

Vergaderjaar 2010–2011

32 906

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Gemenebest Dominica inzake de uitwisseling van informatie betreffende belastingzaken; Roseau, 11 mei 2010

A/ Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2011

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 15 september 2011.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 15 oktober 2011.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 11 mei 2010 te Roseau tot stand gekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Gemenebest Dominica inzake de uitwisseling van informatie betreffende belastingzaken (Trb. 2010, 173 en Trb. 2010, 224).

Een toelichtende nota bij het verdrag treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor het Europese deel van Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

TOELICHTENDE NOTA

I. ALGEMEEN

Inleiding

De toenemende internationalisering van de economie heeft onder meer tot gevolg dat steeds meer bestanddelen van het inkomen van Nederlandse belastingplichtigen in het buitenland worden gegenereerd, ofwel naar het buitenland (met name laag belastende jurisdicties) worden verplaatst. De informatie die de Belastingdienst nodig heeft voor het vaststellen van de belastingschuld, dient steeds vaker uit het buitenland te komen. Hoewel de belastingplichtige verplicht is deze gegevens te verstrekken, is niet altijd te controleren of dit ook werkelijk correct gebeurt. Een gebrek aan informatie over inkomensbestanddelen van Nederlandse belastingplichtigen in het buitenland werkt belastingontwijking en fraude in de hand. Daarom wordt het steeds meer van belang om hulp van het buitenland te kunnen inroepen. Nederland is dan ook voorstander van een zo ruim mogelijke internationale informatie-uitwisseling op het gebied van belastingen.

In april 1998 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het rapport «*Harmful Tax Competition, an emerging global issue*» uitgebracht, waarin de lijnen zijn uitgezet voor de aanpak van schadelijke belastingconcurrentie.¹ In juni 2000 heeft de OESO het vervolgrapport «*Towards a Global Tax co-operation*» vastgesteld.² In het kader van dit rapport hebben elf jurisdicties met een bijzonder belastingregime («*participating partners*») een schriftelijke toezegging aan de OESO afgegeven om de als schadelijk gekenmerkte fiscale praktijken te beëindigen. Hierop werden deze jurisdicties voortaan aangeduid als «*committed jurisdictions*» (hierna: «gecommitteerde landen»). Tevens hebben de gecommiteerde landen in die toezeggingen beloofd transparantie en effectieve gegevensuitwisseling tot stand te brengen en daarmee hun bankgeheim te doorbreken. Op 18 april 2002 heeft de OESO in samenwerking met deze elf gecommiteerde landen de «*Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*» voor de uitwisseling van gegevens, (hierna te noemen: het «OESO-modeluitwisselingsverdrag») openbaar gemaakt.³ Dit modelverdrag vormt de (minimum) standaard voor effectieve gegevensuitwisseling op verzoek. De OESO beoogt via deze gegevensuitwisseling internationale samenwerking in belastingaangelegenheden tot stand te brengen en schadelijke belastingconcurrentie te bestrijden.

Nederland was namens de OESO-landen co-voorzitter van de onderhandelingsgroep, die dit OESO-modeluitwisselingsverdrag opstelde. Na de totstandkoming van dit modelverdrag hebben in het kader van het OESO-traject naar een betere informatie-uitwisseling meer dan dertig gecommiteerde landen dit model onderschreven. Deze gecommiteerde landen waren echter van oordeel dat, voordat zogenaamde «*Tax Information Exchange Agreements*» (TIEA's) daadwerkelijk tot stand kunnen komen, de OESO dient te zorgen voor wereldwijd min of meer «gelijke concurrentievoorwaarden» («*level playing field*»).⁴ Zonder gelijke concurrentievoorwaarden is het risico groot dat de financiële dienstverlening in landen die overgaan tot meer transparantie en het verschaffen van informatie, wordt beïnvloed en dat klanten zullen willen uitwijken naar andere minder «bereidwillige» landen. Bovendien hecht een laag belastend gecommiteerd land over het algemeen minder belang aan uitwisseling van fiscale gegevens dan landen met een hogere belastingdruk. De gegevensuitwisseling zal dan ook veelal eenrichtingsverkeer zijn: Nederland zal dan ook meer informatieverzoeken aan een laag belastend gecommiteerd land doen, dan andersom. De gecommiteerde landen vroegen als compensatie voor dergelijke mogelijke nadelen, om

¹ OESO, *Harmful tax competition: an emerging global issue*, Parijs: OESO 1998.

² OESO, *Towards a Global Tax co-operation*, Parijs: OESO 2000, beschikbaar via <http://www.oecd.org/dataoecd/9/61/2090192.pdf>.

³ OESO, *Agreement on exchange of information on tax matters* (DAFFE/CFA(2002)24/FINAL), Parijs: OESO 2002, inclusief Commentaar, beschikbaar via <http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/2082215.pdf>.

⁴ OESO-document DAFFE/CFA(2002)24/FINAL, paragraaf 4, onderdeel I («Introduction»): «An adequate framework will be jointly established by the OECD and the committed jurisdictions for this purpose particularly since such a framework would help to achieve a level playing field where no party is unfairly disadvantaged.»

een aantal compenserende voordelen om de concurrentievoorwaarden zo veel mogelijk gelijk te houden. Tegen deze achtergrond is Nederland in onderhandeling getreden met een aantal gecommitteerde landen. Door recente politieke ontwikkelingen is de discussie over gelijke concurrentievoorwaarden ingrijpend veranderd. Naar aanleiding van de bijeenkomsten van de G-20¹ van 15 en 16 november 2008 in Washington en van 2 april 2009 in Londen is de discussie over transparantie en informatie-uitwisseling in een stroomversnelling geraakt. De na de laatstgenoemde bijeenkomst door de OESO gepubliceerde witte, grijze en zwarte lijsten bevatten de landen die respectievelijk de OESO-normen naleven (wit), landen die gecommitteerd zijn maar nog niet aannemelijk kunnen maken dat zij de normen naleven (grijs) en non-coöperatieve landen (zwart). De op de zwarte lijst geplaatste landen zijn inmiddels alle op de grijze lijst bijgeschreven na politieke verklaringen dat ook zij zich committeren. Het criterium om van de grijze lijst af te komen is op dit ogenblik of het betrokken land minstens twaalf overeenkomsten heeft gesloten, houdende verplichting tot gegevensuitwisseling conform de internationale norm.² Het vaak op een beroep op het bankgeheim gebaseerde verzet tegen ruimere gegevensuitwisseling is hiermee doorbroken. Wereldwijd heeft dit geleid tot een snelle uitbreiding van het aantal bilaterale onderhandelingen over TIEA's of belastingverdragen met een modern artikel 26 (over gegevensuitwisseling) van het OESO-modelbelastingverdrag.

De laatste aanpassing van dit artikel vond plaats bij de publicatie van het OESO-modelbelastingverdrag 2005.³ Eén van de voornaamste elementen van dit moderne artikel 26 van het OESO-modelbelastingverdrag is dat het de aangezochte staat geen ruimte biedt informatieverstrekking te weigeren indien deze staat geen eigen (heffings)belang heeft («*domestic interest*») bij dergelijke informatie. Ook kan een aangezochte staat niet weigeren informatie te verstrekken op grond van een nationaal bankgeheim.

Nederland gaat mee in deze ontwikkelingen. Op grond van afspraken die in OESO-verband zijn gemaakt, zijn enkele OESO-lidstaten, waaronder Nederland, met jurisdicties in een bepaalde regio onderhandelingen aangegaan met als doel het sluiten van TIEA's tussen OESO-lidstaten en gecommitteerde landen in de betrokken regio. Zo heeft Nederland gefungeerd als coördinator van een multilaterale onderhandelingsronde in het Zuid-Caribisch gebied. Het Verenigd Koninkrijk fungeerde als coördinator voor het Noord-Caribisch gebied. Het OESO-secretariaat fungeerde als coördinator voor de Stille Oceaan. Andere lidstaten kunnen er voor kiezen zich hierbij aan te sluiten.

Omdat het sluiten van dergelijke verdragen een wereldwijde trend is, zullen de gecommitteerde landen in de toekomst minder reden hebben uitgebreide compenserende voordelen te vragen. In een wereld waarin gegevensuitwisseling (op verzoek) de nieuwe norm is, zullen de concurrentievoorwaarden door het sluiten van een TIEA immers niet ingrijpend worden verstoord.

Verloop van de onderhandelingen met Dominica

Dominica heeft lange tijd geen informatie uitgewisseld op het gebied van belastingen. Mede naar aanleiding van de internationale politieke druk die in het voorjaar van 2009 is ontstaan heeft de regering van Dominica ultimo 2009 richting Nederland aangegeven een TIEA te willen sluiten. Oorspronkelijk was Dominica betrokken bij de hiervoor genoemde multilaterale onderhandelingsronde in het Zuid-Caribisch gebied, maar heeft gedurende het proces gekozen voor bilaterale onderhandelingen en heeft daartoe toen Nederland benaderd. Nederland heeft zich ten aanzien van dit verzoek van Dominica bereidwillig opgesteld, maar wel aangegeven dat een te sluiten TIEA zoveel mogelijk zou moeten aansluiten bij

¹ De G-20 is een groep van Ministers van Financiën en gouverneurs (presidenten) van centrale banken van 19 economisch meest belangrijke landen plus de Europese Unie.

² Zie hiertoe: OESO, *Overview of the OECD's Work on Countering International Tax Evasion*, Parijs: OESO 21 april 2009, beschikbaar via <http://www.oecd.org/dataoecd/32/45/42356522.pdf>. Op pagina 6 van dit document wordt een rapport aangekondigd, waarin het *Global Forum on Taxation* van de OESO de OESO-normen nader uiteenzet. Bovendien zal in dat rapport per jurisdictie sterke- en zwakke punten op het gebied van transparantie en informatievoorziening uiteen gezet worden.

³ OESO, *Articles of the model convention with respect to taxes on income and on capital*, Parijs: OESO 2005, beschikbaar via <http://www.oecd.org/dataoecd/50/49/35363840.pdf>.

het OESO-modeluitwisselingsverdrag. In het onderhandelingsresultaat zitten overigens wel enkele redactionele wijzigingen ten opzichte van het model, maar die hebben geen materiële afwijkingen van het OESO-modeluitwisselingsverdrag tot doel.

Budgettaire gevolgen en administratieve lasten

Door het uitwisselen van informatie kan Nederland op een meer adequate wijze zijn belastingwetgeving toepassen. De informatie-uitwisseling moet worden gezien in de context van het voorkomen van het ontgaan van belasting, alsmede de boven beschreven internationale context. Op langere termijn zal het Verdrag naar verwachting positieve budgettaire gevolgen hebben voor de Nederlandse schatkist, welke budgettaire gevolgen op dit ogenblik overigens niet nader te kwantificeren zijn. Gelet op het feit dat met name Nederland om informatie zal vragen en niet andersom, zijn aan het Verdrag in Nederland geen administratieve lasten van betekenis verbonden.

Uitvoeringswetgeving

Voor tenuitvoerlegging van de bepalingen in het Verdrag inzake informatie-uitwisseling is geen nadere uitvoeringswetgeving nodig. Die informatieverstrekking wordt reeds geregeld in de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIB). De WIB verwijst daartoe onder meer naar de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), die regels stelt inzake de informatieverplichting en geheimhouding. De WIB stelt voorts regels voor informatievergarig, waaronder de rechtsbescherming van de burgers.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Verdrag

Het Verdrag is grotendeels gebaseerd op het OESO-modeluitwisselingsverdrag. In de volgende onderdelen is een toelichting opgenomen over de bilateraal overeengekomen bepalingen, voor zover deze afwijken van de bepalingen in dit modelverdrag. Daar waar de bepalingen niet substantieel afwijken van dit modelverdrag, is de desbetreffende OESO-toelichting («*commentary*»)¹ van overeenkomstige toepassing en wordt daarnaar verwezen. Dominica heeft weinig redactionele wijzigingen voorgesteld. Inhoudelijk is geen materiële afwijking van het modelverdrag beoogd.

Artikel 1 (*Doel en reikwijdte van het Verdrag*)

Artikel 1 omschrijft in de eerste zin het doel van het Verdrag, te weten de wederzijdse bijstand door informatie-uitwisseling. Verder wordt opgesomd om wat voor informatie het hier gaat.

Artikel 3 (*Belastingen waarop het Verdrag van toepassing is*)

In het OESO-modeluitwisselingsverdrag is aan partijen overgelaten welke belastingen onder het Verdrag vallen. Op verzoek van Dominica is een brede, algemene omschrijving opgenomen van de belastingmiddelen waarop het Verdrag ziet en vallen alle belastingen die op het moment van ondertekening van het Verdrag worden geheven onder het toepassingsbereik van het Verdrag. Dit Verdrag ziet op alle ten tijde van ondertekening bestaande belastingmiddelen, inclusief de gelijkwaardige belastingmiddelen die worden ingevoerd na de datum van ondertekening van dit Verdrag, indien de bevoegde autoriteiten dit overeenkomen. Partijen

¹ Die toelichting bevindt zich achter de tekst van het OESO-modeluitwisselingsverdrag.

kunnen overeenkomen dat de reikwijdte van de belastingen die vallen onder dit Verdrag, wordt aangepast.

Partijen zullen elkaar op de hoogte stellen van substantiële veranderingen in hun belastingstelsel.

Artikel 4 (*Begripsomschrijvingen*)

In artikel 4 zijn diverse definities overeengekomen die inhoudelijk overeenkomen met het OESO-modeluitwisselingsverdrag.

Op verzoek van Nederland is een territoriumdefinitie opgenomen. Zoals gebruikelijk in belastingverdragen, zal het Verdrag alleen voor Nederland gelden. Op verzoek van Nederland is voorts in het eerste lid, onder b, nadrukkelijk bepaald dat het Verdrag alleen zal gelden voor het in Europa gelegen deel van Nederland, inclusief de buiten het grondgebied gelegen delen van de Noordzee waar Nederland overeenkomstig het internationale recht soevereine rechten kan uitoefenen met betrekking tot de zeebodem, de ondergrond daarvan en de daarboven gelegen wateren (conform de door het Koninkrijk der Nederlanden aangegane internationale verplichtingen). Deze formulering sluit buiten Europa gelegen wateren uitdrukkelijk uit.

Wat betreft het begrip «strafrechtelijke belastingzaken» sluiten beide partijen aan bij de ruime uitleg in de toelichting op het OESO-modeluitwisselingsverdrag.

Artikel 5 (*Uitwisseling van informatie op verzoek*)

In dit artikel wordt conform artikel 5 van het OESO-modeluitwisselingsverdrag vastgelegd dat de verzochte informatie moet worden uitgewisseld ook als geen sprake is van een belang voor de eigen nationale belastingheffing of geen sprake is van een feit dat zowel volgens de wet van de bevroegde partij als volgens de wet van de vragende partij als strafbaar zou worden aangemerkt («dubbele strafbaarheid»). Nederland voldoet aan het gestelde in artikel 5 door de bepaling van artikel 5, eerste lid, van de WIB, waarin is vastgelegd dat op verzoek van een bevoegde autoriteit de gevraagde inlichtingen dienen te worden verstrekt. Ook Dominica heeft de laatste jaren de nationale wetgeving aangepast om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die uit het Verdrag voortvloeien.

Het vijfde en zesde lid zijn sterk gericht op de uitvoering van de informatie-uitwisseling. Het gaat om de inrichting van verzoeken door de verzoekende administratie op een zodanige manier dat gewaarborgd wordt dat de bevroegde partij niet onnodig wordt lastig gevallen en tijdig kan reageren. In het zesde lid is verder een verplichting voor de bevroegde partij opgenomen om spoedig richting de verzoekende partij aan te geven dat er onvolkomenheden in het verzoek zitten of dat er belemmeringen zijn om aan het verzoek om informatie te voldoen.

Artikel 7 (*Mogelijkheid een verzoek af te wijzen*)

Dit artikel bevat de uitzonderingen op de verplichting tot informatieverstrekking op een verzoek. Hoewel de formulering op verzoek van Dominica enigszins afwijkt van het corresponderende artikel in het OESO-modeluitwisselingsverdrag (artikel 7), komt de inhoud daarmee grotendeels overeen. In het vierde lid is neergelegd dat inlichtingen die worden gehouden met het oogmerk van bevordering van een crimineel doel niet vallen onder het verschoningsrecht van een advocaat of een andere erkende juridische vertegenwoordiger.

Artikel 8 (*Vertrouwelijkheid*)

De tekst van het corresponderende artikel in het OESO-modelverdrag (artikel 8) is gedeeltelijk ontleend aan artikel 22, vierde lid, van het op 25 januari 1988 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in fiscale aangelegenheden («WABB-verdrag», *Trb.*1991, 4). De bepaling regelt de geheimhouding en de «doelbinding», inhoudende dat de gegevens niet verder mogen worden gebruikt dan het doel waarvoor ze worden verstrekt. Op grond van de artikelen 25 en 26 van de Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281, blz. 31–50) kunnen gegevens worden uitgewisseld met derde landen die een passend beschermingsniveau bieden. Dominica heeft een passend beschermingsniveau doordat het land tevens partij is bij de Economische Partnerschap Overeenkomst tussen de Cariforum staten en de EG en haar lidstaten (Pb EU L 289 van 30/10/2008), met daarin een hoofdstuk 6 met een regeling voor de verwerking van persoonsgegevens die afdoende geacht wordt. In het tweede lid is deze regeling van overeenkomstige toepassing verklaard op de informatie-uitwisseling onder deze TIEA.

Artikel 9 (*Kosten*)

Aangezien de informatieverstrekking voornamelijk eenrichtingsverkeer zal zijn (van Dominica naar Nederland) zullen de bepalingen over de vergoeding van kosten voor het verkrijgen van de informatie door de wederzijdse bevoegde autoriteiten in onderling overleg nader worden vastgesteld.

Artikel 10 (*Uitvoeringswetgeving*)

Beide landen hebben, naar in de onderhandelingen kon worden vastgesteld, reeds de voor de toepassing van het Verdrag noodzakelijke nationale wetgeving voorhanden. De bepaling heeft echter toch zin indien in de praktische toepassing mocht blijken dat er toch nog nadere regelingen nodig zijn in de nationale wetgeving van één van beide verdragsluitende partijen. Er rust dan een internationaalrechtelijke verplichting op de verdragspartij om haar wetgeving aan te passen opdat het Verdrag effectief kan worden toegepast.

Artikel 11 (*Procedure voor onderling overleg*)

Dit artikel schept de mogelijkheid van een procedure voor onderling overleg om eventuele problemen bij de tenuitvoerlegging of interpretatie van het Verdrag op te lossen. In geval van een procedure voor onderling overleg kan het commentaar bij het OESO-modeluitwisselingsverdrag als interpretatiemiddel worden gebruikt.

Artikel 25 van het OESO-modelbelastingverdrag voorziet in haar huidige vorm in een bindende arbitrageprocedure. In navolging hiervan laat de formulering in het vierde lid ruimte om eventueel te besluiten tot bindende arbitrage als middel om onderlinge geschillen te beslechten.

Artikel 12 (*Inwerkingtreding*)

Dit verdrag treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand na ontvangst van de laatste van de twee voor inwerkingtreding noodzakelijke mededelingen dat aan de grondwettelijke of anderszins vereiste formaliteiten is voldaan.

Voor niet-strafrechtelijke belastingzaken is het alleen mogelijk verzoeken om informatie te doen die betrekking hebben op belastingtijdvakken die beginnen op of na 1 januari 2010. Als een belastingtijdvak ontbreekt, geldt dit voor alle belastingvorderingen die op of na die datum ontstaan. Voor strafrechtelijke belastingzaken, als gedefinieerd in artikel 4, eerste lid, onderdeel p, is het belastingtijdvak niet van belang. Dit betekent dat informatie kan worden ingewonnen zowel voor belastingtijdvakken die liggen voor de datum van inwerkingtreding van het Verdrag, als voor belastingtijdvakken die beginnen op of na de datum van inwerkingtreding van het Verdrag.

Artikel 13 (*Beëindiging*)

Partijen kunnen het Verdrag schriftelijk opzeggen. Het tweede lid verzekert dat de Belastingdienst nog op zijn minst zes maanden na een kennisgeving van opzegging van het Verdrag de tijd krijgt om verzoeken te doen en in voorbereiding zijnde verzoeken af te ronden. Daarbij blijven de verdragsluitende partijen ingevolge het derde lid gebonden aan de vertrouwelijkheidsbeginselen die zijn vastgelegd in artikel 8.

III. Koninkrijkspositie

Het Verdrag zal, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

Na de staatkundige hervorming van het Koninkrijk per 10 oktober 2010 blijven de ten behoeve van de Nederlandse Antillen afgesloten verdragen (inclusief de TIEA's) van rechtswege van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogenaamde «BES-eilanden»). Met Dominica bestaat een dergelijke TIEA ten behoeve van de Nederlandse Antillen niet. Desalniettemin zou Dominica een bijstandsverzoek met betrekking tot de BES-eilanden aan Nederland kunnen doen op grond van de Belastingwet BES. Artikel 8 124, tweede lid, van de Belastingwet BES voorziet in die mogelijkheid, zonder dat artikel 8 134, eerste lid, onderdeel a, daaraan in de weg staat. Artikel 8 124, tweede lid, beoogt het toepassingsbereik van afdeling 2 «Internationale bijstandsverlening» van hoofdstuk VIII, titel 9, van de Belastingwet BES uit te breiden tot situaties waar Nederland wat betreft het Europese deel met een andere staat een bijstandsregeling terzake is overeengekomen. Een dergelijke regeling, hoewel het uitsluitend geldt voor het Europese deel, vormt in dat geval de internationale rechtsbasis van de gegevensverstrekking.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal