

Vergaderjaar 2017–2018

34 750

EU-voorstel: Richtlijn uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied over grensoverschrijdende constructies COM(2017)335

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 oktober 2017

De leden van de vaste commissie voor Financiën¹ hebben kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie van 21 juni 2017, voor een richtlijn inzake automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot te rapporteren grensoverschrijdende constructies (COM(2017)335)², alsmede van het op 1 september 2017 ontvangen BNC-fiche hierover.³ Naar aanleiding hiervan is op 21 september 2017 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Financiën.

De Staatssecretaris heeft op 13 oktober 2017 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD), Backer (D66), Ester (CU), De Grave (VVD) (voorzitter), Hoekstra (CDA) (vice-voorzitter), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Van Beek (PVV), Van Apeldoorn (SP), N.J.J. van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Prast (D66), Van Rij (CDA), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), Overbeek (SP)

² Het COM-document is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

³ Zie dossier E170024 op www.europapoort.nl.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Staatssecretaris van Financiën

Den Haag, 21 september 2017

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie van 21 juni 2017, voor een richtlijn inzake automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot te rapporteren grensoverschrijdende constructies (COM(2017)335), alsmede van het op 1 september 2017 ontvangen BNC-fiche hierover.⁴ Het genoemde voorstel van de Europese Commissie en het bijbehorende BNC-fiche hebben de fracties van de **VVD**, het **CDA** en de **PvdA** aanleiding gegeven tot het stellen van enkele vragen en het plaatsen van enkele opmerkingen.

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

De leden van de VVD-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het richtlijn voorstel van de Commissie⁵ voor een wettelijke spontane informatieplicht voor de private sector (fiscale intermediairs en, als terugvaloptie, ondernemers en particulieren) bij grensoverschrijdende belastingplanning. Deze leden hebben geconstateerd dat ook de regering in haar fiche «Richtlijn mandatory disclosure voor financiële tussenpersonen» van 1 september 2017⁶ vraagtekens zet bij dit richtlijnvoorstel. Daarbij constateren de leden van de VVD-fractie dat de regering in het fiche evenwel niet ingaat op principiële aspecten van het precedent van het creëren van een spontane informatieplicht voor de private sector bij grensoverschrijdende belastingplanning. De ontwerprichtlijn geeft de leden van de VVD-fractie aanleiding tot het stellen van de volgende vragen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij tegen belastingontduiking en belastingfraude zijn. De grenzen van grensoverschrijdende belastingplanning worden naar het oordeel van deze leden bepaald door de wet, de uitkomsten van fiscale procedures tegen agressieve belastingbesparende constructies over de grens, en nieuwe belastingwetgeving die is gericht tegen agressieve internationale belastingplanning. De Hoge Raad bevestigt immers in zijn constante jurisprudentie dat de belastingplichtige ondernemer en particulier binnen de kaders van de wet zijn/haar belastingpositie naar eigen inzichten mag vormgeven en optimaliseren. Vanuit die liberale gedachte menen de leden van de VVD-fractie dat de vrijheid van belastingoptimalisatie door ondernemer en burger een wezenskenmerk is van de Nederlandse democratie en moet blijven bestaan.

De door de ontwerprichtlijn voorgestelde spontane informatieplicht voor de private sector bij grensoverschrijdende belastingplanning roept bij deze leden de vraag op of de wetgever de grenzen van belastingwetgeving heeft bereikt. Is de grens aan actieve informatievergaring door de Belastingdienst bereikt voor wat betreft grensoverschrijdende belastingplanning? Hoe kan de belastingplichtige in alle objectiviteit beoordelen of zijn grensoverschrijdende belastingplanning toelaatbaar is als de Belastingdienst, toch een objectief overheidsapparaat, daartoe niet in staat blijkt te zijn? De aan het woord zijnde leden vragen de regering

⁴ Zie dossier E170024 op www.europapoort.nl.

⁵ COM(2017)335, zie dossier E170024 op www.europapoort.nl.

⁶ Kamerstukken II, 22 112, nr. 2383, zie dossier E170024 op www.europapoort.nl.

uitvoerig te reflecteren op de grenzen van toelaatbare belastingplanning, ook internationaal, op basis van de Grondwet en de positie van de Hoge Raad. Staat de regering toe dat de principes voor de belastingheffing in Nederland door buitenlandse gremia zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de EU worden bepaald? Wil de regering daarbij ingaan op principiële aspecten van het precedent van het creëren van een spontane informatieplicht voor de private sector bij grensoverschrijdende belastingplanning?

Vanaf 2004 werd in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk al een wettelijke informatieplicht voor de private sector over belastingbesparende constructies ingevoerd. Is de regering bekend met het succes van deze Amerikaanse en Britse wetgeving? Is de regering bereid bij de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk navraag te doen over verkregen inzichten voor de bestrijding van grensoverschrijdende belastingplanning? Is het feitelijk juist dat de ervaring van het Verenigd Koninkrijk is dat jaarlijks minder internationale belastingconstructies worden aangemeld bij de *HM Revenue & Customs* dan eerder jaarlijks bekend werden? Verwacht de regering dat jaarlijks meer of minder schriftelijke adviezen over internationale belastingplanning ten behoeve van particulieren en ondernemingen zullen worden uitgebracht? Zullen belastingplichtigen naar de verwachting van de regering mogelijk niet langer schriftelijke adviezen willen ontvangen maar «ondergronds gaan»?

De leden van de VVD-fractie zijn er niet van overtuigd dat de opbrengsten de kosten van de voorgestelde verplichte informatieverstrekking van grensoverschrijdende fiscale planning zullen goedmaken. Zij wensen daarom uitvoerig te worden geïnformeerd of de opbrengst die met deze internationale gegevensuitwisseling zal worden gerealiseerd de samenhangende perceptiekosten zal compenseren. Daarom heeft zij voorshands de volgende vragen geformuleerd. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om op basis van de wezenskenmerken («*hallmarks*»), zoals opgenomen in Bijlage IV bij de ontwerp-richtlijn, een inschatting te maken van het aantal *reenseignements* dat Nederland op basis van deze richtlijn jaarlijks in totaal zal hebben te verstrekken aan de aangekondigde Centrale Database van de EU. Deze leden constateren met de regering dat de *hallmarks* nogal breed en globaal zijn geformuleerd. Kan de regering de grenzen van de *hallmarks* stellig en zonder voorbehoud definiëren? Welke criteria kunnen de fiscale intermediairs en hun cliënten concreet toepassen om te beoordelen of zij aan de wettelijke informatieplicht moeten voldoen? Valt, bijvoorbeeld, een advies van een fiscale intermediair aan een kaasboer in Nederland over de juridische structuur voor de levering van zijn Hollandse kaas aan Belgische klanten, onder de spontane informatieplicht voor de private sector? Is een belastingbesparing van 5.000 euro onder een grensoverschrijdende structuur al voldoende reden voor de spontane informatieplicht voor de private sector? Kunnen ter zake van de spontane fiscale informatieplicht alsnog *de-minimis* regels worden vastgesteld en zo ja, welke? Deze leden vragen tevens hoeveel *reenseignements* de regering jaarlijks verwacht te ontvangen uit de andere EU-lidstaten vanuit de Centrale Database van de EU. En welke normen van reciprociteit worden daarbij in acht genomen? Zullen de belastingconsequenties voor individuele belastingplichtigen materieel terugwerkende kracht hebben of vanaf 2019 toepassing vinden?

Het BNC-fiche gaat op vlieghoogte in op de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten. Welke kosteneffectieve procedures stelt de regering zich voor concreet in te richten voor de verzending naar de bevoegde inspecteur in het buitenland en voor in Nederland ontvangen fiscale informatie over een bepaalde belastingplichtige? Op welke wijze zal de ontvangen informatie worden beoordeeld, bijvoorbeeld door een

verplichte dossiernotitie door de belastinginspecteur? Hoeveel fte's zullen met de uitvoering van deze wetgeving gemoeid zijn? Wat zijn naar verwachting de totale jaarlijkse kosten die met de verwerking van de verwachte informatiestroom, zowel uitgaand als inkomend, voor de Belastingdienst zullen ontstaan? De leden van de VVD-fractie hebben er overigens begrip voor als een inschatting voor de regering op dit tijdstip niet eenvoudig is te maken. Voor het geval de concept EU-richtlijn wordt aanvaard en wordt omgezet in nationale wetgeving verzoeken deze leden de regering om de Eerste Kamer jaarlijks te informeren over de in het voorafgaande jaar daadwerkelijk gemaakte uitvoeringskosten en het systeem waarop deze kostentoerekening zal worden gemaakt, derhalve over de kosten voor Nederland van deze fiscale gegevensuitwisseling vanaf 2019. Zij verzoeken de regering daarmee om vanaf de start van de informatie-uitwisseling vanaf 2019 alle te maken kosten te gaan bijhouden. Zo zal een kosten-batenanalyse over de werking en het nut van de richtlijn mogelijk moeten worden gemaakt. De leden van de VVD-fractie betwijfelen – net als de regering – of de ontwerprichtlijn eigenlijk wel proportioneel is.

Artikel 23aa van het richtlijnvoorstel bepaalt dat de Commissie de exclusieve bevoegdheid krijgt om de *hallmarks* (wezenskenmerken van grensoverschrijdende agressieve belastingplanning) in Annex 4 naar eigen inzichten te wijzigen en/of aan te vullen. De leden van de VVD-fractie vragen zich principieel af of deze bevoegdheidsoverdracht door Nederland aan de EU wenselijk is. Wil de regering gelet op haar reactie in het BNC-fiche op dit onderdeel zich uitdrukkelijk uitspreken of zij óf voor óf tegen dit voorstel tot de uitholling van haar autonomie op belastinggebied zal stemmen. Op welke wijze waarborgt de regering de constante fiscale jurisprudentie van de Hoge Raad over de vrijheid van belastingplichtige om binnen de kaders van de Nederlandse wet zijn/haar eigen belastingpositie naar eigen inzichten vorm te geven en te optimaliseren?

De leden van de VVD-fractie behouden zich het recht voor om aanvullende vragen te stellen als meer duidelijkheid bestaat over de invulling door de regering van haar voornemen om de reikwijdte van het wettelijke fiscale verschoningsrecht voor advocaten en notarissen in te perken.

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

De leden van de CDA-fractie zijn kritisch over het voorstel voor deze richtlijn; niet ten aanzien van de beoogde transparantie, maar wel ten opzichte van de proportionaliteit ervan.

Dit voorstel zal volgens de leden van de CDA-fractie leiden tot een veel te grote administratieve lastendruk voor ondernemingen. Ook zal het voorstel leiden tot een ongerichte en onhanteerbare informatiestroom aan de Belastingdienst. Een dienst die toch al aan de grenzen van zijn capaciteit zit, zo niet daar al overheen is.

In algemene zin onderschrijven de leden van de CDA-fractie dan ook de lijn die door de regering is ontwikkeld in het BNC-fiche⁷. Hierin formuleert de regering op evenwichtige wijze de bezwaren die, vanuit de Nederlandse optiek, kleven aan de voorgestelde richtlijn.

De leden van de CDA-fractie zouden er voorstander van zijn indien de Europese Commissie haar voorstel niet verder zou laten gaan dan op dit onderwerp is geformuleerd in het Base erosion and profit shifting

⁷ Zie dossier E170024 op www.europapoort.nl.

(BEPS)-rapport⁸ van de OESO. Het ontgaat de leden van de CDA-fractie waarom de Europese Commissie ten aanzien van dit onderwerp verder zou moeten gaan dan de OESO.

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

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot een richtlijn op Europees niveau. Het voorstel lijkt goed aan te sluiten bij de conclusies van de parlementaire ondervragingscommissie Fiscale constructies in de Tweede Kamer⁹, aangezien iedere constructie met een grensoverschrijdend element en een «hallmark» (wezenskenmerk) gemeld zal moeten worden en de risico's op belastingontduiking en -ontwijking hierdoor dus ingeperkt zullen worden.

Echter, zo merken de aan het woord zijnde leden op, de ondervragingscommissie constateert ook dat de voor trustkantoren geldende regelgeving onvoldoende wordt nageleefd.¹⁰ Dit roept bij deze leden de vraag op in hoeverre de Europese richtlijn, die omgezet moet worden in nationale wetgeving, dan beter nageleefd zal worden. Graag ontvangen zij een appreciatie van de regering.

Het is zaak te zorgen dat alle intermediairs de bestaande en nieuwe wetgeving naleven, zo menen de leden van de PvdA-fractie. Ondanks inmiddels jarenlang toezicht van De Nederlandsche Bank (DNB) houden trustkantoren zich onvoldoende aan de wet, constateert de ondervragingscommissie Fiscale constructies in de Tweede Kamer. Dit vraagt om maatregelen, aldus de leden van de fractie van de PvdA. Een nieuwe richtlijn op Europees niveau lijkt goed aan te sluiten bij het geconstateerde probleem, maar dit helpt alleen als deze nageleefd wordt. Is de regering dit met deze leden eens? Zo ja, hoe is de regering voornemens de handhaving te organiseren?

De leden van de fractie van de PvdA vragen graag bijzondere aandacht voor de rol van accountantskantoren in het tegengaan van grensoverschrijdende fiscale planningsconstructies. Hoe ziet de regering deze rol in relatie tot de controle- en adviestakken van accountantskantoren?

De parlementaire ondervragingscommissie Fiscale constructies in de Tweede Kamer constateert dat de partijen die bij het opzetten van fiscale constructies zijn betrokken, beschikken over verschillende interne en externe toezichthouders of belangenverenigingen¹¹. Meent de regering dat het toezicht aangaande het voorliggende voorstel speciale aandacht behoeft? Wat mogen de aan het woord zijnde leden op dit terrein van de regering verwachten?

De leden van de PvdA-fractie steunen het voorstel tot uitwisselen van informatie via een centraal gegevensbestand. Daarbij vernemen zij graag van de regering hoe deze voornemens is het gebruik van deze informatie vervolgens te faciliteren.

Meer in het algemeen vernemen de leden van de fractie van de PvdA graag van de regering welke rol zij voor zichzelf ziet weggelegd in het tegengaan van belastingontwijking en -ontduiking.

⁸ OESO, «Mandatory disclosure rules, Action 12», *2015 Final Report* (5 oktober 2015), zie: <http://www.oecd.org/tax/mandatory-disclosure-rules-action-12-2015-final-report-9789264241442-en.htm>

⁹ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 566, nr. 3.

¹⁰ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 566, nr. 3, p. 14.

¹¹ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 566, nr. 3, p. 19.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien de beantwoording van hun vragen met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
F.H.G. de Grave

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2017

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van PvdA, CDA en VVD van 21 september naar aanleiding van het voorstel voor een richtlijn inzake automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot te rapporteren grensoverschrijdende constructies. Onderstaand vindt u de antwoorden daarop mede namens de Minister van Financiën. Ik houd bij deze beantwoording zoveel mogelijk de volgorde van de vragen en opmerkingen aan.

De leden van de fractie van de VVD geven aan de vrijheid van belastingoptimalisatie een wezenskenmerk van de Nederlandse democratie te vinden dat moet blijven bestaan. Zij vragen of de wetgever ter zake van verplichte automatische uitwisseling van informatie op het gebied van belastingen ten aanzien van potentieel agressieve belastingstructuren (hierna: het voorstel) de grenzen van de belastingwetgeving heeft bereikt. Ook vragen deze leden op welke wijze het kabinet de vrijheid van belastingplichtigen borgt om de belastingpositie naar eigen inzicht vorm te geven en te optimaliseren. Ik wil benadrukken dat het voorstel niet leidt tot wijzigingen in de materiële belastingwetgeving. Het voorstel heeft als doel om de transparantie te vergroten door belastingdiensten in een vroeg stadium over informatie te laten beschikken. Hierdoor wordt de Belastingdienst in staat gesteld om die informatie over potentieel agressieve belastingstructuren te gebruiken bij het vaststellen van het bedrag aan verschuldigde belasting. Het kabinet onderschrijft het belang van transparantie ten volle en verwacht gezien de zich snel opvolgende recente wijzigingen van de administratieve bijstandsrichtlijn niet dat met het voorliggende voorstel de grenzen aan de actieve informatievergaring over grensoverschrijvende belastingstructuren zijn bereikt. Ondanks deze verwachting is het kabinet op dit moment niet op de hoogte van nieuwe initiatieven. Zoals in het BNC-fiche is aangegeven doet het kabinet een aantal suggesties om vooral die informatie uit te wisselen die nog niet bij de Belastingdienst bekend is betreffende belastingstructuren met daadwerkelijk risico op belastingontwijking.

Evenmin als de wetgever heeft de Belastingdienst de grens aan actieve informatievergaring over grensoverschrijvende belastingplanning bereikt, zo kan ik de leden van de fractie van de VVD op hun vraag daarnaar antwoorden. Zonder enige afbreuk te willen doen aan de inspanningen van de Belastingdienst voorheen, zal de informatievergaring door de Belastingdienst enorm toenemen door de automatische of spontane uitwisseling van informatie. Deze stroom van internationale informatie is pas (relatief) recent op gang gekomen en neemt de komende tijd alleen maar verder toe. Ik doel daarbij bijvoorbeeld op de uitwisseling van gegevens over rulings en de onder de country-by-country reporting op te maken landenrapporten. De uitwisseling van gegevens over rulings met landen buiten de EU vindt plaats in april 2016. Binnen de EU heeft deze uitwisseling eind september voor de eerste maal plaatsgevonden, namelijk van de gegevens van die rulings die in de eerste helft van 2017 tot stand gekomen, gewijzigd of hernieuwd zijn, en zal nog voor het einde van dit jaar uitwisseling van de gegevens van bepaalde «oude» rulings plaatsvinden. De uitwisseling van landenrapporten vindt medio 2018 voor het eerst plaats. Het is op dit moment te vroeg om te zeggen wat de resultaten van deze stromen van internationale informatie zullen zijn, maar het moge evident zijn dat de actieve informatievergaring over

grensoverschrijdende belastingplanning door de Belastingdienst eerder aan het begin dan aan het einde staat.

Anders dan de leden van de fractie van de VVD lijken te veronderstellen, wordt aan de belastingplichtige in het kader van het voorstel tot mandatory disclosure niet gevraagd te beoordelen of de internationale belastingplanning toelaatbaar is. Het enige wat van hem – of eigenlijk in eerste instantie van de tussenpersoon – wordt gevraagd is dat hij bepaalde grensoverschrijdende constructies meldt. De toelaatbaarheid van de constructie is geen criterium dat al dan niet de verplichting tot melding in het leven roept; de beoordeling van die toelaatbaarheid is aan de Belastingdienst, die daartoe overigens prima in staat is. Het doel van het voorstel tot mandatory disclosure is in zoverre enkel dat de Belastingdienst eerder kennis kan krijgen van grensoverschrijdende belastingplanning, in het bijzonder ook van de planning die in andere EU-lidstaten plaatsvindt.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de regering het toestaat dat de principes voor de belastingheffing in Nederland door buitenlandse gremia zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO) en de EU worden bepaald. De reden om mandatory disclosure in te voeren heeft te maken met het aanpakken van ongewenste belastingontwijking en het vergroten van transparantie en niet zozeer met de principes van belastingheffing. Dat laatste blijft aan de landen zelf.

Omdat de voorliggende richtlijn de reikwijdte van toelaatbare belastingplanning niet raakt, acht ik deze beantwoording niet de plaats om daarop uitvoerig te reflecteren. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over de principiële aspecten van introductie van een spontane informatieplicht bij grensoverschrijdende belastingplanning wijs ik u op de lijn van het kabinet zoals uiteengezet in het BNC-fiche daarover. Kort gezegd blijkt daaruit dat het kabinet het doel van het voorstel ten volle onderschrijft, maar vooral de reikwijdte ervan te breed acht. Dit is de reden dat hierin een aantal suggesties wordt gedaan om de reikwijdte ervan te beperken.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering bekend is met het succes van Amerikaanse en Britse wetgeving waarin een wettelijke informatieplicht voor de private sector over belastingbesparende constructies is ingevoerd en of de regering bereid is bij de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk navraag te doen over verkregen inzichten voor de bestrijding van grensoverschrijdende belastingplanning.

De OESO heeft in het kader van het Base Erosion and Profit Shifting project (hierna: BEPS) al onderzoek gedaan naar regels tot openbaarmaking van structuren teneinde vroegtijdige informatie over potentieel agressieve structuren aan belastingdiensten te verstrekken. De uitkomsten van dit onderzoek zijn gerapporteerd onder actiepunten 12 van BEPS. Het doel van actiepunten 12 was het ontwikkelen van aanbevelingen voor een systeem dat de belastingplichtige verplicht bepaalde agressieve structuren te melden bij de Belastingdienst. Met deze informatie kunnen belastingdiensten gericht BEPS tegengaan.

In het rapport worden onder de in de vraag genoemde regels van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk beschreven. Zo hebben de Verenigde Staten een transactiegerichte benadering, waarbij of de belastingplichtige of de belastingadviseur of beiden een meldingsplicht hebben, afhankelijk van de transactie. Het Verenigd Koninkrijk legt de nadruk op de melding door de belastingadviseur. Vanwege de specifieke

eigenschappen van de verschillende systemen in de diverse landen bevat het rapport best practices en geeft het rapport een handreiking over hoe een systeem van verplichte melding van structuren vorm zou kunnen krijgen.

In mei 2017 hebben de G7 Ministers van Financiën de OESO gevraagd, met dit rapport als inspiratiebron, de mogelijkheden voor mandatory disclosure regels verder te onderzoeken. Ik verwacht dat er in de komende periode in internationaal verband opnieuw kennis en ervaring zal worden gedeeld over mandatory disclosure regels. Nederland zal in dit verband actief participeren.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet verwacht dat jaarlijks meer of minder schriftelijke adviezen ten behoeve van particulieren en ondernemingen zullen worden uitgebracht. Zoals in het BNC-fiche is vermeld, verwacht de Europese Commissie dat mandatory disclosure mede een preventieve werking zal hebben op het opzetten van potentieel agressieve belastingstructuren. Deze verwachting lijkt te worden bevestigd door de Britse ervaringen met Mandatory Disclosure waar deze wetgeving al vanaf 2004 geldt. De belastingplichtigen zijn onderwijl bekend zijn geraakt met de uitwerking van deze regelgeving en zijn nu op de hoogte welke structuren moeten worden gemeld aan de belastingdienst. Naar verwachting zal het aantal adviezen dat op zo'n structuur ziet, afnemen. Voor het overige kan het kabinet zich niet aan voorspellingen wagen. Ter voorkoming van misverstanden wijs ik de leden van fractie van de VVD er wel op dat het voorstel tot mandatory disclosure zich niet beperkt tot schriftelijk uitgebrachte adviezen.

Ook anderszins verwacht ik het «ondergronds gaan» van belastingplichtigen niet, dit in antwoord op de vraag daarnaar van de leden van de fractie van de VVD, zeker niet indien de mandatory disclosure zich beperkt tot daadwerkelijk opgezette structuren zoals Nederland bepleit. In dat geval bestaat immers de aanzienlijke kans dat de Belastingdienst de structuur toch op het spoor komt, naar aanleiding van in een ander kader uitgewisselde gegevens of na eigen (binnenlands) onderzoek bijvoorbeeld naar aanleiding van de aangifte. In combinatie met de doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties die Nederland conform het voorstel tot mandatory disclosure zal zetten op het niet melden, zullen veruit de meeste belastingplichtigen naar mijn verwachting hun grensoverschrijdende belastingstructuren (laten) melden. Ik zeg veruit de meeste, omdat ik de leden van de fractie van de VVD ook kan antwoorden dat ik evenmin verwacht dat kwaadwillende belastingplichtigen en intermediairs, die zich schuldig (willen) maken aan belastingfraude, door het voorstel tot mandatory disclosure opeens bovengronds komen.

Ik begrijp de wens van de leden van de fractie van de VVD om uitvoerig geïnformeerd te worden of de opbrengst die met de uitwisseling in het kader van de mandatory disclosure zal worden gerealiseerd de samenhangende perceptiekosten zal compenseren. Helaas kan ik aan deze wens (nog) niet tegemoet komen. Zoals in het BNC-fiche is vermeld, heeft de Europese Commissie aangegeven geen betrouwbare inschatting te kunnen maken van het aantal meldingen. Ik kan de leden van de fractie van de VVD dan ook geen schatting geven van het aantal renseignements dat het voorstel zal opleveren, noch van het aantal renseignements dat de Belastingdienst aan de voorgestelde centrale database zal verstrekken noch van het aantal renseignements van andere belastingdiensten aan die database dat voor Nederland relevant kan zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet de grenzen van de wezenskenmerken, zoals uiteengezet in de annex van het voorstel,

stellig en zonder voorbehoud kan definiëren. Ook vragen deze leden welke criteria intermediairs en hun cliënten concreet toepassen of zij aan de wettelijke informatieplicht moeten voldoen. De wezenskenmerken zullen per definitie een brede reikwijdte hebben, omdat er ook mee wordt beoogd om bij de autoriteiten onbekende grensoverschrijdende belastingstructuren te omvatten. Een definitie van de wezenskenmerken zal moeten aansluiten bij de omschrijving ervan in de conceptrichtlijn om dezelfde reikwijdte te hebben. Bij de beoordeling door financiële tussenpersonen of zij vallen onder de reikwijdte van het voorstel tot mandatory disclosure zal hij een belastingstructuur moeten toetsen aan de criteria uit de conceptrichtlijn. Indien die verplichting verschuift naar zijn cliënt, dient de intermediair zijn cliënt ingevolge de conceptrichtlijn van die verplichting in kennis te stellen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of een advies van een intermediair aan een kaasboer in Nederland over de juridische structuur voor de levering van zijn kaas aan Belgische klanten onder het voorstel valt. Daarnaast vragen zij of een belastingbesparing van € 5.000 over een grensoverschrijdende belastingstructuur al leidt tot een informatieplicht en of alsnog de-minimisregels kunnen worden vastgesteld. Indien een van de hiervoor omschreven situaties grensoverschrijdend is en aan de in het voorstel genoemde wezenskenmerken voldoet, zou dat kunnen leiden tot een meldingsplicht van de financiële tussenpersoon of zijn cliënt. De hiervoor omschreven voorbeelden geven onvoldoende informatie om te beoordelen of daarvan sprake is. In ieder geval leidt een belastingbesparing van € 5.000 op zichzelf gezien niet in alle gevallen tot een meldingsplicht. Die meldingsplicht ontstaat pas wanneer de structuur grensoverschrijdend is en wordt voldaan aan de wezenskenmerken als omschreven in de annex bij het voorstel. Er is in het voorstel geen sprake van een de-minimisregel. In het BNC-fiche is een de-minimisregel ook geen suggestie van het kabinet. Een dergelijke regel zou ertoe (kunnen) leiden dat relevante grensoverschrijdende belastingstructuren alsnog niet zouden worden gemeld, om de meldingsplicht heen zou kunnen worden gestructureerd en daarnaast laat een minimumbedrag zich moeilijk vaststellen, helemaal waar het om voor de belastingautoriteiten nog onbekende belastingstructuren gaat.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke normen van reciprociteit in acht zullen worden genomen. Op basis van de richtlijn hebben alle lidstaten de verplichting om de informatie die de belastingautoriteiten in de lidstaten ontvangen via een centrale database toegankelijk te maken voor alle andere lidstaten.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de belastingconsequenties voor individuele belastingplichtigen materieel terugwerkende kracht hebben of vanaf 2019 toepassing vinden. Zoals hiervoor al is aangegeven heeft het voorstel geen materiële belastingconsequenties. Voor wat betreft de meldingsplicht stelt de Europese Commissie voor om het voorstel met ingang van 1 januari 2019 in werking te laten treden. Daarnaast zouden alle potentieel schadelijke belastingstructuren die zijn opgezet in de periode tussen de aanneming van het voorstel en 1 januari 2019, in het eerste kwartaal van 2019 moeten worden gemeld.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke kosteneffectieve procedures het kabinet zich voorstelt in te richten voor de verzending naar de bevoegde inspecteur in het buitenland en voor in Nederland te ontvangen fiscale informatie over een bepaalde belastingplichtige. Voor de uitwisseling van de op grond van mandatory disclosure verzamelde informatie voorziet het voorstel erin dat de belastingdiensten van de lidstaten, dus ook onze eigen Belastingdienst, deze informatie verzenden

naar een door de Europese Commissie beheerde centrale database. De belastingdiensten van alle lidstaten hebben vervolgens toegang tot deze database en kunnen de voor hen relevante informatie daaruit halen. Dezelfde systematiek wordt ook gevolgd bij de uitwisseling van gegevens over rulings tussen de EU-lidstaten en is naar mijn mening, mede omdat de elektronische verbindingen reeds gelegd zijn, de meest kosteneffectieve.

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke wijze de ontvangen informatie zal worden beoordeeld. Zoals ik hiervoor heb aangegeven kan het kabinet zich niet wagen aan een voorspelling van het aantal renaissance-menten dat de Belastingdienst zal ontvangen. Het is niet waarschijnlijk dat elk ontvangen renaissance-ment even relevant is voor het uit te oefenen toezicht. De Belastingdienst zal naar verwachting aan de hand van risicoselectie de waardevolle renaissance-menten selecteren en vervolgens behandelen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar het aantal FTE's dat met de uitvoering van de wetgeving ter implementatie van het voorstel gemoeid zal zijn alsmede naar de totale jaarlijkse kosten die met de verwerking van de verwachte informatiestroom voor de Belastingdienst zullen ontstaan. Dat geen betrouwbare inschatting gemaakt kan worden van het aantal meldingen dat het voorstel gaat opleveren, maakt de precieze impact van dit voorstel moeilijk te bepalen. Dit geldt zowel voor de opbrengst- als voor de kostenzijde. Daarnaast is het de huidige tekst van het voorstel tot mandatory disclosure nog niet definitief; Nederland heeft bijvoorbeeld nog enkele suggesties om het voorstel effectiever en beter uitvoerbaar te maken. Overname van deze suggesties zal ook invloed hebben op de opbrengsten en de kosten. Zoals in het BNC-fiche is aangegeven is de verwachting overigens wel dat het voorstel zal leiden tot een aanzienlijk beslag op de capaciteit in de uitvoering. Ik kan de benodigde FTE's of de totale jaarlijkse verwerkingskosten echter op dit moment niet nader kwantificeren.

Verder vermoed ik dat het ook in de toekomst niet goed mogelijk zal zijn om aan de uitvoering van het voorstel heel concreet kosten of een opbrengst toe te kennen, dit naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de VVD om de leden van de Eerste Kamer vanaf 2019 jaarlijks te informeren over alle daadwerkelijke kosten van de uitwisseling in het kader van de mandatory disclosure zodat een kosten-batenanalyse over de werking en het nut van mandatory disclosure mogelijk is. Ik herhaal nogmaals dat het voorstel geen materiële belastingconsequenties heeft. De informatie die op grond van mandatory disclosure verstrekt moet worden, is op zichzelf niet veel meer dan een droge beschrijving van een aantal feiten en in zoverre niet meer dan een signaal. Het is aan de Belastingdienst om alle signalen die ontvangen worden te gebruiken om zaken voor nader onderzoek te selecteren. Mocht dit onderzoek leiden tot een correctie, dan is later niet eenvoudig te onderscheiden waarop de correctie kan worden teruggevoerd. Uiteindelijk is dit naar mijn mening ook minder relevant. De Belastingdienst heeft tot taak om naleving van de belastingwet- en regelgeving tot het hoogst haalbare niveau te bevorderen. Het voorstel levert daaraan een belangrijke bijdrage, mede doordat het voorstel naar verwachting een preventieve werking hebben op het opzetten van potentieel agressieve belastingstructuren. Deze «opbrengst» is een belangrijke winst van het voorstel maar zal in de cijfers niet terug te vinden zijn. Omdat het verband tussen kosten en opbrengst waarnaar de leden van de fractie van de VVD op zoek zijn niet of nauwelijks te leggen zal zijn, ben ik op dit moment huiverig om deze leden de gevraagde informatie toe te zeggen. Ik vind het overigens van belang om te benadrukken dat de gemengde beoordeling van het voorstel door het

kabinet, en dan de negatieve(re) aspecten in die beoordeling, voortkomt uit de huidige vormgeving van het voorstel, waarvoor Nederland dan ook een aantal suggesties heeft. Gelet op de positieve(re) aspecten twijfelt het kabinet echter niet aan de proportionaliteit van het voorstel, in elk geval niet op de aspecten die de leden van de fractie van de VVD noemen, mits de reikwijdte van het voorstel beperkt wordt.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich principieel af of de overdracht van bevoegdheid op het gebied van de zogenoemde hallmarks in het richtlijnvoorstel over Mandatory Disclosure aan de EU wel wenselijk is. Deze zorg deel ik. Overdracht zou betekenen dat de Commissie in een latere fase de wezenskenmerken zou kunnen aanpassen, zonder dat de lidstaten daar onderling over kunnen besluiten. Een dergelijke overdracht is niet proportioneel aan het te bereiken doel van deze richtlijn en kan achterweg gelaten worden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de handhaving wordt georganiseerd op het naleven van de uit het voorstel voortvloeiende verplichtingen voor intermediairs waaronder de trustkantoren, nu de ondervragingscommissie heeft geconstateerd dat trustkantoren de geldende niet voldoende hebben nageleefd. Ik ben het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat het voorstel alleen werkt als het wordt nageleefd. In dit stadium van Europese regelgeving, het betreft nog een concept richtlijn, heb ik nog geen concrete ideeën bij de wijze van handhaving. Wel heb ik enkele beelden die ik hieronder uiteen zal zetten. In de beginperiode zal de Belastingdienst de bekendheid van de verplichtingen bij intermediairs en belastingplichtigen bevorderen. De Belastingdienst zal hen actief wijzen op de nieuwe meldingsplicht.

Verder zal de handhaving zo ingericht kunnen worden dat inspecteurs bij hun toezicht werkzaamheden, bijvoorbeeld het behandelen van een aangifte, aandacht besteden aan de meldingsplicht. Indien zij hierbij een structuur tegenkomen die ten onrechte niet is gemeld, kan de inspecteur de verzakende intermediair of belastingplichtige sanctioneren. Op basis van het voorstel moet namelijk een sanctie in de wet worden opgenomen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend is. Hoe deze sanctie in de Nederlandse wetgeving zal worden geïmplementeerd, is in dit stadium nog niet aan te geven. Dit is onder andere afhankelijk van de definitieve tekst van de richtlijn.

De leden van de fractie van de PvdA vragen bijzondere aandacht voor de rol van accountantskantoren in het tegengaan van grensoverschrijdende fiscale planningsconstructies en vraagt hoe het kabinet deze rol ziet in relatie tot adviestakken van accountantskantoren. Het voorstel richt zich op financiële tussenpersonen zoals belastingadviseurs, advocaten, notarissen en trustkantoren. Het zal dus (kunnen) voorkomen dat adviestakken van accountantskantoren, voor zover aan de criteria van het voorstel wordt voldaan, een meldingsplicht hebben terwijl accountants die niet hebben omdat accountants geen fiscale adviezen mogen geven. Daarom vallen accountants niet onder de definitie financiële tussenpersonen. In het voorstel wordt hierover door de Europese Commissie opgemerkt dat het afschrikkende effect van de meldingsplicht zou kunnen worden versterkt als die ook zou gelden voor accountants die belast zijn met de goedkeuring van de jaarrekening van een belastingplichtige. Zij krijgen bij de uitoefening van hun werkzaamheden immers veel informatie onder ogen en een meldingsplicht voor hen heeft dus mogelijk voordelen. De Europese Commissie geeft aan dat «zou [...] kunnen worden overwogen om in de toekomst een dergelijk initiatief via wetgeving te nemen.» Vanwege de voorkeur van het kabinet om dit type initiatieven in EU-verband te treffen, wacht het een dergelijke mogelijke maatregel af.

Wel zal hierbij moeten opgemerkt dat het aangrijpingspunt een andere is dan bij het verlenen van een advies over een fiscale structuur.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het kabinet, gezien de betrokkenheid van bepaalde beroepsbeoefenaren bij het opzetten en in stand houden van fiscale constructies, meent dat het toezicht betreffende het voorstel speciale aandacht behoeft. Ook vragen deze leden wat zij op dit terrein van het kabinet mogen verwachten. Zoals het kabinet in de brief over de aanpak van belastingontduiking d.d. 17 januari 2017 heeft aangegeven wordt het belang van transparantie ten volle onderkend. Dit is een van de redenen dat het kabinet het voornemen heeft om het wettelijke fiscale verschoningsrecht van de advocaat en notaris in te perken tot met een bepaald doel en in een bepaalde fase geproduceerde vertrouwelijke communicatie. De Belastingdienst moet in staat worden gesteld om de fiscaal relevante feiten te achterhalen om op die manier het verschuldigde bedrag aan belastingen vast te kunnen stellen en/of de belastingschuld te kunnen invorderen. Omdat op basis van het voorstel een meldingsplicht zal gelden voor de financiële tussenpersonen die, getuige het verslag van de parlementaire ondervragingscommissie Fiscale constructies, de bouwtekeningen van fiscale constructies ontwerpen en uitvoeren, zal ook het toezicht geloofwaardig moeten worden vormgegeven. Het voorstel kan immers pas goed werken wanneer de handhaving ervan voldoende wordt ingericht. Het sluitstuk van de handhaving zijn afschrikkende sancties. Op grond van het nieuwe artikel 25bis van het voorstel stellen de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties vast. Bij het voorstel van wet ter implementatie van het voorstel zal een en ander te zijner tijd aan uw Kamer worden voorgelegd.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes