

27 595 (R 1675)

Intrekking van het voorbehoud bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, iii, letter C, van het op 25 januari 1988 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2001

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 25 januari 2001.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Minister van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 24 februari 2001.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring voor te leggen het voornemen tot intrekking van het voorbehoud bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, iii, letter C, van het op 25 januari 1988 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (Trb. 1991, 4 en 1997, 10).¹

Een toelichtende nota bij dit voornemen tot intrekking van het voorbehoud treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor Nederland en Aruba gevraagd.

Aan de Gouverneur van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 24 januari 2001 over te leggen aan de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Minister van Aruba is van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Toelichtende nota

1. Algemeen

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Bij Rijkswet van 26 juni 1996 (Stb. 1996, 382) is het op 25 januari 1988 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (Trb. 1991, 4 en 1997, 10) voor het Koninkrijk goedgekeurd (kamerstukken II, 1995/96, 24 452 (R 1551), nr. 3, blz. 7). Bij die goedkeuring is aangegeven dat een aantal voorbehouden zullen worden gemaakt. Een daarvan betreft de omzetbelasting. Voorgesteld wordt het voorbehoud met betrekking tot de omzetbelasting thans in te trekken voor Nederland en Aruba.

2. Het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken

Als gevolg van de steeds voortschrijdende internationalisering van de economieën van de verschillende staten zijn de mogelijkheden tot het ontgaan of ontduiken van belastingen gedurende de laatste decennia voortdurend toegenomen. Dit is voor de Raad van Europa en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) – op aanbeveling van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa – aanleiding geweest om het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken op te stellen (hierna aan te duiden als: het Verdrag). Het Verdrag is op 1 april 1995 in werking getreden. De verdragspartijen zijn, naast het Koninkrijk der Nederlanden, Noorwegen, Zweden, Denemarken, de Verenigde Staten, Finland, IJsland en Polen.

Het Verdrag voorziet in een zo ruim mogelijke wederzijdse administratieve bijstand bij de heffing en de invordering van belastingen. Het strekt zich uit tot alle soorten van belastingen, en ook ten aanzien van de verplichte premies voor de sociale zekerheid. Waar in het vervolg van deze toelichtende nota over belastingen wordt gesproken, omvat deze term tevens de sociale verzekeringspremies, tenzij uit het zinsverband anders blijkt. Het Verdrag omvat alle thans bekende vormen van administratieve bijstandsverlening. Drie hoofdvormen van bijstand worden daarbij onderscheiden:

- uitwisseling van inlichtingen;
- bijstand bij invordering;
- bijstand bij uitreiking van documenten.

Binnen de uitwisseling van inlichtingen worden onderscheiden de uitwisseling op verzoek, de spontane en de automatische uitwisseling, gelijktijdige boekenonderzoeken (bijvoorbeeld bij een moedermaatschappij in het ene land en een dochtermaatschappij in een ander land) en de deelname aan boekenonderzoeken in een ander land.

In de verhouding tot EU-Lidstaten vindt het Verdrag geen toepassing, tenzij het verdergaande bepalingen bevat dan de bepalingen opgenomen in communautaire regelingen. Dit vloeit voort uit artikel 27, tweede lid, van het Verdrag. Overigens komt het Verdrag voor wat betreft de vormen van uitwisseling van inlichtingen tot op grote hoogte overeen met de bepalingen van richtlijn nr. 77/799/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 december 1977 betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten op het gebied van de directe belastingen (PbEG L336) (hierna: de EG-bijstandsrichtlijn).

In de verhouding tot derde (niet EU-)staten is de wederzijdse administratieve bijstand vrijwel steeds geregeld in bilaterale belastingverdragen die over het algemeen minder gedetailleerde bepalingen op dit terrein bevatten en van geval tot geval zekere verschillen vertonen. Zo bevat een

aantal (oudere) verdragen de bepaling dat de uitwisseling van inlichtingen beperkt zal zijn tot geordend voorhanden zijnde gegevens, of zich niet zal uitstrekken tot gegevens die afkomstig zijn van banken of van andere financiële instellingen.

3. Mogelijkheid voor voorbehouden

Hoewel het Verdrag een ruime reikwijdte heeft, voorziet het tevens in de mogelijkheid dat staten die partij worden bij het Verdrag zich niet, of niet aanstonds, verplichten tot alle in het Verdrag voorziene vormen van bijstand. Ook biedt het de mogelijkheid de reikwijdte wat betreft de soorten belastingen te beperken. Het Verdrag gaat echter wel uit van een bepaalde minimale omvang van de wederzijdse bijstand waartoe de staten zich dienen te verplichten. Artikel 30 van het Verdrag biedt daarom de mogelijkheid van het maken van voorbehouden. Staten die partij worden bij het Verdrag moeten zich in ieder geval verplichten tot uitwisseling van inlichtingen die van belang kunnen zijn voor de heffing en invordering van belastingen naar inkomen of winst, vermogenswinsten en vermogen die geheven worden door centrale overheden.

4. Positie van Nederland

Tijdens het wetgevend proces ter verkrijging van parlementaire goedkeuring van het Verdrag zijn enkele voorbehouden voorgelegd. Dit was voornamelijk ingegeven door praktische overwegingen, waarbij de te creëren werklast voor de belastingdienst is afgewogen tegen het extra nut voor de Nederlandse belastingheffing dat daaruit zou voortvloeien. Voor het voorbehoud op de bijstandsverlening ten aanzien van indirecte belastingen zijn in de Memorie van Toelichting destijds de volgende redenen gegeven:

«Met betrekking tot de omzetbelasting kan worden opgemerkt dat er tot nu toe geen bilaterale regelingen zijn, die voorzien in wederzijdse administratieve bijstand bij de heffing en inning van deze belasting. Wel is het werkingsgebied van de EGbijstandsrichtlijn tot deze belasting uitgebreid in 1979. Voorts is in het kader van de totstandkoming van de interne markt gewerkt aan een verdergaande samenwerking tussen de belastingadministraties van de EU-Lidstaten.

De in EU-verband opgestelde regelingen hebben overeenkomstig artikel 27 van het onderhavige Verdrag in de betrekkingen tussen de Lidstaten steeds voorrang boven de bepalingen van dit Verdrag. Tegen deze achtergrond wordt daarom voorgesteld bij het onderhavige Verdrag een voorbehoud te maken voor de omzetbelasting.

Daarbij komt ook nog dat van de staten die het Verdrag tot nu toe ondertekend hebben, de Verenigde Staten van Amerika bijvoorbeeld, op federaal niveau in het geheel geen omzetbelasting kennen.»

Wél is destijds de mogelijkheid opengehouden om dit voorbehoud op te heffen, indien meer staten tot het Verdrag zouden toetreden, en indien met de samenwerking in EU-verband goede ervaringen zouden zijn opgedaan.

5. Intrekking van het voorbehoud

Sinds de parlementaire goedkeuring van het Verdrag is het belang dat door Nederland wordt gehecht aan de internationale inlichtingen-uitwisseling alleen maar toegenomen. Ten aanzien van de belangrijke fiscale onderwerpen die spelen in de internationale gremia waarin ons land participeert, wordt door Nederland steeds de nadruk gelegd op het belang van de internationale wederzijdse bijstandsverlening. Te denken

valt aan de internationale discussies rond de beschikbaarheid van bankinformatie voor de fiscus in de OESO, en rondom de zogenoemde schadelijke belastingconcurrentie (in de EU en de OESO).

Een voorbehoud op bijstandsverlening ten aanzien van indirecte belastingen, zoals voor Nederland gemaakt bij de nederlegging van de akte van aanvaarding, past niet meer in deze gedragslijn. Daarnaast pleiten voor intrekking van het voorbehoud de volgende argumenten: In het algemeen kan worden geconcludeerd dat het belang van de internationale bijstandsverlening in de ogen van de meeste fiscale autoriteiten steeds verder toeneemt. Het valt daarom te verwachten dat steeds meer staten partij zullen worden bij het WABB-Verdrag. Sinds het Koninkrijk partij is geworden in 1996 zijn IJsland (1996) en Polen (1997) partij geworden, terwijl in België een ratificatieprocedure in gang is gezet. Frankrijk, Canada, Hongarije en de Slowaakse Republiek hebben aangegeven te overwegen ook partij te worden. Een belangrijk argument daarvoor zou gelegen kunnen zijn in de mogelijkheid tot het verlenen van bijstand ook voor indirecte belastingen, omdat die onder de bilaterale verdragen thans niet bestaat, terwijl het overgrote deel van de OESO-staten inmiddels een of andere vorm van indirecte belastingen kent.

De plaats van de indirecte belastingen in de fiscale bijstandsverlening wordt daarmee, zowel binnen als buiten de Europese Unie steeds prominenter, daar de fraudegevoeligheid ervan noopt tot steeds intensievere fiscaaladministratieve samenwerking. Ook binnen de OESO is deze trend waar te nemen. De instelling van een Working Group on Consumptive Taxes kan daarvoor als voorbeeld dienen. Nederland is daarin een actieve deelnemer.

Ook voor adequate toepassing van het instrument van de multilaterale controle van internationaal opererende bedrijven is het van belang het voorbehoud ten aanzien van de indirecte belastingen in het WABB-Verdrag in te trekken. Deze speciale wijze van bijstandsverlening is onder de term «simultaneous audits» in het WABB-Verdrag voor het eerst genoemd, maar ook op grond van een aantal bilaterale verdragen mogelijk. Deze multilaterale controles kunnen worden beschouwd als een in aanleg effectieve wijze van fraudebestrijding. Binnen de OESO is dit instrument recentelijk «opgepakt», in die zin dat zij de verdragspartners heeft opgeroepen tot het organiseren ervan. Intrekking van het voorbehoud op indirecte belastingen zal kunnen voorkomen dat er bij die controles een scheiding gemaakt moet worden tussen directe en indirecte belastingen, hetgeen in de praktijk van de fraudebestrijding vaak met moeite te handhaven valt, en ook niet wenselijk is. Dat geldt overigens ook voor bilaterale uitwisselingsmomenten.

Uiteraard kan het Koninkrijk geen invloed uitoefenen op het partij worden van andere staten tot het Verdrag, noch op de voorbehouden die zij daarbij wensen te maken, maar het intrekken van het voorbehoud op de indirecte belastingen zou wél een signaal kunnen zijn ten opzichte van de OESO-Lidstaten inzake de bereidheid van het Koninkrijk om de internationale bijstandsverlening op het gebied van belastingen verder te ontwikkelen.

6. Budgettaire en personele aspecten

Het onderhavige voorstel heeft uitsluitend tot doel het intrekken van het voorbehoud voor de indirecte belastingen bij de binding aan het Verdrag inzake wederzijdse bijstand in belastingzaken. Daardoor nemen de mogelijkheden en verplichtingen tot het verlenen van internationale fiscale bijstand in principe toe. Deze toename van bijstandsverplichtingen doet zich echter slechts voor ten aanzien van staten die partij zijn bij het Verdrag, en die geen Lidstaat van de Europese Unie zijn. Dit betreft thans

nog een zeer beperkt aantal staten (de Verenigde Staten van Amerika, Noorwegen, Polen en IJsland). Daardoor zal naar verwachting de praktische toename van uitwisseling van inlichtingen vooralsnog niet zodanig zijn dat zij budgettaire en personele gevolgen heeft.

7. Koninkrijkspositie

De intrekking van het voorbehoud zal, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, behalve voor Nederland ook voor Aruba gelden.

De regering van Aruba kan zich vinden in het intrekken van dit voorbehoud omdat daardoor de mogelijkheden tot internationale wederzijdse bijstandsverlening worden vergroot. Momenteel heeft het intrekken van het voorbehoud voor Aruba overigens geen consequenties. Het Verdrag geldt namelijk voor Aruba alleen ten opzichte van die landen die partij zijn bij het Verdrag en waarmee een bilateraal belastingverdrag is gesloten dat bepalingen inzake de uitwisseling van inlichtingen bevat. Dergelijke verdragen ten behoeve van Aruba zijn nog niet tot stand gekomen.

De regering van de Nederlandse Antillen acht intrekking van het voorbehoud niet wenselijk. Met de beperkte gelding van het Verdrag hebben de Nederlandse Antillen tot uitdrukking willen brengen dat het Verdrag slechts zal worden toegepast in de relatie met partijen bij het Verdrag waarmee een bilateraal belastingverdrag is gesloten ten behoeve van de Nederlandse Antillen dat bepalingen inzake de uitwisseling van inlichtingen bevat. Voor de Nederlandse Antillen is destijds gekozen voor een minimale omvang van de wederzijdse bijstand waartoe partijen bij het Verdrag verplicht zijn. Gelet op de beleidslijn die de Nederlandse Antillen ten aanzien van de directe belastingen hebben getrokken, is het wenselijk dat die lijn wordt doorgetrokken ten aanzien van de indirecte belastingen. Dit houdt in dat de Nederlandse Antillen internationale bijstandsverlening op het terrein van de indirecte belastingen nastreven, maar in de uitvoering hiervan de voorkeur geven aan het sluiten van bilaterale verdragen.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J.J. van Aartsen