

Vergaderjaar 2016–2017

34 771

Wijziging van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2016/2258 van de Raad van 6 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten (PbEU 2016, L 342) (Wet implementatie EU-richtlijn toegang belastingautoriteiten tot antiwitwasinlichtingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

De aanpak van grensoverschrijdende belastingontwijking en -ontduiking staat internationaal hoog op de agenda. Het verbeteren van fiscale transparantie staat hierbij centraal. Uitwisseling van informatie draagt er in belangrijke mate aan bij dat in het buitenland ondergebracht vermogen niet langer buiten het zicht van de (fiscale) autoriteiten blijft. Vanuit de Europese Unie (EU) zijn reeds verschillende maatregelen genomen ter intensivering van de samenwerking tussen belastingautoriteiten in de EU om fiscale transparantie binnen de EU te versterken. Richtlijn 2011/16/EU¹, betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen, is het kader voor veel van deze EU-maatregelen. Met deze richtlijn wordt, kort gezegd, een goede werking van de belastingstelsels door middel van een efficiënte uitwisseling van inlichtingen en het bestrijden van belastingontwijking en -ontduiking beoogd. Richtlijn 2011/16/EU is reeds een aantal keer gewijzigd (zie paragraaf 2.1). Voor het onderhavige wetsvoorstel is, naast Richtlijn (EU) 2016/2258², met name de wijziging op grond van Richtlijn 2014/107/EU³ van belang. Ingevolge laatstgenoemde richtlijn worden op automatische basis financiële gegevens tussen de lidstaten van de EU (EU-lidstaten) uitgewisseld

¹ Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG (PbEU 2011, L 64).

² Richtlijn (EU) 2016/2258 van de Raad van 6 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten (PbEU 2016, L 342/1).

³ Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PbEU 2014, L 359).

volgens de zogenoemde Common Reporting Standard (CRS).⁴ Op basis van de CRS worden inlichtingen betreffende houders van financiële rekeningen verstrekt aan de (lid)staat waarvan de rekeninghouder ingezetene is. Als een rekeninghouder een zogenoemde passieve niet-financiële entiteit (passieve NFE)⁵ is, worden daarnaast in bepaalde gevallen inlichtingen uitgewisseld over de zogenoemde uiteindelijk belanghebbende(n)⁶ van die entiteit. Ten behoeve van die uitwisseling bevat de CRS een identificatie- en rapportageverplichting voor financiële instellingen. Op basis van de identificatieverplichting moet in sommige gevallen de informatie worden geraadpleegd die is verzameld op grond van de zogenoemde AML/KYC-procedures⁷ (hierna ook: antiwitwasinlichtingen). Het identificeren van de uiteindelijk belanghebbende(n) van een passieve NFE gebeurt zelfs volledig aan de hand van de antiwitwasinlichtingen. Om de doeltreffendheid van het toezicht op de correcte toepassing van Richtlijn 2011/16/EU te vergroten, dienen belastingautoriteiten toegang te hebben tot deze antiwitwasinlichtingen. Richtlijn (EU) 2016/2258 schrijft deze toegang voor. Richtlijn (EU) 2016/2258 wijzigt namelijk Richtlijn 2011/16/EU en introduceert een bepaling op grond waarvan belastingautoriteiten met het oog op de tenuitvoerlegging en handhaving van de wetgeving van de EU-lidstaten ter uitvoering van Richtlijn 2011/16/EU en teneinde te waarborgen dat de administratieve samenwerking waarin zij voorziet, functioneert, toegang moeten hebben tot de in bepaalde artikelen van de vierde antiwitwasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2015/849⁸) bedoelde mechanismen, procedures, documenten en (overige) inlichtingen (antiwitwasinlichtingen). Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel wordt de betreffende bepaling van Richtlijn (EU) 2016/2258 geïmplementeerd in de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIB). Hierdoor wordt bewerkstelligd dat de Belastingdienst (desgevraagd) voor met name de controle van de aangeleverde CRS-gegevens volledige toegang krijgt tot de antiwitwasinlichtingen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de bepaling in het onderhavige wetsvoorstel niets afdoet aan de reeds bestaande (nationale en internationale) onderzoeksbevoegdheden van de Belastingdienst. De bevoegdheden die de Belastingdienst thans op basis van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) heeft ten aanzien van de nationale belastingheffing en ten aanzien van de internationale gegevensuitwisseling gelden derhalve onverkort. Richtlijn (EU) 2016/2258 moet uiterlijk op 1 januari 2018 in de nationale wet zijn geïmplementeerd. Een transponeringstabel⁹ maakt deel uit van deze toelichting.

⁴ De CRS is een identificatie- en rapportagestandaard en maakt onderdeel uit van de door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling ontwikkelde mondiale standaard voor de automatische uitwisseling van financiële inlichtingen. Deze standaard bestaat uit een modelovereenkomst tussen bevoegde autoriteiten om automatisch bepaalde financiële inlichtingen uit te wisselen, uit de CRS, uit het OESO-commentaar op deze modelovereenkomst en op de CRS en uit een aantal bijlagen.

⁵ Een NFE is een entiteit die niet een financiële instelling is. Een passieve NFE is (i) een NFE die niet een actieve niet-financiële entiteit (actieve NFE) is; en (ii) een beleggingsentiteit die niet een financiële instelling in een zogenoemd deelnemend rechtsgebied is, zijnde een rechtsgebied waarmee het land Nederland gegevens zal uitwisselen op basis van de CRS. Afhankelijk van het type inkomen of de activiteiten kan een NFE passief of actief zijn.

⁶ Uiteindelijk belanghebbenden worden ook wel «ultimate beneficial owners» (UBO's) genoemd en in Richtlijn (EU) 2015/849 (zie voetnoot 8) worden zij uiteindelijk begunstigen genoemd.

⁷ AML staat voor «anti money laundering» en KYC staat voor «know your customer».

⁸ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141).

⁹ Zie paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

2. Europese regelgeving

2.1. Richtlijn 2011/16/EU – administratieve samenwerking op het gebied van belastingen

Richtlijn 2011/16/EU bevat voorschriften inzake administratieve samenwerking tussen EU-lidstaten ten behoeve van de belastingheffing. In die richtlijn zijn procedures vastgelegd voor de uitwisseling van inlichtingen die naar verwachting van belang zijn voor de administratie en handhaving van de nationale wetgeving van de EU-lidstaten met betrekking tot (bepaalde) belastingen. Hiermee wordt onder meer beoogd een correcte vaststelling van de belastingschuld in grensoverschrijdende gevallen te bevorderen en belastingontwijking en -ontduiking te bestrijden. De administratieve samenwerking kan bestaan uit het uitwisselen van inlichtingen op verzoek, spontaan of op automatische basis. Op grond van de oorspronkelijk tekst van Richtlijn 2011/16/EU kunnen reeds op automatische basis inlichtingen tussen de EU-lidstaten worden uitgewisseld over de volgende vijf inkomsten- en vermogenscategorieën: arbeidsinkomen, directiehonoraaria, bepaalde levensverzekeringproducten, pensioenen en eigendom van en inkomsten uit onroerende zaken. Richtlijn 2011/16/EU is nadien gewijzigd door achtereenvolgens Richtlijn 2014/107/EU, Richtlijn (EU) 2015/2376¹⁰, Richtlijn (EU) 2016/881¹¹ en Richtlijn (EU) 2016/2258. Richtlijn 2014/107/EU zorgt ervoor, zoals aangegeven, dat op basis van de CRS automatisch financiële rekeningengegevens tussen de EU-lidstaten worden uitgewisseld. De CRS is in de Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd door middel van de Wet uitvoering Common Reporting Standard, het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit identificatie- en rapportagevoorschriften Common Reporting Standard en de op genoemd besluit gebaseerde Regeling aanwijzing rechtsgebieden Common Reporting Standard. De bepalingen zijn met ingang van 1 januari 2016 in werking getreden en hebben voor het eerst betrekking op gegevens over het jaar 2016 (zie verder paragraaf 2.2). Ingevolge Richtlijn (EU) 2015/2376 worden op automatische basis gegevens uitgewisseld over grensoverschrijdende rulings en verrekenprijsoafspraken. Richtlijn (EU) 2015/2376 is in de Nederlandse wet geïmplementeerd door middel van de Wet uitwisseling inlichtingen over rulings die met ingang van 1 januari 2017 in werking is getreden. Op grond van Richtlijn (EU) 2016/881 worden op automatische basis zogenoemde landenrapporten van multinationale groepen uitgewisseld («country-by-country reporting»). In een dergelijk landenrapport moet onder andere de wereldwijde fiscale winstverdeling van de multinationale groep inzichtelijk worden gemaakt en moet worden aangegeven hoeveel belasting in welk land wordt betaald. Richtlijn (EU) 2016/881 is in de Nederlandse wet geïmplementeerd door middel van de Wet aanvullende regels uitwisseling landenrapporten die met ingang van 5 juni 2017 in werking is getreden.¹² Tot slot is, zoals gezegd, Richtlijn 2011/16/EU gewijzigd door Richtlijn (EU) 2016/2258 (zie verder paragraaf 2.4).

¹⁰ Richtlijn (EU) 2015/2376 van de Raad van 8 december 2015 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PbEU 2015, L 332/5).

¹¹ Richtlijn (EU) 2016/881 van de Raad van 25 mei 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PbEU 2016, L 146).

¹² In dit verband wordt opgemerkt dat reeds per 1 januari 2016 de Nederlandse wetgeving ter implementatie van de OESO-standaard aangaande «transfer pricing documentation and country-by-country reporting» in werking is getreden (via Overige fiscale maatregelen 2016). Voor de implementatie van Richtlijn (EU) 2016/881 waren derhalve nog enkel een aantal aanvullende regels nodig.

2.2. Richtlijn 2014/107/EU – CRS

In Richtlijn 2014/107/EU is ter zake van de aanpak van belastingontwijking en -ontduiking de door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) ontwikkelde CRS opgenomen ten behoeve van de automatische uitwisseling van financiële rekeninggegevens tussen de EU-lidstaten. Gegevens en inlichtingen die worden uitgewisseld, zijn bijvoorbeeld het saldo van een rekening, de waarde van een kapitaal- of lijfrenteverzekering en het totale brutobedrag aan rente, dividenden en overige inkomsten dat is gegenereerd met betrekking tot (activa die verbonden zijn met) een financiële rekening. Daarnaast worden identificerende gegevens betreffende de rekeninghouder en (in bepaalde gevallen) de uiteindelijk belanghebbende(n) uitgewisseld, waaronder de naam, het adres, de fiscale woonstaat en het fiscale identificatienummer. Dit is nodig om de betreffende financiële rekening aan de juiste persoon te kunnen koppelen. Over een uiteindelijk belanghebbende worden financiële rekeninggegevens en persoonsgegevens uitgewisseld als de rekeninghouder een passieve NFE is en de uiteindelijk belanghebbende(n) daarvan fiscaal woonachtig is (onderscheidenlijk zijn) in een ander land dan het land waar de financiële instelling (waarbij de rekening wordt aangehouden) is gevestigd. Onder uiteindelijk belanghebbenden worden ingevolge de CRS verstaan de natuurlijke personen die zeggenschap uitoefenen over een entiteit.¹³ In het geval van trusts worden hieronder verstaan de insteller(s) van een trust, de trustees, de eventuele protector(en), de begunstigde(n) of categorie(ën) begunstigten en eventuele andere natuurlijke personen die de uiteindelijke feitelijke zeggenschap uitoefenen over de trust en in het geval van andere juridische overeenkomsten dan een trust worden hieronder verstaan personen in dezelfde of een vergelijkbare positie. Hierbij is aangegeven dat het begrip moet worden uitgelegd op een wijze die verenigbaar is met de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF)¹⁴. Ten behoeve van de gegevensuitwisseling op basis van de CRS schrijven de identificatievoorschriften voor hoe een financiële instelling moet bepalen in welke staat de rekeninghouders, of in het geval van een passieve NFE de uiteindelijk belanghebbenden, fiscaal gezien wonen of zijn gevestigd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen zogenoemde bestaande rekeningen en nieuwe rekeningen, tussen rekeningen van natuurlijke personen en die van entiteiten en tussen lagewaarderekeningen (bestaande rekeningen van natuurlijke personen van niet meer dan 1.000.000 USD) en hogewaarderekeningen (bestaande rekeningen van natuurlijke personen van meer dan 1.000.000 USD). Onder een bestaande rekening wordt in beginsel verstaan een financiële rekening die reeds op 31 december 2015 door een financiële instelling wordt aangehouden. Een nieuwe rekening is in beginsel een financiële rekening die is geopend op of na 1 januari 2016. Voor hogewaarderekeningen, voor bestaande entiteitsrekeningen en voor nieuwe rekeningen van natuurlijke personen en entiteiten geldt dat de vaststelling van het fiscale woonland of de fiscale vestigingsplaats van de rekeninghouder mede aan de hand van de reeds beschikbare informatie, waartoe de eerdergenoemde antiwitwasinlichtingen behoren (oftewel in CRS-termen: de stukken die worden verzameld op grond van de eerdergenoemde AML/KYC-procedures), moet plaatsvinden. Zo moet voor nieuw te openen rekeningen (door natuurlijke personen en door entiteiten) een zogenoemde eigen verklaring van de rekeninghouder worden verkregen met daarin het (fiscale) woonland of vestigingsland van de rekeninghouder. Deze eigen verklaring kan deel uitmaken van de documentatie betreffende de opening van de rekening, waaronder de antiwitwasinlich-

¹³ Zie bijlage I, sectie VIII, onderdeel D, onder 5, van Richtlijn 2011/16/EU.

¹⁴ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (The FATF Recommendations), February 2012.

tingen. De financiële instelling kan de in de eigen verklaring aangegeven fiscale woonplaats(en) vergelijken met die documentatie en de juistheid ervan beoordelen en vervolgens bepalen of over de rekeninghouder moet worden gerapporteerd aan de Belastingdienst. Het identificeren van de uiteindelijk belanghebbende(n) van een passieve NFE – zowel bij bestaande entiteitsrekeningen als bij nieuwe entiteitsrekeningen – kan zelfs volledig aan de hand van de antiwitwasinlichtingen gebeuren. Om vervolgens vast te stellen of de betreffende uiteindelijk belanghebbende een persoon is waarover moet worden gerapporteerd (oftewel of diegene in een land woont waaraan Nederland CRS-inlichtingen moet verstrekken), kan een financiële instelling zich baseren op een eigen verklaring van de rekeninghouder of uiteindelijk belanghebbende of, in geval van een bestaande entiteitsrekening met een saldo van niet meer dan 1.000.000 USD, op de antiwitwasinlichtingen. De CRS verstaat onder de AML/KYC-procedures: de procedures inzake cliëntenonderzoek die rapporterende financiële instellingen in het kader van de vereisten ter bestrijding van het witwassen van geld of daarmee vergelijkbare vereisten moeten uitvoeren en sluit hierbij derhalve aan bij de antiwitwasregeling. Voor (onder andere) de in Nederland gevestigde (rapporterende) financiële instellingen staan deze AML/KYC-procedures in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Richtlijn (EU) 2016/2258 schrijft de (volledige) toegang voor belastingautoriteiten tot deze antiwitwasinlichtingen voor met het oog op de uitvoering van Richtlijn 2011/16/EU, wat, als vermeld, in dit kader concreet inhoudt om te kunnen controleren of de door de financiële instellingen aangeleverde CRS-gegevens correct en volledig zijn.

2.3. Richtlijn (EU) 2015/849 – vierde antiwitwasrichtlijn

Richtlijn (EU) 2015/849 is de vierde richtlijn waarmee op Europees niveau wordt beoogd de dreiging van witwassen en financieren van terrorisme aan te pakken. De antiwitwasinlichtingen uit Richtlijn (EU) 2015/849 waarnaar wordt verwezen in Richtlijn (EU) 2016/2258, betreffen cliëntenonderzoeksmaatregelen¹⁵ door zogenoemde meldingsplichtige entiteiten alsmede de bewaring van bewijsstukken in dit verband¹⁶ en informatie over uiteindelijk belanghebbenden, (bij)gehouden in een centraal register¹⁷. De cliëntenonderzoeksmaatregelen stellen de meldingsplichtige entiteit onder meer in staat om de identiteit van haar cliënten en van de uiteindelijk belanghebbende(n) van die cliënten vast te stellen en te verifiëren. De definitie van uiteindelijk belanghebbende (uiteindelijk begunstigde) in Richtlijn (EU) 2015/849 komt inhoudelijk (voor het overgrote deel) overeen met het begrip uiteindelijk belanghebbende in de CRS omdat beide definities nauw aansluiten bij de eerdergenoemde FATF-aanbevelingen uit 2012.

2.4. Richtlijn (EU) 2016/2258 – toegang antiwitwasinlichtingen belastingautoriteiten¹⁸

Het doel van Richtlijn (EU) 2016/2258 is het regelen van toegang tot antiwitwasinlichtingen voor belastingautoriteiten ter uitvoering van Richtlijn 2011/16/EU. Hiervoor is aan Richtlijn 2011/16/EU één bepaling toegevoegd. De bepaling is toegevoegd aan het algemene artikel, geheten «specifieke verplichtingen», in Richtlijn 2011/16/EU. Dat artikel schrijft EU-lidstaten onder meer voor de goede werking van de regelingen voor administratieve samenwerking te garanderen en rechtstreekse samen-

¹⁵ Opgenomen in artikel 13 van Richtlijn (EU) 2015/849.

¹⁶ Opgenomen in artikel 40 van Richtlijn (EU) 2015/849.

¹⁷ Opgenomen in de artikelen 30 en 31 van Richtlijn (EU) 2015/849.

¹⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

werking met de belastingautoriteiten van de andere EU-lidstaten tot stand te brengen. De bepaling geldt aldus ten aanzien van alle vormen van bijstandsverlening.¹⁹

3. Implementatie in nationale wetgeving

Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel wordt de betreffende bepaling uit Richtlijn (EU) 2016/2258 geïmplementeerd in de WIB. De bepalingen in de WIB strekken tot uitvoering van regelingen van internationaal recht en van richtlijnen van de Raad van de Europese Unie op het gebied van wederzijdse bijstand bij de heffing van belastingen, waaronder Richtlijn 2011/16/EU. Dit houdt onder meer in dat op basis van de WIB aan de Belastingdienst CRS-gegevens worden verstrekt en dat de Belastingdienst die CRS-gegevens op automatische basis aan de betreffende andere EU-lidstaten verstrekt en voorts dat de Belastingdienst onder voorwaarden op verzoek of spontaan inlichtingen aan andere EU-lidstaten verstrekt. Voor deze laatste twee vormen van bijstandsverlening kan de Belastingdienst reeds een onderzoek instellen binnen de bestaande kaders in de WIB.²⁰ Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel wordt, conform de betreffende bepaling in Richtlijn (EU) 2016/2258, in de WIB een bepaling opgenomen op grond waarvan de Belastingdienst ten behoeve van de tenuitvoerlegging en handhaving van de bepalingen van de WIB en de daarop berustende bepalingen die strekken tot uitvoering van Richtlijn 2011/16/EU desgevraagd toegang verkrijgt tot de in bepaalde artikelen van Richtlijn (EU) 2015/849 bedoelde mechanismen, procedures, documenten en overige inlichtingen voor zover deze artikelen zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Toegang tot de antiwitwasinlichtingen op grond van deze voorgestelde wettelijke bepaling is in beginsel volledig, maar slechts ten behoeve van het in de bepaling geschetste doel (doelbinding). Concreet is het belang van de onderhavige bepaling met name gelegen in het feit dat de Belastingdienst (desgevraagd) toegang krijgt tot de antiwitwasinlichtingen om te kunnen controleren of de door de financiële instellingen aangeleverde CRS-gegevens correct en volledig zijn. Immers, de financiële instellingen dienen de antiwitwasinlichtingen te gebruiken om aan hun identificatie- en rapportageverplichtingen op grond van de CRS te voldoen (zie paragraaf 2.2). De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen treden met ingang van 1 januari 2018 in werking.

4. Gegevensbescherming

Dit wetsvoorstel regelt de (volledige) toegang voor de Belastingdienst tot de antiwitwasinlichtingen ten behoeve van de tenuitvoerlegging en handhaving van de wetgeving ter uitvoering van Richtlijn 2011/16/EU (zijnde de WIB en de daarop berustende bepalingen) en teneinde te waarborgen dat de administratieve samenwerking waarin zij voorziet, functioneert. Onder deze antiwitwasinlichtingen bevinden zich mogelijk ook persoonsgegevens, waaronder wordt verstaan elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. De cliëntonderzoeksmaatregelen – waartoe de Belastingdienst toegang krijgt – omvatten namelijk onder meer de identificatie van de cliënt (waaronder natuurlijke personen) en de verificatie van diens identiteit op basis van documenten, gegevens of informatie uit een betrouwbare en onafhankelijke bron, bijvoorbeeld een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart. Daarnaast moeten uiteindelijk belanghebbenden worden geïdentificeerd

¹⁹ Zie in dit verband ook het «Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten» van de Europese Commissie, Straatsburg, 5 juli 2016, COM(2016) 452 final.

²⁰ Hierbij zijn de nationale onderzoeksbevoegdheden in de AWR van overeenkomstige toepassing verklaard.

op basis van deze cliëntonderzoeksmaatregelen. Voorts krijgt de Belastingdienst ingevolge dit wetsvoorstel desgevraagd toegang tot de informatie over uiteindelijk belanghebbenden die wordt (bij)gehouden in een centraal register. Het voorgaande roept aldus de vraag op in hoeverre de met de verwerking van persoonsgegevens gepaard gaande inmenging in de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk is ten opzichte van het doel dat ermee wordt nagestreefd: zijnde, kort gezegd, de uitvoering van Richtlijn 2011/16/EU. De onderhavige bepaling vloeit rechtstreeks voort uit Richtlijn (EU) 2016/2258 en dient – evenals Richtlijn 2011/16/EU – het zwaarwegende algemeen belang van het tegengaan van (grensoverschrijdende) belastingontwijking en -ontduiking en gaat niet verder dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.²¹ De toegang tot antiwitwasinlichtingen houdt rechtstreeks verband met de verplichtingen van de EU-lidstaten ter uitvoering van Richtlijn 2011/16/EU. Met de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen waar Richtlijn 2011/16/EU in voorziet, wordt onder meer beoogd een correcte vaststelling van de belastingschuld in grensoverschrijdende gevallen te bevorderen en belastingontwijking en -ontduiking tegen te gaan. Door de volledige toegang tot de in bepaalde artikelen van Richtlijn (EU) 2015/849 bedoelde mechanismen, procedures, documenten en overige inlichtingen kan de Belastingdienst toezien op de correcte toepassing van Richtlijn 2011/16/EU en op het functioneren van alle vormen van administratieve samenwerking waarin Richtlijn 2011/16/EU voorziet, om zodoende belastingontwijking en -ontduiking doeltreffender te bestrijden. Volledige toegang tot de antiwitwasinlichtingen is noodzakelijk om te kunnen controleren of de door de financiële instellingen aangeleverde CRS-gegevens correct en volledig zijn. Alleen als de Belastingdienst volledige toegang krijgt tot de antiwitwasinlichtingen, kan hij adequaat controleren of de verstrekte CRS-gegevens juist zijn en daarnaast of bepaalde gegevens ten onrechte niet zijn verstrekt. Het woord «toegang» in deze zin moet ruim worden uitgelegd. Het omvat zowel het inzien van de antiwitwasinlichtingen als het gebruiken daarvan en kan aldus leiden tot het verzamelen en anderszins verwerken van persoonsgegevens, maar dan alleen voor zover dat nodig is «met het oog op de tenuitvoerlegging en handhaving van de wetgeving van de EU-lidstaten ter uitvoering van Richtlijn 2011/16/EU en teneinde te waarborgen dat de administratieve samenwerking waarin zij voorziet, functioneert». Verwerking van de eerdergenoemde persoonsgegevens mag in beginsel dus enkel plaatsvinden binnen dat doel. Het voorgaande betekent dan ook dat persoonsgegevens die niet relevant zijn in beginsel niet verder worden verwerkt dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij aanvankelijk toegankelijk zijn gemaakt, waarmee de minimale gegevensverwerking wordt gewaarborgd. Niet-relevante informatie wordt vervolgens buiten beschouwing gelaten. Als de Belastingdienst de antiwitwasinlichtingen wil gebruiken in het kader van bijstandsverlening aan een andere EU-lidstaat op verzoek of spontaan, moeten de huidige bepalingen in de WIB in acht worden genomen. Een van de voorwaarden om op verzoek of spontaan inlichtingen aan een andere EU-lidstaat te kunnen verstrekken, is dat die inlichtingen naar verwachting van belang zijn voor de belastingheffing van die andere EU-lidstaat. Doel van dat criterium is te voorzien in een zo ruim mogelijke uitwisseling van

²¹ In de memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Common Reporting Standard is in paragraaf 5 uitgebreid ingegaan op de gegevensbescherming. Het wetsvoorstel Wet uitvoering Common Reporting Standard en de daarbij horende memorie van toelichting, alsmede de voor dat wetsvoorstel uitgevoerde Privacy Impact Assessment (PIA), zijn destijds aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), zijnde de Autoriteit Persoonsgegevens, voorgelegd. Het CBP heeft het wetsvoorstel toen als volgt beoordeeld: «Bij bestudering van het wetsvoorstel tot wijziging van de WIB en de concept toelichting is niet gebleken dat met het wetsvoorstel de Wbp niet wordt nageleefd. Het wetsvoorstel geeft dan ook geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.» Zie hiervoor ook paragraaf 5.5 van de hiervoor bedoelde memorie van toelichting.

inlichtingen op belastinggebied en tegelijkertijd te verduidelijken dat EU-lidstaten niet vrijelijk zogenoemde fishing expeditions kunnen verrichten en om inlichtingen verzoeken die waarschijnlijk niet relevant zijn voor de belastingheffing van de betreffende EU-lidstaat. Met fishing expeditions worden situaties bedoeld waarin het verband tussen de gevraagde informatie en een (of meer) concrete belastingplichtige(n) onvoldoende aannemelijk gemaakt kan worden. Tot slot is ingevolge dit wetsvoorstel de algemene verplichting tot geheimhouding die geldt voor de Belastingdienst van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de antiwitwasinlichtingen. Waar sprake is van de verwerking van persoonsgegevens is voorts de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing. De Wbp bevat voorwaarden voor de verwerking van persoonsgegevens en waarborgen voor degene wiens persoonsgegevens worden verwerkt. In dit verband wordt tot slot opgemerkt dat met ingang van 25 mei 2018 Verordening (EU) 2016/679²² (Algemene verordening gegevensbescherming) van toepassing wordt op de onderhavige bepaling voor zover die leidt tot verwerking van persoonsgegevens. De betreffende persoonsgegevens worden tevens conform Verordening (EU) 2016/679 voor een welbepaald, gerechtvaardigd doel verwerkt, zijn toereikend, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor het geschetste doel. Met de voorgestelde bepaling in de WIB is de verwerking rechtmatig, behoorlijk en zorgvuldig. Mochten er, in een concreet geval, niet-relevante persoonsgegevens in de documentatie zitten waartoe de toegang is verleend, dan zullen deze ook niet verder worden verwerkt dan noodzakelijk is (wat betekent dat de aanvankelijke toegang in dat concrete geval noodzakelijk was, maar het verder gebruiken niet), waarmee de minimale gegevensverwerking wordt gewaarborgd.

5. Uitvoeringskosten, budgettaire effecten en regeldruk

Uitvoeringskosten en budgettaire effecten

De Belastingdienst acht het onderhavige wetsvoorstel uitvoerbaar. Voorts wordt het met het onderhavige wetsvoorstel samenhangende risico op procesverstoringen als klein beoordeeld. De uitvoeringskosten hebben allereerst betrekking op extra personele inzet. Naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel wordt het toezicht door de Belastingdienst ten aanzien van de CRS-gegevens geïntensiveerd. Daarnaast vraagt de toegang tot de informatie over uiteindelijk belanghebbenden, (bij)gehouden in een centraal register, extra investeringen. Het centraal register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden is nog in ontwikkeling, zodat de ontsluiting van die informatie voor gebruik door de Belastingdienst pas op een later moment in detail kan worden uitgewerkt. De met de hiervoor bedoelde ontsluiting van de informatie samenhangende kosten zijn op basis van de nu beschikbare gegevens ingeschat. De implementatie leidt (naar schatting) tot structurele uitvoeringskosten van € 330.000, die zien op de noodzakelijke extra personele inzet als gevolg van de intensivering van het toezicht, en tot incidentele uitvoeringskosten van € 360.000, voor ontsluiting van de informatie over uiteindelijk belanghebbenden, (bij)gehouden in een centraal register.

De uitvoeringskosten zullen worden gedekt binnen begroting IX.

Aan dit wetsvoorstel zijn geen budgettaire effecten verbonden.

²² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

Regeldruk

De voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel leiden tot een lichte, zij het verwaarloosbare toename van de regeldruk voor de betrokken instellingen. Hierbij is van belang dat het enkel gaat om het toegang geven tot antiwitwasinlichtingen in een voorkomend geval en niet om aanvullende bepalingen voor verzamelen en bewerken van relevante inlichtingen.

6. Transponeringstabel

Richtlijn (EU) 2016/2258 van de Raad van 6 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten (PbEU 2016, L 342/1)	Implementatie	Toelichting
Artikel 1	Geïmplementeerd met de artikelen 2, 10g, 11 en 28 van de WIB.	Artikel 1 van Richtlijn (EU) 2016/2258 voegt lid 1 bis toe aan artikel 22 van Richtlijn 2011/16/EU. Deze bepaling is geïmplementeerd met de artikelen 2, 10g, 11 en 28 van de WIB.
Artikel 2	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.	Betreft een opdracht tot feitelijk handelen aan de EU-lidstaten.
Artikel 3	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.	Betreft de inwerkingtreding van Richtlijn (EU) 2016/2258.
Artikel 4	De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.	Betreft de mededeling dat Richtlijn (EU) 2016/2258 is gericht tot de EU-lidstaten.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdeel A (artikel 2 van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen)

Voorgesteld wordt om aan de definities van artikel 2, eerste lid, van de WIB een definitie van Richtlijn (EU) 2015/849 toe te voegen, aangezien naar deze richtlijn wordt verwezen in het voorgestelde artikel 10g van de WIB. In het huidige artikel 2, tweede lid, van de WIB staat dat wijzigingen van Richtlijn 2011/16/EU voor de toepassing van de WIB gaan gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven. Aan deze bepaling wordt een verwijzing naar Richtlijn (EU) 2015/849 toegevoegd, zodat ook mogelijke (latere) wijzigingen van Richtlijn (EU) 2015/849 voor de toepassing van de WIB gaan gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven.

Artikel 1, onderdeel B (afdeling 4aa van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen)

De bepaling in richtlijn (EU) 2016/2258 die moet worden geïmplementeerd luidt: «Met het oog op de tenuitvoerlegging en handhaving van de wetgeving van de lidstaten ter uitvoering van deze richtlijn en teneinde te waarborgen dat de administratieve samenwerking waarin zij voorziet, functioneert, stellen de lidstaten bij wet vast dat belastingautoriteiten toegang hebben tot de in de artikelen 13, 30, 31 en 40 van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad bedoelde mecha-

nismen, procedures, documenten en inlichtingen.» Met het oog op een zo eenduidig mogelijke implementatie, wordt voorgesteld om een afdeling 4aa, bestaande uit een artikel 10g, in te voegen na artikel 10f van de WIB. Genoemd artikel 10g schrijft voor dat de Minister van Financiën desgevraagd binnen een door hem te stellen termijn en op een door hem te bepalen wijze toegang verkrijgt tot de mechanismen, procedures, documenten en overige inlichtingen, bedoeld in de artikelen 13, 30, 31 en 40 van Richtlijn (EU) 2015/849, voor zover deze zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De hiervoor genoemde bevoegdheid van de Minister van Financiën zal worden gemandateerd aan de Belastingdienst.

Bij de keuze voor de wijze waarop de toegang dient te worden verleend, wordt vanzelfsprekend de redelijkheid in acht genomen en gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voor de onderhavige bepaling zijn met name de artikelen 2a, 6c en 10a tot en met 10f van de WIB (betreffende de CRS) van belang. Daarnaast is het op genoemd artikel 10a gebaseerde Uitvoeringsbesluit identificatie- en rapportagevoorschriften Common Reporting Standard relevant. Het voorgestelde artikel 10g van de WIB voorziet immers in de toegang tot de antiwitwasinlichtingen, met name ter controle van de CRS-gegevens. Voor de artikelen 5 (inlichtingenverstrekking op verzoek), 6 (automatische inlichtingenverstrekking in door de Minister van Financiën met een andere bevoegde autoriteit overeengekomen gevallen) en 7 (spontaan verstrekken van inlichtingen) van de WIB gelden immers al de (nationale) onderzoeksbevoegdheden op grond van artikel 8, eerste en derde lid, van de WIB.

De artikelen 13, 30, 31 en 40 van Richtlijn (EU) 2015/849 – waar het voorgestelde artikel 10g van de WIB naar verwijst – worden, voor zover relevant, in beginsel geïmplementeerd in de Wwft of de Handelsregisterwet 2007. De artikelen 13 en 40 van Richtlijn (EU) 2015/849 zien op cliëntenonderzoeksmaatregelen door zogenoemde meldingsplichtige entiteiten en op het bewaren van bewijsstukken in dit verband. Meldingsplichtige entiteiten dienen ingevolge Richtlijn (EU) 2015/849 onderzoek te verrichten naar cliënten en de achtergrond en het doel van een beoogde zakelijke relatie²³ of transactie. Met deze maatregelen moeten meldingsplichtige entiteiten voorkomen dat hun dienstverlening wordt misbruikt voor het witwassen van geld of voor het financieren van terrorisme en moeten zij transacties herkennen die in dat opzicht als ongebruikelijk moeten worden aangemerkt. Meldingsplichtige entiteiten zijn volgens Richtlijn (EU) 2015/849, kort gezegd, kredietinstellingen (banken), financiële instellingen (andere financiële ondernemingen) en bepaalde natuurlijke personen of rechtspersonen handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten. In beginsel omvatten de cliëntenonderzoeksmaatregelen samengevat:

- a. de identificatie van de cliënt en de verificatie van zijn identiteit op basis van documenten, gegevens of informatie uit een betrouwbare en onafhankelijke bron;
- b. de identificatie van de uiteindelijk belanghebbende en het nemen van redelijke maatregelen om de identiteit van die persoon te verifiëren en wanneer het rechtspersonen, trusts, vennootschappen, stichtingen en soortgelijke juridische constructies betreft, het nemen van redelijke maatregelen om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt;
- c. het beoordelen en inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie;

²³ Een zakelijke relatie is een zakelijke, professionele of commerciële relatie die verband houdt met de professionele activiteiten van een meldingsplichtige entiteit en waarvan op het tijdstip dat het contact wordt gelegd, wordt aangenomen dat zij enige tijd zal duren.

- d. het doorlopend monitoren van de zakelijke relatie, met inbegrip van een nauwlettende controle van de tijdens de gehele duur van deze relatie verrichte transacties, indien noodzakelijk met inbegrip van de oorsprong van de geldmiddelen, en het actueel houden van de documenten, gegevens of informatie, in het bezit van de meldingsplichtige entiteit.

Met het oog op het voorkomen, opsporen of onderzoeken van mogelijke gevallen van witwassen of terrorismefinanciering wordt, kort gezegd, van meldingsplichtige entiteiten verlangd dat zij een afschrift van de documenten en inlichtingen die nodig zijn voor het naleven van de cliëntenonderzoeksvoorschriften en de bewijsstukken en registratiegegevens van transacties die nodig zijn voor het identificeren van een transactie gedurende een termijn van vijf jaar vanaf het einde van de zakelijke relatie met hun cliënt of vanaf de datum van een incidentele transactie bewaren.

De artikelen 30 en 31 Richtlijn (EU) 2015/849 zien op de verplichting voor het houden van informatie over uiteindelijk belanghebbenden in een centraal register (dit kan zijn een handelsregister, een vennootschapsregister of een ander openbaar register).²⁴ Hiertoe dient toereikende, accurate en actuele informatie over wie de uiteindelijk belanghebbenden zijn te worden ingewonnen en bijgehouden, waaronder detailgegevens over de door de uiteindelijk belanghebbenden gehouden economische belangen.²⁵ De definitie van uiteindelijk belanghebbenden in artikel 3, zesde lid, in Richtlijn (EU) 2015/849 bestaat, samengevat, uit een algemeen deel en drie onderdelen waarin een uitwerking wordt gegeven van wat ten minste onder dat begrip zou moeten worden verstaan. Het algemene deel van de definitie omschrijft een uiteindelijk belanghebbende als «elke natuurlijke persoon (of personen) die de uiteindelijke eigenaar is (onderscheidenlijk zijn) van of zeggenschap heeft (onderscheidenlijk hebben) over de cliënt; of de natuurlijke persoon (personen) voor wiens (onderscheidenlijk wier) rekening een transactie of activiteit wordt verricht». Vervolgens zijn drie onderdelen opgenomen waarin een uitwerking wordt gegeven van wat ten minste zou moeten worden verstaan onder een uiteindelijk belanghebbende voor vennootschapsrechtelijke entiteiten, trusts en juridische entiteiten als stichtingen en juridische constructies die vergelijkbaar zijn met trusts. Het betreft hier een niet-limitatieve opsomming van wie in die gevallen kwalificeert als uiteindelijk belanghebbende.

Artikel I, onderdeel C (artikel 11 van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen)

Artikel 22 van Richtlijn 2011/16/EU verplicht de EU-lidstaten om alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de goede werking van de administratieve samenwerking waar Richtlijn 2011/16/EU in voorziet te garanderen. Op het niet-nakomen van de verplichting om gegevens te verstrekken ten behoeve van de internationale gegevensuitwisseling (waaronder CRS-inlichtingen) staat reeds een bestuursrechtelijke sanctie op grond van artikel 11, eerste lid, van de WIB. Voorgesteld wordt deze

²⁴ Hierbij zijn twee regimes voor het registreren van informatie over uiteindelijk belanghebbenden van toepassing: een regime met betrekking tot de uiteindelijk belanghebbenden van binnen het grondgebied van een EU-lidstaat opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten (dit betreft artikel 30 van Richtlijn (EU) 2015/849) en een regime met betrekking tot de uiteindelijk belanghebbenden van zogenoemde express trusts en van juridische constructies vergelijkbaar met trusts (dit betreft artikel 31 van Richtlijn (EU) 2015/849).

²⁵ Zie Richtlijn (EU) 2015/849 voor een verdere toelichting omtrent de definitie van uiteindelijk belanghebbenden en de informatie die moet worden (bij)gehouden.

bepaling, mede gelet op genoemd artikel 22, uit te breiden ten aanzien van de verplichting, bedoeld in het voorgestelde artikel 10g van de WIB. Dit houdt in dat indien het aan opzet of grove schuld van degene die toegang tot de antiwitwasinlichtingen moet verlenen (in de praktijk zal dit een meldingsplichtige entiteit zijn; voor de onderhavige bepaling veelal een financiële instelling die verplicht is tot rapportage op grond van de CRS) is te wijten dat die toegang niet, niet tijdig, niet volledig of niet juist is of wordt nagekomen, dit een vergrijp vormt ter zake waarvan de Belastingdienst een bestuurlijke boete van ten hoogste het bedrag van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, kan opleggen (thans ten hoogste € 20.500).

Ten aanzien van de verplichting, bedoeld in genoemd artikel 10g, geldt dat deze ontstaat op het moment dat de Belastingdienst om toegang tot de antiwitwasinlichtingen heeft gevraagd. Met het niet-nakomen van die verplichting wordt in eerste instantie bedoeld dat de Belastingdienst de gevraagde toegang tot de antiwitwasinlichtingen niet verkrijgt. Voorts dient de gevraagde toegang binnen een door de Belastingdienst te stellen termijn te worden verleend. Indien dit niet gebeurt, is de verplichting niet tijdig nagekomen. De toegang dient voorts te worden verleend op een door de Belastingdienst te bepalen wijze. Hierbij wordt rekening gehouden met de redelijke belangen van degene aan wie de toegang wordt gevraagd en mag vanzelfsprekend niet worden gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Met het niet volledig of niet juist nakomen van de verplichting wordt ten aanzien van genoemd artikel 10g bedoeld dat er slechts gedeeltelijke toegang tot de antiwitwasinlichtingen wordt verleend, of dat de toegang niet op de juiste wijze wordt verleend. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat het niet volledig of niet juist nakomen van vorenbedoelde verplichting niet betrekking heeft op de volledigheid of juistheid van de antiwitwasinlichtingen. Met dit laatste wordt bedoeld dat de Belastingdienst niet op grond van (het voorgestelde artikel 10g van) de WIB controleert of de mechanismen, procedures, documenten en overige inlichtingen, bedoeld in de artikelen 13, 30, 31 en 40 van Richtlijn (EU) 2015/849, voor zover deze artikelen zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving, volledig en juist zijn. Het betekent wel dat de toegang die met toepassing van genoemd artikel 10g kan worden gevraagd, verplicht tot het verlenen van die toegang, zonder hierbij de antiwitwasinlichtingen waartoe de toegang wordt gevraagd te manipuleren, onvolledig weer te geven, aan te passen enzovoort.

Ten aanzien van een bestuurlijke boete die op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 11, eerste lid, van de WIB wordt opgelegd, is artikel 11, tweede en derde lid, van de WIB eveneens van toepassing. Dat betekent dat ook voor die bestuurlijke boete geldt dat, in afwijking in zoverre van artikel 5:45 van de Algemene wet bestuursrecht, de bevoegdheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete vervalft vijf jaren na het einde van het kalenderjaar waarin de verplichting is ontstaan. Met de voorgestelde wijziging van artikel 11, vierde lid, van de WIB wordt hoofdstuk IX van de AWR van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat indien sprake is van een strafrechtelijke overtreding de betrokkene wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (thans ten hoogste € 8.200). Gebeurt het niet-nakomen opzettelijk, dan is sprake van een misdrijf, waarop naast een geldboete van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren staat.

Artikel I, onderdeel D (artikel 28 van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen)

Op grond van het huidige artikel 28 van de WIB is de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 67 van de AWR, van overeenkomstige toepassing op de inlichtingen die de Belastingdienst uit het buitenland ontvangt, alsmede op de inlichtingen die de Belastingdienst op grond van de artikelen 8, 10b en 10c van de WIB ontvangt. Met de voorgestelde wijziging wordt deze geheimhoudingsplicht eveneens van overeenkomstige toepassing verklaard op de inlichtingen die zijn verkregen op grond van het voorgestelde artikel 10g van de WIB. In dit verband wordt opgemerkt dat onder deze inlichtingen wordt verstaan de mechanismen, procedures, documenten en (overige) inlichtingen, bedoeld in de artikelen 13, 30, 31 en 40 van Richtlijn (EU) 2015/849, voor zover deze artikelen zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving (antiwitwasinlichtingen).

Artikel II (inwerkingtreding)

In artikel II wordt geregeld dat deze wet – conform de verplichting in Richtlijn (EU) 2016/2258 – in werking treedt met ingang van 1 januari 2018.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes