

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

2512

Vragen van de leden **Diks** en **Van der Lee** (beiden GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *belastingontwijking door mijnbouwbedrijven via Nederland* (ingezonden 12 juni 2017).

Antwoord van Staatssecretaris **Wiebes** (Financiën), mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (ontvangen 23 augustus 2017).

Vraag 1

Op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is recent het rapport «Tax avoidance by mining companies in developing countries» geplaatst; is het waar dat dit rapport is geschreven door Profundo en het Offshore kenniscentrum in opdracht van de Minister?¹

Antwoord 1

Ja

Vraag 2

Deelt u de conclusie van het onderzoek dat de 38 bestudeerde financierings- en houdstermaatschappijen hoog scoren op de opgestelde 28 indicatoren voor belastingontwijking? Zo ja, welke gevolgen verbindt u hieraan?

Antwoord 2

Het onderzoek laat zien dat Nederland een relevante schakel is in operationele en financiële structuren van veel internationale mijnbouwbedrijven die actief zijn in ontwikkelingslanden.

Het onderzoek signaleert risico's op belastingontwijking, maar het ontbrak de onderzoekers aan de nodige fiscale gegevens om te kunnen concluderen dat de structuren ook werkelijk voor belastingontwijking worden benut. De relevante informatie uit dit onderzoek zal door de Belastingdienst worden meegewogen in het toezichtproces.

In het rapport worden op een viertal terreinen aanbevelingen gedaan om belastingontwijking in de mijnbouwsector in ontwikkelingslanden tegen te

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/23/tax-avoidance-and-mining-report>

gaan: transparantie, misbruik van belastingverdragen, capaciteitsopbouw en onderzoek.

Sinds 2015 is een groot aantal maatregelen genomen, overeengekomen of aangekondigd om belastingontwijking tegen te gaan, onder andere op het gebied van het vergroten van transparantie, antimisbruikbepalingen en technische assistentie. De aanbevelingen in het rapport sluiten aan bij de intensivering van bestaand beleid die reeds gang is gezet.

Vraag 3 en 4

Wat is uw reactie op de uitkomst dat a) de onderzochte financiering- en houdstermaatschappijen bijna geen werknemers hebben in Nederland, en b) dat 31 van de 35 bedrijven waarvan data beschikbaar is helemaal geen werknemers hebben op Nederlandse bodem?

Wat is uw reactie op de conclusie van de onderzoekers dat in ieder geval negen van de elf mijnbouwconcerns offshore bedrijven bezitten, die geleid worden door trustbedrijven?

Antwoord 3 en 4

Multinationals en investeringsmaatschappijen maken regelmatig gebruik van Nederland als onderdeel van hun vennootschapsrechtelijke inrichting vanwege het gunstig vestigingsklimaat. Verschillende factoren dragen hieraan bij. Een kwalitatief onderscheidend civielrechtelijke stelsel en bijbehorende rechtspleging, hoogopgeleide en internationaal georiënteerde werknemers, goede infrastructuur een uitgebreid netwerk van belastingverdragen om dubbele belasting te voorkomen en andere fiscale modaliteiten. In voorkomende gevallen wordt het beheer van Nederlandse vennootschappen door een trustkantoor uitgevoerd.

Trustkantoren fungeren dan als poortwachters van het Nederlandse financieel stelsel. Dit houdt in dat trustkantoren zich moeten inspannen om te voorkomen dat het Nederlandse financieel stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld, het financieren van terrorisme of voor andere handelingen die als maatschappelijk onbetamelijk worden beschouwd. Om deze poortwachterfunctie te kunnen vervullen dienen trustkantoren hun bedrijfsvoering zo in te richten dat integriteitsrisico's worden gesignaleerd en kunnen worden beheerst. In dat kader wordt van trustkantoren verwacht dat zij bij hun dienstverlening voortdurend onderzoeken of hun cliënten betrokken zijn bij niet-integer handelen. Om potentieel misbruik te onderkennen, dienen zij zich tot in detail op de hoogte te stellen van hun cliënten, te bedienen doelvennootschappen en de ratio van hun dienstverlening.

Ook kan de vraag opkomen of een Nederlandse vennootschap terecht een beroep doet op verdragen. Dat is één van de aspecten die in het OESO/G20 project Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) aan de orde is gekomen. Het gaat daarbij om situaties waarin geen belastingverdrag bestaat tussen het land van de investeerder (het woonland) en het land waarin de investeringen worden gedaan (het bronland). Om bronbelastingen op uitgaande betalingen (dividenden, rente of royalty's) in het bronland te voorkomen worden de investeringen gedaan via een vennootschap die gevestigd is in een land (het schakelland) dat wel een verdrag heeft met het bronland. De vraag komt dan op onder welke omstandigheden deze opzet als misbruik gekwalificeerd moet worden en of de verdragsvoordelen uit het verdrag tussen het bronland en het schakelland geweigerd kunnen worden.

Het BEPS-project doet onder andere de aanbeveling om in belastingverdragen de bepaling op te nemen dat de verdragsvoordelen niet van toepassing zijn wanneer één van de hoofddoelen van de structuur is gericht op het verkrijgen van die voordelen, de zogenoemde principal purposes test (PPT). Het feit dat er in het schakelland geen werknemers in dienst zijn kan daarbij een aanwijzing zijn, waarbij opgemerkt moet worden dat de functies van een vennootschap niet per se door eigen werknemers uitgevoerd moeten worden maar ook kunnen worden uitbesteed of worden uitgevoerd door ingehuurd personeel. Door ondertekening van het Multilaterale Instrument ter aanpassing van belastingverdragen en door een intensieve benadering van 23 ontwikkelingslanden waarmee Nederland een verdrag heeft, probeert Nederland dergelijke PPT-bepalingen in zoveel mogelijk verdragen op te nemen.

Vraag 5

Deelt u de conclusie dat Nederland het risico loopt dat de belastingverdragen en de bilaterale handelsverdragen (BIT's) fiscaal misbruikt worden door internationale mijnbouwbedrijven die geen reële economische activiteiten ontplooiën in Nederland?

Antwoord 5

Wat de belastingverdragen betreft, ligt het fiscaliserisico in deze gevallen niet bij Nederland maar bij de verdragspartners. Het zijn immers deze landen die hun recht om te heffen niet (kunnen) uitoefenen. Om het andere land zo goed mogelijk in staat te stellen op dat risico in te spelen wisselt Nederland relevante informatie uit. Onder andere om die informatie-uitwisseling te verbeteren heeft Nederland eenzijdig substance eisen gesteld en moeten belastingplichtigen daarover informatie aan de Nederlandse belastingdienst leveren.

Fiscaal misbruik doet zich niet voor in relatie tot de Nederlandse bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's) ofwel Bilateral Investment Treaties (BITs). Deze beschermen Nederlandse bedrijven en particulieren die in het buitenland investeren. Een investeringsbeschermingsovereenkomst biedt niet meer bescherming dan gebruikelijk onder Nederlands recht, bijvoorbeeld op het gebied van non-discriminatie en onteigening. Op dit moment herzielt Nederland de model tekst voor zijn bestaande en toekomstige investeringsbeschermingsovereenkomsten. Zodra dit proces is afgerond, zal Nederland zijn bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten heronderhandelen. In lijn met de nieuwe EU-inzet voor investeringsbescherming zal de definitie van investeerder worden aangescherpt.

Vraag 6

Deelt u de mening dat ontwikkelingslanden – naast de invoering van antimisbruikbepalingen – baat hebben bij de toekenning van ruimere belastingrechten dan nu het geval is (inclusief nog te ratificeren verdragen met Malawi, Zambia en Kenia) in bilaterale belastingverdragen?

Antwoord 6

Het primaire doel van een belastingverdrag met een ontwikkelingsland is hetzelfde als het doel van ieder ander belastingverdrag, namelijk ervoor te zorgen dat dubbele belasting wordt voorkomen en te voorzien in verbeterde rechtszekerheid en administratieve samenwerking. De bijzondere positie van ontwikkelingslanden en het belang dat Nederland hecht aan een succesvolle fiscale ontwikkeling van deze staten, rechtvaardigen enige afwijkingen van het Nederlandse verdragsbeleid ten opzichte van verdragen met ontwikkelde landen. In onderhandelingen over belastingverdragen met ontwikkelingslanden is Nederland daarom bereid om bijvoorbeeld hogere bronheffingen en een ruimer vaste inrichtingsbegrip overeen te komen. Ook wordt veel aandacht besteed aan het onderwerp belastingontwijking. Belastingontwijking is immers een serieus probleem voor ontwikkelingslanden, aangezien deze de zwakke overheidsfinanciën van die landen relatief hard raakt.

Zo heeft Nederland in 2014 23 ontwikkelingslanden benaderd om antimisbruikbepalingen op te nemen in de bilaterale belastingverdragen. Tot nu toe is met tien ontwikkelingslanden (ambtelijk) overeenstemming bereikt over de opname van een antimisbruikbepaling in het verdrag. Daarnaast neemt Nederland deel aan het Multilaterale Instrument (hierna: MLI) om de verdragen in overeenstemming te brengen met de verdragsbepalingen van het OESO/G20 BEPS-project (waaronder een antimisbruikbepaling). In de kabinetsbrief van 28 oktober 2016² komt naar voren dat Nederland voornemens is om zoveel mogelijk verdragen onder het MLI te brengen, waaronder de verdragen met ontwikkelingslanden. Het MLI biedt daardoor een alternatieve route om op efficiënte wijze antimisbruikmaatregelen in de verdragen met ontwikkelingslanden op te nemen.

Ook werd mede op Nederlands initiatief tijdens de Financing for Development Conferentie in 2015 het Addis Tax Initiative (ATI) gelanceerd. Met het ATI zegden donoren toe om de beschikbare middelen voor technische assistentie ter versterking van belastingbeleid en belastingdiensten uiterlijk in 2020

² Kamerstukken II 2016–2017, 25 087, nr. 135.

gezamenlijk te hebben verdubbeld. Het is de bedoeling de totale Nederlandse inzet te laten toenemen van € 3 miljoen in 2015 naar ongeveer € 8 miljoen in 2018–2020. Onder meer helpt Nederland ontwikkelingslanden om hun kennis van belastingverdragen te verbeteren.

Vraag 7

Zullen de belastingautoriteiten in ontwikkelingslanden toegang krijgen tot het register voor uiteindelijk belanghebbenden (UBO) of gaat u hen op andere wijze in staat stellen om relevante informatie te verkrijgen?

Antwoord 7

Het recent geconsulteerde concept wetsvoorstel Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden³ bevat het voornemen om in een Nederland een (gedeeltelijk) openbaar register van uiteindelijk belanghebbenden (*ultimate beneficial owners*, UBO's) op te zetten. De kern van het concept-wetsvoorstel is dat een deel van het Nederlandse UBO-register openbaar, dus voor iedereen, toegankelijk is na registratie en betaling van een vergoeding voor inzage. Het Nederlandse UBO-register kent tevens een besloten deel, waarin aanvullende UBO-informatie wordt opgenomen. Dit besloten deel is alleen toegankelijk voor daartoe specifiek aangewezen bevoegde (Nederlandse) autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid Nederland. Buitenlandse belastingautoriteiten kunnen het openbare deel van het Nederlandse UBO-register raadplegen. Uiteraard kunnen buitenlandse belastingautoriteiten ook via de daartoe geëigende officiële kanalen een verzoek tot informatie indienen bij de Belastingdienst.

Vraag 8

Bent u het eens met de aanbeveling dat Nederland de lijst van vestigingscriteria zou moeten uitbreiden om verdragsmisbruik te voorkomen?

Antwoord 8

In de kabinetsbrief van 4 november 2016⁴ is op verzoek van uw Kamer een aantal mogelijkheden geschetst voor het aanscherpen van deze criteria voor in Nederland gevestigde vennootschappen met als doel het voorkomen van verdragsmisbruik. Het is niet aan dit kabinet om hier een vervolg aan te geven.

Vraag 9

Kunt u aangeven in hoeverre de aanpak van belastingontwijking in (gesprekken over) de mijnbouwgerelateerde convenanten op de agenda staat?

Antwoord 9

Het Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO)-sectorconvenant voor de goudsector is ondertekend op 19 juni jl. Daarin wordt conform de gewijzigde motie van de leden Schouten en Grashoff⁵ expliciet duidelijk gemaakt dat een van de risico's in deze sector belastingontwijking is. In aanloop naar de ondertekening van het convenant is toenaadering gezocht tot de Nederlandse vestigingen van internationale goudmijnbouwbedrijven. Hoewel deze bedrijven wel geïnteresseerd waren om mee te werken aan een dialoog over maatschappelijk verantwoord ondernemen, was het voor hen nog niet mogelijk om het convenant te ondertekenen. Daarom is een van de toezeggingen van de overheid in het kader van het goudconvenant (artikel 6.7.g) dat ze deze Nederlandse vestigingen van internationale goudmijnbouwbedrijven zal stimuleren om ondertekenaar van het convenant te worden en/of zal stimuleren conform het convenant te handelen. Daartoe zullen de volgende drie stappen gezet worden: (1) Jaarlijks zal door de convenantpartijen geanalyseerd worden of de Nederlandse vestigingen van internationale goudmijnbouwbedrijven conform de OECD Due Diligence Guidance for Responsible Mineral Supply Chains handelen en of er voortgang is; (2) Jaarlijks zal een conferentie georganiseerd worden met deze bedrijven om de bevindingen te bespreken en (3) Gepaste actie zal onderno-

³ <https://www.internetconsultatie.nl/implementatiewetregistratieuiteindelijkbelanghebbenden>.

⁴ Kamerstuk 25 087, nr. 136.

⁵ Kamerstuk 25 087, nr. 129.

men worden tegen bedrijven die niet meewerken of de uitgangspunten van het convenant schenden.

Wat betreft het metaalsectorconvenant, dat onder meer betrekking heeft op een aantal grondstoffen uit het onderzoeksrapport, bevinden de discussies zich nog in de oriënterende fase. De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen, waarvan Hoofdstuk XI is gewijd aan belastingen, vormen de basis van de convenanten en het risico op belastingontwijking zal dus worden meegenomen bij de dialoog over de risico's. Het is nog niet mogelijk vast te stellen welke rol het risico op belastingontwijking precies gaat spelen in de uiteindelijke afspraken die vastgelegd worden in het convenant. Dit geldt eveneens voor het (mogelijke) traject in de hernieuwbare energiesector.

Vraag 10

Bent u bereid ervoor te zorgen dat belastingontwijking één van de prioritaire thema's wordt binnen deze (en andere) convenanten?

Antwoord 10

De IMVO-convenanten zijn gebaseerd op de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen waarin een hoofdstuk over belastingen is opgenomen. Dit betekent dat hierover in IMVO-convenanten nadere afspraken kunnen worden opgenomen. Alle convenanten zijn de uitkomst van een onderhandeling tussen de partijen die het ondertekenen: bedrijven, maatschappelijke organisaties, vakbonden en de overheid. Een deel van de onderhandeling betreft de onderwerpen en IMVO-risico's waarover in het convenant afspraken zullen worden gemaakt. Partijen bespreken welke risico's prioriteit hebben en volgen daarbij de methodologie uit de OESO-richtlijnen. Deze methodologie geeft aan dat bij de prioritering rekening moet worden gehouden met de ernst van de eventuele negatieve effecten en de kans dat het risico optreedt. De overheid zal het thema belastingontwijking actief ter overweging inbrengen bij de vaststelling van de convenantprioriteiten. Of in convenanten afspraken worden gemaakt over de aanpak van belastingontwijking is afhankelijk van de gezamenlijke analyse van dit risico en wat maatschappelijke organisaties, vakbonden, bedrijven en overheid vervolgens gezamenlijk besluiten.