

Vergaderjaar 2013–2014

31 066

Belastingdienst

Nr. 191

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 februari 2014

Binnen de vaste commissie voor Financiën hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de staatssecretaris van Financiën van 19 september 2013 met de reactie op het verzoek over vragen die de Europese Commissie aan Nederland, Ierland en Luxemburg gesteld zou hebben over belastingafspraken die zouden worden gemaakt met grote multinationals (Kamerstuk 31 066, nr. 178), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 1 november 2013 aan de staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 18 februari 2014 zijn ze door hem beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De griffier van de commissie,
Berck

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

Ten aanzien van de belastingafspraken met grote multinationals vragen de leden van de VVD-fractie zich af hoe vaak het ministerie de afgelopen 4 à 5 jaar een verzoek heeft ontvangen van de Europese Commissie om informatie te verstrekken.

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

De leden van de SP-fractie hebben de brief van de staatssecretaris gelezen. Deze leden hebben hierover verschillende vragen.

Genoemde leden lezen dat de in het kader van deze verzoeken tussen de Europese Commissie en Nederland gewisselde stukken vertrouwelijk plegen te zijn en derhalve niet openbaar gemaakt worden. Kan de staatssecretaris deze zin toelichten? Wat bedoelt de staatssecretaris met het woord «plegen»? Welke reden voert de staatssecretaris aan voor het feit dat stukken, in het kader van verzoeken om informatie, niet openbaar gemaakt worden? Is het openbaar maken van deze stukken verboden? Zo ja, op welke gronden? Is de staatssecretaris in dat geval bereid de Europese Commissie te verzoeken deze stukken openbaar te mogen maken? Indien nee, waarom niet?

Deze leden vragen de staatssecretaris of het verzoek om informatie is gedaan in het kader van een onderzoek naar de vraag of er eerlijke handelspraktijken zijn en of er eerlijke concurrentie is. Kan de staatssecretaris dat aangeven? Heeft Nederland sindsdien al gereageerd op het verzoek om informatie? Zo ja, op welke wijze? Kan de staatssecretaris aangeven of door de Europese Commissie een formele onderzoeksprocedure wordt gestart?

Kan de staatssecretaris verklaren waarom juist Ierland, Luxemburg en Nederland om informatie is verzocht door de Europese Commissie? Is bij de staatssecretaris bekend of meer landen om informatie zijn verzocht in dit kader? Zo ja, om welke landen gaat het?

De leden van de SP-fractie vragen de staatssecretaris in te gaan op andere verzoeken die de Europese Commissie heeft gedaan. Hebben eerdere verzoeken om informatie te maken gehad met de fiscale behandeling van multinationals? Zo ja, hoe vaak zijn verzoeken gedaan met betrekking tot informatie over de fiscale behandeling van multinationals?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de (summiere) reactie van de staatssecretaris. Deze leden hebben hierbij de volgende opmerkingen en vragen.

Het maken van afspraken tussen de Belastingdienst en ondernemingen moet tot doel hebben om duidelijkheid vooraf te verschaffen. Duidelijkheid over de toepassing van de Nederlandse belastingwet. Het scheppen van die duidelijkheid is van groot belang voor het bedrijfsleven, en niet alleen voor de multinationals. De leden van de fractie van de PVV achten die duidelijkheid vooraf een wezenskenmerk van het Nederlandse belastingstelsel.

Daarbij geldt wel dat er sprake moet zijn van «gelijke monniken, gelijke kappen». Dit houdt volgens genoemde leden in dat die afspraken niet

concurrentievervalsend mogen werken ten opzichte van andere Nederlandse ondernemers.

Het is aan de staatssecretaris om er zorg voor te dragen dat het gelijke speelveld intact wordt gelaten.

De vraag van de leden van de PVV-fractie is de volgende: zijn er afspraken gemaakt tussen de Nederlandse Belastingdienst en multinationale ondernemingen waarvan de indruk kan ontstaan dat er geen gelijk speelveld is, en er dus kan worden gesproken van verboden staatssteun?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie op het verzoek over vragen die de Europese Commissie aan Nederland, Ierland en Luxemburg gesteld zou hebben over belastingafspraken die zouden worden gemaakt met grote multinationals. Deze leden hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten of de Europese Commissie vragen gesteld heeft over belastingafspraken in het algemeen die Nederland zou maken met grote multinationals of dat de vragen zien op rulings van de Belastingdienst aan bij naam genoemde multinationals. Met andere woorden gaan de vragen van de commissie over de rulling praktijk of over concrete rulings? De leden van de CDA-fractie willen ook graag weten of de Europese Commissie vaker verzoeken bij de Nederlandse regering heeft neergelegd over belastingafspraken met grote multinationals. Zo ja, wanneer zijn die verzoeken gedaan en wat was de inhoud van die verzoeken?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Europese Commissie geregeld onderzoeken doet en dat de hierop betrekking hebbende stukken vertrouwelijk zijn. Op basis van welke wet of welk verdrag zijn deze stukken zo vertrouwelijk dat de Kamer er geen kennis van kan nemen? Is de staatssecretaris bereid om zowel de vraag van de Commissie als het antwoord door de Europese Commissie openbaar te maken of in ieder geval met de Kamer te delen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks hebben kennisgenomen van de berichtgeving dat de Europese Commissie Nederland om informatie heeft gevraagd over de belastingafspraken die multinationals met de Nederlandse Belastingdienst kunnen maken. Zij hebben hierover een aantal vragen.

In zijn brief geeft de staatssecretaris van aan dat Nederland geregeld verzoeken ontvangt van de Europese Commissie op allerlei terreinen, waaronder belastingen, om informatie in het kader van (voor)onderzoeken naar staatssteun en oneerlijke concurrentie. De leden van de GroenLinks-fractie horen graag waarom de Kamer niet automatisch op de hoogte wordt gesteld van het feit dat er een verzoek gedaan is, en of toegezegd kan worden dat in de toekomst de Kamer automatisch geïnformeerd wordt indien er een informatieverzoek van de Europese Commissie binnenkomt?

Deze leden horen graag hoeveel verzoeken om informatie van de Europese Commissie er de afgelopen drie jaren (uitgesplitst naar jaar) zijn binnengekomen in het kader van (voor)onderzoeken naar staatssteun en oneerlijke concurrentie. Zij zien hierbij graag specifiek vermeld hoeveel van deze verzoeken zich op het terrein van belastingen bevonden.

In zijn brief geeft de staatssecretaris aan dat de in het kader van deze verzoeken tussen de Europese Commissie en Nederland gewisselde stukken vertrouwelijk zijn en derhalve niet openbaar gemaakt worden. De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat in 2009 wel een informatieverzoek van de Europese Commissie, in verband met de Hedwigepolder, met de Kamer gedeeld is. Graag ontvangen zij een toelichting waarom dit verzoek wel openbaar gemaakt mocht worden. Genoemde leden menen dat het kabinet informatieverzoeken wel openbaar kan maken, mits hiervoor toestemming is verkregen van de Europese Commissie. Zij horen graag of een dergelijk verzoek om toestemming voor openbaarmaking bij de Europese Commissie gedaan is door Nederland? Zo nee, waarom niet? Is de staatssecretaris alsnog bereid de Europese Commissie te verzoeken om toestemming om het informatieverzoek openbaar te maken, en dit verzoek plus de reactie van Europese Commissie hierop, met de Kamer te delen? Deze leden vernemen graag binnen welke termijn Nederland de gevraagde informatie aan de Europese Commissie moet doen toekomen. In zijn brief geeft de staatssecretaris aan dat indien de Europese Commissie, naar aanleiding van de gedeelde informatie, een vermoeden van staatssteun heeft, zij de formele onderzoeksprocedure kan openen. De leden van de fractie van GroenLinks horen graag binnen welke termijn de Europese Commissie besluit of zij aanleiding ziet voor een formele onderzoeksprocedure en op welke wijze de Kamer hierover geïnformeerd zal worden?

II Reactie van de Staatssecretaris

De leden van de fracties van de Tweede Kamer hebben mij een aantal vragen gesteld over vragen die de Europese Commissie aan Nederland, Nederland en Luxemburg gesteld zou hebben over belastingafspraken die zouden worden gemaakt met grote multinationals. Onderstaand zal ik eerst een algemene toelichting geven op het verloop van staatssteunonderzoeken en de wijze waarmee wordt omgegaan met de vertrouwelijke fase van staatssteunonderzoeken. Daarna zal ik ingaan op de vragen van de leden van de fracties.

Alvorens deze zaken behandeld worden, wil ik graag een algemene opmerking maken over het geven van zekerheid vooraf door de Belastingdienst. Afspraken gemaakt door de Belastingdienst met belastingplichtigen vallen binnen de kaders van de wet, beleid en jurisprudentie. Het geven van zekerheid vooraf heeft rechtszekerheid voor belastingplichtigen als doel. Indien er twijfels bestaan bij de leden van de fracties over deze praktijk door berichten in de media, dan neem ik deze graag weg. Voor een belastingplichtige met een afspraak zal de te betalen belasting gelijk zijn aan een belastingplichtige zonder afspraak, ingeval beide een zelfde feitencomplex hebben. De rullingpraktijk heeft zoals gezegd uitsluitend het verlenen van zekerheid tot doel.

Algemene toelichting

Deze algemene toelichting heeft betrekking op de fase van het vooronderzoek welke niet openbaar is. Indien de Commissie de formele onderzoeksprocedure opent, geldt dat deze informatie (het feit dat er een onderzoek loopt en de relevante feiten en rechtspunten) openbaar is.

Informatie uit staatssteunonderzoeken kan onder de geheimhoudingsplicht van artikel 339 VWEU vallen. Dit artikel bepaalt dat leden van de instellingen en medewerkers van de Unie inlichtingen die naar hun aard vallen onder de geheimhoudingsplicht, waaronder bedrijfsgeheimen verkregen in de uitvoering van hun werkzaamheden, niet openbaar

maken. Deze geheimhoudingsplicht is voor staatssteunprocedures verder uitgewerkt in de procedureverordening staatssteun¹. Artikel 24 bepaalt dat «De Commissie en de lidstaten, alsmede hun ambtenaren en overige personeelsleden, met inbegrip van de door de Commissie aangewezen onafhankelijke deskundigen, [...] de informatie die zij bij de toepassing van deze verordening hebben verkregen en die onder de geheimhoudingsplicht valt, niet openbaar [mogen] maken». Lidstaten mogen deze geheimhoudingsplicht op grond van het loyaliteitsbeginsel² niet ondermijnen door zaken openbaar te maken welke de Commissie niet openbaar mag maken.

Voor documenten van de instellingen is de openbaarheid uitgewerkt in de zogenaamde Eurowob (Verordening 1049/2001³). De Eurowob is van toepassing op verzoeken van nationale parlementen om documenten ten behoeve van het openbare debat.

De Eurowob is van toepassing op documenten die door EU-instellingen zijn opgesteld of ontvangen (artikel 2 lid 3). Artikel 5 van de Eurowob geeft de volgende regel over verzoeken gedaan aan lidstaten: «Wordt van een lidstaat een document gevraagd dat hij in zijn bezit heeft en dat van een instelling afkomstig is, dan raadpleegt hij de betrokken instelling, om een besluit te kunnen nemen waardoor het doel van deze verordening niet in gevaar komt – tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet wordt vrijgegeven. De lidstaat kan het verzoek ook doorgeleiden aan de betrokken instelling».

De Eurowob kent onder andere commerciële belangen, het doel van onderzoeken en gerechtelijke procedures als relatieve weigeringsgronden (artikel 4 lid 2).

De verhouding tussen de regels uit de Eurowob en de procedureverordening is toegelicht in het arrest *Technische Glaswerke*. Het Hof van Justitie stelt in dat arrest dat andere belanghebbenden dan betrokken autoriteiten van de betrokken lidstaat geen recht hebben om het administratieve dossier van de Commissie in te zien⁴. Voor deze documenten geldt de algemene aanname dat openbaarmaking de bescherming van het doel van onderzoeken zou ondermijnen.

Het kabinet is terughoudend met het aan het parlement verstrekken van brieven van de Europese Commissie waarvan openbaarmaking de Nederlandse of EU-onderhandelingspositie zou kunnen ondermijnen⁵. Openbaarmaking van dergelijke documenten kan in beginsel leiden tot ondermijning van de bescherming van het doel van onderzoeken. Wat betreft staatssteunonderzoeken naar de fiscaliteit zijn hier naast de algemene overwegingen enkele bijzondere redenen voor te geven. Het openbaar maken van een lopend vooronderzoek kan de belangen van individuele belastingplichtigen schaden, en zou daarmee in strijd zijn met artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Openbaarheid schaadt verder het vestigingsklimaat. Immers, bedrijven die gebruik maken van een regeling zullen twijfels kunnen krijgen over de

¹ Artikel 24 van Verordening (EG) Nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het verdrag betreffende de werking van de Europese unie (Pb 1999, L 83/1).

² Artikel 4 lid 3 Verdrag betreffende de Europese Unie

³ Verordening (EG) Nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, Pb 2001, L145/43.

⁴ HvJ EU 29 juni 2010, *Commissie t. Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, Jur. 2010, I-5885, punt 61.

⁵ Kamerbrief inzake motie van het lid van Gent, 17 maart 2010, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/03/17/kamerbrief-inzake-motie-van-het-lid-van-gent.html>.

vraag of een regeling wel staatssteunconform is. Door de rechtsonzekerheid zouden bedrijven Nederland mogelijk kunnen verlaten en zouden potentiële investeerders kunnen besluiten om niet te investeren in Nederland.

Openbaarheid in de voorprocedure is daarmee prematuur. Lang niet alle voorprocedures leiden tot formeel onderzoek, laat staan tot een eindconclusie dat er sprake is van staatssteun.

In een vooronderzoek stelt de Commissie feitelijke vragen aan een lidstaat om te bepalen of er mogelijk sprake is van verleende onrechtmatige staatssteun. Indien na deze fase de Commissie nog niet heeft kunnen bepalen dat er geen sprake is van verleende onrechtmatige en onverenigbare staatssteun, wordt de formele onderzoeksprocedure geopend. Zoals al eerder vermeld, is deze onderzoeksprocedure openbaar.

Beantwoording vragen fracties

De leden van de VVD fractie vragen zich ten aanzien van de belastingafspraken met grote multinationals af hoe vaak het ministerie de afgelopen 4 à 5 jaar een verzoek heeft ontvangen van de Europese Commissie om informatie te verstrekken. De leden van de GroenLinks fractie vernemen graag hoeveel verzoeken om informatie van de Europese Commissie er de afgelopen drie jaren zijn binnengekomen in het kader van onderzoeken naar staatssteun.

Vanwege het hiervoor aangegeven vertrouwelijke karakter van (fiscale) staatssteunprocedures kan ik deze vragen niet beantwoorden.

De leden van de SP en de CDA fractie verzoeken om een toelichting op het feit dat de in het kader van staatssteunverzoeken tussen de Europese Commissie en Nederland gewisselde stukken vertrouwelijk plegen te zijn en derhalve niet openbaar gemaakt worden. De leden van de SP en de CDA fractie vernemen graag wat hier de redenen voor zijn, en of het verboden is om deze stukken openbaar te maken. Verder vragen de leden van de SP fractie, de CDA fractie en de GroenLinks fractie of ik bereid ben om de Europese Commissie te verzoeken deze stukken openbaar te maken of in ieder geval met de Tweede Kamer te delen.

De redenen waarom de stukken in een dergelijke procedure niet met het parlement worden gedeeld, zijn in de algemene toelichting uiteen gezet. Voor het verstrekken van documenten uit staatssteunonderzoeken geldt dat de regering voor elk document toestemming dient te vragen aan de Commissie. Deze documenten zijn vertrouwelijk totdat op basis van het advies van de Commissie een positief oordeel is geveld over de openbaarheid van het desbetreffende document. De Commissie toetst deze verzoeken aan de weigeringsgronden van de Eurowob. Zoals hiervoor uiteengezet heeft het Hof van Justitie bepaald dat de algemene aanname geldt dat openbaarmaking de bescherming van het doel van onderzoeken zou ondermijnen.

Ik ben bovendien niet voornemens om de Commissie te verzoeken om openbaarmaking van deze documenten, omdat openbaarmaking beleidsmatig onwenselijk is. De bijzondere redenen die van belang zijn bij (fiscale) staatssteunonderzoeken zijn uiteengezet in de algemene toelichting.

De leden van de SP fractie vragen of het verzoek om informatie is gedaan in het kader van een onderzoek naar de vraag of er eerlijke handelspraktijken zijn en of er eerlijke concurrentie is.

De leden van de SP fractie vragen of ik kan verklaren waarom Ierland, Luxemburg en Nederland om informatie is verzocht door de Europese Commissie, en of het mij bekend is of ook andere landen onderzocht worden.

De leden van de SP en de CDA fractie vragen of en hoe vaak er eerdere verzoeken om informatie zijn ontvangen over de fiscale behandeling van multinationals.

Vanwege het vertrouwelijke karakter van (fiscale) staatssteunprocedures kan ik deze vragen niet beantwoorden.

De leden van de PVV-fractie vragen of er afspraken zijn gemaakt tussen de Nederlandse Belastingdienst en multinationale ondernemingen waarvan de indruk kan ontstaan dat er geen gelijk speelveld is, en er dus kan worden gesproken van verboden staatssteun. Zoals in de inleiding al is aangegeven vallen afspraken gemaakt door de Belastingdienst met belastingplichtigen (zowel particulieren, MKB-, alsmede grote ondernemingen) binnen de kaders van de wet, beleid en jurisprudentie. Voor een belastingplichtige met een afspraak zal de te betalen belasting gelijk zijn aan een belastingplichtige zonder afspraak, ingeval beide een zelfde feitencomplex hebben. Het geven van zekerheid vooraf heeft rechtszekerheid voor belastingplichtigen als doel, en leidt dus niet tot een andere belastingafdracht. Naar mijn mening bevatten dergelijke afspraken derhalve geen staatssteun.

Door coördinatie van beleid door coördinatie- en kennisgroepen wordt de eenheid van beleid en uitvoering gewaarborgd. Het verlenen van zekerheid vooraf met betrekking tot Advance Pricing Agreements (APA's) en Advance Tax Rulings (ATR's) is bovendien geconcentreerd bij het APA/ATR-team van de Belastingdienst/Grote ondernemingen (kantoor Rotterdam). Belastingplichtigen hebben er belang bij om vooraf zekerheid te krijgen over de fiscale gevolgen van (voorgenomen) rechtshandelingen, hetgeen past binnen de behandelstrategie van de Belastingdienst.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten of de Europese Commissie vragen gesteld heeft over belastingafspraken in het algemeen die Nederland zou maken met grote multinationals of dat de vragen zien op rulings van de Belastingdienst aan bij naam genoemde multinationals. Vanwege het vertrouwelijke karakter van (fiscale) staatssteunprocedures kan ik deze vragen niet beantwoorden.

De leden van de GroenLinks fractie vragen waarom de Tweede Kamer niet automatisch op de hoogte wordt gesteld van het feit dat er een verzoek gedaan is, en of toegezegd kan worden dat in de toekomst de Kamer automatisch geïnformeerd wordt indien er een informatieverzoek van de Europese Commissie binnenkomt.

De redenen waarom de Tweede Kamer niet automatisch geïnformeerd wordt over informatieverzoeken in het kader van staatssteun zijn in de algemene toelichting uiteen gezet. Automatisch informeren van de Tweede Kamer indien een informatieverzoek van de Europese Commissie binnen komt, zou de geheimhoudingsplicht en het loyaliteitsbeginsel kunnen schenden. Om dezelfde redenen kan ik niet toezeggen dat de Tweede Kamer in de toekomst wel automatisch geïnformeerd wordt.

De leden van de GroenLinks fractie merken op dat in 2009 wel een informatieverzoek van de Europese Commissie, in verband met de Hedwigepolder, met de Tweede Kamer gedeeld is. Graag ontvangen zij een toelichting waarom dit verzoek wel openbaar gemaakt mocht worden. De Europese Commissie stelt vragen aan de lidstaten op grond van uiteenlopende bevoegdheden. De Hedwigepolder betreft geen dossier met mogelijke staatssteunaspecten, maar de wijze waarop Nederland invulling geeft aan zijn verplichtingen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn om in het Westerschelde-estuarium natuurherstel te realiseren. Uit dit dossier kunnen dus geen conclusies worden getrokken over de vertrouwelijkheid van staatssteunprocedures.

De leden van de SP fractie en de leden van de GroenLinks fractie vragen of Nederland al gereageerd heeft dan wel wanneer dit dient te gebeuren, en of de Europese Commissie een formele onderzoeksprocedure gaat starten.

Vanwege het vertrouwelijke karakter van (fiscale) staatssteunprocedures kan ik deze vragen niet beantwoorden.

De leden van de GroenLinks fractie vragen zich af op welke wijze de Tweede Kamer geïnformeerd zal worden indien het onderzoek leidt tot een formele onderzoeksprocedure.

De formele onderzoeksprocedure is openbaar. Mocht er een formele onderzoeksprocedure omtrent belastingafspraken die zouden worden gemaakt met grote multinationals door de Commissie bekend zijn gemaakt in het Publicatieblad van de EU, dan zal ik de Tweede Kamer informeren.