

Vergaderjaar 2009–2010

32 237

Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Republiek Singapore tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar het vermogen; 's-Gravenhage, 25 augustus 2009

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 december 2009

Binnen de vaste commissie voor Financiën¹, hebben enkele fracties de behoefte om over protocol tot wijziging van de overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de republiek Singapore tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar het (Kamerstuk 32 237, nr. 1), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 10 december 2009 aan de staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 17 december 2009 zijn ze door hem beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Blok

De Adjunct-griffier van de commissie,
Van den Berg

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (ChristenUnie), Van der Burg (VVD), Tony van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA), Vos (PvdA), Bashir (SP), Sap (GroenLinks) en Linhard (PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Remkes (VVD), Pieper (CDA), Aptroot (VVD), Jan de Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), Elias (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (ChristenUnie), Nicolai (VVD), De Roon (PVV), Heerts (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA), Roefs (PvdA), Van Gerven (SP), Vendrik (GroenLinks) en Smeets (PvdA).

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de PvdA menen uit de toelichtende nota te kunnen concluderen dat België zich coöperatiever opstelt als het om «fishing expeditions» gaat dan Singapore, Luxemburg, Oostenrijk en Zwitserland. Is die conclusie terecht? Wat is daar de oorzaak van? Welke voorwaarden stellen Singapore, Luxemburg, Oostenrijk en Zwitserland globaal aan de verzoeken om informatie; is een vermoeden op basis van risicokenmerken genoeg, of dienen er concretere aanwijzingen te zijn? De leden van de PvdA-fractie vragen zich verder af of, nu België, Luxemburg en Oostenrijk ook bankgegevens willen uitwisselen, deze landen onder de spaartegoedenrichtlijn ook automatisch rente gegevens enz. zullen gaan uitwisselen? Gaat dat ook gelden voor de zogenaamde afhanke-lijke gebieden? Deelt de staatssecretaris de mening dat dat een grote stap voorwaarts zou zijn?

Voor meer algemene vragen wordt korthedshalve verwezen naar de vragen gesteld in het verslag van het schriftelijk overleg bij het verdrag met Bermuda inzake de toegang tot onderlinge overlegprocedures in verband met winstcorrecties tussen verbonden ondernemingen (Kamerstuk 32 228, nr. 1).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het protocol tot wijziging van het belastingverdrag met Singapore. Zij vragen zich af welke eerdere pogingen er door Nederland zijn ondernomen om het bankgeheim in Singapore ter discussie te stellen. Heeft de belastinginspectie de afgelopen jaren meegemaakt dat zij bankinformatie nodig had uit Singapore om belastingfraude op te sporen? Zijn er verzoeken van Nederland om bankinformatie geweest waar geen gehoor aan is gegeven?

Wie heeft het initiatief genomen tot de wijziging van dit verdrag? Nederland of Singapore?

Waarom zijn de voorwaarden die zijn afgeleid van artikel 5 uit het TIEA model niet opgenomen in het belastingverdrag zelf? In de toelichting staat dat het wetsvoorstel waar de voorwaarden in zijn opgenomen in Singapore aanhangig is. Welke consequenties heeft het voor het verdrag als de aanhangige wet wordt geamendeerd of weggestemd? Op welke wijze zijn er voorwaarden opgenomen tegen «fishing expeditions». Hoe definieert de staatssecretaris het begrip «fishing expedition» en wat is zijn eigen standpunt hierover?

In een eerdere brief schreef de staatssecretaris dat daarmee wordt voorkomen dat er zonder een concreet aanknopingspunt met betrekking tot één of meerdere belastingplichtigen gegevens worden opgevraagd. Wat is in dit verband een «concreet aanknopingspunt»? Is het daarvoor nodig dat er sprake is van een verdenking van een in Nederland strafbaar feit?

In de toelichtende nota staat dat er vooralsnog sprake is van uitwisseling op verzoek. Waarop baseert de staatssecretaris de hoop dat het later wel lukt om over te gaan op automatische informatie-uitwisseling? Indien er een verzoek tot informatie wordt gedaan, wordt de partij waarvan de gegevens worden opgevraagd dan vooraf ingelicht? Hoe is dat bij de andere verdragen die gelijktijdig met deze zijn gesloten?

Kan er worden uitgelegd hoe wordt bepaald of informatie «voorzienbaar relevant» is om voor uitwisseling op basis van het verdrag in aanmerking te komen? Welk verschil maakt de toevoeging van het woord «voorzien-

baar»? Maakt die toevoeging het mogelijk dat er ook naar informatie over trusts kan worden gevraagd? Was het niet duidelijker geweest om trusts en vergelijkbare rechtsvormen gewoon expliciet te benoemen, zoals ook gebruikelijk is in artikel 26?

Is Singapore volgens de staatssecretaris een belastingparadijs? Indien hij dit niet met ja of nee kan beantwoorden, kan hij dan aangeven waarom dat niet mogelijk is?

Is het op basis van het voorliggende verdrag of andere verdragen mogelijk om gegevens over individuele hedge funds te verkrijgen van Singapore met betrekking tot belastingzaken of over de eigenaren van de hedge funds? Verlangt de Nederlandse overheid transparantie over de herkomst van het kapitaal voor hedge funds die in Nederland actief zijn?

Tot hoe ver terug mag er voor de belastingheffing relevante informatie worden gevraagd indien er geen sprake is van een strafrechtelijke procedure? Voor zover het strafrechtelijke procedures betreft is aan de terugwerkende kracht in beginsel geen beperking gesteld. Waar duidt het woord «in beginsel» in dit verband op? Staat dat nog ter discussie? Is het mogelijk om in een overzichtje aan te geven hoever de terugwerkende kracht gaat in de gelijktijdig gestuurde verdragen? Hoe moet worden aangetoond dat er sprake is van een strafrechtelijke procedure? Kan de andere partij eisen stellen over inzage in het strafdossier?

Voor zover de eis wordt gesteld dat het een strafbaar feit betreft, heeft dat dan altijd alleen betrekking op een strafbaar feit volgens de wetgeving van de vragende partij?

II Reactie van de staatssecretaris

Voor de beantwoording van de meer algemene vragen van de leden van de fractie van de PvdA wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen die zijn gesteld in het verslag van het schriftelijk overleg bij het verdrag met Bermuda inzake de toegang tot onderlinge overlegprocedures in verband met winstcorrecties tussen verbonden ondernemingen (Kamerstuk 32 228, nr. 2).

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen die zien op zogenoemde fishing expeditions, ook de leden van de SP-fractie stellen een aantal vragen in dit verband.

In antwoord hierop kan allereerst worden opgemerkt dat artikel 26 (eerste lid) voor beide verdragsstaten de mogelijkheid opent om zowel op verzoek als ook automatisch en spontaan informatie op belastingterrein uit te wisselen. Het verdrag houdt echter niet een verplichting in om informatie spontaan of automatisch uit te wisselen. In lijn met de door de G-20 gehanteerde «internationale standaard op het gebied van informatie-uitwisseling voor belastingdoeleinden» en op uitdrukkelijk verzoek van Singapore vindt informatie-uitwisseling daarom in beginsel plaats via de eerstgenoemde methode: «op verzoek». In het geval van Singapore volgt dit niet uit het Protocol of uit een briefwisseling, maar uit de nationale (implementatie) wetgeving, die inmiddels zonder wijzigingen is aangenomen, die in Singapore nodig was om op verzoek daadwerkelijk (bank)informatie aan verdragspartners te kunnen leveren. Met deze voorwaarden, die in grote lijnen overeenkomen met de voorwaarden die zijn opgenomen TIEA-model, wordt beoogd om zogenoemde fishing expeditions te voorkomen. Bij het doen van een verzoek verstrekt de bevoegde autoriteit van de staat die om de inlichtingen verzoekt bepaalde minimuminformatie aan de bevoegde autoriteit van de aangezochte staat teneinde aan te tonen dat de gevraagde inlichtingen naar verwachting van belang zullen zijn. Het betreft de informatie die is opgenomen in voorwaarden die

zijn genoemd in het vijfde lid van artikel 5 van het uit 2002 daterende TIEA-model, waaronder – ik beperk me hier tot het meest wezenlijke – informatie met betrekking tot de identiteit van de persoon op wie de controle of het onderzoek betrekking heeft, en de namen en adresgegevens van personen (bijvoorbeeld een bank) waarvan verondersteld wordt dat zij in het bezit zijn van de gevraagde inlichtingen. Er dient dus een concreet aanknopingspunt in relatie tot een (identificeerbare) belastingplichtige te bestaan, dit in antwoord op de betreffende vraag van de leden van de Pvda-fractie. Wanneer het gaat om bancaire informatie zal het bankgeheim opzij worden gezet en de gevraagde inlichtingen worden verstrekt. Er hoeft uitdrukkelijk geen sprake te zijn van verdenking van een strafbaar feit, dit in antwoord op de betreffende vraag van de leden van de SP-fractie.

Terecht merken de leden van de Pvda-fractie op dat België dergelijke (minimum)voorwaarden in relatie tot Nederland niet hanteert. Dit hangt naar alle waarschijnlijkheid samen met de omstandigheid dat België zich vanaf 1 januari 2010 tevens committeert aan de Europese Spaartegoedenrichtlijn waardoor bancaire informatie vanaf die datum op automatische basis zal worden uitgewisseld. Dit betekent dat België in relatie tot andere EU-landen in wezen afstand doet van het bankgeheim; automatische uitwisseling betekent immers de facto het einde van het bankgeheim, en daartoe is geen van de andere door de leden genoemde landen op dit moment bereid. Deze landen zullen dan ook (vooral nog) niet overgaan tot automatische uitwisseling van bancaire informatie onder de spaartegoedenrichtlijn, dit ook in antwoord op de betreffende vraag van de leden van de Pvda-fractie. Wel zullen deze landen dus in relatie tot Nederland (gebaseerd op het bilaterale belastingverdrag) op verzoek (in specifieke gevallen) bancaire informatie aan Nederland gaan leveren. Uiteraard ben ik het met deze leden eens dat het een grote stap voorwaarts zou zijn als deze landen en de zogenoemde afhankelijke gebieden onder de vigeur van de spaartegoedenrichtlijn zouden overgaan tot automatische uitwisseling van bancaire informatie, maar zover is het dus – helaas – (nog) niet.

De leden van de SP-fractie vragen naar een definitie van het begrip fishing expedition. Zij merken op dat de term fishing expeditions (in de toelichtende nota) is omschreven als «een verzoek waarbij zonder een concreet aanknopingspunt met betrekking tot één of meerdere belastingplichtigen gegevens worden opgevraagd». Het gaat dan om situaties waarin het verband tussen de gevraagde informatie en een (of meer) concrete belastingplichtige(n) onvoldoende aannemelijk gemaakt kan worden, waardoor niet gesteld kan worden dat de gevraagde inlichtingen «naar verwachting van belang [zullen] zijn voor de uitvoering van de bepalingen van dit verdrag of voor de toepassing of handhaving van de nationale wetgeving». Het gaat dus in zekere zin om informatie-verzoeken die met betrekking tot (een of meer) specifieke belastingplichtige(n) dusdanig weinig aanknopingspunten bevatten dat van de autoriteiten van het andere land bezwaarlijk verwacht kan worden dat die bijstand gaan verlenen. Er bestaat evenwel geen vaste (internationale) definitie van dit begrip. Wel bevat het commentaar op het TIEA-model voorbeelden en wordt er in OESO verband momenteel onderzocht of er op korte termijn aan de hand van praktijkvoorbeelden en gerechtelijke uitspraken in de verschillende lidstaten gekomen kan worden tot een verheldering/verduidelijking van dit begrip dat ook van belang is in verband met de invulling van de verdragsterm «foreseeably relevant» («voorzienbaar van belang/relevant»). Zoals opgemerkt hechten vrijwel alle bankgeheimlanden eraan om dit laatste begrip nader in te vullen met de eis dat het verzoek minimaal moet voldoen aan de in (het vijfde lid van) artikel 5 van het TIEA-model genoemde voorwaarden. Nederland is van mening dat een effectieve informatie-uitwisseling voorop staat en dat niet te snel mag worden aangenomen dat sprake is van een fishing expedition en ziet steun voor

deze benadering in het (model) verdrag en het bijbehorende OESO-commentaar. De eerder genoemde voorwaarden uit het TIEA-model ziet Nederland dan ook bij voorkeur niet terug in het verdrag zelf, dat immers later immers vrij lastig aan eventuele toekomstige ontwikkelingen is aan te passen, dit alles ook in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie waarom de voorwaarden uit artikel 5 van het TIEA-model niet in het verdrag zelf zijn opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen voorts korthedshalve naar de vragen die door hen zijn gesteld in het verslag van het schriftelijk overleg bij het verdrag met Bermuda. Op deze plaats wordt daarom volstaan met een verwijzing naar de antwoorden die in dat kader zijn gegeven.

De leden van de SP-fractie vragen zich af welke eerdere pogingen er door Nederland zijn ondernomen om het bankgeheim in Singapore ter discussie te stellen. In antwoord hierop kan ik opmerken dat dit onderwerp in ieder geval in het kader van de totstandkoming van het bestaande belastingverdrag dat dateert uit 1971 aan de orde is gekomen. In het protocol bij dat verdrag is op verzoek Singapore de bepaling (V ad artikel 27) opgenomen op grond waarvan de verplichting tot het uitwisselen van inlichtingen zich niet uitstrekte tot inlichtingen van banken of daarmee gelijkstelde instellingen. Een dergelijke bepaling was min of meer standaard voor landen met een bankgeheim. Gelet op deze afspraken had het dus weinig zin om verzoeken om bankinformatie naar Singapore te sturen. Voor zover bekend is dat ook niet gebeurd. Zoals uit het bijgevoegde Protocol blijkt komt deze protocolbepaling in het nu voorliggende wijzigingsprotocol, dat op initiatief van Nederland tot stand is gekomen, te vervallen.

In de toelichtende nota is opgemerkt dat vooralsnog sprake is van uitwisseling op verzoek. Nederland heeft altijd onderstreept voorstander te zijn van automatische uitwisseling van (bank)informatie, omdat daarmee een effectieve uitwisseling van informatie naar verwachting het best zal zijn gewaarborgd. Zover is het natuurlijk nog niet, maar de ontwikkelingen van de laatste zes maanden hebben laten zien dat er op dit gebied echt iets kan veranderen. Vanuit Nederlandse optiek blijft volledige transparantie en automatische gegevensuitwisseling de (logische) volgende stap. Desalniettemin is met de huidige internationale standaard («op verzoek») zondermeer sprake van een belangrijke stap, omdat daarmee op het gebied van informatie-uitwisseling voor het eerst een level playing field wordt gecreëerd dat wereldwijd toepassing vindt. In dit verband kan nogmaals gewezen worden op het belang van het zogenoemde Global Forum on Transparency and Exchange of Information waarin zowel OESO-lidstaten als niet-lidstaten samenwerken en het systeem van peer-reviews dat in dit nu wordt opgezet en waarbij landen elkaar onafhankelijk beoordelen op het punt van de effectieve implementatie van de standaarden op het gebied van transparantie en uitwisseling van informatie. Het Global Forum zal teruggroeperen aan de ministers van financiën van de G-20 dus de uitkomsten zijn zeker niet zonder betekenis. Uiteindelijk zullen landen natuurlijk worden beoordeeld op de vraag of zij ook echt effectief informatie uitwisselen, en uit ervaring binnen de EU weten we inmiddels dat een effectieve uitwisseling van informatie met automatische uitwisseling het best is gewaarborgd.

Deze leden vragen voorts of de partij waarover informatie wordt opgevraagd vooraf zal vooraf worden ingelicht. Hierop kan worden geantwoord dat het verdrag zelf geen verplichting schept tot een dergelijke notificatie. Nederland doet dit in ieder geval niet als het in het buitenland informatie opvraagt, daar komt bij dat de gevraagde informatie vaak ook juist dient om de belastingplichtige in beeld te krijgen, je weet dus niet

altijd om wie het gaat. In Nederland zijn de internationale verplichtingen tot het verlenen van bijstand bij de heffing van belastingen aan buitenlandse bevoegde autoriteiten overigens neergelegd in de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (afgekort WIB). Ingevolge deze wet wordt, wanneer Nederland op verzoek van het buitenland informatie stuurt, wel een kennisgeving verzonden aan degene van wie de inlichtingen afkomstig zijn indien deze in Nederland woonachtig of gevestigd is. Het doel van deze rechtsbescherming is dat de informatie over in Nederland geconstateerd inkomen of andere fiscaal relevante gegevens die aan een andere belastingadministratie wordt doorgegeven, zoveel mogelijk op juistheid berust. Hiervoor is het gewenst dat degene van wie de inlichtingen afkomstig zijn voorafgaand aan die verstrekking onjuistheden in die gegevens kan rechtzetten. Dit is een internationaal niet ongebruikelijke benadering die naar wij hebben begrepen ook geldt in Singapore.

Verder vragen deze leden naar de woorden «voorzienbaar van belang/relevant» in het eerste lid van artikel 26. Het eerste lid van artikel 26 geeft aan dat de bevoegde autoriteiten van de Verdragsluitende Staten de inlichtingen uitwisselen die naar verwachting van belang zijn voor het uitvoeren van de bepalingen van dit Verdrag of voor de administratie of de tenuitvoerlegging van de nationale wetgeving met betrekking tot belastingen van elke soort en benaming. Het betreffende lid creëert dus zeer uitgebreide mogelijkheden tot informatie-uitwisseling. In wezen kan Nederland alle denkbare informatie opvragen die voorzienbaar van belang/relevant is voor het verdrag en de eigen belastingwetgeving. Voorwaarde is uiteraard wel dat de gevraagde informatie voor het verzoekende land «van belang» of «relevant» moet zijn. In de regel zal dat pas ten volle (kunnen) blijken als de gevraagde inlichtingen ook daadwerkelijk zijn ontvangen. Om dit probleem te ondervangen en een zekere marge in te bouwen voor het verzoekende land dienen de gevraagde inlichtingen op het moment van aanvraag «voorzienbaar» relevant/van belang te zijn. Het OESO-commentaar, dat zoals bekend internationaal door de meeste landen wordt gebruikt voor de uitleg van belastingverdragen, bevestigt dat met het in artikel 26 gehanteerde criterium dat de gevraagde informatie voor de belastingheffing (van het verzoekende land) «voorzienbaar relevant» is, wordt beoogd om een zo breed mogelijke uitwisseling van informatie mogelijk te maken, hiertoe behoren derhalve ook (alle mogelijke) inlichtingen over trusts en hedge funds, dit laatste ook in antwoord op de betreffende vraag hiernaar.

Ten slotte hebben deze leden nog een aantal vragen in verband met het punt de terugwerkende kracht, daaraan is «in beginsel» geen terugwerkende kracht gesteld. Ik wil echter allereerst opmerken dat dit wereldwijd waarschijnlijk een van de weinige wijzigingsprotocollen betreft die met volledig terugwerkende kracht worden aangegaan. In de regel bestaan met de verschillende bankgeheimlanden (Zwitserland, Luxemburg, Oostenrijk) overigens wel al (strafrechtelijk) getinte rechtshulpverdragen aan de hand waarvan bancaire informatie ingeval van «criminal tax matters» kan worden opgevraagd. Dit neemt niet weg dat het positief te noemen is dat er landen zijn die bereid zijn om de internationale standaard, die op het punt van informatie uitwisseling duidelijk een stap verder gaat, met terugwerkende kracht te implementeren. Er moet natuurlijk wel rekening worden gehouden met de maximale bewaaren andere termijnen die zowel in Nederland als Singapore gelden, met de woorden «in beginsel» werd uitsluitend beoogd om deze nuance hier tot uitdrukking te brengen. Om het enigszins gechargeerd weer te geven: er kan in 2011 natuurlijk geen informatie meer uit 1920 worden opgevraagd. Niet in Singapore, maar ook niet in Nederland. Een dergelijke beperking vloeit echter niet direct uit het verdrag zelf voort, maar – zoals gezegd – uit

andere nationale regelgeving. Overigens wil ik voor de volledigheid wel opmerken dat het verdrag geen onderscheid tussen strafrechtelijke en andere zaken kent. Ik kan de vragen over het aantonen van een strafrechtelijke procedure en de inzage in strafdossier dus niet goed duiden. Er hoeft uitdrukkelijk geen sprake te zijn van verdenking van een strafbaar feit, ik herhaal dat op deze plaats nogmaals. Wanneer het gaat om bancaire informatie en het verzoek voldoet zal het bankgeheim opzij worden gezet en zullen de gevraagde inlichtingen worden geleverd.