

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

947

Vragen van het lid **Snels** (GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Financiën over *de impact van belastingverdragen* (ingezonden 21 november 2018).

Antwoord van Staatssecretaris **Snel** (Financiën) (ontvangen 14 december 2018).

Vraag 1

Bent u bekend met het rapport «The impact of tax treaties on revenue collection: a case study of developing and least developed countries» van ActionAid?¹

Antwoord 1

Ja

Vraag 2

Klopt het dat Nederland na Japan de grootste veroorzaker is van misgelopen belastingen (bronbelastingopbrengsten van dividenden en rentebetalingen) in de onderzochte groep landen?

Antwoord 2

Het Rapport benadert de «misgelopen bronbelasting» als volgt. Eerst worden de totale uitgaande rente- en dividendbetalingen uit de genoemde bronlanden naar, onder andere, Nederland toegerekend op basis van het aandeel van, in casu, Nederland in de directe buitenlandse investeringen (FDI) in dat land. Vervolgens wordt de aan Nederland toegerekende stroom dividenden en rente vermenigvuldigd met het verschil tussen het nationale bronbelastingtarief en het in het verdrag overeengekomen tarief. Het is in mijn ogen een te vergaande versimpeling van de werkelijkheid om deze uitkomst aan te merken als gemiste belastinginkomsten. Het laat buiten beschouwing of het sluiten van het verdrag heeft geleid tot een verhoging van de investeringen. Dit is wel een belangrijke reden voor het sluiten van belastingverdragen. De financiële prikkel van het voorkomen van dubbele belastingheffing en de sterk vergrote rechtszekerheid zorgen ervoor dat bedrijven eerder zullen investeren in het bronland. Die investeringen leiden over het algemeen juist tot een hogere belastinggrondslag en gaan daarnaast

¹ <https://actionaid.nl/2018/11/08/nieuw-belastingverdragenonderzoek-deur-belastingontwijking-via-nederland-blijft-wagenwijd-open/>

gepaard met meer werkgelegenheid en ruimte voor ontwikkeling. Deze aspecten worden niet meegenomen in het rapport. Daarnaast helpt een belastingverdrag overheden bij de onderlinge samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van de uitwisseling van fiscale informatie en hulp bij invordering van belastingschulden. Dit is ook de reden dat veel landen belang hechten aan het sluiten van belastingverdragen. Het voorkomen van dubbele belasting is volgens het kabinet wel bedoeld voor economisch reële situaties. Daarom is het belangrijk dat belastingverdragen – zeker bij ontwikkelingslanden – antimisbruikbepalingen bevatten om oneigenlijk gebruik van deze verdragen te voorkomen.

Het achterliggende technische rapport geeft dan ook aan dat de gebruikte «mechanische benadering» (in tegenstelling tot een «behavioural benadering») makkelijk kan leiden tot een overschatting van wat misgelopen belasting wordt genoemd.

Daarbij merk ik bovendien op dat er geen verdrag van kracht is tussen Nederland en zes van de in het rapport onderzochte veertien landen, te weten Kaapverdië, Mongolië, Mozambique, Rwanda, Senegal en Tanzania.

Vraag 3

Deelt u de mening dat het onwenselijk is dat Bangladesh, Filippijnen, Uganda en Zambia meer dan 120 miljoen dollar mislopen als gevolg van afspraken over bronbelasting op dividend en rente in Nederlandse belastingverdragen? Klopt het dat dit bedrag hoger uit kan vallen als andere ontwikkelingsmethodes op basis van de verdragen gekwantificeerd hadden kunnen worden?

Antwoord 3

Ik deel de mening dat het ongewenst is dat de verdragen die Nederland met andere landen sluit onbedoeld tot gevolg hebben dat onze verdragspartners belastinginkomsten mislopen. Daarom neemt Nederland standaard het initiatief om effectieve anti-misbruikbepalingen in verdragen op te nemen om oneigenlijk gebruik van de verdragen te voorkomen.

Vraag 4

Kunt u aangeven welk deel van de dividenden en rentebetalingen voor elk van deze landen naar Nederland in Nederland blijft en welk deel er naar andere landen doorstroomt?

Antwoord 4

Net zo min als de opstellers van het technische rapport beschik ik over de micro data die nodig zouden zijn om deze vraag te beantwoorden. In mijn brief van 6 november jl.² heb ik aangegeven dat ik met De Nederlandsche Bank zal bespreken of het mogelijk is om de inkomende stromen vanuit ontwikkelingslanden in de toekomst in beeld te brengen.

Vraag 5

Bent u bekend met het feit dat deze landen laag op de Human Development index staan, Bangladesh (nr. 136) de Filippijnen (nr. 113), Uganda (nr. 162) en Zambia (nr. 144), en deelt u de mening dat in deze landen de misgelopen belasting goed gebruikt had kunnen worden voor een toename in investeringen in publieke diensten en middelen?

Antwoord 5

Ik ben bekend met die feiten en, afgezien van de nuances die ik mijn antwoorden op de vragen 2 en 3 aanbracht, deel ik die mening.

Vraag 6

Klopt het dat de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 stelt dat Nederlandse verdragen met ontwikkelingslanden moeten bijdragen aan een duurzame groei en de bevordering van zelfredzaamheid en goed bestuur? Vindt u dat de feiten uit het rapport in overeenstemming zijn met dit kader? Deelt u de mening dat voor het onderhandelingsteam een handleiding voor onderhandelingen met ontwikkelingslanden benodigd is?

² Kamerstukken II, 2018–2019, 25 087, nr. 222

Antwoord 6

Wat in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 over onze relatie met ontwikkelingslanden is geschreven heeft inderdaad die strekking. Daarin staat bijvoorbeeld dat Nederland in onderhandelingen met ontwikkelingslanden eerder bereid is om een bredere definitie van het begrip «vaste inrichting» of relatief hogere bronbelastingen op te nemen.

Deze notitie is één van de grondslagen waarop de Nederlandse onderhandelingsinzet is gebaseerd. Een aparte handleiding is daarom niet nodig. Zoals hierboven geschreven deel ik de conclusies van het rapport niet en vind ik dus ook niet dat deze in strijd komen met wat in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 is geschreven.

Vraag 7

Bent u van mening dat het initiatief van Nederland om belastingverdragen met ontwikkelingslanden door middel van de invoering van anti-misbruik bepalingen (volgend op bilaterale onderhandelingen) voldoende is geweest om ontwikkelingslanden te beschermen tegen belastingontwijking via Nederland?

Antwoord 7

Ik denk dat Nederland een belangrijke stap heeft gezet met zijn aanbod aan 23 ontwikkelingslanden om anti-misbruikbepalingen in de onderlinge verdragen op te nemen. Helaas hebben nog niet al die landen van dit aanbod gebruik gemaakt

Een andere belangrijke stap zet Nederland wanneer het, zoals de regering voorstelt, vrijwel al zijn bilaterale verdragen als gedekte verdragen bij het Multilaterale Verdrag³ aanmeldt en daarbij een veel beperkter gebruik maakt van de mogelijkheid om voorbehouden te maken dan andere ondertekenaars van dat verdrag. Hierdoor werken bijvoorbeeld nieuwe bepalingen tegen belastingontwijking ook direct door in de belastingverdragen die Nederland met ontwikkelingslanden heeft gesloten wanneer die ontwikkelingslanden dat verdrag ook hebben aangemeld.

Vraag 8

Klopt het dat Nederland zich vol in zet op het Multilateraal Instrument van de Organisatie voor Economische samenwerking en Ontwikkeling (OESO) om belastingverdragen te verbeteren? Klopt het dat hierin geen afspraken worden gemaakt over de verdeling van heffingsrechten?

Antwoord 8

Het klopt dat Nederland breed inzet om het Multilaterale Verdrag te gebruiken om belastingverdragen te verbeteren. Daarin zitten ook afspraken die de verdeling van heffingsrechten in gedekte bilaterale verdragen veranderen. Ik denk daarbij met name aan een ruimere omschrijving van het begrip vaste inrichting. In het algemeen zal een ruimere invulling van het vaste inrichting begrip leiden tot meer heffingsrechten voor ontwikkelingslanden.

Vraag 9

Bent u bereid om naast de reeds genomen maatregelen en de deelname aan het Multilateraal Instrument aanvullende maatregelen te treffen waaronder een eerlijke verdeling van heffingsrechten met ontwikkelingslanden?

Antwoord 9

Ik ben van plan om naast deelname aan het Multilaterale Verdrag in bilaterale relaties bij de verdragsbesprekingen in te blijven zetten op een eerlijke verdeling van heffingsrechten. In lijn met de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 kan dat zich vertalen in hogere bronbelastingtarieven voor ontwikkelingslanden en een lagere drempel om heffingsrechten aan ontwikkelingslanden te laten wanneer daar activiteiten plaatsvinden.

³ Trb. 2017, 86 en Trb. 2017, 194

Vraag 10

Klopt het dat Nederland momenteel het OESO-model gebruikt in onderhandelingen met andere landen terwijl dit model niet ontworpen is voor economisch ongelijkwaardige partners? Klopt het dat het modelverdrag van de Verenigde Naties (VN) hiervoor wel geschikt is? Bent u bereid om het VN-modelverdrag als minimumgrens te hanteren in onderhandelingen met ontwikkelingsverdragen?

Antwoord 10

Het klopt dat de Nederlandse inzet bij verdragsonderhandelingen voor een groot deel op het OESO Modelverdrag is gebaseerd. Ik vind dat model niet ongeschikt voor economisch ongelijkwaardige verdragspartners. Hoewel het modelverdrag van de VN in het algemeen meer heffingsrechten toekent aan bronlanden vind ik niet dat daardoor dit model beter geschikt is voor onderhandelingen tussen economisch ongelijkwaardige verdragspartners. Het VN model is tenslotte gebaseerd op het OESO model en het gebeurt regelmatig dat Nederland bepalingen uit het VN verdrag tijdens de verdragsonderhandelingen met ontwikkelingslanden accepteert. Ik zie daarom ook geen aanleiding het VN model als minimumgrens voor onderhandelingen met ontwikkelingslanden te hanteren.

Vraag 11

Deelt u de analyse van dit rapport waaruit blijkt dat Nederland ontwikkelingslanden benadeelt met haar huidige fiscale verdragsbeleid?

Antwoord 11

Zoals met name uit mijn antwoord op vraag 2 blijkt, deel ik die analyse niet.

Vraag 12

Klopt het dat de effecten van verdragen op dit moment worden berekend op basis van toetschema's, maar dat deze niet ingaan op aspecten als goed bestuur en duurzame groei in ontwikkelingslanden? Bent u bereid om deze aspecten op te nemen in het toetschema?

Antwoord 12

Het klopt dat op grond van de aangenomen motie Van Vliet⁴ bij de toelichting van nieuwe verdragen aan het parlement een toetschema wordt gevoegd. In mijn brief over het verdragsbeleid die ik uw kamer voor 2019 heb toegezegd kom ik op het gebruik van een toetschema terug.

Vraag 13

Deelt u de analyse dat onderhandelingen van belastingverdragen vaak niet transparant zijn? Klopt het bijvoorbeeld dat er vaak geen consultatiemoment is tijdens onderhandelingen over verdragen? Deelt u de mening dat input van belanghebbenden en inspraak van het parlement van groot belang is voor eerlijkere onderhandelingen en meer draagvlak voor de afspraken in ontwikkelingslanden?

Antwoord 13

Ik deel de mening dat input van belanghebbenden en inspraak van het parlement van groot belang is bij het tot stand komen van belastingverdragen. Daarom worden voorgenomen onderhandelingen altijd aangekondigd en wordt daarbij inbreng van belanghebbenden gevraagd. Aan het einde van het traject is het altijd het parlement dat het laatste woord heeft bij instemming met het verdrag.

Bij elke onderhandeling is het verdragsbeleid, zoals onder meer neergelegd in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011, het kader.

Meer transparantie tijdens het onderhandelingstraject is naar mijn mening niet effectief en niet wenselijk. De concrete inzet en de bereidheid die al dan niet bestaat om compromissen te sluiten dient vertrouwelijk te blijven in het kader van de onderlinge relatie en het onderhandelingsproces.

⁴ Kamerstukken II, 2010–2011, 25 087, nr. 8 (Van Vliet, PVV)

Vraag 14

Kunt u deze vragen een voor een beantwoorden?

Antwoord 14

Ja.

Vraag 15

Kunt u deze vragen beantwoorden voor het plenaire debat over het Multilateraal Verdrag?

Antwoord 15

Ja.