

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

1131

Vragen van de leden **Snels** en **Van den Nieuwenhuijzen** (GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *het bericht 'Oeganda loopt € 21 miljoen mis door Nederland (en dat is het topje van de ijsberg)'*» (ingezonden 2 december 2020).

Antwoord van Staatssecretaris **Vijlbrief** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst), mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (ontvangen 16 december 2020).

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel van de Volkskrant van 27 november 2020 met de titel «Oeganda loopt € 21 miljoen mis door Nederland (en dat is het topje van de ijsberg)»?¹ Klopt de inschatting dat Oeganda jaarlijks € 21 miljoen misloopt aan potentiële belastingopbrengsten van Nederlandse bedrijven? Zo niet, om welk bedrag gaat het dan wel?

Antwoord 1

Ik ben bekend met dit artikel van de Volkskrant. In het artikel wordt het bedrag aan belastingontwijking van € 21 miljoen gekoppeld aan een specifiek bedrijf. Op grond van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) kan ik niet ingaan op de situatie van een individuele belastingplichtige. Daarnaast gaat het artikel van de Volkskrant in meer algemene zin in op de rol van het belastingverdrag tussen Nederland en Oeganda bij belastingontwijking. Het huidige belastingverdrag tussen Nederland en Oeganda bevat geen antimisbruikmaatregelen waardoor het onbedoeld kan leiden tot belastingontwijking. Nederland zet zich in om het belastingverdrag (op onder meer dit punt) snel aan te passen. In de beantwoording op vraag 5, 6, 7 en 10 ga ik verder in op de actie(s) die het kabinet ten aanzien van het belastingverdrag met Oeganda onderneemt.

Verder staat in het artikel van de Volkskrant vermeld dat Nederlandse bedrijven in Oeganda geen winstbelasting zouden hoeven te betalen op grond van het verdrag. Dat is onjuist. Het belastingverdrag met Nederland verhindert Oeganda niet om winstbelasting te heffen over de winsten die bedrijven in Oeganda maken. Oeganda loopt daarom geen winstbelasting mis vanwege

¹ De Volkskrant, 27 november 2020 (<https://www.volkskrant.nl/kijkverder/track-en-trace/v/oeganda-loopt-21-miljoen-mis-door-nederland-en-dat-is-het-topje-van-de-ijsberg/>)

het belastingverdrag met Nederland. In de tweede plaats vermeldt het artikel dat Oeganda vanwege het verdrag geen belasting heft op dividenden die vennootschappen in Oeganda uitkeren aan vennootschappen in Nederland. Onder bepaalde voorwaarden blijft onder het belastingverdrag Nederland – Oeganda bronbelasting op dividenden achterwege. Dit betekent echter niet dat dan automatisch sprake is van belastingontwijking en daarmee van «misgelopen belastingopbrengsten» voor Oeganda. De achtergrond van de bepaling in het belastingverdrag ligt besloten in de deelnemingsvrijstelling in de vennootschapsbelasting om (economisch) dubbele belasting op concernniveau te voorkomen. Omdat uit het buitenland ontvangen deelnemingsdividenden door toepassing van de deelnemingsvrijstelling in Nederland geheel buiten de heffing blijven, kan de ingehouden buitenlandse belasting op dividenden uit Oeganda in Nederland niet worden verrekend. Deze additionele buitenlandse belasting heeft tot gevolg dat het verwerven of opzetten van buitenlandse deelnemingen minder aantrekkelijk wordt. Het is echter onwenselijk dat belastingplichtigen die zelf niet gerechtigd zijn tot (vergelijkbare) verdragsvoordelen in relatie tot Oeganda, zich de toegang tot het belastingverdrag tussen Nederland en Oeganda verschaffen met als één van de hoofddoelen het verkrijgen van (gunstigere) verdragsvoordelen. Ik wil dit tegengaan door spoedig antimisbruikbepalingen in het verdrag op te nemen. Verder is Nederland conform de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2020 bereid een hogere bronbelasting op deelnemingsdividenden met Oeganda overeen te komen.

Het kabinet maakt zelf geen schattingen van misgelopen belastinginkomsten in andere landen. In algemene zin is het ingewikkeld om een betrouwbare maatstaf voor de omvang van belastingontwijking vast te stellen. Er is namelijk geen eenduidige definitie van belastingontwijking en betrouwbare gegevens ontbreken veelal, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) ook onderschrijft².

Vraag 2

Vindt u het wenselijk dat bedrijven winstuitkeringen belastingvrij naar een holding in Nederland kunnen sluizen? En dat een bedrijf uit Oeganda via Amsterdam vele miljoenen van en naar belastingparadijs Mauritius schuift? Hoe legt u dergelijke constructies uit aan mensen in Oeganda? Zou dit geld niet veel beter besteed kunnen worden aan publieke voorzieningen in Oeganda (een land dat op plek #159 staat van de Human Development Index)?

Antwoord 2

Het Nederlands fiscaal verdragsbeleid is erop gericht om in belastingverdragen een regeling op te nemen op grond waarvan over deelnemingsdividenden geen bronbelasting wordt geheven. In de beantwoording bij vraag 1 is de achtergrond geschetst van die beleidsmatige keuze.

In algemene zin kan ik aangeven dat Nederland geen belastingverdrag heeft met Mauritius. Dit betekent dat dividenduitkeringen vanuit Nederland naar Mauritius onderworpen zijn aan een belastingheffing van 15%. Daarnaast merk ik in het algemeen op dat ons internationaal georiënteerde belastingstelsel onbedoeld aantrekkelijk kan zijn voor structuren waarmee belasting kan worden ontweken. Het kabinet vindt belastingontwijking ongewenst. Belastingontwijking gaat namelijk ten koste van de Nederlandse belastingopbrengsten, maar ook van de belastingopbrengsten in andere landen, waaronder die van ontwikkelingslanden. Bovendien zorgt belastingontwijking ervoor dat de kosten van algemene voorzieningen worden afgewenteld op burgers en bedrijven die geen belasting ontwijken. Dit kabinet zet zich daarom actief en op meerdere fronten in, zowel nationaal als internationaal, om belastingontwijking tegen te gaan.

Vraag 3

Klopt het dat er oliebedrijven (uit Frankrijk en China) zijn die olievoorraden uit Oeganda halen, fiscaal gezien via Nederland opereren en geen belasting over hun winstuitkeringen betalen? Onderschrijft u de analyse van Oxfam dat de

² <https://www.oecd.org/ctp/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm>

gederfde belastingopbrengsten kunnen oplopen tot € 241 miljoen bij de opstartende oliesector in Oeganda? Zijn dergelijke constructies in lijn met belastingverdragen? In hoeverre zijn de huidige antimisbruikbepalingen effectief genoeg om dergelijke constructies te blokkeren?

Antwoord 3

In dit kader merk ik op dat oneigenlijk gebruik van belastingverdragen dient te worden tegengegaan. Nederland hecht daarom veel waarde aan het opnemen van antimisbruikbepalingen in belastingverdragen. Daarbij zet Nederland primair in op een zogenoemde Principal Purposes Test (PPT) omdat het kabinet van mening is dat een PPT het meest aangewezen middel is om verschillende vormen van verdragsmisbruik nu en in de toekomst op een effectieve wijze te bestrijden. Daarbovenop kunnen nog aanvullende antimisbruikmaatregelen worden overeengekomen. Nederland is hier voorstander van.

In het onderzoek van Oxfam³ worden specifieke belastingplichtigen genoemd. Op grond van artikel 67 AWR kan ik niet ingaan op de fiscale positie van een individuele belastingplichtige.

Oxfam komt in dit onderzoek tot de conclusie dat het belastingverdrag tussen Nederland en Oeganda kan leiden tot een belastingderving in Oeganda van 287 miljoen Amerikaanse dollar over een periode van 25 jaar. Oxfam stelt dat het verschil in belastingopbrengsten door toepassing van het (lagere) verdragstarief op renten en dividenden in plaats van het (hogere) nationale tarief, gelijk staat aan «misgelopen belastingopbrengsten» in Oeganda. Het onderzoek negeert het doel van belastingverdragen om economische relaties tussen landen te bevorderen door het wegnemen van dubbele belasting. Door het voorkomen van dubbele belasting wordt een mogelijke drempel om economische activiteiten te ontplooiën in het desbetreffende land weggenomen. Dit draagt bij aan een verhoging van de investeringen in het desbetreffende land en daarmee aan een verhoging van de werkgelegenheid en belastingopbrengsten. Daarom deel ik deze conclusie van het onderzoek niet.

Vraag 4

Herkent u de analyse dat delegaties van ontwikkelingslanden soms te weinig kennis van zaken hebben waardoor ze er in belastingverdragen bekaaid van af komen? Op welke manier kan en gaat het kabinet deze ongelijkheid oplossen?

Antwoord 4

Nederlandse onderhandelingsdelegaties hebben ervaren dat de onderhandelingsdelegaties namens ontwikkelingslanden zeer bekwaam zijn. Zij zijn goed in staat om hun belangen om te zetten in concrete voorstellen en dergelijke posities tijdens verdragsonderhandelingen adequaat te verdedigen. Mocht er in een ontwikkelingsland toch behoefte zijn aan het versterken van de capaciteit bij verdragsonderhandelingen, dan kan een ontwikkelingsland gebruikmaken van technische assistentie die Nederland verleent door middel van diverse bilaterale en multilaterale programma's.

Vraag 5

Klopt het dat Nederland praktisch het enige land is dat met Oeganda heeft afgesproken om geen belasting te heffen over dividenden? Is er ten tijde van de onderhandeling over het belastingverdrag met Oeganda (2004) ook gekeken naar risico's op belastingontwijking? Zijn deze risico's besproken met de Uganda Revenue Authority? Kunt u toezeggen dat dergelijke onderhandelingsprocessen vandaag de dag altijd gepaard gaan met een gedegen risicoanalyse op het gebied van belastingontwijking?

Antwoord 5

Nederland heeft in het belastingverdrag met Oeganda gedifferentieerde tarieven voor een bronbelasting op dividenden afgesproken. Dividenden afkomstig uit Oeganda kunnen in relatie tot Nederland worden belast maar het is ook mogelijk dat (onder bepaalde voorwaarden) belastingheffing

³ <https://www.oxfamnovib.nl/Files/rapporten/2020/20201001%20The%20Money%20Pipeline%20-%20Oxfam%20report.pdf>.

achterwege blijft. Of belastingheffing plaatsvindt en tegen welk tarief is afhankelijk van (het aandelenbezit van) de ontvanger van het dividend. Oeganda heeft ook in belastingverdragen met andere landen (voor een specifieke groep belastingplichtigen) afspraken gemaakt op grond waarvan bronbelasting op dividenden achterwege kan blijven. Het is onduidelijk in hoeverre tijdens de onderhandelingen van het huidige belastingverdrag aandacht is geweest voor risico's op belastingontwijking. Destijds (circa begin het jaar 2000) was er in het algemeen minder aandacht voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik van belastingverdragen. Dat is nu anders. Tijdens de onderhandelingen over belastingverdragen worden risico's van belastingontwijking meegewogen bij de vormgeving van het desbetreffende belastingverdrag. Nederland streeft ernaar dat verdragen voldoen aan de minimumstandaard tegen verdragsmisbruik. Daarbij zet Nederland primair in op een zogenoemde Principal Purposes Test (PPT) omdat het kabinet van mening is dat een PPT het meest aangewezen middel is om verschillende vormen van verdragsmisbruik nu en in de toekomst op een effectieve wijze te bestrijden. Daarbovenop kunnen nog aanvullende antimisbruikmaatregelen worden overeengekomen. Nederland is hier voorstander van.

Vraag 6

Hoe verlopen de onderhandelingen met Oeganda over een nieuw belastingverdrag? Op welke onderwerpen lopen de posities van Oeganda en Nederland uiteen? Bent u bereid om op korte termijn het belastingverdrag met Oeganda te wijzigen en het belastingtarief op dividenden fors te verhogen? Zal het nieuwe verdrag voorkomen dat oliebedrijven winsten onbelast kunnen wegsluizen naar aandeelhouders in het buitenland?

Antwoord 6

Nederland heeft Oeganda al in 2013 in het kader van het 23-ontwikkelingslandenproject aangeboden om het belastingverdrag aan te passen. Het doel was (en is nog steeds) om het huidige belastingverdrag met Oeganda te voorzien van antimisbruikbepalingen zodat Oeganda niet ten onrechte in haar heffingsbevoegdheid wordt beperkt. Nederland heeft meermaals contact opgenomen met Oeganda, maar een reactie bleef lange tijd uit.

In 2019 is voor de eerste keer met Oeganda gesproken over een aanpassing van het huidige belastingverdrag. De Nederlandse inzet is erop gericht om het belastingverdrag snel aan te passen. De onderhandelingen konden echter nog niet worden afgerond en daarom heeft Nederland Oeganda in het afgelopen jaar verschillende keren aangeboden om de onderhandelingen voort te zetten. De Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2020 (NFV 2020) geeft het kader van de onderhandelingen. Dat betekent dat naast de wens antimisbruikbepalingen in het belastingverdrag op te nemen jegens Oeganda ook de bereidheid bestaat meer heffingsrechten voor het bronland overeen te komen. Dat betekent dus ook dat de bereidheid bestaat om een (uitgebreider) heffingsrecht met betrekking tot dividenden toe te kennen. Overigens heeft Nederland het belastingverdrag met Oeganda aangemeld voor het Multilateraal Instrument (MLI). Het is via die route mogelijk om antimisbruikmaatregelen van toepassing te laten worden zonder dat bilaterale onderhandelingen noodzakelijk zijn. Oeganda doet (vooral nog) niet mee met het MLI.

Vraag 7

Klopt het dat het Nederlands Fiscaal Verdragsbeleid 2020 niet is gericht op het bewerkstelligen dat vanuit Nederland opererende bedrijven dividendbelasting betalen in een land als Oeganda? Bent u bereid om het beleid op dit punt aan te passen?

Antwoord 7

Nederland streeft naar een bronstaatheffing van 15% voor zogenoemde portfoliodividenden. Echter, voor deelnemingsdividenden streeft Nederland in beginsel inderdaad naar een uitsluitende woonstaatheffing op grond waarvan geen bronbelasting wordt geheven over dergelijke dividenden. In het antwoord op vraag 1 is de beleidsmatige achtergrond van deze inzet weergegeven. Op basis van de NFV 2020 (zoals ook reeds was neergelegd in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011) houdt Nederland daarbij echter

rekening met de bijzondere positie van ontwikkelingslanden. Uitgangspunt van het in de NFV 2020 gehanteerde beleid is dat Nederland in relatie tot ontwikkelingslanden bereid is relatief hogere bronbelastingtarieven op dividenden (alsmede renten en royalty's) overeen te komen.

Vraag 8

Hoeveel belasting wordt er volgens het kabinet wereldwijd ontweken door toedoen van op winstmaximalisatie gerichte multinationals? Onderschrijft het kabinet de schatting van Tax Justice Network dat het gaat om € 418 miljard per jaar? Zo niet, welk bedrag moet dit volgens het kabinet zijn?

Antwoord 8

Zoals ik ook in mijn monitoringsbrief van 29 mei 2020 heb aangegeven, is het schatten van de omvang van belastingontwijking erg lastig.⁴ In de eerste plaats ontbreekt een eenduidige definitie van belastingontwijking. Daarnaast ontbreekt het aan betrouwbare gegevens. Volgens meerdere studies in de literatuur, onder meer van de OESO, wordt er wereldwijd tussen de 90 en 240 miljard Amerikaanse dollar aan winstbelasting misgelopen, waarbij het gemiddelde rond de 150 miljard Amerikaanse dollar ligt. Onderzoek naar de omvang van belastingontwijking staat overigens niet stil. In OESO-werkgroepverband wordt verder gewerkt aan verschillende indicatoren van belastingontwijking, onder meer door de geanonimiseerde gegevens uit landenrapporten in het kader van Country-by-Country Reporting te verzamelen en te analyseren.⁵ Hoewel die gegevens nog belangrijke beperkingen kennen, werken we zo toe naar meer transparantie van multinationals en een waardevolle databron om activiteiten van multinationals en belastingontwijking wereldwijd te analyseren.

Vraag 9

Hoeveel belasting wordt er volgens het kabinet wereldwijd ontweken via Nederland? Onderschrijft het kabinet de schatting van hoogleraar Arjan Lejour dat het gaat om € 21 miljard per jaar? Zo niet, om welk bedrag gaat het dan wel?

Antwoord 9

Mede op basis van de bovengenoemde schatting van 150 miljard dollar leidt prof. dr. Lejour af dat andere landen € 21 miljard mislopen aan winstbelasting. Dit wordt gedaan op grond van het Nederlandse aandeel in de wereldwijde directe buitenlandse investeringen (DBI), dat neerkomt op 15%.⁶ De aanname dat het Nederlandse aandeel in DBI gelijkstaat aan het aandeel in belastingontwijking is echter niet empirisch getoetst. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1 en 8 is het vaststellen van de omvang van belastingontwijking erg lastig. Een eenduidige definitie ontbreekt, evenals betrouwbare gegevens. De belastingontwijking per land bepalen is extra complex, omdat bedrijven die belasting ontwijken in veel gevallen gebruik maken van verschillen tussen nationale belastingstelsels. Die vormen van belastingontwijking kunnen redelijkerwijs niet aan één land worden toegeschreven. Dat neemt niet weg dat de aanpak van belastingontwijking een speerpunt is van dit kabinet. Het kabinet heeft veel maatregelen genomen om belastingontwijking te bestrijden, zoals de conditionele bronbelasting op renten en royalty's naar laagbelastende jurisdicties en de strenge implementatie van de EU anti-belastingontwijkingsrichtlijnen ATAD1 en ATAD2. In het voorjaar van 2021 zal het kabinet een wetsvoorstel indienen om aanvullende maatregelen te nemen tegen onbelaste dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties. Verder zal het kabinet in het voorjaar van 2021 met een afzonderlijk wetsvoorstel komen om de toepassing van het arm's-lengthbeginsel aan te passen. Met deze maatregel worden internationale mismatches bestreden en loopt Nederland internationaal meer in de pas. Daarnaast werkt het kabinet in internationaal verband actief aan verdere oplossingen tegen belastingontwijking, zoals binnen de OESO en de EU.

⁴ Kamerstuk 25 087, nr. 259.

⁵ Kamerstuk 25 087, nr. 258.

⁶ Zie ook Kamerstuk 25 087, nr. 259, paragraaf 5.

Vraag 10

Klopt het dat ondanks de aangekondigde kabinetsmaatregelen (bronbelastingen naar een kleine groep landen) de genoemde constructies in het Volkskrantartikel (deels) mogelijk blijven? Welke maatregelen zijn nodig om dit wél onmogelijk te maken?

Antwoord 10

In het artikel in de Volkskrant worden de genoemde structuren verbonden aan specifieke belastingplichtigen. Op grond van artikel 67 AWR kan ik niet ingaan op de fiscale positie van een individuele belastingplichtige.

In algemene zin merk ik op dat Nederland diverse maatregelen neemt om oneigenlijk gebruik van belastingverdragen tegen te gaan. In beginsel zet Nederland in op het opnemen van antimisbruikbepalingen in belastingverdragen, juist ook wanneer het gaat om belastingverdragen met ontwikkelingslanden. Bovendien zal oneigenlijk gebruik van belastingverdragen zich met name voordoen indien de financiële stromen vanuit (ontwikkelings)landen uiteindelijk terechtkomen in laagbelastende jurisdicties. Om stromen naar laagbelastende jurisdicties tegen te gaan, voert Nederland met ingang van 1 januari 2021 een conditionele bronbelasting in op renten en royalty's naar laagbelastende jurisdicties en heeft het kabinet een conditionele bronbelasting op dividenden aangekondigd naar laagbelastende jurisdicties. Het kabinet verwacht dat de maatregelen tot gevolg hebben dat Nederland onaantrekkelijk wordt voor bepaalde structuren waarmee belasting wordt ontweken. In dit kader vindt het kabinet het belangrijk om zo goed mogelijk te monitoren of de maatregelen tegen belastingontwijking effectief zijn.⁷

Vraag 11

Hoeveel krantenberichten en ontdekkingen over belastingontwijking moeten er nog komen voordat Nederland écht een einde gaat maken aan alle fiscale gaten in de wetgeving?

Antwoord 11

De inzet van het kabinet om belastingontwijking aan te pakken is niet afhankelijk van het aantal krantenberichten dat hierover verschijnt. De aanpak van belastingontwijking is een speerpunt van dit kabinet. Zoals aangegeven in de beantwoording bij vraag 9 heeft het kabinet daarom al vele maatregelen genomen en aangekondigd tegen belastingontwijking, en zet het deze strijd voortvarend voort, zowel in nationaal als in internationaal verband. Het kabinet heeft daarbij aandacht voor de bijzondere positie van ontwikkelingslanden.

Vraag 12

Kunt u deze vragen een voor een beantwoorden?

Antwoord 12

Ja.

⁷ Kamerstuk 25 087, nr. 259.