kabinet met betrekking tot de CCTB- en CCCTB-voorstellen is vastgelegd, en de bezwaren van beide Kamers ten aanzien van beide voorstellen, neemt het kabinet kritisch aan de onderhandelingen deel. Deze zijn overigens vooralsnog vooral technisch van aard. Nederland frustreert de onderhandelingen niet noch dreigt het met een veto.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

¹² Kamerstuk 34 604, nr. 4.