

Vergaderjaar 2022–2023

36 273

Initiatiefnota van de leden Van der Lee en Nijboer over de aanpak van Nederland als belastingparadijs

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding

Nederland faciliteert belastingontwijking en dat is problematisch. Het tast de belastingmoraal van mensen en bedrijven aan die wel gewoon belasting betalen, het zorgt ervoor dat andere landen belastinginkomsten verliezen, het trekt crimineel geld aan, het schaadt de Nederlandse reputatie en het levert Nederland qua reëel verdienvermogen nauwelijks iets op.

Het is om al deze redenen pijnlijk hoe lang de Nederlandse overheid in de ontkenningfase heeft gezeten over haar eigen status als belastingparadijs. Hiermee draagt Nederland bij aan een groeiend internationaal probleem: recent onderzoek laat zien dat belastingderving door belastingontwijking inmiddels opgelopen is tot € 250 miljard, ieder jaar weer.¹ Ook het Nederlandse track record is niet goed. Vanwege Nederland liepen andere landen per jaar € 22 miljard aan inkomsten mis.² 55% van de honderd grootste bedrijven wereldwijd gebruikt Nederland om belasting te ontwijken.³ De omvang van brievenbusfirma's in Nederland was in 2019 5,5 keer de Nederlandse economie.⁴ En Nederland trekt absurde hoeveelheden spookinvesteringen aan die als doel hebben buitenlandse belastingdiensten of opsporingsdiensten te ontwijken. Samen met Luxemburg was Nederland in 2019 verantwoordelijk voor de helft van de wereldwijde spookinvesteringen, waardoor Nederland officieel meer investeringen aantrekt dan China en Duitsland samen.⁵

Pas in de laatste paar jaren is er vanuit kabinetten qua beleid langzaam maar zeker een kentering in de aanpak van belastingontwijking gekomen. Er is bijvoorbeeld een bronbelasting gekomen op rente, royalty's en

¹ Wier, L and G Zucman (2022), «Global profit shifting, 1975–2019», UNU-WIDER Working Paper No. wp-2022–121.

² Lejour, A. (2020). De last van onbelaste winsten: belastingontwijking in en door Nederland. Tilburg University.

³ <https://www.ftm.nl/artikelen/fortune-500-bedrijven-gebruiken-nederlandse-axis-of-tax-evasion>.

⁴ Zie Commissie Doorstroomvennootschappen.

⁵ Damgaard, Elkjaer en Johannesen (2019). The rise of phantom investments. IMF.

dividenden naar belastingparadijzen, een *Principal Purpose Test* die misbruik van belastingverdragen moet tegengaan en de liquidatieverliesregeling in de vennootschapsbelasting is versoerd. En Nederland heeft zich in Europees en internationaal verband constructief opgesteld bij de afspraken over minimumbelastingen.

Daarmee zijn we op een kruispunt aangekomen in de aanpak van belastingontwijking. Het risico van het hernieuwde morele bewustzijn van Nederland is een politieke tevredenheid waarin we al best wel trots zijn als we halverwege zijn gekomen. Deze houding lijkt het kabinet aan te nemen. Zij leunt in haar aanpak vooral naar internationale trajecten en stelt expliciet dat «Nederland [...] grosso modo unilateraal alles gedaan [heeft] wat mogelijk is om belastingontwijking verder aan te pakken».⁶ Daarmee is dit kabinet minder ambitieus op het gebied van belastingontwijking dan het vorige.

Hoewel internationale initiatieven goed zijn, is de houding ten aanzien van nationale verbeterpunten wat de initiatiefnemers betreft te makkelijk en zelfs schadelijk. Te makkelijk, omdat stapels rapporten van adviescommissies, experts en planbureaus haarfijn laten zien welke stappen Nederland bewust nog niet zet om belastingontwijking verder aan te pakken. En schadelijk, omdat internationale trajecten nationale actie kunnen vertragen en daarmee nog altijd weggekeken wordt van voortdurende belastinggaten, onvolkomenheden en onrechtvaardigheden.

Want Nederland heeft ook vandaag de dag nog een lange weg te gaan:

- Binnen Nederland zelf vindt nog altijd veel belastingontwijking plaats. Bijvoorbeeld via boxhoppen (het schuiven van inkomens tussen belastingboxen om van het laagste tarief te profiteren), het oprichten van een baby-bv (om erf- en schenkbelasting te ontwijken), of het gebruikmaken van constructies om belastingheffing eeuwig uit te stellen.
- De omvang (gemeten in balanstotaal) van brievenbusfirma's in Nederland is tussen 2015 en 2021 min of meer gelijk gebleven en Nederland telt nog altijd meer dan 12 duizend brievenbusfirma's.⁷
- Volgens De Nederlandsche Bank (DNB) «kan [ook in 2022] gesteld worden dat ons land nog altijd het grootste doorstroomland ter wereld is».⁸ Het geld dat door Nederland stroomt is het afgelopen jaar zelfs gestegen, naar € 4.700 miljard in 2021. Grote delen van dit geld, zo laat DNB zien, zijn geen echte investeringen, maar geldstromen van grote multinationals om belasting te ontwijken.⁹ Nederland is dan niet de eindbestemming van de belastingontwijking, maar wel spil in het web. De maatregelen die Nederland genomen heeft tegen het belastingvrij doorstromen van geld naar andere belastingparadijzen, helpen hier niet tegen.
- Nederland stond ook vorig jaar nog in de dubieuze top vijf van wereldwijde belastingparadijzen, samen met landen als Bermuda en de Kaaimaneilanden.¹⁰ Dit jaar hoort Nederland nog altijd bij de vijftien landen die het slechtste scoren in de wereldwijde *Financial Secrecy Index*. Nederland scoort hier nog slechter dan de Kaaimaneilanden.¹¹

⁶ Kabinetsbrief van 28 juni 2022. Kamerstuknummer 25 087, nr. 294.

⁷ Zie DNB (2022). De doorstroom van Nederland in kaart.

⁸ Zie DNB (2022). De doorstroom van Nederland in kaart.

⁹ Er stromen meer «buitenlandse directe investeringen» vanuit Nederland naar andere doorstroomlanden (zoals Singapore, Hong Kong, Zwitserland en Ierland) dan vanuit Nederland naar de hele EMU (excl. Luxemburg en Ierland).

¹⁰ Zie State of Tax Justice (2021), Tax Justice Network. De 2022 editie van dit rapport bevat wegens een gebrek aan data geen landenranglijst.

¹¹ Zie <https://fsi.taxjustice.net/>.

- Geld lenen bij het eigen bedrijf om de rente fiscaal aftrekbaar te maken is een bekende manier om een belastingvoordeel te scoren zonder economisch iets toe te voegen. Maar dit kabinet kiest er bewust voor de mogelijkheden daarvoor te verruimen.
- Al twee decennia is bekend dat Nederland Russische oligarchen faciliteert via de Zuidas. Dit voorjaar bleek nog maar eens hoe bar slecht Nederland er op dat gebied voor staat, hoe groot het probleem is en hoe lastig de ondoorzichtigheid effectief sanctiebeleid maakt.
- Terecht is er veel kritiek geweest op Qatar als gastheer van het WK voetbal. Tegelijkertijd staat Nederland het toe dat het investeringsfonds van de Qatarese overheid via het Nederlands-Qatarese belastingverdrag belasting ontwijkt ten koste van Indonesië, Spanje en Polen.¹²
- De COVID-crisis maakte van Pfizer het meest winstgevende bedrijf van Nederland. Maar Pfizer betaalt daar nauwelijks belasting over, dankzij internationale ontwijkingsconstructies die Nederland nog altijd toestaat.¹³

Nederland faciliteert dus nog altijd belastingontwijking. Dit is principieel onwenselijk, want het is onrechtvaardig. Het levert Nederland economisch ook niks op, want betrokkenen bij belastingontwijking creëren vooral een papieren werkelijkheid, zoals de Parlementaire ondervragingscommissie Fiscale Constructies in 2017 reeds concludeerde. Bovendien is het kostbaar. De effectieve aanpak van belastingontwijking kan de schatkist ieder jaar weer miljarden opleveren. En dat geld kunnen we goed gebruiken. Zeker nu de rente stijgt en groeiende overheidstekorten het risico hebben de inflatie verder aan te wakkeren.

Veel politieke partijen hebben in hun verkiezingsprogramma aangegeven belastingontwijking te willen aanpakken (zie figuur 1). En met alle rapporten die er inmiddels verschenen zijn, weten we waar de pijnpunten en tekortkomingen zitten.

¹² <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/qatar-steekt-miljoenen-in-zijn-zak-aan-via-nederland-ontweken-belasting-indonesie-spanje-en-polen-de-dupe-ba366278/>.

¹³ <https://www.ftm.nl/artikelen/pfizer-veel-winst-weinig-belasting>.

Figuur 1: overzicht standpunt politieke partijen over belastingontwijking¹ (Bron: Clingendael)



¹ Instituut Clingendael. NL Kiest: mag Nederland een belastingparadijs zijn? 23 februari 2021.

Deze initiatiefnota heeft als doel die pijnpunten aan te pakken door vanuit de Kamer de aanpak van belastingontwijking verder te brengen en ervoor te zorgen dat Nederland niet langer spel is in het internationale web van belastingontwijking.

Deze nota doet daartoe verschillende voorstellen. Het eerste deel van de nota betreft wijzigingen in het Nederlandse fiscale stelsel zelf. Het tweede deel van de nota betreft voorstellen om de fiscale transparantie en integriteit te verhogen.

2. Fiscale maatregelen

De initiatiefnemers stellen verschillende fiscale maatregelen voor om belastingontwijking tegen te gaan. Deze maatregelen vormen een noodzakelijk onderdeel van de stappen die gezet moeten worden om het belastingstelsel eerlijker te maken en de gigantische geldstromen die door Nederland stromen in te dammen. Tegelijkertijd maken de initiatiefnemers daarbij onderscheid tussen maatregelen die ontwijking aanpakken (omdat ze constructies mogelijk maken), en maatregelen die voor een andere lastenverdeling zorgen (zoals een hoger box 3-tarief). Deze nota richt zich op de eerste categorie.

Het overgrote deel van deze punten is op eerdere momenten (bijvoorbeeld in ambtelijke rapporten, wetenschappelijke studies, aanbevelingen van adviescommissies, en verscheidene verkiezingsprogramma's) teruggekomen. Daarom zullen deze puntsgewijs en bondig besproken

worden. Tegelijkertijd geeft dit nogmaals aan waar het nog schuurt in de Nederlandse aanpak van belastingontwijking. De problemen zijn bekend, de adviezen liggen klaar; het is nu aan de politiek om de moed te tonen om er wat mee te doen.

2.1 Vennootschapsbelasting

In OESO-verband zijn er afspraken gemaakt voor een herverdeling van excessieve winsten van grote multinationals en een wereldwijde minimumbelasting in de vennootschapsbelasting (pijler 1 en 2).

Ten aanzien van pijler 2 heeft Nederland reeds aangegeven in 2023 met een groep Europese landen tot implementatie over te gaan als Hongarije de implementatie met een veto blijft dwarsbomen. De initiatiefnemers ondersteunen deze inzet. De initiatiefnemers spreken hierbij een voorkeur uit dit te doen door middel van een hechtere samenwerkingsprocedure binnen de EU, zodat het minimumtarief door alle deelnemende Europese landen op eenzelfde manier wordt ingevoerd.

Ook over pijler 1 is in het Inclusive Framework door 137 landen overeenstemming bereikt. De implementatie hiervan ligt echter politiek ingewikkelder. In de EU wil een aantal landen alleen tot implementatie overgaan als de VS dit ook doet. Tegelijkertijd is de politieke verwachting dat de VS niet tot implementatie over zal gaan, omdat het de eigen Big Tech bedrijven zal schaden en de benodigde politieke meerderheden in het Congres ontbreken. Mocht deze pijler inderdaad niet worden ingevoerd, dan geeft het internationale akkoord landen de mogelijkheid om vanaf 2024 zelf een heffing op digitale diensten in te voeren.

Excessieve winsten van grote techbedrijven moeten belast worden op de plek waar ze worden gemaakt. Daarom roepen de initiatiefnemers het kabinet op zich in Europees verband, bijvoorbeeld in de context van de discussie over nieuwe eigen middelen, proactief in te zetten voor een Europese heffing op digitale diensten. Deze EU-unilaterale maatregel gericht op grote technologiebedrijven dient voorbereid te worden voor het waarschijnlijke geval dat pijler 1 niet door de VS geïmplementeerd wordt. Dit is tevens in lijn met de aanbeveling van de Adviescommissie Belastingheffing Multinationals.¹⁴

De initiatiefnemers doen daarnaast de volgende nationale vpb-gerelateerde voorstellen om ontwijking te voorkomen:

- Scherp de definitie voor laagbelaste landen aan. Twee belangrijke bestaande maatregelen om belastingontwijking te voorkomen, zijn de conditionele bronbelastingen op rente en royalty's en op dividenden. Deze voorkomen dat geld vanuit Nederland onbelast wegsluit naar een belastingparadijs. Slechts zo'n 20 landen komen in aanmerking voor deze kwalificatie, terwijl veel meer landen een lager effectief tarief hebben (bijvoorbeeld vanwege aftrekposten). Dat beperkt de effectiviteit van de gehanteerde definitie. De indiener stelt daarom voor de definitie van laagbelast land te baseren op effectieve tarieven, en de grens daarvan op 15% te stellen. Dit kan toegepast worden binnen de conditionele bronbelasting op dividenden, en de conditionele bronbelasting op rente en royalty's als op dat punt niet tot een niet-conditionele bronbelasting wordt overgegaan (zie verderop in deze nota). De indiener stelt voor dit gewijzigde begrip ook toe te passen in de aangekondigde implementatie van de CFC-regel, een andere maatregel om het onbelast wegstromen van winsten naar buitenlanden tegen te gaan.

¹⁴ Zie maatregel B.8.

- Schaf de Innovatiebox af of versoer deze in ieder geval. De Innovatiebox is een ondoelmatige regeling die vooral ten goede komt aan een kleine groep (zeer) grote bedrijven. Het stimuleren van innovatie is goed. Maar de evaluatie van de Innovatiebox (2016)¹⁵ heeft aangetoond dat dit op doelmatigere manieren kan.
- Voer een bronheffing in op vergoedingen voor management en technische diensten betaald aan entiteiten in laagbelaste landen, conform het CPB-rapport Kansrijk Belastingbeleid uit 2020. Dit voorkomt ongewenste uitholling van de vpb-grondslag.
- Verbied de mogelijkheid om via het opzetten van zogenaamde baby-bv's (vennootschappen waarvan bijvoorbeeld een vijf maanden oud kind aandeelhouder is) om erf- en schenkbelasting te ontwijken. Een Kamermeerderheid heeft per motie¹⁶ het kabinet verzocht deze maatregel in de evaluatie van de Bedrijfsopvolgingsregeling te betrekken. De initiatiefnemers gaan een stap verder en verzoeken het kabinet om de mogelijkheden tot het oprichten van een baby-bv op korte termijn af te snijden.
- Neem de A- en B-maatregelen uit het rapport van de Adviescommissie Belastingheffing Multinationals over.¹⁷ Hiermee wordt (1) een ondergrens aangebracht in de vpb door aftrekposten te beperken, en (2) mismatches (verschillen in belastingstelsels die de mogelijkheid bieden tot belastingontwijking) verder geëlimineerd.

Concreet houdt dit in dat de initiatiefnemers onder andere de volgende maatregelen voorstellen:

- Beperk de aftrek van rente, aandeelhouderskosten, hoofdkantoorkosten en royalty's tot een maximumpercentage van de belastbare winst.
- Breid als onderdeel van de implementatie van een minimumbelasting, de aftrekbeperking van rente uit naar royalty's en huurbetalingen.
- Zorg voor een open norm voor de vermogensheffing bij doorstromers. Deze wordt ook genoemd door de Commissie Doorstroomvennootschappen. Het kabinet geeft aan dat dit moet worden afgewogen tegen het nemen van mogelijk additionele maatregelen ten opzichte van Europese maatregelen, maar weegt vervolgens niet af en onderneemt geen actie op dit punt. De initiatiefnemers stellen voor alsnog actie te ondernemen.
- Dicht het Bosalgat, waardoor de aftrek van deelnemingskosten beperkt wordt.
- Beperk aftrekbaarheid van betalingen binnen concern die in andere landen onvoldoende belast zijn, in hoeverre dit niet reeds onderdeel is van de Europese implementatie van OESO pijler 2.
- Introduceer een niet-conditionele bronheffing op rente en royalty's zodat winsten Nederland niet onbelast kunnen verlaten.

Beslispunt: de initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken de maatregelen zoals voorgesteld, inclusief de nog niet overgenomen A- en B-maatregelen uit Adviescommissie Belastingheffing Multinationals over te nemen, en zich in Europees verband in te zetten voor een belasting op digitale diensten.

2.2 Dividendbelasting

De initiatiefnemers stellen de volgende maatregelen voor:

- Draai de uitbreiding van de inhoudingsvrijstelling in de dividendbelasting (2018) terug. Dit is een vrijstelling in de dividendbelasting die primair ten goede komt van buitenlandse aandeelhouders.

¹⁵ Zie ook maatregel 136 in de fichebundel van Bouwstenen voor een beter belastingbeleid.

¹⁶ Kamerstuknummer 36 202, nr. 101.

¹⁷ Zie Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, hoofdstuk 8.

- Versoer de vrijstelling in de dividendbelasting voor de inkoop van eigen aandelen. Dit is in lijn met het amendement Maatoug-Nijboer (Kamerstuknummer 36 202, nr. 83) bij het Belastingplan 2023.
- Het kabinet erkent het belang van het tegengaan van dividendstripping en de initiatiefnemers verzoeken het kabinet daarom voortvarend aan de slag met de uitwerking van maatregelen. De initiatiefnemers noemen daarbij een algemene antimisbruikbepaling (inclusief weerlegbaar bewijsvermoeden bij kortstondig aandelenbezit, en een doelmatigheidsdrempel voor particuliere beleggers) als additionele maatregel.

Beslispunten: de initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken de bovenstaande voorstellen in te voeren.

2.3 Inkomstenbelasting (box 1 en 2)

De initiatiefnemers stellen de volgende maatregelen voor:

- Neem de maatregelen uit de initiatiefwet box 2 van GroenLinks en de PvdA over (Kamerstuknummer 36128). Dit betreft de volgende maatregelen:
 - Versoer de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR).
 - Schaf de doorschuifregeling af.
 - Beperk de mogelijkheid om te lenen bij de eigen vennootschap tot € 17.500 in plaats van deze te verruimen. Lenen bij de eigen vennootschap dient geen economisch doel en werkt uitstel van belastingheffing in de hand. Door bovendien eigenwoningschulden uit te zonderen kunnen aanmerkelijk belanghouders winsten uit hun onderneming inzetten voor privédoeleinden, terwijl zij die formeel nog niet gerealiseerd hebben en er dus (nog) geen belasting over betaald hebben.
 - Kom met voorstellen om de box 2-tarieven of vpb-tarieven te verhogen teneinde het verschil in belastingdruk tussen box 1 en box 2 weg te nemen, en zo het «hoppen» tussen boxen tegen te gaan.

Beslispunten: de initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken de mogelijkheid tot lenen bij de eigen vennootschap sterk te beperken, maatregelen te nemen om boxhoppen te voorkomen, de BOR te versoeren en de doorschuifregeling af te schaffen.

3. Fiscale transparantie en integriteit

De initiatiefnemers doen de volgende voorstellen om de fiscale transparantie en integriteit te bevorderen.

3.1 Verbod op de trustsector

Wat geldt als trustdienstverlening, is wettelijk omschreven in de Wet toezicht trustkantoren 2018. Eenvoudig gezegd bestaat trustdienstverlening uit diensten als het leveren van bestuurders voor vennootschappen, beschikbaar stellen van een postadres, en het administratief bijstaan bij het creëren van vennootschappen en grensoverschrijdende constructies.

Het kabinet heeft reeds verschillende maatregelen genomen om de integriteitsrisico's aan te pakken. Ook heeft ze onderzoeksbureau SEO laten onderzoeken of een verbod op de trustsector wenselijk is om deze

integriteitsrisico's aan te pakken. De conclusie is dat dit waarschijnlijk niet doeltreffend en doelmatig is.¹⁸

De initiatiefnemers onderschrijven deze conclusie van het SEO-onderzoek. Tegelijkertijd zijn de initiatiefnemers van mening dat de vraag of de trustsector verboden moet worden niet alleen gesteld moet worden met het oog op integriteitsrisico's, maar ook met het oog op de manier waarop trustdienstverlening bijdraagt aan het vermogen van Nederland en de aantrekkelijkheid van Nederland als doorstroomland. Aan deze vraag gaat het kabinet in haar reactie op het onderzoek op dit moment voorbij.

Het SEO-onderzoek onderscheidt zes redenen¹⁹ waarom partijen van trustdienstverlening gebruik maken:

1. Het faciliteren van belastingontwijking (zogenaamde «fiscale redenen»).
2. Het beschermen van vermogen, voor klanten die willen profiteren van de Nederlandse rechtspraak en advocatuur, en het uitgebreide Nederlandse netwerk van investeringsbeschermingsovereenkomsten (voor het aanspannen van rechtszaken).
3. Het bieden van neutraal terrein voor investeringsfondsen of private equity investeerders met meerdere bv's die in Nederland een administratie (zonder veel substance) willen voeren. Bijvoorbeeld omdat ze hierna willen uitbreiden naar de EU. SEO noemt BlackRock als voorbeeld.
4. Het bieden van een springplank voor sommige bedrijven voor toegang tot de Europese markt.
5. Een beperkte groep die hun identiteit wil afschermen (zij gaan waarschijnlijk niet naar Nederland vanwege de geldende UBO-verplichtingen).
6. Witwasdoeleinden.

De initiatiefnemers concluderen dat zelfs als trustdienstverlening niet primair fiscaal gedreven is, trustdienstverlening op geen enkele wijze substantieel bijdraagt aan het Nederlandse vermogen. Zelfs al gaat het immers om een eerste aanzet tot wat uiteindelijk echte investeringen moeten worden, dan is de Nederlandse trustsector vaak enkel een springplank voor investeringen elders in de EU.

Dit is in lijn met de bevindingen van het SEO-onderzoek, waaruit blijkt dat de financieel-economische toegevoegde waarde van de Nederlandse trustsector beperkt is. De maatschappelijke meerwaarde van de trustsector is vooral gelegen in de poortwachtersfunctie, en juist die is (hetgeen ook aanleiding tot het SEO-onderzoek was) jaar na jaar al niet goed op orde.

Dit sluit ook aan op de bevindingen van de Parlementaire ondervragingscommissie Fiscale Constructies (2017), onder voorzitterschap en ondervoorzitterschap van de initiatiefnemers, die concludeerde dat actoren betrokken in het faciliteren van belastingontwijking, waaronder trustkantoren, enkel een papieren werkelijkheid creëren en nauwelijks economische waarde toevoegen.

Tegelijkertijd concluderen de initiatiefnemers dat er wel schadelijke kanten zitten aan het feit dat Nederland trustdienstverlening heeft. Trustdienstverlening levert een belangrijke facilitaire bijdrage aan brievenbusfirma's die zich in Nederland willen vestigen. Mede dankzij de Commissie Doorstroomvennootschappen weten we dat bijna 65% van de brievenbus-

¹⁸ Zie SEO (2022). De toekomst van de trustsector.

¹⁹ Zie pp. 14–16.

firma's in Nederland gebruik maakt van trustdienstverlening²⁰. De trustdienstverlening is dus verantwoordelijk voor het gros van de spookinvesteringen die door Nederland stromen.

Onder aan de streep is er daarom maatschappelijk en moreel gezien geen reden waarom wij als Nederland trustkantoren zouden moeten willen hebben. Bedrijven hebben wat de initiatiefnemers betreft geen recht om in Nederland te profiteren van de goede voorzieningen zonder een substantiële positieve bijdrage te leveren aan de Nederlandse economie en zouden daar dan ook niet in gefaciliteerd moeten worden.

Door de trustsector te verbieden wordt deze illegaal. Dat kan leiden tot uitdagingen in de handhaving, zoals verscherpt toezicht op de trustsector nu ook al gezorgd heeft voor uitdagingen rondom de aanpak van illegale trustdienstverlening. De initiatiefnemers benadrukken dat dit echter betekent dat handhavingsuitdagingen rond illegaliteit ook al bestaan mét een legale trustsector in Nederland. De initiatiefnemers vinden vanuit dit oogpunt dat het verbieden van de trustsector niet disproportioneel is, omdat tegelijkertijd het bestaan van de trustsector een grote bijdrage levert aan Nederland als wereldwijde koploper in doorstroom.

De initiatiefnemers realiseren zich dat er juridische risico's kleven aan een verbod op de trustsector. Het kan een inbreuk vormen op het recht op eigendom (art. 1 Eerste Protocol EVRM) en tot mogelijke schadevergoedingen vanuit de Staat leiden als gevolg van Europese regels. Desalniettemin spreken de initiatiefnemers de wens uit dat de trustsector verboden wordt. Daarom verzoeken de initiatiefnemers het kabinet hiertoe de mogelijkheden uit te werken.

Beslispunt: de initiatiefnemers spreken de wens uit dat de trustsector verboden wordt, en verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken de juridische mogelijkheden hiertoe uit te werken en de Kamer te informeren.

3.2 Einde aan geheime belastingdeals met bedrijven

De enige reden dat de aanpak van belastingontwijking bovenaan de politieke agenda is gekomen is dankzij datalekken (Panama Papers, Paradise Papers, Pandora Papers, Uber Files) en goed journalistiek onderzoek. Zonder deze informatie hadden we niet geweten op welke schaal landen wedijveren om belastingontwijking mogelijk te maken. Precies deze schimmigheid maakt belastingparadijzen zo paradijselijk en het wantrouwen vanuit de samenleving zo groot. Nederland zou deze geheimzinnigheid moeten bestrijden in plaats van hieraan mee te werken.

De huidige geanonimiseerde samenvattingen van rulings geven nog teveel ruimte om essentiële informatie over het karakter van de ruling achterwege te laten, en geven controlerende machten onvoldoende inzicht in de gemaakte afspraken. Ook blijft het door de geheimhouding van de rulings onduidelijk voor belastingplichtigen hoe belastingregels in de praktijk worden gebracht. Wetten worden in het algemeen verduidelijkt door jurisprudentie, wat wettelijke zekerheid en voorspelbaarheid bevordert. Door rulings geheim te houden, werkt dit mechanisme slechts zeer beperkt voor belastingwetgeving. Het is dus nodig een einde te maken aan de geheime belastingafspraken tussen bedrijven en de Belastingdienst.

²⁰ Zie Op weg naar een acceptabele doorstroom, p. 31.

De initiatiefnemers zijn van mening dat het onwenselijk is dat volksvertegenwoordigers bij het controleren van de regering afhankelijk zijn van datalekken en journalistiek graafwerk. Ook is het onwenselijk dat journalisten afhankelijk zijn van lekken, in plaats van dat zij in staat gesteld worden binnen geldende wet- en regelgeving het werk van overheden te controleren. Zoals terecht regelmatig benadrukt wordt, is het gemeenschapsgeld niet van het Ministerie van Financiën maar van alle burgers. Burgers hebben daarom niet alleen een legitieme claim op het feit dat rulings binnen de geldende wet- en regelgeving moeten plaatsvinden, maar ook op transparantie over deze rulings. Ook wordt met meer transparantie duidelijker hoe de Nederlandse belastingregels worden toegepast, wat de wettelijke zekerheid vergroot.

Tot slot wijzen de initiatiefnemers erop dat het reeds juridisch mogelijk is om ontheffing te verlenen van de fiscale geheimhoudingsplicht uit artikel 67 van de Algemene Wet Rijksbelastingen, zoals dit voorjaar is gebeurd ter uitvoering van sancties tegen Rusland.

De initiatiefnemers stellen voor rulings openbaar te maken, met redactie van persoonlijke data en van concurrentiegevoelige informatie. De initiatiefnemers zijn van mening dat op deze wijze een juiste balans gevonden wordt tussen de zwaarwegende democratische en grondwettelijke rechten van burgers, journalisten en volksvertegenwoordigers, en het belang van belastingplichtigen.

Beslispunt: de initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken art. 67 AWR te herzien zodat rulings met redactie van persoonlijke data en concurrentiegevoelige informatie openbaar gemaakt worden.

3.3 Geen investeringsbeschermingsovereenkomsten voor brievenbusfirma's

Nederland heeft een groot netwerk van meer dan 95 bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's). Dat zijn afspraken met andere landen om investeringen te beschermen, van zowel in Nederland zetelende partijen in het buitenland, als vice versa. Deze overeenkomsten beschermen investeerders tegen juridische willekeur en discriminatie.

De Commissie Doorstroomvennootschappen beveelt terecht aan dat deze IBO's niet langer zouden moeten gelden voor brievenbusfirma's.²¹ Brievenbusfirma zijn immers enkel fiscaal gedreven en dat hoeven we niet te faciliteren. Het SEO-onderzoek naar de trustsector laat zien dat Nederlandse IBO's een belangrijke reden zijn voor brievenbusfirma's om zich in Nederland te vestigen.²²

Het kabinet geeft aan dit te onderschrijven en heeft daartoe in de IBO modeltekst 2019 substance-eisen toegevoegd. Ook geeft ze aan dat hier door gebrekkige bereidwilligheid van gesprekspartners en eigen gebrek aan capaciteit weinig van terecht is gekomen.²³

De initiatiefnemers zijn van mening dat hier meer prioriteit aan gegeven moet worden. Dan zal er ook voldoende capaciteit zijn. Bovendien moet Nederland de politieke druk opvoeren richting onbereidwillige landen. Ook moet Nederland zich in Europees verband ervoor inzetten dat

²¹ Op weg naar een acceptabele doorstroom, p. 91.

²² <https://www.seo.nl/publicaties/de-toekomst-van-de-trustsector/> p. 10.

²³ Zie verdiepende bijlage ondernemen en belastingontwijking bij de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda.

brievenbusfirma's als geheel uitgesloten worden van IBO's. Dit is conform de aanbeveling van de Commissie Doorstroomvennootschappen. Het «Unshell» voorstel van de Europese Commissie tegen brievenbusfirma's maakt een grote stap in de juiste richting. Nederland moet zich hard maken dit snel in te voeren en moet op het hoogste niveau druk zetten op achterblijvende landen, zoals Zweden en Tsjechië, die dit voorstel af willen zwakken.

Daarnaast moet Nederland de Unshell richtlijn ook toepassen op financiële ondernemingen. Nu is dit niet het geval omdat financiële toezichthouders al toezicht zouden houden op deze partijen. Maar zo lang deze toezichthouder geen competentie heeft op belastingontwijking, is dit toezicht onvoldoende.

Beslispunt: de initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken om te bevorderen het in Nederland niet langer toe te staan dat IBO's brievenbusfirma's beschermen, zich op politiek niveau hier in bilateraal en Europees verband toe in te zetten, en periodiek aan de Kamer de voortgang te rapporteren. Bij adoptie van de Unshell richtlijn, verzoeken de initiatiefnemers om te bevorderen dat Nederland deze ook toepast op financiële ondernemingen.

3.4 Meer informatie-uitwisseling tussen Belastingdiensten

Om internationale belastingontwijkingsconstructies tegen te gaan is het proactief («spontaan») delen van belastinginformatie tussen belastingdiensten onontbeerlijk. Het kabinet verwijst op dit punt vooral naar het feit dat de Europese Richtlijn tegen brievenbusfirma's (Unshell-directive), waar op dit moment over onderhandeld wordt, voldoende informatiedelingsplichten omvat.

De initiatiefnemers wijzen er echter op deze Richtlijn, zoals voorgesteld, enkel aanbeveelt informatie te delen ten aanzien van brievenbusfirma's die in de voorgestelde Richtlijn als zodanig zijn geclassificeerd. Maar het bereik van informatiedeling moet wat de initiatiefnemers betreft breder zijn. De Commissie Doorstroomvennootschappen doet daartoe een handreiking (aanbeveling 2). Zij spoort het kabinet aan informatie te delen over alle situaties waarin Nederland onderdeel is van een grensoverschrijdende structuur, en bij vrijgestelde vervreemdingswinsten. De initiatiefnemers sluiten zich aan bij deze oproep van de Commissie.

Beslispunt: de initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken een aanpak van uitgebreidere spontane uitwisselingsinformatie bij vennootschappen en informatie bij vrijgestelde vervreemdingswinsten uit te werken, en de Kamer hierover te informeren.

3.5 Meer transparantie in de jaarrekening

Bedrijven zijn vaak nog onvoldoende transparant over hoeveel belasting ze betalen. Dit maakt dat de Tweede Kamer afhankelijk is van journalistieke lekken om gevallen te identificeren waar multinationals geen belasting betalen.

Europese wetgeving verplicht nu informatie over belastinginformatie te openbaren per land dat op de Europese lijst van belastingparadijzen staat. Toch laat onderzoek zien dat het leeuwendeel aan belastingontwijking buiten landen op deze lijst plaats vindt.²⁴ Om aan de groeiende maatschappelijke wens tot transparantie te voldoen, maken steeds meer

²⁴ Zie Tax Justice Network (2021), The State of Tax Justice 2021.

bedrijven publiek hoeveel belasting ze betalen per land. Standaard 207 van de Global Reporting Initiative, die dit toestaat, wordt gebruikt door onder andere Philips, Nationale Nederlanden en Volkswagen. Ook banken en mijnbouwers moeten al de belastingafdracht per land publiceren. Daarom stellen de initiatiefnemers voor om deze informatie voor alle multinationals publiek te maken (landenrapportage zowel per EU-land als per niet-EU-land).

Hiermee ontstaat meer inzicht in de effectieve belastingdruk van bedrijven in relatie tot de commerciële winst en meer inzicht in de verschillen tussen de fiscale en commerciële winstbepaling van multinationals. Ook biedt dit een haak om over de jaren heen duidelijker te krijgen waarom een aanzienlijk aantal grote bedrijven op papier structureel verlies maakt.

Ook op twee andere punten vragen de initiatiefnemers aandacht voor transparantie in de jaarrekening. In artikel 2:403 BW zit een uitzondering voor afzonderlijke entiteiten die onderdeel uitmaken van een groep om aan bepaalde rapportageverplichtingen te voldoen. Dit zorgt ervoor dat ook sommige brievenbus-entiteiten niet apart van hun moedermaatschappij zaken als een jaarrekening, bestuursverslag en accountancyoordeel op hoeven te stellen.

De Commissie Doorstroomvennootschappen beveelt aan deze uitzondering te schrappen (aanbeveling 10). Zo is beter systematisch onderzoek mogelijk. Het kabinet vindt dit een disproportionele maatregel, omdat dit ook andere (niet-brievenbus) ondernemingen raakt en dit administratieve lasten brengt. De initiatiefnemers zijn van mening dat het bij dit soort administratieve lasten niet om de bakker op de hoek gaat, en dat aan het tegengaan van belastingontwijking een hogere prioriteit gegeven dient te worden dan het kabinet op dit punt met haar afweging doet.

Beslispunt: de initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken om bedrijven per land te laten rapporteren over de belastingafdrachten, en om de uitzondering van artikel 2:403 BW alsnog te schrappen.

Ook verzoeken de initiatiefnemers het kabinet de Kamer te informeren over de voortgang van het onderzoek naar het hanteren van een breder inkomensbegrip voor rechtspersonen met hoofdzakelijk financiële inkomsten. Dit onderzoek komt voort uit een advies van de Commissie Doorstroomvennootschappen (aanbeveling 11).

3.6 Jaarlijkse rapportage over ontwijkingsconstructies

Het is van groot belang dat de publieke controle op belastingontwijkingsconstructies vergroot wordt. Het reeds gedane voorstel om geheime belastingdeals met grote bedrijven openbaar te maken is daarin een belangrijke stap.

Belastingontwijkingsconstructies zijn complex en voor het publiek niet altijd goed te overzien. Tegelijkertijd is het democratische belang van goed toezicht op hoe ons belastingstelsel ontwijking mogelijk maakt onontbeerlijk. Daarom stellen de initiatiefnemers voor het kabinet jaarlijks een overzicht aan de Kamer te doen toekomen over de belastingontwijkingsconstructies die binnen het kader van de dan geldende wet- en regelgeving nog altijd mogelijk gemaakt worden.

Het kabinet doet op dit moment een publieke inventarisatie van de ontwijkingsconstructies die bestaan. De initiatiefnemers hebben er los van dit initiatief alle vertrouwen in dat het kabinet zelf ook scherp heeft welke

ontwikpingsconstructies er nog zijn. Er is inmiddels een dikke stapel onderzoeken hierover verschenen. En in de context van individuele belastingafspraken met grote bedrijven, als ook het verdedigen van de Nederlandse staat in belastingrechtzaken, zijn de eigen ambtenaren nauw betrokken. De initiatiefnemers zijn er daarom van overtuigd dat er voldoende kennis en kunde in huis is om een jaarlijks overzicht hiervan naar de Kamer te sturen.

Beslispunt: de initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken een overzicht van alle ontwikkelingsconstructies die het Nederlandse belastingstelsel mogelijk maakt, jaarlijks voorafgaand aan de behandeling van het belastingplan naar de Kamer te sturen.

3.7 Beroepseed voor belastingadviseurs

Veel belastingadviseurs doen integer hun werk, bijvoorbeeld door mkb'ers te ondersteunen om gebruik te maken van fiscale regelingen die de overheid ze biedt. Maar er zijn ook situaties waarin adviseurs het als kunst zien nog complexere constructies te bedenken waarmee op agressieve wijze belasting ontweken kan worden.²⁵ De initiatiefnemers zijn van mening dat dit het doel van het verstrekken van belastingadvies aan bedrijven en personen voorbij schiet.

Beroepsgroepen als bankiers en accountants hebben reeds een beroepseed, als respons op excessieve praktijken binnen hun veld. Deze eed draagt eraan bij dat professionals uit deze beroepsgroepen handelen met integriteit, zorgvuldigheid, een maatschappelijk kompas, en geen handelingen verrichten die de beroepsgroep in diskrediet brengen. Het is onwenselijk dat belastingadviseurs bijdragen aan agressieve fiscale constructies. Dit ondermijnt de belastingmoraal en het vertrouwen in de beroepsgroep.

De initiatiefnemers stellen daarom voor een dergelijke beroepseed ook voor belastingadviseurs in het leven te roepen. Dit kan de vorm aannemen van een register van geautoriseerde belastingadviseurs. Alleen belastingadviseurs die de eed hebben afgelegd komen in dit register. De organisatie die het register beheert, zorgt ook voor tuchtrecht en passende consequenties in het geval een belastingadviseur duidelijk tegen de eed in gaat. Zo kunnen we verzekeren dat elke belastingadviseur in de toekomst niet alleen kijkt naar wat er expliciet is toegestaan of verboden in juridische zin, maar zich ook afvraagt of zijn/haar advies in moreel opzicht wenselijk is.

Beslispunt: de initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken wetgeving voor te bereiden om een beroepseed voor belastingadviseurs mogelijk te maken.

3.8 Minder invloed commerciële belastingwetenschappers

Uit eerder onderzoek van GroenLinks (uit 2021) bleek dat 72,5 procent van alle (destijds) 120 hoogleraren belastingrecht en ondernemingsrecht een nevenfunctie heeft bij een commercieel advieskantoor.²⁶ Bij niet-hoogleraren in dit vakgebied is dat 58,6 procent. De voornaamste werkgevers van deze belastingwetenschappers zijn grote Zuidaskantoren als PwC, EY, Loyens & Loeff, De Brauw Blackstone Westbroek en Deloitte. Ook is er, zo bleek uit hetzelfde onderzoek, vanuit universiteiten in meer

²⁵ Zie op dit punt ook de bevindingen van de Parlementaire ondervragingscommissie Fiscale Constructies (2017).

²⁶ Zie GroenLinks (2021): Wetenschappers in dienst van de Zuidas.

dan de helft van de gevallen (hoogleraren en niet-hoogleraren belasting- en ondernemingsrecht) onvoldoende transparantie over de commerciële nevenfuncties. Wat hier sinds de bevindingen door universiteiten aan gedaan is, blijft onduidelijk.

Wetenschappers moeten onafhankelijk zijn. Op dit punt wordt door het vakgebied zelf vaak naar persoonlijke integriteit en oprechtheid van een wetenschapper gewezen. Het probleem is echter dat onafhankelijkheid enkel bestaat als de dubbelfunctie niet in de weg zit als het gaat om waarheidsvinding. Dat lijkt niet het geval te zijn. Ervaringsdeskundigen stellen dat «een niet gering aantal wetenschappers (...) zo nauw betrokken [is] bij een commerciële praktijk, dat zij in wezen niet meer vrij zijn om onafhankelijk te oordelen over ontwikkelingen in het (internationale) belastingrecht, al denken zij zelf soms van wel (...)»²⁷

Dit is problematisch. Onafhankelijke wetenschap is een belangrijke pijler in de democratie. Bovendien schaadt dit het democratische debat over fiscaliteit. «Belastingwetenschappers» hebben daarin een belangrijke stem. Maar het is, bijvoorbeeld via vehikels als de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, een privaatrechtelijke lobbyorganisatie, niet helder in hoeverre die stem klinkt namens een onafhankelijke expertise of een commercieel belang.

GroenLinks heeft op basis van het voornoemde onderzoek destijds diverse aanbevelingen gedaan, onder andere richting universiteiten en lobbyorganisaties. De belangrijkste is dat commerciële opererende «belastingwetenschappers» enkel nog als «bijzonder hoogleraar» (of soortgelijke titel voor niet-hoogleraren) bij de universiteit werkzaam zouden moeten zijn.

Richting het kabinet was de aanbeveling zogenaamde «dubbele petten» niet langer onderdeel uit te laten maken van fiscale adviescommissies.

In 2021 is reeds geconstateerd dat de goedwillendheid van het toenmalige kabinet op dit punt geen incidenteel karakter zou moeten hebben. Dat lijkt inmiddels wel het geval te zijn. Het huidige kabinet heeft de deur weer op een kier gezet voor commerciële belangen in fiscale adviescommissies. Met als argument dat het te billijken is als er anders geen experts gevonden kunnen worden.

De initiatiefnemers vinden dat hiermee het paard achter de wagen wordt gespannen. Zelfs al zijn er niet genoeg onafhankelijke experts, dan zou dat juist het probleem zijn dat zou moeten worden aangepakt.

Beslispunten:

- *De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken geen dubbele petten toe te laten in fiscale adviescommissies.*
- *De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken met universiteiten te bezien hoe zij meer transparant kunnen zijn over commerciële nevenfuncties en voor deze functies enkel bijzondere academische posities beschikbaar te stellen, en de Kamer hierover te informeren.*
- *De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken samen met universiteiten met een plan van aanpak te*

²⁷ Een uitspraak van dhr. Pieterse, terug te vinden in: Samenscholen voor gevorderden, Verslag van de landelijke bijeenkomst voor promovendi van de Vereniging voor Belastingwetenschap, gehouden op vrijdag 27 maart 2015 te Leiden, WFR 2015/601, par. 3.»

komen om de financieringsvoorwaarden te scheppen voor een meer onafhankelijke belastingwetenschap, en de Kamer hierover te informeren.

3.9 Aanscherping zwarte lijst belastingparadijzen

Sinds 2017 stellen de lidstaten van de EU tweemaal per jaar een zwarte lijst vast van belastingparadijzen. Deze lijst kan gebruikt worden als drukmiddel op deze belastingparadijzen en de lidstaten wordt geadviseerd deze lidstaten uit te sluiten van bepaalde (bilaterale) belastingvoordelen.

Het idee van een zwarte lijst is goed, maar de uitwerking is dat op dit moment niet. De hoofdbezwaren van de initiatiefnemers zijn:

- Dat de lijst arbitrair is en dat er allerlei belastingparadijzen niet op de lijst staan. Voorbeelden zijn de Kaaimaneilanden, de Seychellen, Jersey en de Britse Maagdeneilanden, terwijl al deze landen een vpb-tarief hebben van 0%. Ook wordt niet naar effectieve tarieven gekeken.
- Dat niet transparant is hoe de lijst opgesteld wordt.
- Dat de lidstaten wel naar niet-EU landen wijzen maar niet naar zichzelf, terwijl sommige van de grootste belastingparadijzen zich binnen de EU bevinden. Oxfam stelt bijvoorbeeld dat volgens de huidige criteria vier EU-landen op de zwarte lijst geplaatst zouden moeten worden. Dat deze er niet op staan raakt aan de geloofwaardigheid van de EU.²⁸
- Dat ook de afgezwakte versie van de zwarte lijst, de grijze lijst, arbitrair is. Doel van deze lijst is landen te bewegen vorderingen te maken maar onduidelijk blijft hoe dit gebeurt.
- Dat er niet genoeg defensieve maatregelen aan de lijst verbonden zijn, waardoor landen te weinig redenen hebben tot diepgaande hervormingen.

Vanwege deze tekortkomingen noemt het Europees Parlement deze lijst «verwarrend en ineffectief».

In aanvulling op de Europese lijst, heeft Nederland zelf ook een zwarte lijst die ze jaarlijks update en betreft in maatregelen om belastingontwijking tegen te gaan.

Beslispunten:

- *De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken zich in Europees verband in te zetten voor strengere criteria voor de zwarte lijst. Alle landen met een laag effectief vpb-tarief en landen die niet vrijwillig meewerken aan informatie-uitwisseling, moeten hier automatisch op terecht komen.*
- *De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken zich in Europees verband in te zetten voor transparantie over de samenstelling van de zwarte lijst. Zodat de Kamer precies weet waarom bepaalde landen erop komen of eraf gaan.*
- *De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken zich in Europees verband in te zetten voor objectieve, resultaatgebaseerde criteria voor het afvoeren van landen van de grijze naar de zwarte lijst.*
- *De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken zich ervoor in te zetten dat ook EU-landen op de zwarte lijst terecht komen, zelfs al is dit niet met hetzelfde sanctiemechanisme, om de geloofwaardigheid van de EU op dit punt te behouden.*

²⁸ Zie bijv. <https://www.oxfamnovib.nl/persberichten/beruchte-belastingparadijzen-niet-op-zwarte-maar-op-grijze-lijst>.

- *De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken zich uit te spreken voor en in Europees verband in te zetten op een nationale (Europees ingekaderd) dan wel Europese heffing op kapitaalstromen naar landen op de zwarte lijst. Deze kapitaalstromen zijn haast per definitie primair fiscaal gedreven.*

3.10 Aanscherpen belastingverdragen

Nederland heeft met veel landen wereldwijd (binnen en buiten de EU) bilaterale belastingverdragen. Daarin staan afspraken om bijvoorbeeld te voorkomen dat mensen of bedrijven dubbel belast worden.

Het is logisch dat een land belastingverdragen sluit. Tegelijkertijd is er een aantal problemen met het huidige verdragsbeleid.

Ten eerste lokt een substantieel aantal verdragen nog altijd teveel belastingontwijking uit. Uit cijfers van 2020 bleek dat 26% van de Nederlandse bilaterale belastingverdragen een nultarief voor de bronbelasting op dividenden hanteert, 35% van de Nederlandse bilaterale belastingverdragen een nultarief voor rente hanteert, en 24% van de Nederlandse belastingverdragen een nultarief voor royalty's hanteert.²⁹

Ook hebben veel verdragen nog geen antimisbruikbepalingen. Dit zijn bepalingen die voorkomen dat een bepaalde structuur enkel opgezet wordt om belasting te ontwijken. Het Multilateraal Instrument (MLI), dat een kader biedt voor antimisbruikbepalingen, is een stap in de goede richting maar is nog op lang niet alle bilaterale verdragen tussen Nederland en verdragspartners van toepassing. Het kabinet moet er naar streven om zo snel mogelijk alle belastingverdragen van een dergelijke bepaling te voorzien. Dit is conform het advies van de Commissie Doorstroomvennootschappen (aanbeveling 4).

Ten tweede is door het bilaterale karakter inmiddels een complex netwerk ontstaan van duizenden belastingverdragen. En die gaan niet alleen over grenswerkers, maar ook over het al dan niet faciliteren van complexe grensoverschrijdende constructies en aftrekposten. Dit is een probleem omdat de complexiteit van het netwerk aan verdragen (ook) een manier is waarop belastingontwijking wereldwijd gefaciliteerd wordt, terwijl burgers hier geen enkel zicht op hebben.

De transparantie moet vergroot worden en de complexiteit verkleind. Dit kan door in Europees verband afspraken te maken over minimumcriteria waaraan verdragen sowieso moeten voldoen. Op deze manier worden schimmige belastingontwijkingsconstructies, of deze nu door Nederland gefaciliteerd worden of door andere landen, aangepakt. Ook krijgen OESO-initiatieven zoals het MLI hierdoor een meer dwingend karakter.

Deze Europese aanpak heeft nog een voordeel. Het voorkomt dat de Europese aanpak van belastingontwijking (bijvoorbeeld via een richtlijn als Unshell) gedwarsboemd wordt doordat er in een bilateraal belastingverdrag tussen een EU-land als Luxemburg en een niet-EU land als de VS juridische grondslagen zitten voor belastingdouceurtjes die Europese regelgeving gericht op de aanpak van dit soort douceurtjes tandeloos maakt, wanneer het verdragsrecht boven het Unierecht gaat.

Ten derde zijn belastingverdragen vaak niet of onvoldoende in het belang van ontwikkelingslanden. Ook hier is het gewenst dat er meer transparantie en eenduidigheid komt. De VN heeft een modelverdrag opgesteld

²⁹ Zie De Mooij, Hebous en Liu, in Ontwerp voor een beter belastingstelsel, p. 152.

om deze problematiek aan te pakken. Nederland zou dit modelverdrag in al haar belastingverdragen moeten incorporeren, en zich in EU-verband ervoor moeten inzetten dat het EU-raamwerk waar de initiatiefnemers voor pleiten, dit ook incorporeert.

Beslispunten:

- *De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken zich in Europees verband in te zetten voor bindende minimumcriteria in het fiscale verdragsbeleid en hier het VN-modelverdrag voor ontwikkelingslanden in mee te nemen.*
- *De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken in de tussentijd zelf de fiscale verdragen aan te passen zodat de nultarieven voor de bronbelasting op dividenden, rente en royalty's niet meer voorkomen (ook bij verdragen die niet onder het MLI vallen), zodat alle verdragen antimisbruikbepalingen kennen, en zodat de noodzakelijke aanpassingen worden gedaan ten aanzien van ontwikkelingslanden (VN-modelverdrag).*

3.11 Transparantie en aanscherping UBO-registers

Het Ultimate Beneficial Owners (UBO) register is een belangrijk middel om de schimmigheid van complexe bedrijfsconstructies tegen te gaan, in de context van witwassen maar ook in de context van het tegengaan van belastingontwijking en doorstroom. Het is immers nog te vaak onduidelijk wie de echte belanghebbende is achter een constructie.

Voor de initiatiefnemers is het belangrijk dat UBO-registers transparant zijn, zodat bijvoorbeeld onderzoeksjournalisten onderzoek kunnen doen naar belastingontwijking. Onlangs heeft het Europees Hof beslist dat volledige openbaarheid van het UBO-register niet proportioneel is met het oog op bestrijding van criminele geldstromen.

Het kabinet heeft de Kamer op 22 november jl. geïnformeerd dat er tijdelijk geen informatieverstrekingen uit het UBO-register mogelijk zijn vanwege deze uitspraak en dat ze de gevolgen van de uitspraak nader zal bestuderen.

De initiatiefnemers benadrukken dat de Hofuitspraak ruimte laat om het UBO-register toegankelijk te houden voor legitieme belangen, zoals onderzoeksjournalisten. De Hofuitspraak ziet immers enkel toe op de bepaling waarbij UBO-informatie beschikbaar is voor iedereen, en stelt niet dat het niet beschikbaar stellen aan bijvoorbeeld onderzoeksjournalisten niet proportioneel zou zijn ten opzichte van het bestrijden van bijvoorbeeld belastingontduiking.

De initiatiefnemers vinden het daarom wenselijk dat het kabinet zich ervoor inzet dat voor bepaalde groepen, zoals onderzoeksjournalisten en NGO's, het UBO-register toegankelijk blijft. Luxemburg doet dit nu bijvoorbeeld al. Ook moet, conform de aanbevelingen van de Commissie Doorstroomvennootschappen, het UBO-register beter doorzoekbaar worden en dienen de verplichtingen voor wie in aanmerking komt als UBO uitgebreid te worden tot hoger leidinggevend personeel. Het kabinet zet goede stappen op het eerste punt en wordt verzocht zich, idealiter in Europees verband, ook voor het tweede punt in te spannen.

Naast het UBO-register wijzen de initiatiefnemers op het initiatiefwetsvoorstel Nijboer-Alkaya voor een Centraal Aandeelhoudersregister (CAHR). In dit register worden alle aandeelhouders van een organisatie (en niet alleen vanaf een bepaalde drempelwaarde) geregistreerd. Het

centraal aandeelhoudersregister verzamelt en ontsluit deze informatie voor publieke diensten, notarissen en Wwft-instellingen, en geeft hierdoor zicht op wie schuil gaan achter vennootschappen.

Hiermee kan het CAHR een belangrijke bijdrage leveren aan het in kaart brengen van de vermogensverdeling, zoals erkend door het IBO vermogensverdeling, de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, en van fiscale ontwijkingsconstructies, waardoor deze effectiever in kaart gebracht en (via de route van wetgeving) aangepakt kunnen worden.

De Kamer is aan zet voor de verdere behandeling van en stemming over deze initiatiefwet. De initiatiefnemers zien het CAHR als integraal onderdeel van hun initiatiefnota en roepen de Kamer daarom op om ervoor zorg te dragen dat Nederland een centraal aandeelhoudersregister krijgt.

Beslispunt: De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken zich ervoor in te zetten dat de transparantie van het UBO-register geborgd blijft, de zoekmogelijkheden verbeterd worden, en de reikwijdte aangescherpt wordt. Bovendien roepen zij op het introduceren van een centraal aandeelhoudersregister.

4. Financiële paragraaf

De totale budgettaire consequenties van de maatregelen voorgesteld in deze initiatiefnota zijn afhankelijk van hoe de verschillende maatregelen, met name maatregelen die in verschillende gradaties geïmplementeerd kunnen worden, precies ingevuld worden. Desalniettemin is dankzij diverse doorrekeningen van adviescommissies en het CPB duidelijk dat de totaalopbrengst van de fiscale maatregelen zoals voorgesteld, structureel meerdere miljarden is. Hier staat tegenover dat publieke opbrengsten van belastingontwijking voor Nederland terugvallen. Deze opbrengsten zijn echter, zoals deze nota uitgebreid uiteengezet heeft, zeer beperkt voor de schatkist en het Nederlandse verdienvermogen in bredere zin.

Als Nederland de aanpak van belastingontwijking en doorstroom beperkt heeft dat positieve gevolgen voor de financiële situatie van andere landen. Het voorkomt budgettaire derving elders. Omdat Nederlandse belastingontwijking buitenland recentelijk nog € 22 miljard per jaar kostte, is het duidelijk dat dit om een significante bedrag gaat. Tegelijkertijd is ook dit bedrag afhankelijk van hoe maatregelen precies worden ingevuld, en eventueel van verschuiving van geldstromen (die dan niet langer via Nederland belasting ontwijken, maar alsnog via andere landen).

Mocht er eventuele verschuiving van geldstromen optreden, dan betekent dit wat de initiatiefnemers betreft niet dat Nederland op dat punt niet hoeft te acteren. Het internationaal tegengaan van belastingontwijking is immers ook gebaat bij goede voorbeelden. Dat Nederland geen belastingparadijs meer moet zijn, is los daarvan een principiële kwestie.

5. Conclusie

Nederland is nog altijd het grootste doorstroomland ter wereld en daarmee een haven voor internationale belastingontwijkingsconstructies. Bovendien zit het Nederlandse belastingstelsel zelf vol met complexe aftrekposten en uitzonderingen. Die maken het stelsel niet alleen ingewikkeld maar houden ook bestaande ontwijkingsmogelijkheden in stand.

De suggestie dat Nederland grosso modo alle unilaterale stappen om belastingontwijking aan te pakken wel gezet heeft, reflecteert een politieke keuze om bestaande onrechtvaardigheden bewust onveranderd en ongemoeid te laten. Deze initiatiefnota heeft laten zien dat het ook anders kan. En dat Nederland op nationaal en internationaal vlak nog vele stappen kan zetten als zij ook in daad wil laten zien dat het menens is met de aanpak van belastingontwijking. De budgettaire opbrengst hiervan is vele miljarden aan structureel extra belastinggeld. Het specifieke bedrag is afhankelijk van welke combinatie van maatregelen wordt ingevoerd en met welk ambitieniveau bepaalde maatregelen worden aangescherpt of versoerd.

Al jaren is er politieke onvrede over voortdurende belastingontwijking. De talloze rapporten van planbureaus, ambtelijke studiegroepen en wetenschappers leggen de inhoudelijke vinger op de zere plek. De politiek weet wat ze te doen staat. Het is nu aan de Kamer om de daad bij het woord te voegen.

Van der Lee
Nijboer