

Vergaderjaar 1996–1997

24 610

Goedkeuring van het op 18 juli 1995 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Malta tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, met Protocol, ondertekend te 's-Gravenhage op 18 mei 1977

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 17 september 1996

De vaste commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek inzake bovenstaand wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Met een tijdige beantwoording van de onderstaande vragen en opmerkingen acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Ybema

De griffier van de commissie,
Van Overbeeke

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegenthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijzel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Hoogenvorst, (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), De Jong (CDA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), vacature (D66) en Van de Camp (CDA).

De leden van de PvdA-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden menen dat de regering ten opzichte van Malta een juist standpunt heeft ingenomen. Voor wat betreft de houding ten opzichte van de belastingplichtigen staan deze leden echter voor een dilemma: de rechtszekerheid voor de individuele belastingplichtige zien zij geplaatst tegenover de houding ten opzichte van een andere staat. Dat is dan ook de reden dat zij nog enkele vragen hebben.

Zo willen deze leden graag weten hoe het (tijds-)traject is geweest tussen het tot stand komen van de Malteze wetgeving in 1988 en het moment van totstandkoming van het Protocol op 18 juli 1995. Bij de beantwoording van deze vraag vragen deze leden ook aandacht voor de aankondigingseffecten. Het spreekt voor zich dat het hier vooral gaat om het verkrijgen van duidelijkheid over de vraag hoe met de terugwerkende kracht omgegaan moet worden.

Ook willen deze leden weten waarom het nog enige tijd heeft moeten duren voordat het wetsvoorstel ter stilzwijgende goedkeuring aan de Kamer werd voorgelegd.

Tevens zijn de leden van de PvdA-fractie geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of deze problematiek van de ommezwaai in een tax-haven zonder dat de verplichte informatie wordt nagekomen, zich eerder heeft voorgedaan. Waaruit bestond de reactie van Nederland in die eerdere gevallen? Op welke wijze reageert Nederland overigens als er wel voldaan wordt aan de informatieverplichting? Hoe zou Nederland gereageerd hebben als het niet een land als Malta betrof, maar bijvoorbeeld Duitsland?

Wat zou het opzeggen van het verdrag op bijvoorbeeld 18 juli 1995 betekend hebben voor de individuele belastingaspecten in 1994?

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij kunnen instemmen met de inhoudelijke wijziging van het verdrag dat dient ter voorkoming van onbedoeld gebruik en uitholling van de belastinggrondslag. De terugwerkende kracht wijzen zij echter af. De belangrijkste reden hiervoor is dat zij vinden dat terugwerkende kracht bij belastingwetten om juridische en politieke redenen onacceptabel is. Zij hebben hier reeds bij andere wetsvoorstellen – zoals de wijziging van het aanmerkelijk belang-regime – op gewezen. De betrouwbaarheid van de overheid is hiermee in het geding. Vervolgens zijn zij van mening dat het onacceptabel is dat mensen die te goeder trouw hebben gehandeld gedupeerd worden. Het is zelfs niet uitgesloten dat deze mensen met goedkeuring van de Nederlandse belastingdienst (via een artikel 27 lid 7 Wet LB-'64-verklaring) hebben gehandeld. De leden van de CDA-fractie zien uiteraard dat deze mensen de grenzen van de wet hebben opgezocht en dat er sprake kan zijn van onbedoeld gebruik. Zij zien hierin echter geen rechtvaardiging voor terugwerkende kracht. Wanneer deze trend wordt voorgezet naar andere landen kan rechtsonzekerheid ontstaan bij mensen die volledig legaal hun pensioen hebben afgekocht. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat eerst met de staatssecretaris in de Kamer van gedachten moet worden gewisseld over zijn notitie over terugwerkende kracht, alvorens dit beginsel in wetsvoorstellen wordt neergelegd.

De argumenten van de staatssecretaris dat Malta het verdrag reeds heeft goedgekeurd en de Raad van State op dit punt geen opmerkingen heeft gemaakt kunnen de leden van de CDA-fractie niet overtuigen. Het Nederlands parlement behartigt in de eerste plaats de belangen van de Nederlandse burger en hoeft daarin niet zonder meer een verdragspartner te volgen. De Raad van State heeft bij dit wetsvoorstel weliswaar geen opmerkingen gemaakt over de terugwerkende kracht – wellicht omdat er voor de staat geen financiële gevolgen zijn – bij andere wetsvoorstellen

heeft de Raad van State echter meerdere malen een terugwerkende kracht afgewezen.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de staatssecretaris dan ook om het element van de terugwerkende kracht uit het wetsvoorstel te halen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het protocol en merken hierover het volgende op.

De directe aanleiding voor dit protocol vormt de nieuwe wetgeving in Malta. Door introductie van de Malta International Business Activities Act (MIBA) heeft Malta een zogenaamd offshore-regime geïntroduceerd. Het Nederlands beleid ten aanzien van landen met een offshore-regime is om daar geen belastingverdrag mee af te sluiten.

Een aanpassing van het verdrag op dit punt (het verdrag geldt niet voor vennootschappen die onderworpen zijn aan het offshore-regime) is derhalve in lijn met het bestaande Nederlands beleid en kan worden ondersteund door de VVD-fractie. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het verdrag op diverse andere punten ook te veranderen.

Het heikele punt voor de leden van de VVD-fractie in het protocol betreft de inwerkingtreding. Hierbij is geregeld dat de bepalingen van het protocol met terugwerkende kracht tot 1 januari 1994 van toepassing worden verklaard.

De VVD-fractie verzet zich tegen het gebruik van terugwerkende kracht bij fiscale wetsvoorstellen. Vaak wordt het gebruik van terugwerkende kracht verdedigd door erop te wijzen dat op de datum vanaf welke de wet kracht zal krijgen, reeds is meegedeeld dat bepaalde handelingen vanaf die datum niet langer het beoogde fiscale gevolg sorteren.

Met betrekking tot het protocol heeft een dergelijke «waarschuwing» niet plaatsgevonden.

Gedurende de afgelopen jaren hebben natuurlijke en rechtspersonen bij hun handelen vertrouwd op het door beide landen ondertekende verdrag. Indien dit vertrouwen beschaamd wordt, betekent dit onzekerheid voor die personen die de afgelopen jaren gebruik hebben gemaakt van het verdrag en eventueel en dubbele belastingheffing. Maar nog erger in de ogen van de VVD-fractie is de rechtsonzekerheid die voor iedereen ontstaat ten aanzien van de toepasbaarheid van andere verdragen. Kan de burger vertrouwen op door Nederland ondertekende belastingverdragen? Bovendien, wat voor belastingverdragen geldt, geldt ook voor belastingwetten.

De staatssecretaris voert aan dat de mogelijkheid van verdragsmisbruik de reden is voor de terugwerkende kracht. Echter, de terugwerkende kracht wordt niet beperkt tot situaties van verdragsmisbruik. Ook de protocolbepalingen die niets met het Malteze offshore-regime van doen hebben worden met terugwerkende kracht ingevoerd.

Situaties van apert verdragsmisbruik kunnen ook op basis van bestaande Nederlandse jurisprudentie tegengegaan worden (zie HR, 8 januari 1986, nr. 23 031, BNB 1986/127).

De Malteze staat heeft op enig moment een nieuwe belastingwet ingevoerd. De Nederlandse regering vond dat de combinatie van deze nieuwe wet en het belastingverdrag leidt tot ongewenste gevolgen. De VVD-fractie vraagt zich af of er objectief gesproken wel sprake kan zijn van verdragsmisbruik door inwoners van één van de betrokken staten. Er is geen sprake van oneigenlijke gekunstelde constructies, bedacht door belastingplichtigen, maar er is sprake van het door één van de verdragspartners bedoelde gebruik van eigen wettelijke regelingen van die verdragspartner. Wanneer er dan sprake is van verdragsmisbruik dan is het misbruik door Malta gepleegd en niet door belastingplichtigen.

De VVD-fractie vraagt zich af of verdragsmisbruik door Malta met terugwerkende kracht en zonder waarschuwing vooraf afgewenteld kan

worden op belastingplichtigen die zelf geen misbruik gepleegd hebben. Het antwoord op deze vraag moet volgens deze leden ontkennend luiden.

Deze leden concluderen dat bij het voorgestelde protocol sprake is van terugwerkende kracht waarbij opgemerkt kan worden dat :

1. deze niet te voren is aangekondigd;
2. deze dubbele belastingheffing tot gevolg heeft;
3. deze rechtsonzekerheid met betrekking tot geldende verdragen en wetten creëert;
4. deze zijn oorzaak vindt in verdragsmisbruik door de verdragspartner en niet door belastingplichtigen;
5. deze ook van toepassing is op situaties waarbij totaal geen sprake van verdragsmisbruik is.

Gezien deze omstandigheden is de VVD-fractie vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak de terugwerkende kracht te honoreren. Het argument dat Malta met de terugwerkende kracht heeft ingestemd is geen rechtvaardiging van de negatieve consequenties voor belastingplichtigen. Gezien de «krachtsverhoudingen» tussen Nederland en Malta is naar het oordeel van de VVD-fractie een dergelijk argument ook niet overtuigend te noemen.