

Vergaderjaar 2022–2023

36 157

Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek tot implementatie van Richtlijn (EU) 2021/2101 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2021 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren (Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 2 mei 2023

Graag dank ik de leden van de vaste commissie voor Financiën voor hun nadere vragen over dit wetsvoorstel. Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen. Ik beantwoord de vragen hieronder in overeenstemming met de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst) en in de volgorde waarin ze zijn gesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de nota naar aanleiding van het verslag staat dat beleggers niet op basis van het verslag inzake de winstbelasting beslissingen nemen. Volgens de regering nemen beleggers alleen op basis van financiële informatie beslissingen. Deze leden zijn van mening dat dit een inmiddels achterhaalde visie is op beleggers en verwijzen naar de Europese verordening betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector (SFDR). Zij vragen de regering hierop te reageren.

Ik ben het graag met de vragenstellers eens dat beleggers tegenwoordig breder kijken dan de financiële informatie wanneer zij overwegen te beleggen in een onderneming. Op grond van de SFDR dienen financiële instellingen die duurzame beleggingsproducten aanbieden (waaronder institutionele beleggers) te beleggen in ondernemingen die praktijken van goed bestuur volgen. Het gaat dan om goede managementstructuren, betrekkingen met hun werknemers, beloning van het betrokken personeel en de naleving van belastingwetgeving. Institutionele beleggers zullen bij het maken van beleggingsbeslissingen verschillende informatiebronnen raadplegen. Het verslag inzake de winstbelasting kan ook een van deze informatiebronnen zijn. Op grond van het verslag inzake de winstbelasting kan niet worden vastgesteld dat een onderneming de belastingwetgeving naleeft, maar kan wel inzicht worden gekregen in de vraag in welke landen een specifieke onderneming winstbelasting heeft betaald. Dit kan nuttige informatie zijn voor bijvoorbeeld institutionele beleggers die als beleid hebben dat een onderneming geen gebruik mag maken van landen

die kwalificeren als een belastingparadijs. Overigens doet dit niet af aan het uiteindelijke antwoord op de vraag in het verslag waarnaar de leden van de VVD-fractie met bovenstaande vraag verwijzen. Die vraag ging om het toevoegen van het verslag inzake winstbelasting aan de artikelen 2:139 en 249 van het Burgerlijk Wetboek, om daarmee bestuurders aansprakelijk te kunnen stellen in geval van misleiding door het verslag inzake de winstbelasting. Het toevoegen van deze verplichting zou niet stroken met het beginsel dat bij implementatie geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn, terwijl ik niet overtuigd ben van de toegevoegde waarde ervan, met name vanwege de samenhang tussen de cijfers in het verslag inzake de winstbelasting en de overeenkomstige posten in de jaarrekening.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of de regering nader kan toelichten hoe de handhaving wordt vormgegeven door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en of de AFM een bestuurlijke boete kan opleggen voor het niet naleven. Kan de regering hierop nader ingaan? De AFM wordt niet betrokken bij de handhaving van de openbaarmaking van het verslag inzake de winstbelasting. Uit overleg met de AFM bleek dat dit weinig toegevoegde waarde zou hebben. Het toezicht zou slechts een zeer beperkt aantal van de beursvennootschappen betreffen die onder deze rapportageplicht vallen. Bovendien is het verslag inzake de winstbelasting gebaseerd op hetzij de jaarrekening, die bij beursvennootschappen al onder het AFM-toezicht valt, hetzij op de informatie die naar de Belastingdienst wordt gestuurd in het kader van de Regeling aanvullende documentatieverplichtingen verrekenprijzen (en die op haar beurt vaak weer is gebaseerd op de jaarrekening). De handhaving van de naleving van de verplichtingen tot het openbaar maken van een verslag inzake de winstbelasting zal op dezelfde wijze plaatsvinden als de naleving van de jaarrekeningverplichting. Het niet naleven van die openbaarmaking wordt een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten. En wanneer de informatie in het verslag inzake de winstbelasting onjuist of onvolledig zou zijn, dan kan iedere belanghebbende een procedure aanhangig maken bij de ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam (artikelen 2:447–451 BW) en de rechter vragen de vennootschap te bevelen het verslag inzake de winstbelasting in te richten overeenkomstig deze wet en het besluit. Zo'n belanghebbende is bijvoorbeeld een aandeelhouder van de betreffende vennootschap.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie verwijzen naar het bezoek van professor Zucman aan Nederland en aan de Tweede Kamer. Zij stellen dat professor Zucman een mogelijke oplossing heeft voor een eerlijke mondiale winstbelasting als een of meerdere landen zich opstellen als tax collector of last resort. Voorwaarde hiervoor is wel dat het inzichtelijk is hoeveel winstbelasting die bedrijven in andere landen betalen. De leden vragen hoe de regering deze mogelijke oplossing van Zucman beoordeelt, en of de regering hier perspectief in ziet. Zij vragen hoe de regering dat bekijkt in het licht van de geaggregeerde presentatie van data van niet-lidstaten en of dit aanleiding geeft om in 2027 extra in te zetten op het niet langer geaggregeerd in beeld brengen van informatie van niet-lidstaten. Verder vragen zij hoe de regering dit bekijkt in het licht van de lopende OESO-onderhandelingen waaraan wordt gerefereerd.

Het wetvoorstel strekt ertoe ervoor te zorgen dat de informatie over betaalde winstbelasting voor eenieder openbaar wordt gemaakt, waardoor verantwoording wordt afgelegd in welk land de winst is gemaakt en hoeveel belasting aldaar is afgedragen. Hierbij maakt het voorstel onderscheid tussen de EU-lidstaten en de landen die op de EU-lijst staan van niet-coöperatieve of coöperatieve jurisdicties op

belastinggebied (de zogenaamde zwarte en grijze fiscale EU-lijsten), waarbij de gewenste informatie per land moet worden uitgesplitst. De informatie aangaande de overige landen wordt geaggregeerd weergegeven. De belangrijkste reden is om afbreuk te voorkomen aan het concurrentievermogen van EU-multinationals ten opzichte van buiten de EU gevestigde ondernemingen.

Het voorstel van professor Zucman lijkt meer op een inhoudelijk alternatief op het akkoord over de tweede pijler (Pijler 2) die ziet op maatregelen om te waarborgen dat multinationals altijd ten minste een minimumniveau aan winstbelasting betalen, en niet zozeer op de openbaarmaking van winstbelasting. In algemene zin is de vraag welke informatie openbaar wordt gemaakt niet zozeer relevant voor de wijze waarop de belastingheffing wordt vormgegeven. De informatie-uitwisseling die benodigd is om de wereldwijde minimumbelasting te garanderen, bijvoorbeeld het effectieve belastingtarief per staat, zal immers tussen de relevante nationale belastingdiensten plaatsvinden, en niet op basis van de publieke openbaarmaking.

Ten slotte verplicht de richtlijn de Europese Commissie ertoe om medio 2027 de evaluatie van de richtlijn af te ronden, waarbij onder andere expliciet aandacht besteed moet worden aan het effect van de presentatie van de fiscale informatie op geaggregeerde basis voor derde landen. Indien dat voortvloeit uit de evaluatie kan de Commissie een voorstel doen tot wijziging van de richtlijn om de uitsplitsing per land verder uit te breiden.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie in hoeverre de regering denkt dat deze richtlijn effectief is, gegeven de mogelijkheden van bedrijven om via boekhoudkundige trucs winsten te drukken.

Ik deel niet de zorg van de aan het woord zijnde leden. De cijfers die in het verslag inzake de winstbelasting moeten worden opgenomen, zullen dezelfde cijfers zijn die ook in de jaarrekening staan, zij het dat ze in de jaarrekening zijn opgeteld tot één post voor de winst en voor de winstbelastingen en ze in het verslag inzake de winstbelasting moeten worden uitgesplitst per EU-lidstaat en voor de landen die op de grijze en zwarte fiscale EU-lijsten staan. Indien er verschillen zijn tussen de cijfers in dit verslag en de jaarrekening, dan zal dat opvallen. Het zou ook niet in het algemeen belang van de onderneming zijn om de winst in de jaarrekening te drukken. De jaarrekening is bovendien gecontroleerd door de accountant.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om nader toe te lichten waarom er gekozen wordt voor een delegatiebepaling en niet voor een volwaardig wetgevingstraject als de regering (in beginsel) slechts akkoord gaat met richtlijnvoorstellen als er een realistische implementatietermijn is.

De keuze voor een delegatiebepaling is ingegeven door het feit dat regels op het gebied van de inhoud van het bestuursverslag en aanverwante verslagen (niet zijnde de jaarrekening) al geruime tijd op het niveau van algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, ook als die niet voortvloeit uit EU-richtlijnen. De achtergrond van deze keuze ligt in het vaak gedetailleerde en specialistische karakter van deze materie. In sommige gevallen moet informatie in het bestuursverslag worden opgenomen, in andere gevallen in een afzonderlijk jaarlijks verslag. De doelgroep van de regeling is bijvoorbeeld een bepaalde sector, zoals de winningsindustrie en bijkomende eisen als een accountantscontrole worden niet altijd gesteld. De voorschriften voor de jaarrekening die in de wet zijn vastgelegd, zijn meer op hoofdlijnen en zijn eenvormiger. Het wetsvoorstel beoogt te regelen dat de implementatie van EU-richtlijnen

die gaan over het bestuursverslag of over afzonderlijke jaarlijkse verslagen voortaan niet eerst een wetswijziging behoeven om de delegatiebepaling aan te passen, om daarna pas een algemene maatregel van bestuur te kunnen opstellen om de richtlijn inhoudelijk te implementeren. Een van de redenen daarvoor is inderdaad, zoals de aan het woord zijnde leden aangeven, dat de implementatietermijn beperkt kan zijn. Het afwijzen van voorstellen voor EU-richtlijnen om de enkele reden dat de implementatietermijn beperkt is, zou geen recht doen aan het belang van het doel en de inhoud van die richtlijnen. Nederland probeert in de onderhandelingen over EU-richtlijnen altijd een realistische implementatietermijn te bereiken, maar is daarbij afhankelijk van steun vanuit andere lidstaten en het Europees Parlement. Een langere implementatietermijn wordt niet altijd gesteund. Dat is echter onvoldoende reden voor de afwijzing van een inhoudelijk waardevolle richtlijn. Overigens benadruk ik hier dat er een voorhangprocedure bij beide Kamers wordt voorgeschieden voor de algemene maatregel van bestuur over het verslag inzake de winstbelasting.

De leden van de PVV-fractie vragen aan te geven hoe vaak het is voorgekomen dat een bepaalde richtlijn niet tijdig was geïmplementeerd, omdat het wetgevingstraject te veel tijd in beslag nam en zij vragen daarbij per richtlijn in te gaan op de gevolgen van de niet-tijdige implementatie. Ik verwijs de leden van de aan het woord zijnde fractie graag naar de overzichten die de Minister van Buitenlandse zaken ieder kwartaal naar de Tweede Kamer stuurt met de stand van zaken van de implementatie van EU-richtlijnen in de Nederlandse wet- en regelgeving (zie Kamerstukken 21109, meest recent nr. 259 van 3 februari 2023). Daarin wordt ingegaan op de implementatieachterstand die in dat kwartaal bestaat, wordt aangegeven welke eventuele nieuwe richtlijnen in overschrijding erbij zijn gekomen en worden de oorzaken van die achterstand behandeld. Ook worden daarin de ingebrekestellingprocedures opgesomd die de Europese Commissie tegen Nederland is gestart als gevolg van niet-tijdige implementatie. In een van de bijlagen bij die overzichten wordt telkens een volledig overzicht gegeven van geïmplementeerde richtlijnen, richtlijnen waarvan de implementatie nog openstaat en de status van deze laatste, waarbij wordt aangegeven of de implementatie op schema ligt. De gevolgen van niet-tijdige implementatie verschillen sterk per richtlijn. Op hoofdlijnen kunnen de gevolgen als volgt geschetst worden. Ten eerste kan het uiteindelijke gevolg zijn dat Nederland een boete moet betalen wegens te late implementatie. Ten tweede kunnen particulieren onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op vergoeding van de schade die ze hebben geleden wegens te late implementatie (zie HvJ EG 19 november 1991, C-6/90 en C-9/90 Francovich en Bonifaci). Ten derde geldt dat indien in een rechtszaak Nederlandse wet- en regelgeving aan de orde komt waarop Europese regelgeving betrekking heeft die geïmplementeerd had moeten zijn, de rechter deze wet- en regelgeving zoveel mogelijk conform de Europese regelgeving dient uit te leggen (richtlijnconforme interpretatie, zie HvJ EG, 7 november 1989, C-125/88 Nijman en HvJ EG, 13 november 1990, C-106/89 Marleasing) of in bepaalde gevallen buiten beschouwing dient te laten als die wet- en regelgeving in strijd is met de richtlijn. Meer in het algemeen betekent te late implementatie inhoudelijk gezien doorgaans dat de overheid, het bedrijfsleven of de burgers in Nederland pas later te maken krijgen met de geharmoniseerde wetgeving dan in EU-lidstaten die wel op tijd waren. De gevolgen daarvan zijn afhankelijk van de aard van de richtlijn. Het kan gaan om richtlijnen die bijvoorbeeld de consument bepaalde bescherming bieden, die eisen stellen aan de inrichting of het handelen van bepaalde ondernemingen, die milieumaatregelen opleggen, etc. Doorgaans komt te late implementatie erop neer dat er later aanspraak kan worden gemaakt op nieuwe rechten of bescherming of dat er pas later voldaan hoeft te worden aan

nieuwe verplichtingen. Dit geldt overigens niet als er sprake is van zogenaamde rechtstreeks werkende bepalingen in richtlijnen, daarop kunnen burgers zich soms rechtstreeks beroepen tegenover de overheid (ze gelden niet tussen burgers en bedrijven onderling), ook als ze nog niet zijn geïmplementeerd. Ik kan daarom niet per richtlijn aangeven wat de gevolgen zijn van te late implementatie. Dat kan zelfs per artikel(onderdeel) in een richtlijn verschillen.

De leden van de PVV-fractie vragen aan te geven hoe vaak de regering heeft ingestemd met een niet-realistische implementatietermijn, welke richtlijn(en) betrof het en waarom de regering destijds heeft ingestemd. De lengte van de implementatietermijnen in richtlijnen is geen criterium waarop statistieken worden bijgehouden. Wel kan ik er ten algemene het volgende over zeggen. Bij de presentatie van een nieuw richtlijnvoorstel door de Europese Commissie wordt uw Kamer door middel van het BNC-fiche geïnformeerd over de beoordeling en inzet van het kabinet, ook ten aanzien van de implementatietermijn. De haalbaarheid van de implementatietermijn is een expliciet aandachtspunt in het BNC-fiche. Tijdens de onderhandelingen over een richtlijn wordt op verschillende onderdelen geprobeerd het Nederlandse standpunt in de richtlijn te laten neerdalen. Wanneer de voorgestelde implementatietermijn naar het oordeel van Nederland lastig haalbaar is, zal dat een van de aandachtspunten in de onderhandelingen zijn. De afweging of uiteindelijk wordt ingestemd met een richtlijn is een afweging ten aanzien van het eindresultaat van de onderhandelingen. Daarbij speelt mede een belangrijke rol van overweging of de doelstelling en hoofdlijnen van de richtlijn door het kabinet en uw Kamer worden gesteund.

De leden van de PVV-fractie verwijzen naar de nota van wijziging, waarin staat dat de grondslag voor de ministeriële regeling alleen is opgenomen ten behoeve van de uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen die regelmatig kunnen wijzigen. Zij vragen een uitputtend overzicht te verstrekken van alle EU-rechtshandelingen die bindend zijn en hierbij aan te geven welke regelmatig wijzigen.

Bindende rechtshandelingen in de EU zijn de verordeningen, de richtlijnen en de besluiten van de instellingen van de EU, zoals de Commissie en de Raad. Besluiten zijn bindend voor Nederland indien ze geen adressaten vermelden; indien ze wel adressaten vermelden, zijn ze bindend voor zover ze (mede) tot Nederland zijn gericht. Het gaat in de in de nota van wijziging bedoelde gevallen vooral om twee soorten rechtshandelingen. Ten eerste delegatiebepalingen waarvoor de Commissie in een richtlijn het mandaat van de lidstaten heeft gekregen om ze zonder voorafgaande onderhandelingen met de lidstaten uit te vaardigen. Doorgaans gebeurt dat in zogenaamde uitvoeringsverordeningen. Ten tweede gaat het om besluiten van de Raad. In het kader van het wetsvoorstel zal deze grondslag gebruikt worden om de zogenaamde zwarte en grijze fiscale EU-lijsten van rechtsgebieden die niet-coöperatief of coöperatief zijn op belastinggebied te publiceren. Beide lijsten met landen worden twee keer per jaar vastgesteld door de Raad Economische en Financiële Zaken, als bijlage bij de besluiten van die Raad.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind