

Vergaderjaar 2016–2017

**25 087**

**Internationaal fiscaal (verdrags)beleid**

**31 477**

**Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering**

**Nr. 169**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 7 juni 2017

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 17 januari 2017 over de aanpak van belastingontduiking (Kamerstukken 25 087 en 31 477, nr. 138).

De vragen en opmerkingen zijn op 22 februari 2017 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 6 juni 2017 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Duisenberg

De adjunct-griffier van de commissie,  
Bartman

## **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD***

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over de aanpak van belastingontduiking naar aanleiding van de Panama Papers, en hebben daarover nog een aantal opmerkingen en vragen. De leden van de VVD-fractie kunnen zich overigens op hoofdlijnen vinden in de gedane voorstellen.

De Panama Papers hebben tot veel commotie geleid. Het is goed dat de Staatssecretaris in zijn brief naar aanleiding van de Panama Papers een aantal voorstellen doet om zwartsparenders en dus belastingontduiking aan te pakken. Mensen die bewust geld verbergen voor de Belastingdienst mogen daar niet mee weggelaten worden. Belastingontduiking moet je gewoon hard aanpakken.

Welke problemen zijn er in het onderzoek naar de Panama Papers geconstateerd en hoe worden die opgelost door de voorstellen in de brief?

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de voorgestelde stap om de zogenoemde inkeerregeling te schrappen. Welke gedragseffecten en gevolgen verwacht de Staatssecretaris van het schrappen van de regeling?

Wanneer kan de inkeerregeling worden afgeschaft? Het vervallen van de inkeerregeling zal tijdig worden gecommuniceerd. Wat wordt verstaan onder «tijdig»?

De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat de gevolgen zijn van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot aandelen aan toonder voor bijvoorbeeld de bezitters en uitgevers van deze aandelen aan toonder.

Hoe wijkt ons verschoningsrecht nu af van de «internationale standaard» en hoe zal dit afwijken met de voorgestelde wijziging?

Wat is de reikwijdte van de gedane voorstellen?

Als het verschoningsrecht wordt gewijzigd zoals voorgesteld, met welk doel kan dan in alle andere gevallen informatie worden gevorderd? In hoeverre zijn fishing expeditions dan ook toegestaan en in hoeverre moet er eerst een redelijk vermoeden van ontduiking zijn? De proportionaliteit van de inbreuk op de vertrouwensrelatie tussen cliënt en zijn adviseur moet gewaarborgd blijven. Waarom is hierover niets opgenomen in de brief?

Welk overleg heeft er plaatsgevonden met de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie? Wat is er uit het eventuele overleg gekomen?

Kan de Staatssecretaris reageren op de brief d.d. 13 februari 2017 met inbreng van de Nederlandse Orde van Advocaten met betrekking tot het verschoningsrecht in relatie tot de brief aanpak belastingontduiking?

De leden van de VVD-fractie vinden het in principe logisch dat onherroepelijk vaststaande vergrijpboetes openbaar gemaakt worden. In hoeverre wordt hier straks nog een grens gehanteerd of worden grote en kleine boetes openbaar gemaakt? Hoe wordt hierbij rekening gehouden met de proportionaliteit van de straf? De leden van de VVD-fractie kunnen zich in

dat kader voorstellen dat er wordt uitgegaan van bijvoorbeeld een minimaal boetebedrag.

Wat zijn de gevolgen van de drie maatregelen voor (goedwillende) burgers? In hoeverre worden deze hierdoor ook geraakt? In hoeverre kan er sprake zijn van dubbele belastingheffing?

De leden van de VVD-fractie vinden het goed dat bij de uitwerking van de maatregelen, waar nodig, rekening wordt gehouden met gevallen te goeder trouw, door bijvoorbeeld een tegenbewijsregeling op te nemen. In welke gevallen zou er een tegenbewijsregeling aan de orde kunnen zijn?

De Staatssecretaris stelt voor de mogelijkheden tot aansprakelijkheidsstelling te verruimen. Is het niet logisch om deze aansprakelijkheidsbepaling toch ook te beperken in de tijd? En waarom wordt er niet een tegenbewijsregeling voorgesteld?

Hoe wordt bij de informatieverplichting voor potentieel aansprakelijken voorkomen dat er te pas en te onpas informatie wordt opgevraagd? Hoe wordt gezorgd dat het gaat om een proportionele maatregel? Het lijkt te gaan om een erg ruime groep. Waarom is dat? Kan dat verduidelijkt worden? Wat wordt verstaan onder potentieel aansprakelijken?

Tot slot zijn de leden van de VVD-fractie voorstander van het Ultimate Beneficial Owner (UBO)-register, want dat is waardevol bij het opsporen van criminelen, het voorkomen van het witwassen van geld en het voorkomen van terrorismefinanciering. De leden van de VVD-fractie willen hierbij echter nogmaals benadrukken dat ze tegen een openbaar UBO-register zijn, omdat de Minister van Financiën eerder heeft aangegeven dat beide mogelijkheden (openbaar en niet openbaar) geschikt zijn om witwassen en het financieren van terrorisme tegen te gaan. En omdat een openbaar register gevolgen heeft voor de privacy en dat (familie-)bedrijven daardoor vrezen voor de persoonlijke veiligheid van familieleden, vinden de leden van de VVD-fractie dat het UBO-register niet openbaar moet zijn, maar alleen toegankelijk moet zijn voor specifieke categorieën, zoals de Belastingdienst.

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP***

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris.

Welke landen waarvan het voor de hand ligt dat ze worden gebruikt om belasting te ontduiken gaan de Common Reporting Standard niet implementeren,?

Onder welke voorwaarden steunt Nederland voorstel omtrent het automatisch uitwisselen van informatie?

De leden van de SP-fractie hebben vernomen dat het nultarief niet als absoluut criterium mee wordt genomen om te worden geplaatst op de lijst van non-coöperatieve jurisdicties, maar slechts als indicator die wordt meegewogen. Kan de Staatssecretaris meer helderheid geven over hoe het nultarief wordt meegewogen in de criteria? Hoe wordt omgegaan met een bijna nultarief? Kan de Staatssecretaris aangeven vanuit welke landen er weerstand was voor het opnemen van het nultarief in de criteria?

Kan het kabinet aangeven in hoeverre de criteria om op de lijst van non-coöperatieve jurisdicties te komen afwijken van de criteria voor de OESO-lijst van non-coöperatieve jurisdicties?

Is de Staatssecretaris het met de leden van de fractie van de SP eens dat de voorwaarden waaronder landen van de lijst af kunnen komen zich niet slechts mogen richten op belastingontduiking, maar ook op het voorkomen van belastingontwijking?

Met betrekking tot het aanpakken van aandelen aan toonder zijn de leden van de SP-fractie het eens met het kabinet wanneer zij stelt dat het anoniem blijven van aandeelhouders kan leiden tot misbruik, belastingontduiking en witwassen. Deze leden vragen het kabinet te beargumenteren waarom niet wordt gekozen voor afschaffing ervan. Kan ook worden aangegeven welke landen aandelen aan toonder reeds hebben afgeschafte of nooit hebben geaccepteerd? Welke landen hebben niet gekozen voor afschaffing van aandelen aan toonder maar voor de andere optie, namelijk het mogelijk maken dat de identiteit van de aandeelhouder kan worden achterhaald? Kan worden aangegeven welk beslag het op (overheids-)organisaties legt om de identiteit te achterhalen wanneer deze alleen nog in girale vorm bestaan?

Kan worden gegarandeerd dat, wanneer de door het kabinet voorgestelde maatregelen zijn geëffectueerd, de identiteit van een aandeelhouder te allen tijde kan worden achterhaald? Zo nee, welke situatie is denkbaar waarin dat niet het geval is?

Kan het kabinet helder uiteenzetten waarom het Nederlandse verschoningsrecht te breed zou zijn, dat de reikwijdte zich slecht zou verhouden tot de internationale standaard bij de uitwisseling van gegevens op verzoek en dat de reikwijdte onduidelijk is geformuleerd?

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet of er aanwijzingen zijn dat advocaten, door gebruik te maken van hun verschoningsrecht meewerken aan belastingontduiking, fraude of witwassen?

Kan het kabinet ook uitleggen waarom een inperking van het verschoningsrecht nodig en noodzakelijk is om het probleem op te lossen? Kan het probleem ook worden opgelost door het misbruik van het verschoningsrecht tegen te gaan? Kan het antwoord worden toegelicht?

De Nederlandse Orde van Advocaten vraagt waarom, in het geval de wet de Belastingdienst niet toelaat om gegevens rechtstreeks van de belastingplichtige te verkrijgen, het de Belastingdienst dan wel moet worden toegestaan om die informatie via de achterdeur bij de advocaat op te vragen. De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris hier een antwoord op te geven.

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66***

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de maatregelen die de Staatssecretaris van Financiën voorstelt om belastingontduiking aan te pakken. De leden vinden het positief dat de Staatssecretaris verdere stappen onderneemt om belastingontduiking aan te pakken. De leden hebben nog een aantal vragen over de voorgestelde maatregelen.

Er zijn al belangrijke en goede stappen gezet om met internationale samenwerking belastingontduiking maar ook belastingontwijking aan te pakken. De leden van de D66-fractie vinden het van belang dat Nederland voorop loopt en delen de mening dat belastingontduiking en -ontwijking internationaal aangepakt moeten worden. Een centraal UBO-register is opnieuw een belangrijke stap tegen belastingontwijking. Wanneer verwacht de Staatssecretaris dat de uitwisseling van dit UBO-register geïmplementeerd zal worden door Nederland en andere landen? En kan

de Staatssecretaris toelichten hoe het uitwisselen van gegevens in zijn werk zal gaan? Verwacht de Staatssecretaris dat deze gegevensuitwisseling snel geëffectueerd kan worden, aangezien Nederland de deadlines voor gegevensuitwisseling van rulings niet gehaald heeft? Kan de Staatssecretaris toelichten hoe deze trajecten zich tot elkaar verhouden wat betreft uitvoering?

De leden van de D66-fractie zijn positief over het initiatief om zwarte lijsten te introduceren voor niet-coöperatieve landen. De leden vragen zich wel af of Nederland dan niet op deze lijst verschijnt omdat zij (nog) niet voldoet aan haar informatieverplichting, namelijk het uitwisselen van informatie over rulings. Kan de Staatssecretaris hier een toelichting op geven?

De leden lezen dat de Staatssecretaris van mening is dat het verplicht openbaar maken van belastingstructuren door financiële tussenpersonen en adviseurs het best internationaal uitgevoerd kan worden. Hoe ziet de Staatssecretaris hier de rol voor Nederland? Gaat Nederland hierin het voortouw nemen of wil de Staatssecretaris liever afwachten? Kan de Staatssecretaris de inzet en het plan van aanpak van Nederland toelichten?

De leden van de D66-fractie constateren dat de inkeerregeling wordt afgeschaft. Ook als iemand binnen twee jaar na een verkeerde aangifte, alsnog een goede aangifte doet, kan deze persoon een boete opgelegd krijgen als het gaat om opzettelijk handelen. De leden van de D66-fractie delen de mening dat er wel sprake moet zijn van een strafverminderende omstandigheid als een belastingplichtige zelf tot inkeer komt en alsnog de juiste aangifte doet. Hoe wordt deze omstandigheid meegenomen wat betreft strafvermindering, kan de Staatssecretaris dat toelichten?

De leden constateren dat de Staatssecretaris begin 2017 een consultatie wil houden van een voorstel waarmee aandeelhouders hun identiteit niet langer geheim kunnen houden. Wat is de stand van zaken rondom dit voorstel?

Dan komen de leden bij de maatregel die het verschoningsrecht aanpast. De leden onderschrijven de noodzaak tot verduidelijking en verheldering van het toepassingsbereik van het verschoningsrecht. Het verschoningsrecht is echter ook een cruciaal onderdeel van de rechtstaat. Daarom hebben de leden van de D66-fractie kritische vragen over deze maatregel. Allereerst ontvangen de leden graag een toelichting waarom dit punt besproken wordt door de Staatssecretaris van Financiën en vragen zij hoe de Minister van Veiligheid en Justitie hierbij betrokken is?

De leden lezen dat er een aanbeveling is gedaan door het Global Forum in 2011 om het verschoningsrecht te verduidelijken en te laten voorzien in de internationale standaard voor transparantie en de uitwisseling van informatie voor belastingdoeleinden. Kan de Staatssecretaris toelichten op welk punt het verschoningsrecht niet voldoet aan deze internationale standaard? En hoe verhoudt het Nederlands verschoningsrecht zich tot dit recht in andere landen? De leden lezen in de aanbeveling van het Global Forum niet dat er een inperking van het Nederlandse verschoningsrecht nodig is, klopt dit? Of is dit noodzakelijk om aan de internationale standaard te voldoen? Kan de Staatssecretaris dit toelichten?

Kan de Staatssecretaris toelichten hoe het verschoningsrecht ingeperkt en gericht zou moeten worden? En kan de Staatssecretaris voorbeelden geven, waaruit blijkt dat het verschoningsrecht nu te breed en ongericht is? Kan de Staatssecretaris hierbij ook ingaan op de vraag of het verscho-

ningsrecht, in de huidige vorm, überhaupt wel toepasselijk is bij belastingontwijking? Geldt het verschoningsrecht wel voor advocaten die handelen tegen de wet in, zoals met belastingontduiking het geval is? De leden ontvangen hier graag een toelichting op.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie de Staatssecretaris toe te lichten wat er precies bedoeld wordt met «fiscaal» verschoningsrecht? Is er binnen het verschoningsrecht een onderscheid te maken voor fiscale zaken en op basis waarvan gebeurt dit? Kan de Staatssecretaris toelichten of het ingeperkte verschoningsrecht dan ook geldt bij zaken met een fiscale component zoals bijvoorbeeld echtscheidingen of huurgeschillen?

De Staatssecretaris geeft verder aan dat er mogelijk aangesloten wordt bij de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme, hoe wil de Staatssecretaris dit precies doen?

De leden lezen verder dat de aansprakelijkheidsstelling wordt verruimd om de belastingschulden van de erflater te kunnen verhalen bij de erfgenamen, ook als er een schenking is gedaan tot 180 dagen voor het overlijden van de erflater. Wanneer kunnen de schulden uiterlijk verhaald worden op de erfgenamen? De leden van de D66-fractie vinden het wel van belang dat een erfgenaam niet de dupe is van de schulden van de erflater. Het kan namelijk ook zo zijn dat de erfgenaam niets afweet van de schulden, de erfenis al uitgeeft en dan opeens zelf in de problemen komt. Hoe wil de Staatssecretaris dit voorkomen?

## **II Reactie van de Staatssecretaris**

### ***Inleiding***

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de SP en D66 over de brief inzake de aanpak van belastingontduiking. Hierna is de beantwoording van de vragen op dezelfde wijze als in de brief geclusterd per onderwerp, waarbij vervolgens zo veel mogelijk de volgorde van het verslag is aangehouden. Het kabinet is daarnaast gestart met de uitwerking van elk van de onderwerpen in (een) consultatiedocument(en). De consultatie van de diverse onderwerpen zal plaatsvinden in twee tranches: voor het merendeel van de onderwerpen zal rond de zomer een internetconsultatie worden gestart. Enkele resterende onderwerpen worden de tweede helft van dit jaar geconsulteerd. Het conceptvoorstel voor een Wet identificatie houders aandelen aan toonder, dat is opgesteld door de Minister van Veiligheid en Justitie en door de Minister van Financiën, is, evenals het conceptvoorstel voor een Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden, dat is opgesteld door de Minister van Financiën, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Economische Zaken, inmiddels op internet geconsulteerd.

### ***Algemeen***

Aanpak van belastingontduiking heeft prioriteit. Niet alleen omdat het belangrijk is om de overheidsfinanciën op peil te houden, maar ook omdat dit maatschappelijk gevraagd wordt. Het is noodzakelijk om voldoende draagvlak voor belastingheffing te houden bij compliante belastingplichtigen. Dat ook de fracties in de Kamer een grote betrokkenheid hebben bij dit onderwerp, getuige de vragen die gesteld zijn en de mini-enquête die gaande is over dit onderwerp, ervaar ik als belangrijke steun.

De aanpak is in de eerste plaats gericht op het verkrijgen van meer informatie door de Belastingdienst. Dit leidt ertoe dat de verschuldigde belasting beter kan worden vastgesteld en ingevorderd. Veel internationale maatregelen, maar ook enkele nationale maatregelen, zijn daarom gericht op het verkrijgen van informatie en het bieden van meer transparantie. Daarnaast is het belangrijk dat als eenmaal is vastgesteld dat een belastingbedrag is verschuldigd, dit bedrag ook geïnd kan worden. In de praktijk blijkt dit laatste met regelmaat lastig te zijn, onder meer als het gaat om grensoverschrijdende situaties of om situaties waarin personen hun vermogen aan derden overmaken nog voordat invordering van de verschuldigde belasting heeft kunnen plaatsvinden.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de problemen die zijn geconstateerd in het onderzoek naar de Panama Papers. Ook vragen zij hoe deze problemen worden opgelost. In 2016 heeft de Belastingdienst binnen het programma Vermogen in het Buitenland in de segmenten Particulieren, dienstverlening en bezwaar (PDB), Midden- en kleinbedrijf (MKB) en Grote ondernemingen (GO) extra capaciteit beschikbaar gesteld voor bestrijding van belastingbesparende constructies. Het betreffen veelal constructies die zich ook in de Panama Papers voordoen: het opzetten van juridische structuren met ondernemingen in het buitenland met de bedoeling de uiteindelijk belanghebbenden tot de inkomsten en het vermogen te verhullen. De Coördinatiegroep Constructiebestrijding (CCB) heeft medewerkers opgeleid om dit soort belastingconstructies aan te pakken en begeleidt de behandeling van de Panama Paper dossiers. Deze werkwijze maakte het mogelijk dat in mei 2016 snel kan worden ingespeeld op publicatie van de Panama Papers. In de 18<sup>e</sup> en 19<sup>e</sup> Halfjaarsrapportage van de Belastingdienst is uw Kamer hierover geïnformeerd.<sup>1</sup>

Daags na publicatie van de database zijn de personen die mogelijk belastingplichtig zijn in Nederland aangeschreven. Beschikbare data zijn geanalyseerd en risicoposten zijn met geautomatiseerde systemen gedetecteerd. Een aantal personen heeft een vragenbrief ontvangen. De verstrekte antwoorden zijn beoordeeld en hebben weer geleid tot nieuwe vragenbrieven en onderzoeken. Het eerste resultaat van anderhalf miljoen euro – in de vorm van opgelegde belastingaanslagen aan natuurlijke personen en rechtspersonen die onder de radar wilden blijven – is inmiddels gerealiseerd.

Wat opvalt, is dat veel personen hun betrokkenheid bij een Panama-structuur niet ontkennen, maar aangeven dat de structuur nooit actief is gebruikt. Ook marginaliseren personen hun rol in opgedoken structuren. Dit vereist nader onderzoek, dat, onder meer door het ontbreken van de broninformatie, extra tijd en capaciteit vergt. Het is de vraag of zonder onderliggende brondocumenten uiteindelijk afdoende bewijs kan worden geleverd. De Belastingdienst blijft pogingen doen – ook in internationaal verband – de broninformatie te achterhalen. In dit verband is het streven in internationaal en nationaal verband naar meer transparantie over feiten (zoals hierna toegelicht) uiteraard zeer behulpzaam.

## **Maatregelen in internationaal verband**

### *Common Reporting Standard (CRS)*

De leden van de fractie van de SP vragen welke landen, waarvan het voor de hand ligt dat ze worden gebruikt om belasting te ontduiken, de Common Reporting Standard (CRS) niet gaan implementeren. Ik kan deze leden informeren dat het Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (het Global Forum) alle landen die lid zijn

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 066, nrs. 318 en 355.

van het Global Forum heeft gevraagd om zich te committeren aan de CRS per 2017 of 2018, met uitzondering van ontwikkelingslanden zonder financieel centrum. Inmiddels hebben 100 landen zich ook daadwerkelijk geëncmitteerd aan de CRS, met implementatie in 2017 of 2018. Doordat Panama zich hier in juli 2016 ook aan heeft verbonden, hebben alle landen met financiële centra zich geëncmitteerd aan de CRS<sup>2</sup>.

De leden van de fractie van de SP vragen onder welke voorwaarden Nederland het voorstel steunt omtrent het automatisch uitwisselen van informatie op basis van, naar ik aanneem, de CRS. De CRS is met ingang van 1 januari 2016 in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd.<sup>3</sup> In 2017 zal de eerste automatische inlichtingenuitwisseling op basis van de CRS plaatsvinden met de landen die de CRS eveneens met ingang van 1 januari 2016 hebben geïmplementeerd en die geslaagd zijn voor de vertrouwelijkheids- en dataproctietoets. Deze toets wordt door een «expert panel» met vertegenwoordigers van enkele landen samen met het Global Forum van de OESO uitgevoerd. Bij de behandeling van de Wet uitvoering Common Reporting Standard in uw Kamer ben ik uitgebreid ingegaan op de gegevensbescherming en de waarborgen van de vertrouwelijkheid van gegevens.<sup>4</sup>

#### *Informatie over uiteindelijk belanghebbenden (UBO-register)*

De leden van de fractie van de VVD zijn voorstander van het Ultimate Beneficial Owner (UBO)-register, omdat het waardevol is bij het opsporen van criminelen, het voorkomen van witwassen en het voorkomen van terrorismefinanciering.

De leden van de fractie van de VVD vinden hierbij, omdat een openbaar register gevolgen heeft voor de privacy en (familie-)bedrijven daardoor vrezen voor de persoonlijke veiligheid van familieleden, dat het UBO-register niet openbaar moet zijn. Het register zou alleen toegankelijk moeten zijn voor specifieke categorieën gebruikers, zoals de Belastingdienst.

Het kabinet gaat bij de uitwerking uit van een openbaar register met informatie van uiteindelijk belanghebbenden (*ultimate beneficial owner*, UBO). Zie in dit verband het conceptvoorstel voor een Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden waarvan de internetconsultatie op 28 april jongstleden is gesloten. Het verhullen van de werkelijke aard of herkomst van opbrengsten uit misdrijven verkregen en het gebruiken van gelden voor terroristische doeleinden zijn ernstig ontwrichtend voor de samenleving. Bekend is dat personen die betrokken zijn bij witwassen en financiering van terrorisme gebruikmaken van vennootschappen of andere juridische entiteiten. Het is van groot maatschappelijk belang dat daders van voornoemde misdrijven hun identiteit niet verborgen kunnen houden achter verhullende constructies. Het UBO-register maakt inzichtelijk wie de UBO's zijn van vennootschappen en andere juridische entiteiten die in Nederland zijn opgericht. Het register is bedoeld om een waardevolle bijdrage te leveren aan het bereiken van meer transparantie over UBO's in het licht van de bescherming van de integriteit van het financieel stelsel tegen witwassen en terrorismefinanciering.

De leden van de fractie van D66 vragen wanneer ik verwacht dat de implementatie van het UBO-register gereed zal zijn in Nederland en in andere landen. De verplichting voor EU-lidstaten om een UBO-register in

<sup>2</sup> Zie voor de lijst met landen die zich aan CRS hebben geëncmitteerd: <http://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-commitments.pdf>.

<sup>3</sup> In de Wet uitvoering Common Reporting Standard en in het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit identificatie- en rapportagevoorschriften Common Reporting Standard.

<sup>4</sup> Kamerstuk 34 276, nr. 6, blz. 3–4.

te stellen volgt uit de vierde antiwitwasrichtlijn.<sup>5</sup> Deze richtlijn dient uiterlijk op 26 juni 2017 in de nationale wetgeving te zijn geïmplementeerd. De leden van de fractie van D66 vragen tevens hoe het uitwisselen van gegevens in zijn werk zal gaan. Na implementatie van de relevante bepalingen uit de vierde antiwitwasrichtlijn in de nationale wetgeving, waarvan wordt voorgesteld om die in Nederland in hoofdzaak in de Handelsregisterwet 2007 en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) op te nemen, zijn ondernemingen en rechtspersonen in Nederland verplicht om informatie over hun uiteindelijk belanghebbenden bij de Kamer van Koophandel aan te leveren, waarna de informatie in het UBO-register wordt opgenomen. Met het aanleveren en opnemen van deze informatie zal de nodige tijd gemoeid zijn. De vierde antiwitwasrichtlijn voorziet niet in de (automatische) uitwisseling van de gegevens in het UBO-register. Initiatieven daartoe zijn opgenomen in het voorstel tot wijziging van de vierde antiwitwasrichtlijn. Voor meer informatie over dit wijzigingsvoorstel en het Nederlandse standpunt daaromtrent verwijs ik naar het BNC-fiche van 9 september 2016.<sup>6</sup> De onderhandelingen over dit wijzigingsvoorstel zijn nog gaande, zodat ik op dit moment de leden van de fractie van D66 geen nadere toelichting kan geven over de tijdspanne waarbinnen de automatische uitwisseling van informatie tussen lidstaten van de Europese Unie (EU-lidstaten) zou worden geëffectueerd.

De leden van de fractie van D66 zijn benieuwd te vernemen hoe dit traject zich verhoudt tot de gegevensuitwisseling over rulings. De vierde antiwitwasrichtlijn strekt tot het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering. De Belastingdienst heeft geen taak bij het instellen van het UBO-register of – naar de stand van dit moment – bij de mogelijke toekomstige (automatische) uitwisseling van de informatie die in dat register zal worden opgenomen. In zoverre is er geen samenloop met de uitwisseling van gegevens over rulings. Wel wordt in het concept-voorstel voor een Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden voorgesteld om de Belastingdienst aan te wijzen als zogenoemde bevoegde autoriteit die toegang krijgt tot alle UBO-informatie in het handelsregister. Daarnaast zullen Nederland en 56 andere landen voor het eerst in september 2017 automatisch financiële gegevens over 2016 gaan uitwisselen onder de CRS. Onder de CRS zal in bepaalde gevallen ook informatie over uiteindelijk belanghebbenden worden uitgewisseld. Overigens is dit in lijn met de standaard van het Global Forum die nu al verplicht dat informatie over de uiteindelijk belanghebbenden beschikbaar en toegankelijk is voor de fiscale uitwisseling<sup>7</sup>. Anders dan bijvoorbeeld bij de uitwisseling van gegevens over rulings, betreft dit informatie-uitwisseling op verzoek, dat wil zeggen in concrete en individuele gevallen. In zoverre is er dus ook geen samenloop met de uitwisseling van gegevens over rulings.

### *Zwarte lijsten*

De leden van de fractie van de SP geven aan te hebben vernomen dat het nultarief niet als criterium, maar als indicator wordt meegenomen en zij vragen hoe het nultarief is opgenomen in de geldende criteria. Verder willen de leden van de fractie van de SP vernemen welke landen tegen het

<sup>5</sup> Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141).

<sup>6</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2199.

<sup>7</sup> <https://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/publications/terms-of-reference.pdf>.

opnemen van een nultarief als criterium waren. Het nultarief is als «trigger»-voorwaarde opgenomen in het criterium over het «faciliteren van offshorestructuren». Dit betekent dat jurisdicties met een nultarief (of een tarief dat nagenoeg nul is) aan de hand van de criteria die de Gedragscodegroep inzake belastingregeling voor ondernemingen (de gedragscodegroep) gebruikt om preferentiële regimes te toetsen op schadelijke belastingconcurrentie, nader onderzocht zullen worden om vast te stellen of er sprake is van een niet-coöperatieve jurisdictie. De gedragscodegroep zal de komende tijd de geselecteerde risicojurisdicties op dit punt toetsen.

De leden van de fractie van SP vragen in hoeverre de criteria van de lijst van non-coöperatieve jurisdicties afwijken van de criteria die OESO stelt op het gebied van non-coöperatieve jurisdicties. De EU-criteria wijken af, in die zin dat zij iets verder gaan dan de OESO-criteria. De OESO-criteria concentreren zich op de uitwisseling van informatie. Deze criteria worden ook gehanteerd door de EU. Daarbovenop toetst de EU preferentiële regimes van jurisdicties op schadelijkheid en toetst de EU of jurisdicties met een nultarief offshorestructuren faciliteren.

De leden van de fractie van de SP vragen of de genoemde criteria voor de lijst van non-coöperatieve jurisdicties naast op de aanpak van belastingontduiking ook moeten zien op het voorkomen van belastingontwijking. Met name de uitwisseling van informatie zorgt ervoor dat landen over en weer beter op de hoogte zijn van activiteiten van multinationale ondernemingen. Dit biedt alle landen meer mogelijkheden om te bezien of multinationale ondernemingen conform de aldaar geldende belastingwetgeving hebben gehandeld.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of Nederland niet zelf op de lijst verschijnt aangezien Nederland heeft aangegeven niet te kunnen voldoen aan de automatische uitwisseling van rulings. Nederland zal per definitie niet op deze lijst komen te staan. De lijst van non-coöperatieve jurisdicties ziet immers uitsluitend op jurisdicties buiten de EU. Overigens steunt Nederland het automatisch uitwisselen van rulings en is Nederland om die reden akkoord gegaan met de EU-regelgeving hierover en de implementatie van deze regelgeving in Nederland. Wel heeft Nederland aangegeven dat, om praktische redenen, er een vertraging plaatsvindt van de uitwisseling van informatie. Gezien de vele rulings die Nederland zal uitwisselen is dat niet verwonderlijk. Verder heeft Nederland de intentie om deze vertraging zo snel mogelijk op te lossen. Uit het bovenstaande blijkt dat er geen sprake is van een non-coöperatief land, maar eerder van een coöperatief land dat eerlijk de stand van zaken doorgeeft van een zwaar administratief proces. De derde landen zullen uiteindelijk de informatie ontvangen, zij het op een later tijdstip.

#### *Mandatory Disclosure*

De leden van de fractie van D66 vragen naar de inzet van Nederland bij het voorstel omtrent het verplicht openbaar maken van belastingstructuren door financiële tussenpersonen en adviseurs. Concreet vragen de leden naar de rol van Nederland in dit dossier en of Nederland hierin het voortouw gaat nemen. Zoals al eerder aangegeven, is een internationale aanpak van het verplicht openbaar maken van belastingstructuren door financiële tussenpersonen en adviseurs het beste. Op dit moment is de Europese Commissie bezig met het opstellen van een voorstel hierover. Het kabinet vindt het verstandig om het voorstel van de Europese Commissie af te wachten. Daarna zal het kabinet een beoordeling bekend maken in de vorm van een BNC-fiche over het voorstel.

## **Maatregelen in nationaal verband**

### *Afschaffen van de inkeerregeling*

De leden van de fractie van VVD merken op dat zij het eens zijn met de voorgestelde stap om de inkeerregeling af te schaffen. Zij vragen naar de verwachte gedragseffecten en gevolgen van deze maatregel. Het belangrijkste (en ook beoogde) gedragseffect zal zijn dat belastingplichtigen geen gebruik meer zullen maken van de bestaande regeling. Gezien het grote gebruik dat is gemaakt van deze regeling in de periode dat er geen of een verlaagde vergrijpboete werd opgelegd, mag ervan worden uitgegaan dat belastingplichtigen die wilden inkeren, dat ook hebben gedaan. De resterende groep zal waarschijnlijk moeite hebben gedaan of blijven doen om hun voor de Belastingdienst verzwegen vermogen verborgen te blijven houden. Deze belastingplichtigen vergen een harde aanpak. De Belastingdienst zal met gebruikmaking van alle beschikbare instrumenten proberen deze vermogens te achterhalen, met name door internationale inlichtingenuitwisseling steeds verder te verbeteren en uit te breiden. De CRS is hierbij belangrijk. Hierdoor wordt het eenvoudiger om belastingplichtigen te achterhalen. Het net rondom zwartsparenders wordt daarmee steeds meer gedicht. Dit, in combinatie met het afschaffen van de inkeerregeling, zal het rechtvaardigheidsgevoel versterken bij het overgrote deel van de belastingplichtigen dat wel aan zijn fiscale verplichtingen voldoet.

De leden van de fractie van D66 delen de mening dat er sprake is van een strafverminderende omstandigheid als een belastingplichtige zelf tot inkeer komt en alsnog de juiste aangifte doet. Zij merken terecht op dat als de inkeerregeling wordt afgeschaft iemand een boete opgelegd kan krijgen als hij binnen twee jaar na een verkeerde aangifte alsnog een goede aangifte doet. In het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst zal, net als nu al het geval is voor belastingplichtigen die na twee jaar inkeren, worden bepaald dat inkeer binnen twee jaar geldt als een strafverminderende omstandigheid. De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer de inkeerregeling kan worden afgeschaft. Ook vragen deze leden wat wordt verstaan onder tijdige communicatie over de datum van afschaffing van de inkeerregeling. Zoals in de brief inzake de aanpak van belastingontduiking is aangegeven zal het voorstel tot afschaffing van de inkeerregeling nog dit jaar ter consultatie worden aangeboden. Na die internetconsultatie zal de datum van afschaffing worden gezien. Ook wordt in de brief aangegeven dat tijdig over het moment van afschaffing van de inkeerregeling zal worden gecommuniceerd. Daaronder wordt verstaan dat zo spoedig mogelijk nadat het besluit over de datum van afschaffing is genomen, daarover zal worden gecommuniceerd.

### *Aandelen aan toonder*

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen zijn van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot aandelen aan toonder voor bijvoorbeeld de bezitters en uitgevers van deze aandelen aan toonder. De leden van de fractie van de SP hebben ook diverse vragen over het onderwerp aandelen aan toonder. Zij vragen waarom niet wordt gekozen voor afschaffing van aandelen aan toonder. Ook willen zij meer informatie over de behandeling van aandelen aan toonder in andere landen en over de uitvoeringskosten die gemoeid zijn met het achterhalen van de identiteit van de aandeelhouder. De leden van de fractie van D66 vragen naar de stand van zaken rond het wetsvoorstel dat in voorbereiding is. Conform hetgeen in de brief over de voortgang van de modernisering van

het ondernemingsrecht is aangekondigd<sup>8</sup>, is het wetsvoorstel Wet identificatie houders aandelen aan toonder op internet in consultatie gebracht. In het voorontwerp voor de memorie van toelichting, dat is opgesteld door de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Financiën, wordt ingegaan op de gestelde vragen over dit onderwerp. De consultatie is inmiddels gesloten. Momenteel worden de reacties geïnventariseerd.

#### *Aanpassen wettelijk fiscaal verschoningsrecht*

De leden van de fractie van D66 hebben aangegeven dat het verschoningsrecht een belangrijk onderdeel van onze rechtsstaat is. Hiermee ben ik het eens. Alvorens ik op de vragen van de leden van meerdere fracties over het wettelijke fiscale verschoningsrecht inga, wil ik daarom benadrukken dat de grondslag van het verschoningsrecht, zijnde het algemene rechtsbeginsel dat bij bepaalde vertrouwenspersonen het maatschappelijke belang dat de waarheid in rechte aan het licht komt, moet wijken voor het maatschappelijke belang dat eenieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het besprokene om bijstand en advies tot hen moet kunnen wenden, wordt gerespecteerd en gerespecteerd zal blijven worden.

Dat neemt niet weg dat ik aanleiding zie om de wettelijke formulering van het verschoningsrecht, bedoeld in artikel 53a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en artikel 63 van de Invorderingswet 1990 (IW 1990) – hierna: het fiscale verschoningsrecht – aan te passen. De reikwijdte van het fiscale verschoningsrecht is namelijk te breed en ongericht vormgegeven. Op basis van artikel 53a van de AWR hoeven notarissen en advocaten niet te voldoen aan verplichtingen die voor andere administratieplichtigen wel gelden. Uit de formulering van artikel 53a van de AWR blijkt niet dat dit is beperkt tot in het kader van bepaalde werkzaamheden voortgebrachte vertrouwelijke communicatie. Hierdoor kan het zijn dat bepaalde, voor de belastingheffing en invordering van een derde relevante fiscale feiten, niet op tafel komen, ook in gevallen waarin er geen spanning bestaat met bovengenoemd rechtsbeginsel. Dat is onbevredigend. Het Global Forum heeft aanbevolen duidelijk te maken dat het verschoningsrecht is beperkt tot vertrouwelijke communicatie en geproduceerde informatie bij bepaalde werkzaamheden of binnen een bepaald kader. De vigerende wettekst is dan ook achterhaald en dient aangepast te worden.

De leden van de fractie van D66 vragen wat onder het fiscale verschoningsrecht wordt verstaan en of binnen het verschoningsrecht een onderscheid te maken valt voor fiscale en andere zaken. Het fiscale verschoningsrecht zoals dat in artikel 53a van de AWR en in artikel 63 van de IW 1990 is opgenomen, is vormgegeven als een uitzondering op de verplichting voor administratieplichtigen om informatie ten behoeve van de belastingheffing en invordering van derden desgevraagd aan de inspecteur of ontvanger te verstrekken. Dit betekent dat advocaten en notarissen, anders dan andere administratieplichtigen, kunnen weigeren om desgevraagd de gegevens en inlichtingen, boeken, bescheiden en andere gegevensdragers of de inhoud daarvan, waarvan de raadpleging van belang kan zijn voor de vaststelling van de feiten die invloed kunnen uitoefenen op de belastingheffing en invordering van zijn cliënt, aan de Belastingdienst beschikbaar te stellen. Het gaat hier ook om situaties waarin geen sprake is van een juridisch geschil, bijvoorbeeld indien een advocaat enkel belastingadvies geeft. In de praktijk heeft de Belastingdienst ervaren dat het ook in die gevallen lastig is om gegevens te achterhalen over transacties die plaatsvinden via de derdengeldrekening van een advocaat (zoals het bedrag, het type betaling en de datum). De

<sup>8</sup> Kamerstuk 29 752, nr. 9.

wettekst moet duidelijk maken dat het fiscale verschoningsrecht zich niet hiertoe uitstrekt.

De leden van de fracties van de VVD, de SP en D66 vragen waarom, en op welk punt, het verschoningsrecht afwijkt van de internationale standaard bij de uitwisseling van gegevens op verzoek. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de VVD hoe het verschoningsrecht zal afwijken van de voorgestelde wijziging. Zoals ik in de brief aanpak van belastingontduiking heb aangegeven, heeft het Global Forum in de peer review in 2011 met betrekking tot Nederland geconstateerd dat de reikwijdte van het Nederlandse fiscale verschoningsrecht in belastingzaken onduidelijk is geformuleerd en zich verder lijkt uit te strekken dan voorzien is in de internationale standaard voor transparantie en de uitwisseling van informatie voor belastingdoeleinden. Omdat effectieve informatie-uitwisseling de beschikbaarheid van en toegang tot fiscaal relevante informatie vereist, controleert het Global Forum door middel van peer reviews of de leden de internationale standaard daadwerkelijk implementeren. Het Global Forum toetst ter zake van de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht aan de artikelen 26, derde lid, onderdeel c, van het OESO-modelverdrag en artikel 7, derde lid, van de model TIEA. Een land mag een verzoek om fiscale informatie van een ander land weigeren wanneer het gaat om vertrouwelijke communicatie tussen een advocaat en zijn cliënt met het oog op het geven van juridisch advies en informatie die is geproduceerd hoofdzakelijk met het doel deze in een rechtszaak te gebruiken. Het Global Forum vindt dit van belang omdat het Nederlandse fiscale verschoningsrecht geen barrière mag opwerpen tegen effectieve informatie-uitwisseling tussen landen. Nu de wettelijke formulering van het Nederlandse fiscale verschoningsrecht zich niet tot communicatie die met deze werkzaamheden samenhangt, beperkt, heeft het Global Forum aanbevolen om de wettekst – vanwege afwijking van de internationale standaard – op dit punt te verduidelijken. In lijn met deze aanbeveling heeft het Global Forum voorgesteld duidelijk in de wettekst tot uitdrukking te brengen dat het fiscale verschoningsrecht beperkt is tot vertrouwelijke communicatie en geproduceerde informatie bij bepaalde werkzaamheden of binnen een bepaald kader. Hierdoor wordt aan de aanbevelingen van de OESO op dit punt voldaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de reikwijdte is van de voorstellen op het terrein van het verschoningsrecht. De leden van de fractie van D66 vragen hoe ik precies wil aansluiten bij de Wwft en hoe het ingeperkt en gericht zou moeten worden. Volgens de internationale standaard gebiedt de vertrouwensrelatie tussen de geheimhouder en zijn cliënt dat uitsluitend vertrouwelijke communicatie met het oog op het geven van juridisch advies en informatie die is geproduceerd hoofdzakelijk met het doel deze in een rechtszaak te gebruiken, geheimgehouden wordt. Het fiscale verschoningsrecht is vanuit deze optiek als gezegd in de AWR en de IW 1990 te breed en ongericht vormgegeven. Om deze reden heb ik aangegeven de optie te overwegen om voor de formulering van het fiscale verschoningsrecht (gedeeltelijk) aan te sluiten bij de formulering in de Wwft. Ingevolge de Wwft geldt voor advocaten en notarissen bij het verrichten van bepaalde werkzaamheden een identificatie- en meldingsplicht voor de personen die zij behulpzaam zijn, onderscheidenlijk voor de transacties die zij in dat kader verrichten. Uitgezonderd van de meldingsplicht zijn diensten die onder de «eigenlijke» werkzaamheden van de advocaat of notaris vallen.<sup>9</sup> De Wwft is daarom niet op hen van toepassing, voor zover zij voor een cliënt werkzaamheden verrichten betreffende de bepaling van diens rechtspositie, diens vertegenwoordiging en verdediging in rechte, het geven van advies voor, tijdens en na

<sup>9</sup> Kamerstuk 28 018, nr. 5, blz. 3.

een rechtsgeding of het geven van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding. Aansluiting bij deze al bestaande formulering zou de kenbaarheid ten goede komen en sluit aan bij hetgeen de wetgever al eerder als de eigenlijke werkzaamheden van de advocaat of notaris heeft gekenschetst. Daarnaast zou deze formulering aansluiten bij de internationale standaard bij de uitwisseling van gegevens op verzoek. Vertrouwelijke communicatie tussen de cliënt en zijn geheimhouder en geproduceerde informatie gedurende de in de Wwft genoemde werkzaamheden zouden dan vallen onder het fiscale verschoningsrecht. Om deze redenen overweeg ik aan te sluiten bij de formulering die is opgenomen in de Wwft. Er is echter nog niets in beton gegoten. Over de inhoud en vorm van de aanpassing wordt de mening van de beroepsorganisaties – de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) – ingewonnen. Over de precieze vormgeving, waarvoor ook rekening zal moeten worden gehouden met de andere verschoningsgerechtigden die in artikel 53a van de AWR worden genoemd, ben ik nog in overleg. Ik heb het voornemen om in de tweede helft van dit jaar een conceptwetsvoorstel ter consultatie te publiceren.

De leden van de fractie van de VVD vragen met welk doel, indien het verschoningsrecht wordt gewijzigd zoals voorgesteld, in alle andere gevallen informatie kan worden gevorderd. Met de door mij voorgestane aanpassing wordt in de wettekst bepaald dat vertrouwelijke communicatie tussen de cliënt en de advocaat of notaris en geproduceerde informatie gedurende de in de Wwft genoemde werkzaamheden vallen onder het fiscale verschoningsrecht. Het doel waarvoor informatie kan worden gevraagd wijzigt niet. De beperking die daarvoor geldt, blijft dat het informatie moet betreffen die voor de belastingheffing of invordering van belang kan zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen of «fishing expeditions» zijn toegestaan en of eerst een redelijk vermoeden van belastingontduiking moet bestaan. Fishing expeditions zijn niet toegestaan. De verplichting om inlichtingen te verstrekken is beperkt tot informatie die voor de belastingheffing of invordering van belang kan zijn. Omdat het ter zake van de informatiebevoegdheden van de Belastingdienst gaat om de heffing en invordering van belastingen hoeft bij het inwinnen van informatie geen redelijk vermoeden van belastingontduiking te bestaan. Het is denkbaar dat, net als op dit moment het geval is wanneer de inspecteur of ontvanger informatie vergaart, pas nadat ten behoeve van de belastingheffing of invordering informatie is verstrekt een redelijk vermoeden van belastingontduiking ontstaat.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er in de brief inzake de aanpak van belastingontduiking niets is opgenomen over het waarborgen van de proportionaliteit van de inbreuk op de vertrouwensrelatie tussen de cliënt en zijn adviseur. Ik ben van mening dat informatie die geen verband houdt met de eigenlijke werkzaamheden van de advocaat of notaris door de Belastingdienst bij de advocaat of notaris moet kunnen worden opgevraagd. Dit valt immers niet onder het fiscale verschoningsrecht. Het fiscale verschoningsrecht is ervoor bedoeld om ter zake van bepaalde werkzaamheden te garanderen dat bepaalde informatie niet hoeft te worden geopenbaard.

De leden van de fractie van de VVD vragen welk overleg er heeft plaatsgevonden met de NOvA en de KNB en wat daaruit is gekomen. Er heeft voorafgaand aan verzending van de brief aanpak belastingontduiking een bespreking plaatsgevonden met genoemde organisaties. Inmiddels is er een vervolgbespreking geweest met de NOvA. Met de NOvA is afgesproken om nog een of enkele gesprekken in te plannen. Ook de KNB zal door ons voor een vervolgbespreking worden uitgenodigd.

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd om te reageren op de brief met inbreng van de NOvA van 13 februari 2017 met betrekking tot

het verschoningsrecht in relatie tot de brief aanpak belastingontduiking. Door beantwoording van de door de leden van de fracties van de VVD, de SP en D66 gestelde vragen zullen ook de door de NOvA aangestipte punten aan bod komen.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de Minister van Veiligheid en Justitie bij deze voorgenomen aanpassing van het fiscale verschoningsrecht is betrokken. Over aanpassing van het fiscale verschoningsrecht vindt vanzelfsprekend afstemming plaats tussen de Minister van Veiligheid en Justitie en mij. De reden dat ik, en niet de Minister van Veiligheid en Justitie, voorstel om het fiscale verschoningsrecht aan te passen, is dat dit aanpassing van de AWR en de IW 1990 vergt.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het Nederlandse fiscale verschoningsrecht zich verhoudt tot dit recht in andere landen. De reikwijdte van de geheimhoudingsplicht en het fiscale verschoningsrecht hangt per land af van het constitutionele en wettelijke kader en, in sommige federale systemen, van elke staat of provincie binnen dat land. In aanvulling daarop kan ook de reikwijdte van het fiscale verschoningsrecht verschillen, afhankelijk van het type juridische beroepsbeoefenaar en het soort diensten dat door hen wordt aangeboden.<sup>10</sup> Een internationaal vergelijkend overzicht is niet beschikbaar. Wel voert het Global Forum peer reviews uit, bijvoorbeeld met betrekking tot ons omringende landen als België, Duitsland en Frankrijk. De geheimhoudingsplicht en het fiscale verschoningsrecht zijn in dit kader met name relevant vanwege de internationale standaard. De internationale standaard vereist dat de bevoegde autoriteiten toegang moeten hebben tot informatie en die informatie ook kunnen verschaffen indien die het onderwerp is van een verzoek om uitwisseling van informatie. Hierbij merk ik op dat peer reviews worden uitgevoerd ter beoordeling van de mogelijkheid voor een land om te voldoen aan de standaard inzake de (internationale) uitwisseling van fiscale inlichtingen. Uit de peer reviews van België, Duitsland en Frankrijk blijkt in ieder geval niet dat het verschoningsrecht voor advocaten of notarissen een obstakel is voor de informatie-uitwisseling. De leden van de fractie van D66 geven aan dat zij in de aanbeveling van het Global Forum niet lezen dat een inperking van het Nederlandse verschoningsrecht nodig is en vragen of die lezing klopt. Op bladzijde 81 van de peer review geeft het Global Forum het volgende aan: *«It is recommended that the Netherlands» authorities make it clear that the privilege which can be claimed by lawyers under Article 53(a) of the GSTA only relates to confidential communication produced for the purpose of seeking or providing legal advice or produced for the purpose of use in existing or contemplated legal proceedings.»*<sup>11</sup> Het Global forum constateert op bladzijde 83 van de peer review dat de reikwijdte van het Nederlandse fiscale verschoningsrecht in belastingzaken onduidelijk is geformuleerd en zich verder lijkt uit te strekken dan voorzien is in de internationale standaard voor transparantie en de uitwisseling van informatie voor belastingdoeleinden. De aanbeveling luidt daarom dat Nederland de reikwijdte van het fiscale verschoningsrecht verduidelijkt om te waarborgen dat het in overeenstemming is met de internationale standaard. Het wordt dus aanbevolen om ter zake van advocaten duidelijk te maken («make it clear») dat de reikwijdte van het fiscale verschoningsrecht zich beperkt tot vertrouwelijke communicatie en informatie die is geproduceerd ter zake van het zoeken of verschaffen van juridisch advies of voor gebruik in bestaande of overwogen juridische procedures. Zoals ook in de brief inzake de aanpak van belastingontduiking is aangegeven,

<sup>10</sup> OECD (2016), Exchange of information on request: handbook for peer reviews 2016–2020, OECD Publishing, blz. 255 en 256.

<sup>11</sup> OECD (2013), Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: The Netherlands 2013: Combined: Phase 1 + Phase 2, incorporating Phase 2 ratings, OECD Publishing.

is de reikwijdte van de wettelijke bepaling over het fiscale verschoningsrecht op dit moment naar mijn mening dan ook zeer breed en in ieder geval voor advocaten en notarissen te ongericht. De huidige reikwijdte van de wettelijke omschrijving van het fiscale verschoningsrecht verhoudt zich daardoor slecht tot de internationale standaard bij de uitwisseling van inlichtingen op verzoek, waaraan Nederland zich door middel van internationale afspraken heeft verbonden.

Daarom wordt voorgesteld de wettekst aan te passen. Dit zal erop neerkomen dat deze beroepsgroepen in meer gevallen fiscale informatie over de cliënt zullen verstrekken dan op basis van de huidige wettelijke bepaling wordt verstrekt.

De leden van de fractie van D66 vragen naar voorbeelden, waaruit blijkt dat het verschoningsrecht nu te breed en ongericht is. Zoals ik eerder al aangaf, is het verschoningsrecht in de AWR en de IW 1990 te breed geformuleerd. Het is van groot belang om hierin volstrekt duidelijk te zijn. Fiscale advocaten verrichten vaker werkzaamheden als belastingadviseur. Daarnaast zien we dat verschillende belastingadviseurs ook fiscaal advocaat worden. Dit heeft tot gevolg dat zich een zekere mate van grensvervaging voordoet bij de afbakening van het fiscale verschoningsrecht. Het is naar mijn mening onwenselijk dat het fiscale verschoningsrecht ook door advocaten wordt ingeroepen bij verzoeken om informatie, terwijl de betreffende advocaat werkzaamheden verricht die door belastingadviseurs plegen te worden verricht en waarvoor die adviseurs in dat kader geen (informeel) verschoningsrecht toekomt.

De leden van de fractie van D66 vragen of het verschoningsrecht in de huidige vorm überhaupt toepasselijk is bij belastingontwijking. De leden van de fractie van D66 vragen verder of het verschoningsrecht geldt voor advocaten die handelen tegen de wet in, zoals bij belastingontduiking. In het kader van belastingontwijking en belastingontduiking kan in het bijzonder worden gewezen op de praktijk waarbij in verband met het fiscale verschoningsrecht gebruikgemaakt wordt van de diensten van een advocaat in plaats van een belastingadviseur. Zoals hiervoor aan de orde kwam, zou een advocaat voor zover geen sprake is van de «eigenlijke» werkzaamheden – hij treedt bijvoorbeeld louter op als belastingadviseur – zich niet ter zake op zijn fiscale verschoningsrecht moeten kunnen beroepen. Met de door mij voorgestane wijziging wordt dat in de wettekst duidelijk tot uitdrukking gebracht. De leden van de fractie van D66 vragen of het ingeperkte verschoningsrecht dan ook zal gelden bij zaken met een fiscale component zoals bijvoorbeeld echtscheidingen of huurgeschillen. Het fiscale verschoningsrecht – en dus ook de aanpassing daarvan – ziet op informatie ten behoeve van de belastingheffing en invordering van derden en kan worden ingeroepen jegens de Belastingdienst. In niet-fiscale zaken, zoals echtscheidingen of huurgeschillen, geldt het fiscale verschoningsrecht niet. Dit laat onverlet dat een advocaat bijvoorbeeld in een civiele zaak een beroep kan doen op een onder dat recht voor hem geldend verschoningsrecht. Dan zal aan dat verschoningsrecht moeten worden getoetst of het beroep erop terecht is.

De leden van de fractie van de SP vragen of er aanwijzingen zijn dat advocaten door gebruikmaking van hun verschoningsrecht meewerken aan belastingontduiking, fraude of witwassen. Over de omvang van dubieuze betrokkenheid van personen uit genoemde beroepsgroepen is moeilijk iets te zeggen.<sup>12</sup> Er zijn met enige regelmaat aanwijzingen van betrokkenheid van geheimhouders bij strafbare feiten. Zonder uitputtend te willen zijn blijkt uit het rapport «verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld» uit 2009 dat enkele personen uit respectabele beroepsgroepen als advocaten en notarissen op dubieuze wijze betrokken lijken te zijn bij het witwassen van omvangrijke geldstromen. Ook concludeerde de

<sup>12</sup> Rapport verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld, Kamerstuk 29 911, nr. 14, blz. 3 en 9.

Enquêtecommissie Opsporingsmethoden al in 1996 dat vrije beroepsbeoefenaren als advocaten en notarissen vanwege hun kennis en de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht aantrekkelijk zijn voor criminele organisaties en dat gevallen zijn aangetroffen waarin civiele advocaten proberen criminele vermogens voor de fiscus en justitie te verstoppen en zij financiële transacties afschermen.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom een inperking van het verschoningsrecht nodig en noodzakelijk is om het probleem op te lossen en of het probleem kan worden opgelost door het misbruik van het verschoningsrecht tegen te gaan. Het is noodzakelijk om het fiscale verschoningsrecht aan te passen, omdat uit de wettelijke omschrijving van het fiscale verschoningsrecht op dit moment niet blijkt dat de reikwijdte ervan is beperkt tot bepaalde werkzaamheden en bepaalde vertrouwelijke communicatie.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom, in het geval de wet de Belastingdienst niet toelaat om gegevens rechtstreeks van de belastingplichtige te verkrijgen, het de Belastingdienst dan wel moet worden toegestaan om die informatie bij de advocaat op te vragen. Het gaat om gegevens waarvan de wet het in het algemeen toelaat om deze rechtstreeks van de belastingplichtige te verkrijgen. Een gevolg van de aanpassing van de wet brengt met zich dat wordt voorkomen dat derden op onterechte gronden geen informatie aan de inspecteur of ontvanger verstrekken, omdat zij menen een beroep te kunnen doen op de vertrouwelijkheid van bepaalde aan de geheimhouder verstrekte informatie.

#### *Openbaarmaking van vergrijpboeten aan deelnemers*

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre een grens voor wat betreft de boetehoogte zal worden gehanteerd bij de openbaarmaking van vergrijpboeten. Ook vragen deze leden hoe rekening zal worden gehouden met de proportionaliteit van de straf. In zijn algemeenheid geldt dat een absoluut boetebedrag, waar het om passendheid van de bestraffing gaat, niet alles zegt. De boete die aan de een wordt opgelegd en afschrikt, doet dat wellicht bij de ander niet. Dit is een van de redenen dat met ingang van 1 januari 2015 in het fiscale strafrecht ter zake van rechtspersonen de omzetafhankelijke maximumgeldboete is geïntroduceerd. Een vraag is dus in hoeverre ter zake van de openbaarmaking van vergrijpboeten aan deelnemers een absolute boetegrens moet gelden. Een vergrijpboete wordt namelijk niet zomaar opgelegd. Een vergrijpboete kan alleen worden opgelegd indien bij de betreffende adviseur sprake is geweest van opzet of grove schuld bij de beboetbare gedraging. Openbaarmaking zal uitsluitend zien op onherroepelijke vergrijpboeten die zijn opgelegd aan juridische beroepsbeoefenaren vanwege het deelnemen aan een beboetbaar feit. Zoals ook blijkt uit de door de leden van de fractie van de VVD gestelde vragen zijn ter zake van de voorwaarden voor openbaarmaking verschillende modaliteiten denkbaar. Dit is precies de reden dat over dit onderwerp dit jaar een internetconsultatie zal worden gestart, waarin verschillende opties zullen worden geschetst. Hierbij zullen – in het kader van de proportionaliteit – de vragen of een boetegrens zou moeten gelden en of voorwaarden zouden moeten worden gesteld waaronder niet tot openbaarmaking moet worden overgegaan een plek krijgen.

#### *Constructiebestrijding in de invordering*

De leden van de fractie van de VVD vragen of de invorderingsmaatregelen gevolgen hebben voor (goedwillende) burgers. In reactie hierop geldt in de eerste plaats dat *alle* burgers ermee geholpen zijn als eenieder de belasting betaalt die hij verschuldigd is. Vanuit dit perspectief bezien is er geen reden om de in te voeren maatregelen te zeer te beperken. Ander-

zijds geldt dat het redelijk is dat degenen die te goeder trouw zijn bijvoorbeeld een door hen ontvangen schenking of erfenis kunnen besteden zonder daarbij rekening te moeten houden met een eventuele belastingclaim. In de voorgestelde maatregelen is getracht om met beide belangen rekening te houden. Met uitzondering van het vervallen van de verplichting tot heropening van de vereffening, kunnen de in de brief genoemde invorderingsmaatregelen in beginsel rechtstreeks gevolgen hebben voor zowel goed- als kwaadwillende burgers. De (uitgebreide) mogelijkheid tot aansprakelijkstelling van erfgenamen beperkt zich niet tot personen aan wie een verwijt in enigerlei vorm gemaakt kan worden; de erfgenaam is aansprakelijk vanwege zijn hoedanigheid als erfgenaam. Dit betreft overigens een reeds bestaande aansprakelijkheid in het burgerlijk recht, die voor bepaalde belastingaanslagen is ingeperkt in de IW 1990. De voorgestelde maatregel heeft tot gevolg dat de aansprakelijkheid voor die belastingaanslagen iets minder beperkt wordt. Deze maatregel kan in principe ook goedwillende burgers treffen. Voor de uitbreiding van de informatieplicht geldt hetzelfde: deze is niet beperkt tot personen aan wie een verwijt gemaakt kan worden en geldt dus ook voor goedwillende burgers. De nieuwe aansprakelijkheid van begunstigden, die door bijvoorbeeld een schenking of uitdeling zijn bevoordeeld ten nadele van de Belastingdienst, wordt op verschillende wijzen ingeperkt, waarbij het streven is om goedwillende burgers en bedrijven zoveel mogelijk te ontzien. Zo richt de maatregel zich op begunstigden die zijn gelieerd aan de belastingschuldige; er is bijvoorbeeld sprake van een ouder-kindrelatie of van een moeder- en dochtervennootschap. Ook geldt in alle situaties een tegenbewijsregeling. Daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden om de maatregel in te perken die bij de uitwerking ervan nader zullen worden onderzocht.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de invorderingsmaatregelen kunnen leiden tot dubbele belastingheffing. Deze vraag beantwoord ik ontkennend. De invorderingsmaatregelen kunnen niet leiden tot dubbele belastingheffing noch tot dubbele belastinginning. De nieuwe maatregelen zien alleen op een reeds vastgestelde belastingschuld die niet is voldaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen bij welke invorderingsmaatregel een tegenbewijsregeling aan de orde zou kunnen zijn. Een tegenbewijsregeling is aan de orde bij de nieuwe aansprakelijkheid van begunstigden van bijvoorbeeld een schenking of een uitdeling. Deze aansprakelijkheid sluit op hoofdlijnen aan bij de uitgangspunten van de actio pauliana in het burgerlijk recht: het recht van een schuldeiser om een onverplichte rechtshandeling van zijn schuldenaar waardoor de schuldeiser is benadeeld, te vernietigen. De actio pauliana kent enkele wettelijke bewijsvermoedens: indien de met name genoemde omstandigheden zich voordoen (er is bijvoorbeeld sprake van gelieerde personen en de rechtshandeling is verricht binnen een jaar voor het invoeren van de actio pauliana), wordt de bewijslast omgekeerd ten voordele van de benadeelde schuldeiser. De schuldenaar zelf en zijn wederpartij (de derde of de begunstigde) worden dan in de gelegenheid gesteld om tegenbewijs te leveren. Ik ben voornemens om in de nieuwe aansprakelijkheidsbepaling vergelijkbare bewijsvermoedens en een vergelijkbare tegenbewijsregeling op te nemen. De bestaande aansprakelijkheid van erfgenamen bevat geen tegenbewijsregeling. Dit is logisch omdat de bepaling, anders dan de aansprakelijkheid van begunstigden, geen schuld, verwijtbaarheid of wetenschap van benadeling van de erfgenaam vereist. De erfgenaam is aansprakelijk vanwege zijn hoedanigheid als erfgenaam. De fiscale aansprakelijkheid van erfgenamen geeft overigens niet een extra bevoegdheid aan de Belastingdienst, maar beperkt voor bepaalde belastingaanslagen juist de bevoegdheden van de Belastingdienst. Op

grond van het erfrecht treedt de erfgenaam namelijk in alle rechten en plichten van de overledene. De wetgever meende destijds dat deze civiele aansprakelijkheid van erfgenamen te ruim was voor bepaalde belasting-schulden en heeft de fiscale aansprakelijkheid voor die schulden daarom gemaximeerd tot het beloop van het erfdeel en hetgeen hem is gelega-teerd. Deze beperking wordt met de voorgestelde maatregel aangepast.

De leden van de fractie van de VVD en D66 vragen naar de beperking in tijd van de aansprakelijkheidsbepalingen. Voor beide aansprakelijkheids-bepalingen, te weten de uitbreiding van de aansprakelijkheid van erfgenamen en de introductie van de aansprakelijkheid van begunstigden, zal minimaal de algemene verjaringstermijn gelden die voor alle reeds bestaande aansprakelijkheidsbepalingen geldt, namelijk vijf jaar na het verstrijken van de betalingstermijn van de onbetaald gebleven belasting-aanslag.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wordt voorkomen dat er te pas en te onpas informatie aan potentieel aansprakelijken wordt opgevraagd. Bij het vragen om informatie aan potentieel aansprakelijken is de ontvanger gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het proportionaliteits-beginsel. De ontvanger zal derhalve slechts informatie opvragen als er concrete aanwijzingen zijn dat de betreffende persoon inderdaad aansprakelijk is en slechts om die informatie verzoeken die niet reeds bekend is bij de Belastingdienst.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de groep die verplicht is tot het verstrekken van informatie zo ruim is. De ontvanger heeft bij (internationale) fiscale constructies een informatieachterstand, mede omdat de informatieplicht in de sfeer van de aansprakelijkheden op grond van de huidige wetgeving beperkt is tot degenen die door de ontvanger van de Belastingdienst bij beschikking aansprakelijk zijn gesteld. De ontvanger kan dus voorafgaand aan de aansprakelijkstelling geen informatie afdwingen die nodig is om te bepalen of een derde aanspra-kelijk is. In de heffing is dat anders; daar is zowel degene die met zekerheid belastingplichtig is, als degene die vermoedelijk belasting-plichtig is, verplicht om informatie te verstrekken aan de inspecteur. Voorgesteld wordt in de invordering hierbij aan te sluiten door ook de vermoedelijk (dat wil zeggen: potentieel) aansprakelijke een informatie-plicht op te leggen.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat wordt verstaan onder potentieel aansprakelijken. Om te bepalen of een derde aansprakelijk kan worden gesteld voor de belastingschuld van een ander is een aansprake-lijkheidsonderzoek nodig. Voorafgaand aan een dergelijk onderzoek heeft de Belastingdienst aanwijzingen dat een persoon aansprakelijk is, maar moet de te vergaren informatie daarover nog definitief uitsluitel geven. In die gevallen spreken we over potentieel aansprakelijken, dat wil zeggen vermoedelijk aansprakelijken.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe ik wil voorkomen dat de erfgenaam die niets afweet van de schulden, de erfenis al uitgeeft voordat hij aansprakelijk wordt gesteld. Op grond van het burgerlijk recht zijn erfgenamen die de nalatenschap hebben aanvaard in beginsel verplicht om de schulden van de nalatenschap, ongeacht wanneer deze zijn ontstaan, te voldoen naar rato van hun aandeel in de nalatenschap. Dit kan ertoe leiden dat een erfgenaam ter zake van die schulden meer moet voldoen dan hetgeen hij uit de erfenis heeft ontvangen. Voor bepaalde belasting-schulden (navorderingen en naheffingen) achtte de wetgever dat destijds ongewenst. In de IW 1990 is de aansprakelijkheid van erfgenamen

voor de met name genoemde belastingaanslagen die zijn vastgesteld na het overlijden van de belastingschuldige daarom beperkt tot het beloop van hun erfdeel en van de aan hen toekomende legaten. De erfgenaam wordt ook onder de huidige wetgeving derhalve geacht rekening te houden met eventueel nakomende schulden van de erflater.