

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

2625

Vragen van lid **Klaver** (GroenLinks) aan de staatssecretaris van Financiën over *het onlangs afgesloten belastingverdrag met China* (Ingezonden 5 juni 2013).

Antwoord van staatssecretaris **Weekers** (Financiën) (ontvangen 20 juni 2013)

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht over het onlangs door Nederland afgesloten belastingverdrag met China alsmede de berichtgeving over het belastingverdrag met Mongolië?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2, 3 en 4

Bent u bekend met de beleidsnota «Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen» van de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking? Kunt u aangeven hoe het onlangs afgesloten belastingverdrag met China zich verhoudt tot het in de nota benadrukte belang van beleidscoherentie in Nederlands beleid, en het belang van het tegengaan van uitholling van de belastinggrondslag voor multinationals?² Draagt het onlangs afgesloten belastingverdrag bij aan het nastreven van deze belangen?

Klopt het dat de fiscale structuur van het Nederlandse belastingverdrag met China het voor buitenlandse multinationals mogelijk maakt om gebruik te maken van de bepalingen in dit verdrag en zo belastingvoordelen te realiseren? Hoe verhoudt dit zich tot uw eerdere uitspraken over de onwenselijkheid van «fiscale grensverkennerij» en uw constatering dat de belastingverdragen hun oorspronkelijke doelen voorbij schieten?³

U heeft aangegeven dat fiscalisten hun verantwoordelijkheid moeten nemen om fiscale grensverkennerij door multinationals te voorkomen; hoe controleert u of zij deze verantwoordelijkheid nemen met betrekking tot het zojuist afgesloten belastingverdrag? Welke concrete maatregelen neemt u om hen daarin te stimuleren en kunt u aangeven welke concrete maatregelen u zult nemen wanneer blijkt dat er naar aanleiding van dit belastingverdrag met

¹ Volkskrant, 3 juni, pagina 19.

² Beleidsnota van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, «Wat de wereld verdient», pagina 16.

³ <http://taxlive.nl/-/weekers-doet-beroep-op-fiscalisten-voor-behoud-fiscaal-vestigingsklimaat>

China opnieuw «fiscale grensverkennerij» plaatsvindt door (buitenlandse) multinationals?

Antwoord 2, 3 en 4

Ja, ik ben bekend met de genoemde beleidsnota zoals mijn collega de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die op 5 april jl. naar de Tweede Kamer heeft gezonden. De nota schetst de inzet voor de huidige kabinetsperiode op de terreinen handel en investeringen, armoedebestrijding en de toenemende raakvlakken daartussen. De drie ambities zoals geformuleerd in de begeleidende brief bij de nota bestaan uit het streven naar het uitbannen van extreme armoede, het streven naar duurzame en economische groei overal ter wereld en het bevorderen van succes voor Nederlandse bedrijven in het buitenland. Het op 31 mei jl. ondertekende nieuwe belastingverdrag tussen Nederland en China (hierna: het verdrag) staat zeker niet aan deze ambities in de weg. Integendeel: het beoogde doel van het verdrag is de economische kracht van beide landen te bevorderen en in het bijzonder zo min mogelijk fiscale belemmeringen te laten bestaan ten aanzien van grensoverschrijdend verkeer tussen beide landen.

Voor genoemde nota van mijn collega kent een aansprekende passage over China, die ook haar waarde heeft voor een goed beeld van het verdrag en de totstandkoming daarvan. Die passage luidt als volgt: «De economische macht van Azië en Zuid-Amerika is ook zichtbaar in de politieke verhoudingen. China en India hebben hun plek aan de internationale onderhandelingstafels opgeëist.» Daarbij zij er ook nog eens op gewezen dat China de status van arme ontwikkelende economie achter zich heeft gelaten. Inmiddels kwalificeert China als een «Upper Middle Income Country» volgens de DAC-kwalificatie van de OESO,⁴ en zal naar verwachting de komende periode rap klimmen in de ranglijsten van economische ontwikkeling. Dit vertaalt zich ook in kennis en kunde op het gebied van het sluiten van internationale overeenkomsten.

Er is geen twijfel over dat de delegatie die namens China het verdrag heeft onderhandeld, voldoende geëquipeerd en ervaren is om volwaardig en met besef van het wereldwijde fiscale krachtenveld tot een overeenkomst te komen. China heeft een groot belastingverdragenetwerk en is in de vorm van de zogenoemde «enhanced relationship»-contacten met de OESO ook op de hoogte van en betrokken bij de wereldwijde actuele fiscale ontwikkelingen rondom belastingverdragen. Gezien de jarenlange ervaring met verdragsonderhandelingen, het hoge opleidingsniveau van de Chinese delegaties en de Chinese betrokkenheid bij fiscale discussies in OESO-verband getuigt het bijna van onderschatting van China om te veronderstellen dat het land zich bij het sluiten van een verdrag als het onderhavige in een situatie zou brengen waardoor fiscaal ongewenst gedrag door multinationals wordt bevorderd.

Fiscaal ongewenst gedrag door multinationals in relatie tot het nieuwe belastingverdrag ligt allerm minst voor de hand. In het verdrag zijn ook gerichte regels terug te vinden die duidelijk maken dat dit verdrag ongewenste belastingstructuren voorkomt. Ik licht dat graag toe. Het verdrag biedt voordelen voor belastingplichtigen op het gebied van bijvoorbeeld dividend en vervreemdingswinsten, maar ook ten aanzien van vaste inrichtingen, interest en royalty's. Daar staan echter twee belangrijke nuanceringen tegenover. Om te beginnen blijven Chinese nationale heffingsrechten ondanks de tegemoetkomingen nog in aanzienlijke mate behouden. De mate van tegemoetkomingen op dit punt van Chinese zijde is derhalve aan beperkingen onderworpen. China zoekt daarmee een eigen evenwicht tussen zo min mogelijk bronheffing om wederzijds investeren te bevorderen, maar ook behoud van een deel van de Chinese belastinggrondslag. De algehele benadering in het verdrag past overigens naadloos in het beleid dat China in verdragen met West-Europese landen hanteert en het sluit aan op de ervaring die China met al zijn bestaande verdragen heeft opgedaan. Daarnaast – en dat is de tweede belangrijke nuancing – gaan de beperkingen van nationale heffingsrechten in het nieuwe belastingverdrag gepaard met stevige regels om verdragsmisbruik te voorkomen. Zo is in de artikelen over dividend,

⁴ <http://www.oecd.org/dac/stats/dac/taclistofodarecipients.htm>.

interest en royalty's een zogenoemde «main purpose»-toets opgenomen die garandeert dat artificiële geldstromen niet worden gefacilieerd. Daarnaast is ook een afzonderlijk artikel opgenomen dat zeker stelt dat de antimisbruikinstrumenten in het nationale recht van beide landen hun werking behouden in gevallen waar dat op zijn plaats is.

Daarmee ben ik van mening dat met betrekking tot dit verdrag met China geen enkele reden is om te vrezen dat uitholling van de grondslag hiermee mogelijk wordt. Sterker nog: de mogelijkheden om ongewenste structuren tegen te gaan – voor zover die in relatie met China zich zouden voordoen – worden onder het nieuwe verdrag beter dan onder het huidige belastingverdrag met China uit 1987. Vraag 4 lijkt gezien het voorgaande ten aanzien van dit verdrag niet relevant. Mocht tegen alle verwachting in toch blijken dat juist met betrekking tot dit nieuwe verdrag fiscale grensverkennerij wordt geëntameerd door fiscalisten, dan bieden de contacten tussen de Chinese en Nederlandse autoriteiten een uitstekende basis om constructief en voortvarend problemen te adresseren. Ik wijs in dat verband graag op de contacten die met het onderhandelen over dit verdrag nog eens zijn versterkt en dat is een wezenlijke meerwaarde die ook aan dit verdrag is verbonden. Ik zal niet aarzelen voortvarend aan de slag te gaan als zich een situatie van fiscale grensverkenning met betrekking tot dit verdrag zou voordoen. Zoals gezegd, lijkt dat echter niet aannemelijk. Het verdrag bevat een goed evenwicht tussen tegemoetkomingen en het voorkomen van misbruik.

Ten slotte wijs ik erop dat de concept memorie van toelichting bij het verdrag onlangs is voorgelegd of zeer binnenkort aan de Raad van State zal worden voorgelegd. Spoedig daarna zal het verdrag aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Ik kijk uit naar een gedegen en constructieve Kamerbehandeling van het verdrag, waarin ik eventuele vervolgvragen graag beantwoord.

Vraag 5

Klopt de uitspraak van de Mongoolse regering dat Mongolië door deze overeenkomst meer dan 4 miljard euro aan belastinginkomsten misliep? Zo nee, kunt u aangeven hoeveel inkomsten Mongolië dan wel misliep? Klopt het dat het belastingverdrag met Mongolië de mogelijkheid bood aan buitenlandse multinationals om via een in Nederland geregistreerde brievenbusconstructie Mongoolse belastingen te ontduiken?

Antwoord 5

Met betrekking tot het genoemde bedrag merk ik op voorhand op dat niet duidelijk is waarop dit is gebaseerd en hoe de berekening daarvan tot stand is gekomen. In de contacten met het Mongoolse ministerie van Financiën is een dergelijk bedrag nimmer genoemd en zijn ook geen andere concrete bedragen aan gemis van belastinginkomsten naar voren gebracht. Ik veronderstel dat het hier gaat om het bedrag dat een official van de nationale Ontwikkelingsbank van Mongolië heeft genoemd in een interview met de BBC World Service in april dit jaar. Daarin was ten aanzien van het mijnbouwproject Oyu Tolgoi sprake van een bedrag van 5,5 miljard US dollar (ca. 4,20 miljard euro).

Dit bedrag had betrekking op potentieel verlies aan belastinginkomsten (via bronheffing op dividend) voor Mongolië, zoals de official aangaf (er is kennelijk nog geen belastingopbrengst misgelopen). Een toelichting op de berekening werd niet gegeven. Verder had het mogelijke verlies betrekking op de gehele looptijd van het mijnbouwproject, die in de investeringsovereenkomst van 2009 tussen de Mongoolse regering en Oyu Tolgoi is vastgesteld op 30 jaar en met 20 jaar kan worden uitgebreid. Overigens heeft Oyu Tolgoi, blijkens informatie verstrekt aan het Mongoolse parlement, in 2012 aan de Mongoolse staat in totaal 280 miljoen US dollar (ca. 210 miljoen euro) betaald aan belastingen en heffingen (inkomstenbelasting, BTW, douaneheffingen, sociale premies e.d.).

Aangezien de commerciële productie van het project naar verwachting eind juni dit jaar zal starten blijkens informatie verstrekt aan het Mongoolse parlement en er daarom nog geen dividenden zullen zijn uitgekeerd, is er nog geen sprake van misgelopen inkomsten. Als er geen dividenduitkeringen plaatsvinden vóór 2014, zal er vanuit verdragsperspectief geen nultarief van toepassing zijn op dividenduitkeringen vanaf 2014, omdat vanaf dat jaar het verdrag niet meer van toepassing is. Ik laat daarbij eventuele afspraken in genoemde investeringsovereenkomst over een nultarief tussen de Mongoolse

regering en Oyu Tolgoi voor de gehele looptijd van het project, waarop ik geen invloed kan uitoefenen, buiten beschouwing. In dit verband verwijs ik nog naar de voorbeeldberekening van het belastingverlies, zoals gemaakt door het Mongoolse ministerie van Financiën en zoals opgenomen in de antwoorden op Kamervragen van het lid Groot over Mongolië (Aanhangsel Handelingen II, 2012/13, nr. 1677, slot antwoord 3, blz. 2/3), met mijn reactie daarop. Ook wordt nog eens benadrukt dat blijkens een IMF-studie uit 2010 de Mongoolse overheid een heel goede investeringsovereenkomst heeft gesloten met Oyu Tolgoi. Ik verwijs hiervoor naar antwoord 1 op uw Kamervragen over Mongolië (Aanhangsel Handelingen II, 2012/13, nr. 1676, blz. 1/2).

Wat de vraag betreft of het klopt dat het belastingverdrag met Mongolië de mogelijkheid bood aan buitenlandse multinationals om via een in Nederland geregistreerde brievenbusconstructie Mongoolse belastingen te ontduiken, merk ik het volgende op.

Zoals ik heb vermeld in antwoord 5 op de genoemde Kamervragen van het lid Groot, heb ik bij verschillende gelegenheden duidelijk gemaakt dat ik mij ervan bewust ben dat vragen worden gesteld bij de mogelijkheden voor in Nederland gevestigde vennootschappen om gebruik te maken van verdragen. Ik heb daarbij ook duidelijk gemaakt dat dit in eerste instantie een zaak is van onze verdragspartner, die binnen de grenzen van het verdrag zelf beslist over al dan niet terugtreden bij de uitoefening van zijn heffingsrechten. Daarnaast heb ik duidelijk gemaakt dat Nederland altijd bereid is gerichte en proportionele antimisbruikbepalingen in verdragen op te nemen. Daarom had ik in eerste instantie onder meer Mongolië aangeboden om in het verdrag een antimisbruikbepaling op te nemen en later daarnaast een verdragstarief van 5% voor deelnemingsdividenden geaccepteerd.

Verder wijs ik er nog eens op dat de mogelijkheid om gebruik te maken van belastingverdragen waarin een nultarief voor deelnemingsdividenden is opgenomen, samenhangt met het zogenoemde klassieke stelsel, waarbij dezelfde winst zowel bij de vennootschap (via winstbelasting) als bij de aandeelhouder (via bronheffing) wordt belast. Hierdoor ontstaat voor ondernemingen economisch dubbele belasting, die als problematisch wordt ervaren. Dat is ook de reden waarom Nederland in zijn nationale wetgeving al sinds jaar en dag een deelnemingsvrijstelling kent, die overigens steeds meer landen in hun wetgeving hebben opgenomen, en een nultarief voor deelnemingsdividenden ook deel uitmaakt van het met de Kamer afgestemde verdragsbeleid.

Zoals met de Kamer afgesproken, wordt op dit uitgangspunt inbreuk gemaakt door ontwikkelingslanden ruimte te geven voor heffing van bronbelasting om zo inkomsten te genereren voor de ontwikkeling van hun land, die via aangiftebelastingen vaak moeilijker zijn te genereren.

Vraag 6

U wilt opnieuw een belastingverdrag met Mongolië afsluiten; kunt u aangeven wat de eisen van Mongolië zijn waaraan Nederland moet voldoen alvorens Mongolië bereid is opnieuw met Nederland te onderhandelen? Vindt u deze eisen redelijk? Zo nee, waarom niet? Kunt u aangeven waar u bereid bent Mongolië in zijn eisen tegemoet te komen? Wat betekent dit voor de Nederlandse belastingverdragen met andere landen?

Antwoord 6

Het feit dat Mongolië het verdrag met Nederland heeft opgezegd, wil niet zeggen dat Mongolië niet meer bereid zou zijn een nieuw verdrag te sluiten. Mongolië heeft zich reeds bij de definitieve aankondiging van de opzegging bereid verklaard om met Nederland te onderhandelen over een geheel nieuw verdrag, zoals de Mongoolse viceminister van Financiën nog eens heeft bevestigd in zijn laatste brief. De reden waarom nu nog niet kan worden onderhandeld, ook niet met andere landen, is tweërlei. Enerzijds wenst Mongolië zijn nationale belastingwetgeving te moderniseren, aangezien deze niet meer spoort met zijn huidige economische belangen, en anderzijds wil het zijn modelbelastingverdrag ontwikkelen op basis van het modelverdrag, zoals de Verenigde Naties dat hebben geformuleerd, en daarbij rekening houden met de aanbevelingen van het IMF. Men verwacht dat deze activiteiten pas eind dit jaar zullen zijn afgerond, en men ziet daarom geen mogelijkheden om vóór die tijd onderhandelingen te voeren met andere landen,

waaronder Nederland. De indruk die in het artikel in de Volkskrant wordt gewekt, namelijk dat Nederland niet welkom zou zijn in Mongolië, beantwoordt dan ook niet aan de werkelijkheid.

Eén van de wensen van Mongolië is vervanging van het nultarief voor deelnemingsdividenden door een tarief van 5%. Nu de Mongoolse wens in het kader van de discussie over een wijzigingsprotocol reeds was geaccepteerd, zal deze wens geen bezwaar voor Nederland hoeven op te leveren, mede gezien de uitgangspunten neergelegd in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 en de motie van de leden Groot en Braakhuis. Met betrekking tot de Mongoolse wensen voor aanpassing van de bronheffingen op interest, royalty's en technische fees en een heffingsrecht over vermogenswinst op aandelen in onroerendgoedmaatschappijen heb ik Mongolië bij de discussie over een wijzigingsprotocol duidelijk gemaakt dat Nederland deze niet op voorhand zou afwijzen. Nederland zal de uitgangspunten van de genoemde notitie en motie hanteren, op grond waarvan voor bronheffingen meer ruimte mogelijk is. Wanneer met de betrokken landen opnieuw onderhandeld wordt, zullen de genoemde uitgangspunten ook worden gehanteerd.