

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1725

Vragen van het lid **Snels** (GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Financiën over *Nederland als fiscaal doorsluisland en het nieuwe rulingbeleid* (ingezonden 5 februari 2019).

Antwoord van Staatssecretaris **Snel** (Financiën) (ontvangen 1 maart 2019). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 1582.

Vraag 1

Hoe beoordeelt u de bevinding van het Centraal Planbureau (CPB) dat Nederland al jarenlang wereldwijd aan de top staat wat betreft de omvang van zowel de inkomende als de uitgaande directe buitenlandse investeringsvoorraad? Vindt u, net als het CPB, dat de internationale reputatie van Nederland op het spel staat op het gebied van winstbelastingen? Omschrijft u de constatering van het CPB dat Nederland op dit moment een aantrekkelijk doorsluisland is?

Antwoord 1

Het CPB geeft terecht aan dat Nederland tot de landen behoort met de grootste inkomende en uitgaande investeringen. Voor een deel hangt dit samen met de open economie van ons land met een belastingstelsel dat de internationale oriëntatie van onze economie weerspiegelt. De elementen uit ons belastingstelsel die tot doel hebben dubbele belasting op ondernemingswinsten te voorkomen, zoals de deelnemingsvrijstelling (die ervoor zorgt dat Nederlandse bedrijven in het buitenland op gelijke voet kunnen concurreren) en het uitgebreide netwerk van belastingverdragen (die dubbele belasting moeten voorkomen) zorgen voor een goed investeringsklimaat, economische levendigheid en hoogwaardige banen. De keerzijde van een belastingstelsel dat rekening houdt met internationaal opererende bedrijven is wel dat het ook ontvankelijk kan zijn voor structuren die gericht zijn op belastingontwijking. Om deze reden wordt Nederland ook wel een doorstroom- of doorsluisland genoemd. Dit kan schadelijk zijn voor de belastingmoraal, voor het internationale aanzien van Nederland en daarmee voor het investeringsklimaat. De aanpak van belastingontwijking- en ontduiking is dan ook een van de prioriteiten van dit kabinet, zoals beschreven in de Fiscale beleidsagenda¹ en zoals uitgewerkt in mijn brief van 23 februari 2018.²

¹ Kamerstuk 32 140, nr. 33.

² Kamerstuk 25 087, nr. 188.

Vraag 2

Wat zou u ervan vinden als een groot techbedrijf in 2016 ongeveer 16 miljard euro aan royalty's door Nederland naar Bermuda liet stromen, zonder dat in Nederland sprake is wezenlijke activiteiten? Onder welke voorwaarden zou een in een dergelijk geval voldaan kunnen zijn aan de «economische nexus»-toets voor het verkrijgen van een ruling vanaf 1 juli 2019? Indien een dergelijke situatie in aanmerking komt voor een ruling, hoe legt u aan mensen in de samenleving uit dat Nederland dergelijke constructies faciliteert?

Antwoord 2

Reeds uit het regeerakkoord blijkt dat het kabinet een einde wil maken aan de situatie dat vennootschappen zich alleen op papier in Nederland vestigen om zo grote bedragen belastingvrij rond te pompen. In die gevallen wordt misbruik gemaakt van het goede verdragennetwerk van Nederland en het ontbreken van bronbelastingen op rente en royalty's. Dit terwijl het verdragennetwerk en het ontbreken van bronbelasting is bedoeld om dubbele belastingheffing voor het reële bedrijfsleven te voorkomen. Uit het aanmelden van 82 van de ruim 90 Nederlandse verdragen voor de toepassing van het multilaterale verdrag waarin maatregelen zijn opgenomen om verdragsmisbruik te bestrijden, blijkt dat het kabinet hard bezig is het verdragennetwerk weerbaarder te maken tegen verdragsmisbruik. De principal purposes test (PPT) uit het multilaterale verdrag geeft verdragspartners van Nederland bijvoorbeeld de mogelijkheid om geen verdragsvoordelen toe te kennen als betalingen aan een Nederlandse vennootschap worden verricht met als (een van de) voornaamste doel(en) om de voordelen van het verdrag te krijgen. Ook uit het nog in te dienen wetsvoorstel om een conditionele bronbelasting op rente en royalty's te introduceren blijkt dat het kabinet werk maakt van de aanpak van zogenoemde doorstroom naar laagbelastende jurisdicties. In mijn brief van 22 november 2018 heb ik aangegeven geen zekerheid vooraf meer te willen gaan geven aan (brievenbus)-vennootschappen die zich alleen op papier en voor fiscale redenen in Nederland vestigen.³ Een vennootschap moet daarom «economische nexus» hebben met Nederland om in aanmerking te komen voor zekerheid vooraf. Bij economische nexus moet het gaan om bedrijfseconomische operationele activiteiten die daadwerkelijk voor rekening en risico van de vennootschap in Nederland worden uitgeoefend. Deze activiteiten moeten passen bij de functie van de vennootschap binnen het concern. Voor die activiteiten moet op concernniveau voldoende relevant personeel in Nederland beschikbaar zijn en de hoeveelheid personeel moet in verhouding staan tot het totale personeel van het concern. Ook moet de hoogte van de operationele kosten passen bij de uitgeoefende activiteiten. Dit is een toets waarbij de specifieke feiten en omstandigheden van een belastingplichtige zullen worden bekeken door de Belastingdienst. Een vennootschap die zonder wezenlijke activiteiten in Nederland royalty's ontvangt en doorbetaalt, zal geen economische nexus hebben met Nederland en dus niet in aanmerking komen voor zekerheid vooraf.

Vraag 3

Klopt het dat u wilt voorkomen dat Nederland wordt gebruikt voor doorstroomactiviteiten naar belastingparadijzen? Wat wordt verstaan onder «doorstroomactiviteiten»? Wat is precies het onderscheid tussen «belastingparadijs» en «doorstroomland» of «doorsluisland»? In hoeverre beschouwt u het als problematisch dat Nederland als doorstroomland wordt gezien? Is er, voor zover u kunt overzien, in dit verband sprake van kritiek op Nederland door andere landen of internationale organisaties? Bent u bereid om er alles aan te doen om te voorkomen dat Nederland als doorsluisland fiscale planning faciliteert en daarmee de belastingdruk voor multinationals verlaagt? Kunt u aangeven onder welke omstandigheden dergelijke planning, naar uw inzien, resulteert in belastingontwijking?

³ Kamerstuk 25 087, nr. 223.

Antwoord 3

Er is geen vastomlijnde, algemene definitie van wat een belastingparadijs is. Kenmerken van een belastingparadijs zijn traditioneel: een laag niveau van winstbelasting, weinig uitwisseling van informatie, weinig transparantie en weinig substantiële activiteiten. Nederland is geen belastingparadijs. Bedrijfswinsten worden in Nederland gewoon belast. Onze vennootschapsbelastingtarieven bevinden zich rond het EU-gemiddelde. Nederland heeft zich gecommitted aan de implementatie van de minimumstandaarden van het BEPS-project, wisselt informatie uit en heeft geen schadelijke belastingregimes volgens de regels van de EU-Gedragscodegroep of het Forum on Harmful Tax Practices van de OESO. Dat laat onverlet dat de keerzijde van een belastingstelsel zoals het Nederlandse, dat rekening houdt met internationaal opererende bedrijven, is dat het ook ontvankelijk kan zijn voor structuren die de belastinggrondslag uithollen. In dat kader wordt vaak gewezen op de financiële stromen door Nederland, waarmee internationale ondernemingen met behulp van brievenbusfirma's inkomsten naar laagbelastende landen – in de volksmond vaak aangeduid als belastingparadijzen – laten lopen. Om deze reden wordt Nederland wel een doorstroom- of doorsluisland genoemd. Een recent onderzoek van SEO geeft aan dat er jaarlijks circa € 200 miljard door Nederland stroomt via bijzondere financiële instellingen (bfi's, in de volksmond brievenbusfirma's genoemd). Het aanpakken van belastingontwijking is een belangrijk beleidsspeerpunt van dit Kabinet. In mijn brief van 23 februari 2018 heb ik mijn aanpak uiteen gezet.⁴ Het doel van mijn aanpak van belastingontwijking is dat het Nederlandse belastingstelsel minder ontvankelijk wordt voor structuren om belasting te ontwijken in zowel Nederland als andere landen. Daarom neem ik maatregelen om te voorkomen dat Nederland wordt gebruikt voor bepaalde doorstroomactiviteiten of voor oneigenlijk gebruik van ons verdragenetwerk. Van eerdergenoemde stroom van € 200 miljard gaat € 22 miljard naar laagbelastende landen. Dat zijn landen zonder winstbelasting, een winstbelasting met een statutair tarief lager dan 9%, of landen die zijn opgenomen op de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties. Deze stroom wordt door de introductie van de conditionele bronbelasting op rente en royalty's per 2021 geraakt en zal vermoedelijk als een gevolg daarvan verdwijnen. Het resterende bedrag van € 177 miljard dat Nederland uitstroomt, gaat via Nederland naar met name landen binnen de Europese Unie en de VS. SEO heeft niet uitgebreid onderzocht waarom de € 177 miljard via Nederland loopt naar met name landen uit de Europese Unie en de VS. Een reden kan zijn om dubbele heffing te voorkomen als bijvoorbeeld een belastingverdrag tussen de betreffende andere landen ontbreekt, maar Nederland wel een belastingverdrag heeft met deze landen. Belangrijk is in ieder geval dat de stroom vanuit Nederland naar landen gaat waar een normaal belastingtarief geldt. Toch zou ook een deel van deze stroom belastingontwijkend kunnen zijn. Deze praktijk wordt via andere maatregelen aangepakt. Zo worden met de implementatie van het Multilateraal Verdrag antimisbruikbepalingen aan de Nederlandse belastingverdragen toegevoegd zodat landen een instrument in handen krijgen om hun belastinggrondslag te beschermen. Op 6 november jl. heb ik een planningsoverzicht met alle maatregelen die onderdeel uitmaken van mijn aanpak naar uw Kamer gestuurd.⁵ Ook internationaal wordt steeds vaker opgemerkt dat Nederland de bakens heeft verzet en serieus werk maakt van de aanpak van belastingontwijking. Zo heb ik in januari dit jaar een bezoek gebracht aan de OESO en mijn Franse counterpart om mijn aanpak over het voetlicht te brengen, waarbij de directeur van het centrum voor belastingen van de OESO, de heer Saint-Amans, heeft aangegeven mijn aanpak te verwelkomen en te ondersteunen.⁶ Ook in de landenrapporten van de Europese Commissie erkent de Commissie dat Nederland goed op weg is met de aanpak van belastingontwijking.

⁴ Kamerstuk 25 087 nr. 188.

⁵ Kamerstuk 25 087, nr. 222. blg-861419.

⁶ <http://www.oecd.org/tax/oecd-and-the-netherlands-discuss-developments-in-international-tax-cooperation.htm>

Vraag 4, 5 en 12

Deelt u de analyse van het CPB dat de voorwaardelijke bronbelasting in 2021 van dit kabinet niet voldoende is om het fiscaal doorsluizen tegen te gaan? Zo nee, welk deel van de CPB-analyse is onjuist? Hoe beoordeelt u het CPB-voorstel van een minimumbronbelasting voor de Europese Unie als geheel?

Klopt het dat een hoog statutair belastingtarief weinig zegt over het effectieve tarief in een bepaald geval, als de belastingwetgeving belastingverlagende uitzonderingen bevat? Deelt u de conclusie van het CPB dat een voorwaardelijke bronbelasting, waarbij gekeken wordt naar de effectieve belasting in andere landen, effectiever zal zijn om het faciliteren van belastingontwijking via Nederland tegen te gaan? Wat vindt u van het voorstel van Vleggeert en Vording (2017)⁷ om de voorwaardelijke bronbelasting uit te breiden met een toets op de effectieve belastingvoet?

Bent u bekend met het feit dat landen als Luxemburg, Ierland en Zwitserland door academici worden gezien als belastingparadijzen? Is het voor u juridisch mogelijk om landen als Luxemburg, Ierland en Zwitserland als belastingparadijzen te bestempelen? Is het voor u juridisch mogelijk een bronbelasting te gaan heffen op rente- en royaltybetalingen aan lichamen die zijn gevestigd in een ander EU/EER-lidstaat?

Antwoord 4, 5 en 12

Idealiter zou de conditionele bronbelasting op rente en royaltybetalingen van toepassing zijn op rente- en royaltybetalingen die niet of tegen een laag effectief tarief worden belast. Bij de vormgeving van de bronbelasting dien ik echter ook rekening te houden met de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Het effectieve tarief van een individuele belastingplichtige over de rente- of royaltyontvangsten is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Hierdoor leent een effectief tarief toets zich niet voor een benadering per land, maar meer voor een case-by-casebenadering. In zo'n benadering dient per rente- en royaltybetaling te worden berekend wat het effectieve tarief is van deze betaling bij de ontvanger. Oftewel bij iedere rente- en royaltybetaling aan een gelieerd lichaam zou de betaler moeten nagaan of deze betaling in voldoende mate wordt belast bij de ontvanger en zou de Belastingdienst op al deze betalingen toezicht moeten houden.

Hiervoor zou veel en hooggekwalificeerde toezichtscapaciteit nodig zijn. Een landenlijst vermindert de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de uitvoeringscomplexiteit voor de Belastingdienst aanzienlijk. Het is echter uitermate complex om op basis van objectieve criteria een landenlijst samen te stellen met landen met een laag effectief tarief. Bovendien houdt zo'n lijst geen rekening met de feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Op basis van het statutaire tarief en de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties kan wel een lijst worden samengesteld. In EU-verband wordt bovendien beoordeeld of sprake is van landen met een preferentieel schadelijk belastingregime. Hierdoor kan de conditionele bronbelasting ook van toepassing zijn op landen met een statutair tarief van 9% of meer.

Het CPB pleit voornamelijk voor een benadering op basis van het effectieve tarief, omdat hierdoor ook de betalingen aan «doorsluislanden» onder de reikwijdte van de bronbelasting zouden vallen.⁸ Op basis van het EU-recht, in het bijzonder de rente- en royaltyrichtlijn, mag een rente- of royaltybetaling aan een (gelieerd) lichaam dat is gevestigd in een andere EU/EER-lidstaat echter in principe niet worden belast met bronbelasting. Dit mag enkel indien sprake is van een misbruiksituatie. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) legt een misbruiksituatie eng uit.⁹ Hiervan is nog geen sprake indien de rente- of royaltybetaling «enkel» tegen een laag effectief tarief wordt belast. In het artikel waarin Vleggeert en Vording pleiten voor een bronbelas-

⁷ J. Vleggeert & H. Vording (2017), A Tax on Aggressive Tax Planning, Universiteit Leiden

⁸ Overigens is het effectieve tarief in deze landen vaak hoger dan 9%. De rente- en royaltybetalingen worden echter effectief niet of nauwelijks in het «doorsluisland» belast, maar doorgeleid naar een land waar deze niet of tegen een laag effectief tarief worden belast.

⁹ Er is (slechts) sprake van een misbruiksituatie indien het gaat om een volstrekt kunstmatige constructie die is bedoeld om belasting te ontwijken.

ting op basis van het effectieve tarief geven ze dan ook aan dat de rente- en royaltyrichtlijn en belastingverdragen dienen te worden aangepast.¹⁰ Een unilaterale maatregel, zoals de bronbelasting, zal dus niet voorkomen dat andere landen blijven fungeren als toegangspoort naar laagbelastende jurisdicties; ook niet als de bronbelasting zou aansluiten bij het effectieve tarief. Wel verwacht ik dat Nederland door de bronbelasting niet langer zal fungeren als toegangspoort naar laagbelastende jurisdicties. De conclusie van het CPB dat wereldwijde belastingontwijking internationaal zal moeten worden aangepakt onderschrijf ik daarom van harte. Het kabinet zal dan ook blijven inzetten op een internationaal gecoördineerde aanpak. Een van de punten waar het kabinet momenteel voor pleit in EU-verband is het introduceren van een verplichting om rente- en royaltybetalingen naar landen op de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties te belasten met een bronbelasting of een soortgelijke maatregel. Daarnaast volg ik met interesse de ontwikkelingen in OESO-verband, waar onder meer wordt gesproken over maatregelen die – in aanvulling op de maatregelen uit het BEPS-project – moeten voorkomen dat winst wordt verschoven naar landen met een laag effectief tarief.¹¹

Vraag 6

Op welke manier heeft u een bronbelasting op basis van effectieve tarieven onderzocht? Zijn er, voor zover u weet, andere landen waar gewerkt wordt met een bronbelasting op basis van effectieve tarieven? Zo ja, wat zijn daar de ervaringen? Heeft u een uitvoeringstoets laten maken bij het voorstel om te kijken naar het effectieve belastingtarief? Zo ja, zou u deze uitvoeringstoets kunnen delen met de Kamer? Zo niet, hoe kunt u inschatten dat het «onbegonnen werk» is?¹² Kunt u deze uitvoeringstoets alsnog laten maken?

Antwoord 6

Bij de voorbereiding van het ingetrokken wetsvoorstel rondom de conditionele bronbelasting op dividenden is overwogen om aan te sluiten bij het (individuele of gemiddelde) effectieve tarief. Bij de besluitvorming in deze voorbereidende fase is ook de Belastingdienst betrokken. Dit om te voorkomen dat voorzienbare uitvoeringsgevolgen pas aan het licht komen bij de uitvoeringstoets. Doordat in deze fase al de inschatting bestond dat een conditionele bronbelasting op basis van het effectieve tarief door de case-by-casebenadering zou leiden tot grotere complexiteit in de uitvoering voor de Belastingdienst en verhoogde administratieve lasten voor het bedrijfsleven, is deze optie niet verder uitgewerkt en niet voorgelegd voor een formele uitvoeringstoets. Eens te meer omdat een bronbelasting op basis van het effectieve tarief evenmin kan voorkomen dat andere landen blijven fungeren als toegangspoort naar laagbelastende jurisdicties. Aangezien deze overwegingen niet zijn gewijzigd, ben ik niet voornemens om alsnog een uitvoeringstoets te laten maken.

In het kader van de voorbereiding van de wetgeving wordt ook gekeken naar de vormgeving van bronbelastingen in andere landen. Uit een eerste inventarisatie van informatie van het IBFD is vooralsnog niet gebleken dat landen een bronbelasting op rente of royalty's heffen die primair afhankelijk is van het effectieve tarief van vennootschapsbelasting bij de ontvanger. Wel is gebleken dat er landen zijn die als voorwaarde voor het toepassen van een inhoudingsvrijstelling eisen stellen aan de belastingdruk bij de ontvanger.

Vraag 7

Klopt het dat Nederlandse bedrijven die rente betalen aan buitenlandse moederbedrijven in sommige gevallen al moeten aangeven hoeveel winstbelasting in het buitenland over de rente is betaald, om de rente te mogen aftrekken voor de Nederlandse vennootschapsbelasting?

¹⁰ Zie ook WFR 2018/3 «Naar een bronbelasting op rente en royalty's: een stap verder dan het regeerakkoord».

¹¹ Zie het op 13 februari 2019 door de OESO gepubliceerde consultatiedocument «Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy», te raadplegen via <http://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-addressing-the-tax-challenges-of-the-digitalisation-of-the-economy.pdf>

¹² <https://fd.nl/economie-politiek/1286931/staatssecretaris-snel-weerspreek-kritiek-cpb-op-aanpak-belastingontwijking>

Antwoord 7

De renteaftrekbepanking die is opgenomen in artikel 10a van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 is gericht tegen bepaalde financieringsconstructies. Deze regeling houdt in dat de rente over een lening niet aftrekbaar is als deze lening verband houdt met bepaalde «besmette» handelingen en de rente verschuldigd is aan een verbonden lichaam of persoon.¹³ Deze renteaftrekbepanking voorziet in een tegenbewijsregeling. De renteaftrekbepanking is in principe niet van toepassing indien de belastingplichtige aannemelijk maakt dat aan de rechtshandeling en de schuld hoofdzakelijke zakelijke motieven ten grondslag liggen of de rente bij de ontvanger in voldoende mate wordt belast (een effectief tarief van ten minste 10%). Deze reële heffingstoets is in vergelijking met de conditionele bronbelasting daardoor in een beperkt aantal gevallen van toepassing. Bij het opnemen van een reële heffingstoets in de conditionele bronbelasting zouden alle rente- en royaltybetalingen aan gelieerde lichamen beoordeeld moeten worden. Daarbij is ook van belang dat er een verschil in heffingstechniek is tussen de vennootschapsbelasting en de bronbelasting. De daadwerkelijk verschuldigde belasting (het effectieve tarief) is pas na afloop van het boekjaar bekend. Op het moment dat er aangifte vennootschapsbelasting wordt gedaan, zal dit dus bekend zijn. Bij de bronbelasting moet de inhoudingsplichtige daarentegen al op het moment van het verschuldigd worden van de rente- of royaltybetaling moeten kunnen beoordelen of er bronbelasting moet worden ingehouden. Het effectieve tarief over die rente- of royaltybetaling bij de ontvanger zal in de meeste gevallen op dat moment nog niet bekend zijn.

Vraag 8

Klopt het dat de overheid bedrijven kan verplichten om jaarlijks te rapporteren over wat het effectieve belastingtarief over rente en royalty's in het buitenland is geweest? Is het mogelijk om de bewijslast voor de effectieve belastingdruk op buitenlandse rente en royalty's bij de belastingplichtige neer te leggen? Indien nee, waarom niet?

Antwoord 8

De overheid kan rapportageverplichtingen opleggen. Voor een rapportageverplichting die een belastingplichtige uit eigen beweging is gehouden te doen, is echter een aanvulling op de wet nodig. Verder geldt bij fiscale informatieverplichtingen het uitgangspunt dat het alleen gegevens en inlichtingen kan betreffen waarvan de kennisneming voor de heffing van belasting van belang is. Dit uitgangspunt betekent dat niet elk bedrijf met een grensoverschrijdende betaling van rente en royalty een actieve informatieverplichting kan worden opgelegd. Hierdoor ontstaat een afbakeningsprobleem. Het kunnen aanwijzen van bedrijven om te rapporteren (zoals bij de renseigneringsplicht van artikel 22 Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001) is hierdoor niet mogelijk.

Ik ben van mening dat de administratieve lasten voor in Nederland gevestigde bedrijven die met deze actieve informatieplicht gepaard zouden gaan niet proportioneel zijn. Doordat het op voorhand niet mogelijk is om bedrijven aan te wijzen die onder de informatieplicht vallen, zouden in potentie alle Nederlandse bedrijven jaarlijks zelfstandig moeten vaststellen of zij een actieve informatieverplichting hebben. Vervolgens zou een dergelijke informatieverplichting bijvoorbeeld betekenen dat belastingplichtigen voor iedere rente- en royaltybetaling aan gelieerde lichamen in het buitenland het effectieve belastingtarief over die betaling bij dat gelieerde lichaam moeten berekenen en rapporteren. Dit zal leiden tot forse administratieve lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven, waarbij op voorhand geen onderscheid kan worden gemaakt tussen goedwillende en kwaadwillende belastingplichtigen. Een dergelijke actieve informatieverplichting gaat qua aantal geraakte bedrijven en complexiteit van gegevens ook veel verder dan de reeds geldende rapportageverplichtingen die wel een afbakening kennen, zoals de Country-by-Country reporting. De Country-by-Country reporting geldt vanaf

¹³ Kort gezegd is van een «besmette» handeling sprake bij:

- het uitdelen van winst of terugbetalen van kapitaal aan een verbonden vennootschap of verbonden persoon;
- het storten van kapitaal in een verbonden vennootschap; en
- het verwerven of uitbreiden van een belang in een verbonden lichaam.

1 januari 2016 namelijk alleen voor multinationale ondernemingen met een omzet vanaf € 750 miljoen en betreft een gestandaardiseerde documentatieverplichting van objectieve gegevens.

Wat de bewijslast betreft zou het voor de bronbelasting wettelijk mogelijk zijn om deze bij de belastingplichtige neer te leggen.

Vraag 9

In hoeverre wijken de gemiddelde effectieve tarieven af van statutaire tarieven in de landen waar vanuit Nederland de hoogste bedragen aan rente en royalty's doorstromen? Welke rol speelt de cijfermatige omvang van de hiervoor bedoelde geldstromen bij de totstandkoming van de Nederlandse benadering t.o.v. de doorstroomproblematiek?

Antwoord 9

Over het effectief tarief zijn recent onderzoeken van de OESO en van de fractie van de Groenen/Europese Vrije Alliantie in het Europees parlement gepubliceerd.¹⁴ ¹⁵ Uit de uiteenlopende uitkomsten van deze onderzoeken blijkt dat het niet goed mogelijk is om algemene conclusies te trekken over een gemiddeld effectief belastingtarief van een land. Het is daarom ook niet goed mogelijk om aan te geven wat het gemiddelde effectieve tarief is in landen naar welke vanuit Nederland de hoogste bedragen aan rente en royalty's zouden worden betaald. In mijn brief van 6 november 2018 ben ik ingegaan op de door SEO Economisch Onderzoek in kaart gebrachte stroom van dividend, rente en royalty's via Nederlandse bijzondere financiële instellingen, het beleid van dit kabinet, de verwachte impact van dit beleid en de mogelijkheden om resultaten van dit beleid te meten.¹⁶

Vraag 10

Klopt het dat de bronbelasting op rente en royalty's, zoals nu beoogd wordt, ook gaat gelden als er sprake is van misbruik van het Nederlandse belastingstelsel? Is het bij ingewikkelde belastingstructuren eenvoudiger om misbruik aan te tonen dan om het effectieve tarief te bepalen?

Antwoord 10

De conditionele bronbelasting moet voorkomen dat het Nederlandse internationaal georiënteerde belastingstelsel wordt misbruikt als toegangspoort naar laagbelastende jurisdicties. De bronbelasting zal ook verschuldigd zijn in misbruiksituaties, waarbij door kunstmatige structuren wordt getracht om de Nederlandse bronbelasting te ontwijken. Zoals beschreven in het antwoord op vraag 5 verwacht ik dat door de keuze voor een lijst met aangewezen jurisdicties de uitvoeringsgevolgen en administratieve lasten relatief beperkt zijn.

Daarnaast neemt dit kabinet nog meer maatregelen om te voorkomen dat het Nederlandse belastingstelsel misbruikt wordt voor belastingontwijking. Op 6 november jl. heb ik een planningsoverzicht met alle maatregelen die onderdeel uitmaken van mijn aanpak naar uw Kamer gestuurd.¹⁷

Vraag 11

Bent u het met het CPB eens dat bij de toepassing van de regels voor buitenlandse gecontroleerde entiteiten (CFC's) een toets op de effectieve belasting in de herkomstlanden ook te prefereren zou zijn boven die op statutaire tarieven? Is er een land in Europa waar dit gebeurt? Zo ja, welk land? Wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over de manier waarop andere Europese lidstaten de CFC-regels hebben toegepast?

Antwoord 11

Er is op dit moment nog geen overzicht voorhanden hoe andere landen de implementatie van de CFC-maatregel uit Richtlijn (EU) 2016/1164 (ATAD1) vormgeven. Eerder heb ik uw Kamer toegezegd de Europese Commissie (EC) te vragen om een overzicht te geven van de wijze waarop lidstaten van de

¹⁴ <http://www.oecd.org/tax/beps/corporate-tax-statistics-database.htm>

¹⁵ <https://www.greens-efa.eu/en/article/document/effective-tax-rates-for-multination-companies-in-the-eu/>

¹⁶ Kamerstuk 25 087, nr. 222

¹⁷ Kamerstuk 25 087, nr. 222

Europese Unie de maatregelen uit ATAD1 hebben geïmplementeerd. Zodra dit overzicht beschikbaar is, wordt dit met uw Kamer gedeeld.

Vraag 13

Klopt het dat u voorstander bent van publieke Country-by-Country Reporting (CbCR)? In hoeverre heeft u zich hiervoor ingezet in Europees verband? Wat zijn de meest recente ontwikkelingen op dit gebied in het afgelopen jaar?

Antwoord 13

Het kabinet steunt internationale initiatieven tot bevordering van transparantie door middel van country-by-country reporting. Om die reden steunt het kabinet ook het initiatief in de EU om afspraken te maken over een publieke country-by-country reporting voor grote internationaal opererende bedrijven. Nederland heeft dan ook in Brussel de discussie over dit onderwerp gesteund en heeft steeds aangedrongen op de voortgang van de onderhandelingen. Er is weinig voortgang op dit dossier omdat bepaalde lidstaten principieel van mening zijn dat publieke CbCR een fiscaal onderwerp is (met de bijkomende unanimiteitsbesluitvorming). Hierdoor is er een patstelling in de onderhandelingen ontstaan.

Vraag 14

Deelt u de analyse dat publiek inzicht en controle vanuit de Kamer op de exacte inhoud van rulings nog steeds niet mogelijk is zolang er slechts een samenvatting wordt gepubliceerd? Hoe kan de Kamer controleren of er zaken buiten de samenvatting zijn gebleven? Kunt u enkele voorbeelden van samenvattingen aan de Kamer verstrekken?

Antwoord 14

De analyse dat publiek inzicht en controle vanuit de Kamer niet mogelijk is op het moment dat samenvattingen van rulings worden gepubliceerd deel ik niet. De samenvatting zal onder andere bestaan uit de feiten waarop de ruling is gebaseerd en op basis van welke wet en regelgeving de ruling tot stand is gekomen. Er is geen enkele aanleiding om zaken buiten deze samenvatting te houden tenzij het gaat om informatie waarvoor de geheimhoudingsplicht geldt. De reden waarom ik heb gekozen om een samenvatting te gaan publiceren is omdat dit uiteindelijk meer en duidelijkere informatie zal bevatten dan een geanonimiseerde ruling zelf. Ook de onafhankelijke commissie Bouwman/Van der Geld die onderzoek heeft gedaan naar de rullingpraktijk in 2018 heeft geconcludeerd dat het publiceren van geanonimiseerde rulings geen toegevoegde waarde heeft.¹⁸ Een ruling verwijst namelijk vaak naar achterliggende stukken zoals het rullingverzoek of het verrekenprij-rapport. In een samenvatting zal de hoofdconclusie van die documenten worden overgenomen, in een geanonimiseerde ruling slechts de verwijzing. Er zijn op dit moment nog geen concrete voorbeelden van samenvattingen. Er wordt nu door de Belastingdienst bekeken welke elementen de samenvatting standaard moet bevatten. Ik zal u vóór 1 juli een aantal voorbeelden van samenvattingen verstrekken.

Vraag 15

Deelt u de opvatting dat publicatie van rulings goed is voor een level playing field tussen Nederlandse belastingplichtigen, goed is voor de rechtsonwikkeling en helpt bij informatieontwikkeling van fiscalisten, journalisten en ngo's? Klopt het dat rechtsvragen die voorwerp zijn van een ruling in beginsel niet zullen worden voorgelegd aan een rechter en dus niet tot de vorming van jurisprudentie leiden? Heeft het achterwege blijven van rechtspraak nadelen? Kunt u hierbij specifiek aandacht besteden aan de omgang met verrekenprijzen (transfer pricing) en de inzet van afspraken betreffende informeel kapitaal? Heeft het publiceren van (samenvattingen van) rulings gevolgen voor de staatssteunonderzoeken van de Europese Commissie?

¹⁸ 21e Halfjaarsrapportage Belastingdienst <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2018/04/16/21e-halfjaarsrapportage-belastingdienst>

Antwoord 15

Rulings worden afgegeven binnen de kaders van wet, beleid en jurisprudentie die voor iedereen gelden. Ook wordt jaarlijks een jaarverslag gepubliceerd over de rullingpraktijk. Op basis hiervan is op dit moment al sprake van een gelijk speelveld tussen Nederlandse belastingplichtigen. De te publiceren samenvattingen kunnen dit nog versterken. Rechtsvragen die opkomen bij de beoordeling van een rullingverzoek worden behandeld binnen de vaktechnische infrastructuur van de Belastingdienst. Deze vaktechnische infrastructuur bekijkt en behandelt fiscale vraagstukken die spelen bij rulings maar ook wanneer een aangifte al is ingediend. Immers, hetzelfde kader van wet, beleid en jurisprudentie is van toepassing bij zowel zekerheid vooraf als toezicht achteraf. Dit betekent bijvoorbeeld dat een rechtsvraag wordt voorgelegd aan de relevante kennisgroep. Op het gebied van bijvoorbeeld verrekenprijzen worden beleidsmatige aspecten afgestemd met de Coördinatiegroep Verrekenprijzen. Afstemming binnen de vaktechnische infrastructuur geldt ook indien rechtsvragen of beleidsmatige aspecten opkomen bij rullingverzoeken met een informeel kapitaal element. Indien op basis van de visie van een kennis- of coördinatiegroep een rullingverzoek niet kan worden gehonoreerd, bestaat de mogelijkheid dat belastingplichtige zijn standpunt toch in de aangifte verwerkt. In dat geval zal de inspecteur een ander standpunt innemen dan de belastingplichtige en de aangifte corrigeren. Hierna is bezwaar en beroep mogelijk hetgeen tot jurisprudentie kan leiden. Het publiceren van samenvattingen van rulings heeft in mijn visie geen gevolgen voor staatssteunonderzoeken van de Europese Commissie.

Vraag 16

Heeft u serieus overwogen om rulings volledig te publiceren en daarbij de anonimiseringsrichtlijnen voor de rechtspraak te gebruiken?¹⁹ Kunt u aangeven wat de belangrijkste voor- en tegenargumenten hierbij zijn? Waarom is het bij het publiceren van jurisprudentie wel mogelijk om volledig te publiceren en daarbij slechts namen en bedragen weg te lakken? Verschilt de wijze van anonimisering door de Europese Commissie in staatssteunzaken (zoals het Starbucks-besluit) van de voornoemde richtlijnen, bijvoorbeeld op het punt van de anonimisering van getallen? Is onderzocht of de benadering van de Europese Commissie aanknopingspunten zou kunnen bieden bij de publicatie van de volledige, anonieme teksten van Nederlandse rulings?

Antwoord 16

Ja, ik heb dit serieus overwogen. Het nadeel het anonimiseren is dat er toch altijd een kans is dat de informatie die blijft staan herleidbaar is naar een belastingplichtige. De fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 AWR verplicht een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de belastingwetgeving tot geheimhouding van gegevens die in het kader van de heffing of inning van de belastingen zijn verkregen. Een belastingplichtige (natuurlijke persoon of rechtspersoon) moet erop kunnen vertrouwen dat zijn vaak vertrouwelijk verstrekte informatie niet anders wordt gebruikt dan voor het doel waarvoor deze is verstrekt. De geheimhouding zorgt daarnaast voor bescherming van persoonsgegevens en draagt bij aan de naleving van fiscale regelgeving door belastingplichtigen. Om geen afbreuk te doen aan deze belangen, is het verschaffen van een samenvatting van een rulling een betere optie. Daarnaast heb ik in mijn antwoord op vraag 14 toegelicht dat geanonimiseerde rulings niet veel toevoegen, hetgeen in lijn is met het oordeel van de onafhankelijke commissie Bouwman/Van der Geld. Een samenvatting bevat meer en beter leesbare informatie over de rulling. Wanneer de Belastingdienst informatie verstrekt aan de Europese Commissie in het kader van bijvoorbeeld een staatssteunonderzoek is de situatie als volgt. Op grond van de zogeheten Procedureverordening²⁰ kan de Commissie

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de reactie op de internetconsultatie bij de herziening rullingpraktijk van Anna Gunn (Docent Internationaal Belastingrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam) & Jan Vleggeert (Universitair Hoofddocent Belastingrecht aan de Universiteit Leiden).

²⁰ Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (codificatie).

een onderzoek instellen in het kader van haar toezicht²¹ op de naleving van het verbod op staatssteun. De Commissie kan in dat kader de lidstaten verzoeken om informatie als zij vermoedt dat er sprake is van onrechtmatige staatssteun aan een individuele onderneming of aan een bepaalde sector. De lidstaten zijn gehouden de gevraagde informatie te verstrekken en aan een dergelijk onderzoek mee te werken op grond van het in het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde beginsel van loyale samenwerking en van de Procedureverordening.²² Deze verordening werkt rechtstreeks in de lidstaten; nationale wetgeving die informatieverstrekking aan de Europese Commissie in de weg staat – zoals in dit geval de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 AWR – wordt vanwege het feit dat de Europese verordening voorrang heeft boven de nationale wet, buiten beschouwing gelaten. Indien de Commissie in een besluit de verstrekte, vertrouwelijke informatie openbaar wil maken, dient zij twee juridische verplichtingen te verzoenen. Het betreft de verplichting om overeenkomstig artikel 296 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) haar beschikkingen te motiveren en om erop toe te zien dat haar beschikking alle essentiële elementen bevat waarop deze gebaseerd is, en de verplichting om geheimhouding in acht te nemen op grond van artikel 339 VWEU en artikel 30 van de Procedureverordening. De regels met betrekking tot de geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun zijn nader uitgewerkt in de Mededeling van de Commissie over geheimhouding bij staatssteunbeslissingen. Uit paragraaf 20 van die Mededeling volgt dat informatie die essentieel is voor het bewijs van staatssteun en de begunstigde daarvan, niet vallen onder de geheimhoudingsregels en zodoende dus wel openbaar kunnen worden gemaakt.²³

Vraag 17

Gaat u in het kader van transparantie ook de onderliggende stukken bij rulings publiceren? Wordt het mogelijk om onderliggende stukken op te vragen, indien daar om wordt verzocht? In hoeverre kunnen rulings en/of de daaraan ten grondslag liggende stukken worden opgevraagd via een Wob-verzoek? Is er bij uw weten ooit een Wob-verzoek ingediend voor een specifieke ruling en/of de onderliggende stukken? Zo ja, hoe is dit verzoek afgelopen? Zo nee, ziet u ruimte voor het publiceren van geanonimiseerde rulings en/of onderliggende stukken met een beroep op de Wet openbaarheid bestuur?

Antwoord 17

Bij de te publiceren samenvattingen zullen de achterliggende stukken bij de rulings niet worden gepubliceerd. De informatie uit de achterliggende stukken vindt wel zijn weerslag in de te publiceren samenvatting. Gezien de werking van artikel 67 AWR en het feit dat rulings worden gesloten met individuele belastingplichtigen, kunnen de rulings en de daaraan ten grondslag liggende stukken niet openbaar worden gemaakt, ook niet via een Wob-verzoek. In het verleden zijn op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) inderdaad verzoeken ingediend om specifieke rulings openbaar te maken. Op grond van de geheimhoudingsplicht, die op basis van de jurisprudentie prevaleert boven de Wob, zijn deze verzoeken afgewezen.

Vraag 18

Zou uit het volledig publiceren van rulings kunnen blijken dat grote bedrijven relatief weinig belasting betalen? Wanneer betaalt een bedrijf naar uw inzicht «voldoende» belasting? Hebben bedrijven de plicht om aan te tonen dat ze voldoende belasting betalen (in het buitenland) om in aanmerking te komen voor een ruling? Zo niet, zou een dergelijke plicht juridisch mogelijk zijn?

²¹ De bevoegdheid daartoe is opgenomen in artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

²² Artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 12 van de Procedureverordening.

²³ Mededeling van de Commissie C (2003) 4582 van 1 december 2003 over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun, PbEU 2003, C 297/03.

Antwoord 18

Het antwoord op de vraag wanneer een bedrijf voldoende belasting betaalt vloeit voort uit de wet. Uit rulings kan alleen blijken dat de bedrijven de belasting betalen die de wet voorschrijft. Een ruling is immers een vastlegging hoe fiscale wet, beleid en jurisprudentie uitwerkt in een specifiek geval. Belastingplichtigen hebben geen verplichting om aan te tonen dat ze voldoende belasting betalen. Dat geldt voor de huidige maar ook in de vernieuwde rullingpraktijk.

Vraag 19

Waarom is (geanonimiseerde) publicatie van een ruling geen voorwaarde voor het verkrijgen van een ruling? Is het mogelijk om (anonieme) publicatie voortaan als voorwaarde te stellen voor het verkrijgen van een ruling? Is het juridisch mogelijk om bestaande rulings (bijvoorbeeld: een ruling die in 2016 is afgegeven) (anoniem) te publiceren, gegeven de relevante fiscale, civiele en eventueel internationale rechtsbepalingen?

Antwoord 19

In de vernieuwde rullingpraktijk is de geanonimiseerde publicatie van de ruling een voorwaarde om een ruling te sluiten. De publicatie vindt plaats in de vorm van een samenvatting. Hoewel er geen juridisch belemmering bestaat om samenvattingen van bestaande rulings die niet herleidbaar zijn naar een individueel bedrijf te publiceren, richt ik mij op de toekomst. Het publiceren van geanonimiseerde samenvattingen is immers een tijdrovende kwestie die hooggekwalificeerde capaciteit vraagt. Daarnaast zijn er op het gebied van transparantie over bestaande rulings al eerder grote stappen genomen. Zie hiervoor onder andere het antwoord op vraag 28.

Vraag 20

Hoeveel extra werk levert het publiceren van een samenvatting van een afgegeven ruling op? Hoeveel extra werk zou het voor de Belastingdienst opleveren als alle rulings volledig (geanonimiseerd) gepubliceerd moesten worden? Klopt het dat het volledig publiceren van rulings minder werk oplevert dan het maken van een samenvatting voor elke ruling?

Antwoord 20

Het anonimiseren van een ruling zal waarschijnlijk voor een hooggekwalificeerde belastingdienstmedewerker minder tijd kosten dan een samenvatting maken. De reden dat ik gekozen heb om samenvattingen te gaan publiceren is dan ook niet gelegen in de hoeveelheid werk die het zal kosten. De reden waarom ik kies om samenvattingen te publiceren is omdat deze meer relevante inhoud zullen hebben dan een volledig geanonimiseerde ruling. In het antwoord op vraag 14 heb ik dit toegelicht.

Vraag 21

Wat zijn de consequenties voor bedrijven die niet langer een ruling met de Belastingdienst mogen maken, bijvoorbeeld omdat het doorslaggevende motief eruit bestaat om buitenlandse belasting te besparen? Klopt het dat het voor deze bedrijven nog steeds mogelijk blijft om dezelfde fiscale structuren te blijven gebruiken, ondanks het feit dat er geen ruling wordt afgesloten? Kunnen deze bedrijven rechten ontlenen aan het feit dat er in eerdere jaren wel rulings werden afgesloten met dergelijk fiscale structuren?

Antwoord 21

Een ruling is geldig gedurende de periode waarvoor zekerheid vooraf is gegeven. Daarna kunnen aan de ruling geen rechten meer worden ontleend. Het feit dat niet langer zekerheid vooraf wordt gegeven voor bepaalde structuren, bijvoorbeeld omdat het besparen van buitenlandse belasting het doorslaggevend motief is, betekent niet dat die structuren automatisch verdwijnen. De wet wijzigt namelijk niet als gevolg van het niet langer geven van rulings. Ik ben daarom tevens bezig met vele wetswijzigingen om belastingontwijking aan te pakken. Een overzicht daarvan is bijvoorbeeld te

vinden in het planningsoverzicht maatregelen aanpak belastingontwijking en -ontduiking.²⁴

Vraag 22

Gaat de maximale looptijd van vijf jaar (en tien jaar in uitzonderlijke gevallen) ook voor alle huidige rulings gelden? Zo ja, vanaf welk moment moet deze maximale looptijd berekend worden? Wordt een verlenging van een bestaande ruling aangemerkt als een nieuwe ruling? Zo nee, hoe gaat u ervoor zorgen dat de nieuwe regels ook gaan gelden voor alle bestaande rulings?

Antwoord 22

Op dit moment worden APA's en ATR's afgegeven voor een periode van maximaal 5 jaar. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk. Voor rulings afgegeven buiten het APA/ATR-team is deze maximering niet het geval. Omdat rulings vaststellingsovereenkomsten onder burgerlijk recht zijn tussen de Belastingdienst en belastingplichtige kan de Belastingdienst deze echter niet zomaar eenzijdig aanpassen en bijvoorbeeld de looptijd verkorten.

Op het moment dat de vernieuwde rullingpraktijk van start gaat, worden alle rulings met een internationaal karakter afgegeven voor een looptijd van maximaal 5 jaar tenzij de feiten en omstandigheden een uitzondering rechtvaardigen, bijvoorbeeld indien sprake is van langlopende contracten. Dan is het maximum 10 jaar. In die gevallen wordt wel een tussentijdse evaluatie overeengekomen. Een verlenging van een bestaande ruling wordt aangemerkt als een nieuwe ruling. Mijn ambitie is om de wijzigingen per 1 juli 2019 door te voeren.

Vraag 23

Klopt het dat een ruling vervalt bij een relevante wetswijziging en dat relevante wijzigingen van feiten en omstandigheden in rulings opgenomen worden? Geldt dit ook voor alle maatregelen opgenomen in uw brief van 22 november 2018?²⁵ Gaat het nieuwe beleidsbesluit automatisch gelden voor alle huidige rulings?

Antwoord 23

Uit de eerder aan uw Kamer gestuurde exemplarische APA's en ATR's blijkt dat hierin inderdaad is opgenomen dat deze vervallen bij een relevante wetswijziging of indien de feiten en omstandigheden welke ten grondslag liggen aan de APA of ATR een wezenlijke wijziging ondergaan.²⁶ De maatregelen zoals deze gaan gelden voor rulings afgegeven na 1 juli aanstaande vallen hier niet onder en leiden dus niet tot het vervallen van de ruling. Indien de looptijd van deze rulings is verstreken en een nieuwe ruling wordt aangevraagd, gelden daarvoor uiteraard wel de nieuwe maatregelen.

Vraag 24

Klopt het dat er in de toekomst geen rulings worden afgesloten als (internationale) belastingbesparing een doorslaggevend motief is? Wat voor rulings blijven er dan nog over? Hoe kunt u beoordelen of er internationaal belasting wordt ontweken? Vereist dat geen kennis van het effectieve belastingtarief in andere landen?

Antwoord 24

De Belastingdienst gaat scherper kijken naar het doel van de transactie of de structuur waarvoor de ruling wordt gevraagd. Indien het doorslaggevende motief van de belastingplichtige eruit bestaat om Nederlandse of buitenlandse belasting te besparen, zal geen ruling worden afgegeven. Om dit te kunnen beoordelen kan de inspecteur vragen naar de zakelijke reden waarom de transactie wordt aangegaan of de structuur wordt opgezet. Om dit te kunnen beoordelen is kennis van het effectieve tarief in andere landen niet noodzakelijk. Met de aanscherpingen zal de rullingpraktijk zich richten op het geven van zekerheid vooraf aan bedrijven met reële activiteiten in Nederland.

²⁴ Kamerstuk 25 087, nr. 222

²⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2018–2019, 25 087, nr. 223.

²⁶ Kamerstuk 25 087, nr. 153

Deze bedrijven kunnen zekerheid vooraf vragen over de toepassing van diverse wettelijke bepalingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan toepassing van verrekenprijzen, deelnemingsvrijstelling, innovatiebox, tonnageregime of de vraag naar de werking van de renteaftrek beperkende maatregelen.

Vraag 25

Klopt het dat derde partijen zelf geen ruling meer nodig hebben wanneer rulings van andere bedrijven gepubliceerd worden omdat zij zich in een gelijke situatie kunnen beroepen op het gelijkheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel of enig ander beginsel?

Antwoord 25

Een ruling wordt afgegeven op basis van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Op basis van het gelijkheidsbeginsel moeten gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Eenheid van beleid en uitvoering is daarom een belangrijk uitgangspunt voor de Belastingdienst. Indien de feiten en omstandigheden bij twee belastingplichtigen hetzelfde zijn, dienen deze gevallen dan ook hetzelfde te worden behandeld. Uit een samenvatting zal niet de conclusie kunnen worden getrokken of alle feiten en omstandigheden gelijk zijn. Feiten en omstandigheden kunnen immers herleidbaar zijn naar de belastingplichtige en zullen niet volledig kunnen worden opgenomen in de samenvatting. Wil een belastingplichtige zekerheid over zijn eigen positie dan zullen de feiten en omstandigheden apart moeten worden getoetst.

Vraag 26

Kunt u nader omschrijven hoe de rullingpraktijk in België werkt? Wat zijn, voor zover u bekend, de afgelopen jaren de ervaringen met deze praktijk? Worden de teksten van rulings daar volledig gepubliceerd? Wat wordt er precies weggelakt? Zijn er (andere) landen waar rulings volledig gepubliceerd worden?

Antwoord 26

Belastingplichtigen in België kunnen in fiscale zaken zekerheid vooraf vragen aan de Dienst voorafgaande beslissingen. Onder een voorafgaande beslissing wordt verstaan de juridische handeling waarbij de Federale Overheidsdienst Financiën, overeenkomstig de van kracht zijnde bepalingen, vaststelt hoe de wet wordt toegepast op een bijzondere situatie of verrichting die op fiscaal vlak nog geen uitwerking heeft gehad. Een college beslist over het al dan niet geven van zekerheid vooraf. Een meer uitgebreide omschrijving is opgenomen in het jaarverslag van de Dienst voorafgaande beslissingen.²⁷ In België worden de rulings niet integraal gepubliceerd. Per rulling wordt wel een samenvatting gepubliceerd en in het jaarverslag worden tevens casus met een bijzonder belang in de vorm van een samenvatting opgenomen. Mij zijn geen landen bekend waar rulings volledig worden gepubliceerd. Ik ben niet bekend met ervaringen die belastingplichtigen hebben met de Belgische rullingpraktijk. Tijdens het proces van de herziening is door een delegatie van de interne werkgroep een bezoek gebracht aan de Belgische Dienst voorafgaande beslissingen. Mede op basis hiervan heb ik, gebaseerd op de praktijk in België, besloten om per rulling een samenvatting te gaan publiceren.

Vraag 27

In hoeverre gaat de Kamer worden geïnformeerd over het nieuwe beleidsbesluit en in hoeverre kan de Kamer hier wijzigingen in aanbrengen?

Antwoord 27

In de brief van 22 november 2018 heb ik de maatregelen die moeten leiden tot de vernieuwde rullingpraktijk kenbaar gemaakt.²⁸ De maatregelen zullen leiden tot aanpassing van de processen binnen de Belastingdienst. Daarnaast worden de inhoudelijke wijzigingen uitgewerkt in beleidsregels. Indien een debat met uw Kamer leidt tot gewijzigde inzichten dan zullen deze worden

²⁷ <https://www.ruling.be/nl/downloads/jaarverslag>

²⁸ Kamerstuk 25 087, nr. 223.

meegenomen in de te publiceren beleidsregels. Deze beleidsregels zullen worden gepubliceerd zodat ze toegankelijk zijn voor iedereen.

Vraag 28

Klopt het dat anoniem publiceren van rulings niet in strijd is met artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)? Kan dit ook met terugwerkende kracht gebeuren? Is het juridisch mogelijk om artikel 67 van de AWR aan te passen zodat er onderscheid wordt gemaakt tussen individuele personen en rechtspersonen?

Antwoord 28

Het is correct dat het anoniem publiceren van rulings niet in strijd is met artikel 67 AWR wanneer er wordt gezorgd dat de informatie niet herleidbaar is naar een specifieke belastingplichtige. Dit artikel beperkt echter in grote mate de hoeveelheid informatie die verschaft kan worden bij de publicatie van rulings. De onafhankelijke commissie Bouwman/Van der Geld heeft naar aanleiding van het onderzoek dat zij in 2018 hebben gedaan naar de APA/ATR-praktijk, geconcludeerd dat de gepubliceerde stukken over de APA/ATR-praktijk een voldoende transparant beeld geven van de afgegeven rulings. Daarnaast hebben zij geconcludeerd dat de publicatie van geanonimiseerde afspraken, gezien de bondige vormgeving van APA's en ATR's, niets wezenlijks toevoegen en alleen maar tot veel extra werk zou leiden.²⁹ Mede op basis hiervan en gebaseerd op de praktijk in België, heb ik ervoor gekozen om per ruling een geanonimiseerde samenvatting te gaan publiceren. Deze nieuwe werkwijze vergt tijd en aanpassingen van de Belastingdienst. Mijn ambitie is daarom dit nieuwe beleid in te laten gaan per 1 juli 2019. Met betrekking tot de tot die tijd afgegeven rulings is transparantie geborgd door diverse initiatieven op dat gebied; denk hierbij aan het uitwisselen van informatie over rulings aan het buitenland, publicatie van beleidsbesluiten, jaarverslagen, briefings, publicatie van exemplarische voorbeelden, publicatie van veelvoorkomende verschijningsvormen, uitleg in Kamerbrieven en Kamervragen en interne en externe onderzoeken naar procedures en inhoud. Het is theoretisch niet onmogelijk artikel 67 AWR aan te passen maar dit is zeer onwenselijk. De fiscale geheimhoudingsplicht is een belangrijke bouwsteen in ons fiscale stelsel. Het is geen taak van de Belastingdienst om informatie openbaar te maken. De Belastingdienst is opgesteld om belastingwetten uit te voeren. Daartoe heeft de inspecteur recht op veel en gevoelige informatie, zowel van particulieren als van bedrijven. Individuele belastingplichtigen, zowel particulieren als bedrijven, moeten er van op aan kunnen dat hun gegevens vertrouwelijk blijven. Het mag niet zo zijn dat belastingplichtigen uit angst dat hun gegevens niet vertrouwelijk blijven relevante fiscale informatie onthouden aan de inspecteur van de Belastingdienst. Dit zou het toezicht en de belastingheffing ernstig belemmeren. Zeker bij rulings is het enerzijds van belang dat alle feiten op tafel komen en anderzijds dat belastingplichtige erop kan vertrouwen dat zijn (bedrijfsgevoelige) informatie openbaar wordt.

Vraag 29

Wanneer en hoe gaat de Europese gedragscodegroep inzake bedrijfsbelastingen de implementatie van de Europese richtsnoeren voor goede belastingruilpraktijken monitoren?

Klopt het dat er in Europa landen zijn waar het wel openbaar is hoeveel belasting bedrijven afdragen? Om welke landen gaat het? Hoe werkt het daar precies?

Antwoord 29

Ik verwijs naar brieven die eerder over dit onderwerp naar uw Kamer zijn gestuurd.³⁰ De naleving van de richtsnoeren is niet direct afdwingbaar. Het is aan de lidstaten zelf om de regels na te leven. Wel komen periodiek in de Gedragscodegroep de richtsnoeren aan de orde, waarbij stilgestaan wordt bij

²⁹ 21e Halfjaarsrapportage Belastingdienst <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2018/04/16/21e-halfjaarsrapportage-belastingdienst>

³⁰ Brief van 18 februari 2018, (Kamerstuk 25 087, nr. 187) en Brief van 11 juni 2018 (Kamerstuk 25 087, nr. 207).

de laatste stand van zaken. Zoals al eerder aangegeven, vindt het kabinet naleving van die aanbevelingen van de EU-Gedragscodegroep van groot belang.

Uit openbare bronnen zou kunnen worden afgeleid dat een beperkt aantal Europese landen inzichtelijk maakt hoeveel belasting is afgedragen. Het is mij echter niet bekend of dat inderdaad het geval is en zo ja, op welke wijze dit gebeurt.

Vraag 30

Waarom zegt u in uw brief van 22 november 2018³¹ dat al aan de Europese richtsnoeren³² voor goede belastingrulingpraktijken zou zijn voldaan door middel van de publicatie van een notitie, exemplarische voorbeelden en een jaarverslag van het APA/ATR-team? Is het niet zo dat de Europese richtsnoeren nou juist publicatie voorschrijven van de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan een belastingruling, zodat in elk geval de publicatie van een samenvatting van die feiten en omstandigheden, al dan niet in de vorm van een bijgewerkte handleiding, een ondergrens is? Wat vindt u ervan dat een Europese topambtenaar uw voornemen om geanonimiseerde samenvattingen per belastingruling te gaan publiceren rechtstreeks toeschrijft aan de Europese richtsnoeren?³³

Antwoord 30

Eén van de aanbevelingen van de overigens niet verplicht gestelde Europese richtsnoeren heeft als doel om de transparantie over de inhoud van rulings te versterken. Dit kan volgens de EU-Gedragscodegroep op twee manieren. De rulings met horizontale toepassing kunnen gepubliceerd worden of, indien dit niet kan vanwege de geheimhoudingsplicht van een belastingdienst, dan kunnen de algemene conclusies uit rulings worden gepubliceerd.

Nederland publiceert inhoudelijke standpunten die van toepassing kunnen zijn voor meerdere belastingplichtigen in beleidsbesluiten. Op deze wijze worden algemene uitgangspunten al gepubliceerd. Daarnaast is een beschrijving van de APA/ATR-praktijk met daarin opgenomen exemplarische voorbeelden van APA's en ATR's aan uw Kamer gestuurd en publiceert het APA/ATR-team van de Belastingdienst een jaarverslag.³⁴ Daarmee werd al voldaan aan deze aanbeveling. Nu we overgaan tot geanonimiseerde publicatie van samenvattingen van rulings met een internationaal karakter gaan we zelfs een stap verder dan het minimale dat de Gedragscodegroep aanbeveelt.

Het is altijd genoeglijk om te vernemen dat er vanuit de EU positief wordt gereageerd op het Nederlandse beleid. Wel is deze Europese ambtenaar iets te enthousiast in zijn aanname dat de richtsnoeren van de Gedragscodegroep de enige aanleiding hiervoor waren.

Vraag 31

Kunt u bovenstaande vragen een voor een beantwoorden voor het algemeen overleg over Belastingontwijking op donderdag 21 februari 2019?

Antwoord 31

Nee, met het oog op zorgvuldige en volledige beantwoording worden deze vragen binnen de reguliere termijn van 3 weken beantwoord.

³¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2018–2019, 25 087, nr. 223.

³² Conclusies van de Raad (Ecofin) van 6 december 2016, doc. nr. 15206/16. De tekst van richtsnoeren is opgenomen als de voortgangsrapportage van de Gedragscodegroep van 28 november 2016, doc. nr. 14750/16.

³³ Zie de tweet (19 december 2018) van Aloys Rigaut die de aankondiging dat Nederland anonieme samenvattingen van belastingrulings gaat publiceren als volgt verwelkomt: «Again a positive result of #COCG work».

³⁴ Kamerstuk 25 087, nr. 153.