

Mevrouw mr. S.C. de Geus

Mijnheer de Voorzitter, dames en heren. Ik wil vooraf even iets duidelijk maken. Ik heb wel een werkplek op het ministerie van Financiën maar ik werk voor de belastingdienst, namelijk voor het Centrum voor Proces en Productontwikkeling. Daar houden wij ons op het gebied van internationaal belastingrecht bezig met de implementatie van internationale en Europeesrechtelijke wet- en regelgeving en de verbetering van processen. Uiteraard hebben wij heel veel werk te doen.

Mijn weledelzeergeleerde collega Tonny Schenk, die ook voor BCPP werkt, heeft met haar mooie proefschrift de rechtsbescherming voor individuele belastingplichtigen in het kader van de internationale inlichtingenuitwisseling uitgebreid belicht. Het bestuur van uw vereniging heeft mij vanmiddag de gelegenheid gegeven om de internationale inlichtingenuitwisseling vanuit een andere invalshoek te benaderen, namelijk vanuit de taak van overheden om bescherming te bieden aan hun compliante belastingbetalers tegen het ontgaan van belastingheffing via grensoverschrijdende transacties door individuele belastingplichtigen.

Door de globalisering ondervinden overheden een toenemende behoefte aan administratieve samenwerking op fiscaal gebied. Zij dienen die samenwerking uiteraard zo effectief en efficiënt mogelijk vorm te geven. Daarbij is voor overheden in de eerste plaats van belang of er voldoende juridische basis is om tot optimale samenwerking over de landsgrenzen heen te kunnen komen. Maar zeker niet minder belangrijk is de vormgeving van die fiscaal administratieve samenwerking – door belastingadministraties - in de praktijk. In deze presentatie ga ik op beide elementen in.

Verruiming OESO en EU inlichtingenbepalingen

Met betrekking tot de internationaalrechtelijke basis voor de fiscale gegevensuitwisseling heeft het afgelopen decennium een heel positieve ontwikkeling plaatsgevonden. Zo is de inlichtingenbepaling in het OESO-modelverdrag, waarop de meeste landen hun bilaterale belastingverdragen afstemmen, sterk verruimd. Een vergelijkbare verruiming van de Europese Bijstandsrichtlijn directe belastingen (77/799/EEG) heeft echter (nog) niet plaatsgevonden. Voor Nederland is dat een belangrijk aandachtspunt, want de effectiviteit van de internationale inlichtingenuitwisseling hangt in ons land vooral af van de bruikbaarheid van de EU-instrumenten voor inlichtingenuitwisseling. Ik schets enkele van de - in mijn ogen – als positief te duiden ontwikkelingen:

- In het OESO-model heeft een sterke uitbreiding van de zakelijke werkingssfeer van de inlichtingenuitwisseling plaatsgevonden. Sinds 2000 staat in de inlichtingenbepaling van het OESO-modelverdrag (artikel 26) dat inlichtingen kunnen worden uitgewisseld over alle soorten belastingen, en niet alleen meer, zoals voorheen, over de belastingen waarop de toedelingsbepalingen van een verdrag zien. Nederland heeft nog met veel landen verdragen die op oudere versies van het OESO-modelverdrag zijn gebaseerd. In dat geval kunnen in beginsel alleen gegevens over een belastingplichtige worden uitgewisseld die van belang zijn voor de nationale inkomsten- of vermogensbelastingheffing. Wel heeft Nederland inmiddels met vier landen een belastingverdrag weten te sluiten waarin voornoemde verruimde OESO-bepaling is opgenomen. Ook de Europese bijstandsinstrumenten hebben een bredere zakelijk werkingssfeer gekregen, zij het nog wel beperkter dan het OESO-modelverdrag. Hierbij kan een onderscheid worden aangebracht tussen het opvragen van informatie en het gebruik van uit de andere lidstaat verkregen informatie. Op basis van de EU instrumenten mag alleen informatie worden *opgevraagd* die van belang kan zijn voor de belastingen over inkomen en vermogen, de BTW en Accijns. Het *gebruik* van de

opgevraagde inlichtingen kan zich echter met toestemming van de verstrekken-
de lidstaat uitstrekken tot veel meer belastingen en ook tot niet fiscale doeleinden, zoals
inkomensafhankelijke overheids subsidies. In Brussel wordt vermoedelijk binnenkort
gesproken over een herijking van de Bijstandsrichtlijn voor directe belastingen. Hierbij
zal Nederland naar verwachting inzetten op uitbreiding van het aantal belastingsoorten
waarop de richtlijn toepassing vindt. Die richtlijn wordt misschien wel een
verordening.

- Daarnaast is in de 2005-versie van de inlichtingenbepaling in het OESO-modelverdrag
een inperking van de gronden om informatie te weigeren doorgevoerd. Dit vloeide
voort uit de OESO-discussie over schadelijke belastingconcurrentie. Vorige versies
van het OESO-modelverdrag gingen er nog van uit, dat landen konden weigeren
informatie van banken en van zaakwaarnemers alsmede informatie over
eigendomsbelangen te verstrekken met een beroep op hun nationale regelgeving of
praktijk of de bescherming van bedrijfs- of beroepsgeheimen, zoals het fiscale
bankgeheim. In de huidige versie van het OESO-modelverdrag is dat niet meer
mogelijk. Nederland heeft nog geen reeds in werking getreden belastingverdragen
waarin deze inperking is opgenomen. Wel heeft Nederland al een drietal fiscale
informatie-uitwisselingsverdragen, waarin nog slechts een beperkt beroep op het
zakengeheim kan worden gedaan. Onder de Bijstandsrichtlijn directe belastingen mag
echter nog steeds informatie worden geweigerd met een beroep op beperkingen in
nationale regelgeving of praktijk. Daarbij gaat het met name om beperkingen in de
nationale mogelijkheden voor informatievergaring. Weigeren mag eveneens met een
beroep op het zakengeheim, zoals het Belgische, Oostenrijkse en Luxemburgse fiscale
bankgeheim, maar bijvoorbeeld ook het wettelijke verbod op verstrekking van
gegevens over de aandeelhouders van bepaalde Luxemburgse holdings. Voor de
Nederlandse belastingadministratie is het van belang dat de EU het OESO-voorbeeld
volgt bij de herijking van de Bijstandsrichtlijn directe belastingen en dus ook de
weigeringsgronden op dezelfde manier inperkt.
- Een andere ontwikkeling is dat er in de internationale regelgeving meer aandacht is
gekomen voor methoden die afwijken van de klassieke vormen van
inlichtingenuitwisseling. Deze bestaan uit de inlichtingenuitwisseling op verzoek, de
spontane inlichtingenuitwisseling, waarbij belastingadministraties op eigen initiatief
informatie verstrekken die zij van belang achten voor de belastingheffing in het andere
land, en de automatische inlichtingenuitwisseling, waarbij periodiek massaal gegevens
worden verstrekt over bepaalde categorieën inkomsten. Met name binnen de EU wordt
het doen van gelijktijdige boekenonderzoeken gepromoot. Hierbij gaat het om fiscale
controles door twee of meer belastingadministraties. Deze worden min of meer
gelijktijdig uitgevoerd bij bedrijven aan weerszijden van de grens. Voorwaarde is
uiteraard dat sprake is van een gezamenlijk fiscaal belang. Het instrument gelijktijdig
boekenonderzoek wordt veelal gecombineerd met het instrument bijstand in persoon.
Belastingambtenaren van het ene land werken dan mee aan het belastingonderzoek van
het andere land. De ervaring is dat door het benutten van deze moderne vormen van
inlichtingenuitwisseling de relevante informatie beter kan worden gedetecteerd en dat
ook de resultaatsverantwoording verbetert.
- Daarnaast worden de EU lidstaten in de Bijstandsverordeningen BTW ((EG) nr.
1798/2003) en Accijns ((EG) nr. 2073/2004) aangespoord om meer rechtstreekse
contacten tussen lokale en decentrale onderdelen van belastingadministraties mogelijk
te maken. In de meeste landen verloopt de inlichtingenuitwisseling nu nog via centrale
instanties. In Nederland zijn dat de FIOD-ECD, Team Internationaal, voor Directe
belastingen, het CLO voor de BTW en het Douane Informatiecentrum voor Douane en

Accijns. Een aantal landen, waaronder ook Nederland, heeft echter reeds een voorzichtige start gemaakt met decentralisatie en regionalisatie.

- Wat ook relevant is: het aantal landen waarmee Nederland een juridische basis voor inlichtingenuitwisseling heeft is gegroeid naar circa 100. Nederland loopt voorop in het sluiten van zogeheten TIEA's (Tax Information Exchange Agreements) met landen die de OESO-standaarden voor transparantie en informatie-uitwisseling toepassen. Nederland heeft inmiddels met 3 coöperatieve (voormalige) belastingparadijzen verdragen voor informatie-uitwisseling op verzoek en dat aantal gaat waarschijnlijk nog toenemen.
- Niet onvermeld mag blijven de inwerkingtreding van de Europese Spaarrenterichtlijn in 2005 en de 12 Memorandums of Understanding (MoU's) inzake automatische inlichtingenuitwisseling die Nederland de laatste jaren is overeengekomen. Die MoU's zijn administratieve overeenkomsten tussen staten ter uitvoering van Europese regelgeving of verdragsbepalingen. Een dergelijk MoU kan het kader van de richtlijn of het verdrag niet te buiten gaan. Met name tussen EU-lidstaten wordt door MoU's een omvangrijke informatie-uitwisseling gefaciliteerd. Het gaat daarbij doorgaans om elektronische uitwisseling van bulkinformatie over bepaalde categorieën inkomsten, zoals loon en pensioen. De bulkinformatie die de belastingadministraties aan het buitenland verstrekken wordt zo veel mogelijk geput uit nationale fiscale databases. Hierdoor kan de informatievergaring idealiter snel, relatief gemakkelijk, goedkoop en zonder extra administratieve lasten voor belastingplichtigen of administratieplichtigen geschieden. Ook kan de uit het buitenland verkregen bulkinformatie worden gekoppeld aan de eigen nationale databases en risicoselectiesystemen. De MoU's worden gepubliceerd, althans in Nederland; een kennisgeving per individueel geval is niet vereist.

Europese inlichtingenuitwisseling

Voor Nederland is de internationale inlichtingenuitwisseling voornamelijk Europese inlichtingenuitwisseling. Circa 90% van de internationale inlichtingenuitwisseling waarmee de Nederlandse Belastingdienst te maken heeft, vindt plaats met de andere 26 lidstaten van de Europese Unie. Het belang van fiscale inlichtingenuitwisseling voor het goed functioneren van de interne markt wordt vanuit Brussel sterk benadrukt. In de considerans van de Bijstandsrichtlijn directe belastingen uit 1977 is al aangegeven dat belastingfraude en belastingvlucht over de landsgrenzen der lidstaten, niet alleen leiden tot verlies van overheidsinkomsten en inbreuk maken op het beginsel van fiscale rechtvaardigheid, maar ook dat zij verstoringen kunnen veroorzaken in het kapitaalverkeer en in de concurrentievoorwaarden; dat zij dus van invloed zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt. Meer recent heeft de Europese Commissie, waarop Hans zijn hoop heeft gevestigd, laten weten dat de informatieverstrekking aan de andere lidstaten ongestoord en direct behoort te kunnen geschieden. In lijn daarmee beschouwt de Commissie de Nederlandse kennisgevingsprocedure als onverenigbaar met de versterkte administratieve samenwerking zoals die is opgenomen in de BTW en Accijns Bijstandsverordeningen. Nederland is overigens een van de weinige EU-lidstaten die deze vorm van rechtsbescherming hanteert. Eveneens in lijn daarmee vindt in de communautaire regelgeving vergaande verkorting plaats van de termijnen waarbinnen inlichtingen dienen te worden verstrekt. In de BTW Bijstandsverordening is de termijn nu nog drie maanden maar die gaat naar één maand. Er is dan heel weinig tijd voor rechtsbeschermingsprocedures.

Bezien vanuit een ander perspectief, namelijk vanuit de jurisprudentie inzake de Europese verdragsvrijheden, lijkt het eveneens gewenst om tot een effectiever Europeesrechtelijke basis voor fiscale samenwerking te komen. Het Hof van Justitie van de

EG wijst het beroep van de lidstaten op fiscale informatie- en controleproblemen als rechtvaardigingsgrond voor het niet verlenen van een grensoverschrijdende faciliteit binnen de EU vrijwel categorisch af. Het Hof refereert dan aan de mogelijkheid de Europese Bijstandsrichtlijnen en -verordeningen in te zetten. Helaas biedt dit niet in alle gevallen soelaas. De Bijstandsrichtlijnen en -verordeningen kennen diverse begrenzings voor te verlenen bijstand. Ook halen de nationale informatievergaringsmogelijkheden van de lidstaten niet altijd een gelijk niveau van doeltreffendheid. Afgaande op de jurisprudentie van het Hof in bijvoorbeeld de ELISA-zaak¹ valt niet uit te sluiten, dat het Hof zich weinig gevoelig betoont voor tekortkomingen in de EU-bijstandsinstrumenten en de verschillen in nationale informatie- en controle-instrumenten van de lidstaten. Het Hof lijkt te vinden dat de lidstaten dat maar onderling moeten oplossen; de belastingplichtige mag daar niet de dupe van worden.

Praktische belemmeringen

Hoewel er zeker vooruitgang is geboekt in de internationale regelgeving op het gebied van de inlichtingenuitwisseling, zijn er toch nog behoorlijk wat belemmeringen. Lang niet alle landen zijn bereid tot het aanvaarden van de OESO standaarden voor fiscale inlichtingenuitwisseling. Voorts krijgt het belang van toereikende nationale informatievergaringsmaatregelen voor het realiseren van effectieve internationale inlichtingenuitwisseling nog te weinig aandacht.

Daarnaast signaleren EU- en OESO-belastingadministraties nogal wat organisatorische en praktische belemmeringen om tot effectieve inlichtingenuitwisseling te komen. Dit komt enerzijds omdat de internationale inlichtingenuitwisseling nog een relatief jong proces is. Anderzijds wordt dit veroorzaakt doordat de effectiviteit van de inlichtingenuitwisseling mede afhankelijk is van het prestatieniveau van een ander land. Via het leren van elkaars best practices en via peer pressure of benchmarking, onderlinge druk en prestatievergelijking dus, binnen de EU en OESO proberen de belastingadministraties het eigen en elkaars prestatieniveau te verhogen. Een OESO-werkgroep waarin Nederland participeert, is bezig de belangrijkste organisatorische verbeterpunten in kaart te brengen. Ik noem er een aantal van:

- Meer aandacht creëren bij het management voor het wederzijdse bijstandsproces, met name bij het management van de lokale belastingkantoren. Vrijwel alle binnen- en buitenlandse collega's die zich met het wederzijdse bijstandsproces bezig houden hebben er moeite mee om wederzijdse bijstandsdoelstellingen op de prioriteitenlijst te krijgen. De concurrentie van andere op het binnenlandse proces gerichte doelstellingen is groot. Bovendien gaat in het doen van onderzoek ten behoeve van een andere staat kostbare tijd zitten, terwijl het rendement voor het eigen kantoor lastig zichtbaar valt te maken.
- Vermindering van het aantal schakels binnen de uitvoeringsketen die zich met de internationale inlichtingenuitwisseling bezighouden. De informatieverstrekking verloopt nu omwille van de kenbaarheid in de meeste landen via centrale bevoegde autoriteiten. Door te veel ambtelijke schakels tussen de verzoeker en de verstrekker

¹ In de ELISA-zaak ging het om een Luxemburgse 1929-holding, genaamd ELISA, die in Frankrijk onroerende zaken bezat en door Frankrijk een belasting van 3% kreeg opgelegd over de marktw waarde van die onroerende zaken. Binnenlandse rechtspersonen waren vrijgesteld van deze belasting, mits zij informatie over aandeelhouders aan de Franse fiscus verstrekten. Frankrijk kon geen beroep doen op de Bijstandsrichtlijn omdat de benodigde aandeelhoudersinformatie volgens de Luxemburgse wetgeving niet voor belastingdoeleinden mocht worden ingewonnen. Het Hof vond desalniettemin de Franse maatregel disproportioneel omdat de informatie wel bij ELISA zelf zou kunnen worden opgevraagd. Als ELISA het bewijs niet zou leveren, zou de vrijstelling geweigerd kunnen worden. Dat geen contrainformatie zou kunnen worden verkregen via de Bijstandsrichtlijn achtte het Hof kennelijk niet van belang.

van de inlichtingen neemt echter het risico op vertragingen en communicatiemissers toe.

- De tijdigheid van de inlichtingenuitwisseling wordt algemeen door de belastingadministraties als belangrijkste verbeterpunt genoemd. Een aantal landen is nationaal gebonden aan specifieke en relatief korte termijnen voor het uitvoeren van fiscale controles bij belastingplichtigen. Komt de informatie uit het buitenland pas na afloop van die termijnen dan is deze vaak niet meer bruikbaar. Landen die meer willen werken in de actualiteit, zoals de Scandinavische landen, maar ook Nederland, krijgen in een steeds vroeger stadium behoefte aan informatie, ook informatie uit het buitenland. Voor alle landen is het echter moeizaam om verzoeken om inlichtingen snel beantwoord te krijgen.
- Verder signaleren belastingadministraties ook het belang van het vergroten van de kennis en motivatie van de ambtenaren die de wederzijdse bijstand in de praktijk moeten vorm geven. Op dit moment wordt binnen belastingadministraties wereldwijd de wederzijdse bijstand nog te vaak gevoeld als een lastige onderbreking van het “gewone” werk.

Nederlandse verbeteracties

Binnen Nederland hebben we recentelijk een aantal specifieke acties op touw gezet om de eerder gesignaleerde praktische belemmeringen enigszins het hoofd te bieden.

- Met onze buurlanden België en Duitsland lopen pilots waarbij de lokale ambtenaren aan beide zijden van de grens in staat zijn gesteld om rechtstreeks met elkaar inlichtingen uit te wisselen. Alle contacten met het buitenland hoeven dan dus niet meer, zoals voorheen gebruikelijk, via centrale bevoegde autoriteiten te lopen. Voor de rechtstreekse uitwisseling zijn hoogopgeleide lokale belastingambtenaren aangewezen die ervaring hebben met wederzijdse bijstand en bovendien gemonitord en ondersteund worden door het centrale niveau. Met deze rechtstreekse grensoverschrijdende inlichtingenuitwisseling verwacht Nederland veel vliegen in één klap te slaan. Het persoonlijke element lijkt zeer belangrijk voor geslaagde inlichtingenuitwisseling. Dit doet de motivatie en het enthousiasme voor het wederzijdse bijstandsproces in de regio's groeien. De vertraging die uitwisseling via de centrale instanties oplevert valt weg en de directe contacten bevorderen dat sneller wordt uitgewisseld. Verder is de verwachting dat het aantal uitwisselingen toeneemt en vooral dat er meer gericht wordt uitgewisseld. Door rechtstreeks overleg tussen controleambtenaren aan beide zijden van de grens kan men elkaars informatiebehoefte beter peilen. Bovendien neemt de kennis van elkaars rechtssystemen en procedures toe, waardoor uitwisseling van minder goed bruikbare informatie en procedurefouten kunnen worden voorkomen. Daarnaast mag er van worden uitgegaan dat door de persoonlijke relaties het geven van meer en gericht feedback zal toenemen. Een “bijvangst” van meer directe contacten tussen experts aan beide kanten van de grens lijkt ook te zijn, dat sneller situaties worden onderkend die tot overlegprocedures over verdragsuitleg zouden kunnen leiden en dat tijdig maatregelen worden getroffen om dat te voorkomen. Onlangs is de pilot gelijktijdige boekenonderzoeken die met België is uitgevoerd in de grensregio's met succes afgesloten. De reacties van betrokken belastingplichtigen waren niet negatief; ze vonden deze directe samenwerking van Nederland en België op hun dossier eigenlijk heel normaal. Nederland hoopt de pilots te kunnen omzetten in structurele regelingen.
- Daarnaast streven wij natuurlijk altijd naar de kwaliteit en de effectiviteit te verhogen, bijvoorbeeld door te werken met expertisegroepen die de lokale

controleambtenaren bijstaan of aansturen bij het uitvoeren van de internationale inlichtingenuitwisseling. Zo heeft de Kennisgroep Vaktechniek controle een internationale sector die landelijk gelijktijdige boekenonderzoeken coördineert en monitort. Mede hierdoor is het aantal gelijktijdige boekenonderzoeken dat Nederland uitvoert in korte tijd vertienvoudigd. Verder is er een apart bureau voor de aanpak van BTW-fraude, waaronder carrouselfraude.

- Ook zal bij de regiokantoren het nut van internationale inlichtingenuitwisseling meer worden gepromoot. Het vak wederzijdse bijstand wordt in de basisopleidingen van de Belastingdienst gere-introduceerd. Daarnaast is het doel de positie van de contactpersoon wederzijdse bijstand in de regio's te versterken en het lokale management meer te betrekken bij en aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor het wederzijdse bijstandsproces.

Toekomstige ontwikkelingen

Ten slotte wil ik nog even wat toekomstige ontwikkelingen benoemen.

- De verwachting is dat in de komende periode de intensieve rechtstreekse samenwerking aan de grens met België en Duitsland verder zal worden uitgebouwd. Op langere termijn kan wellicht ook met andere EU-lidstaten rechtstreekse samenwerking tussen lokale ambtenaren worden afgesproken.
- Nederland is voornemens de bestaande MoU's inzake automatische inlichtingenuitwisseling met de MoU-partners te evalueren. Hierbij zal Nederland het voortouw nemen om te komen tot flexibilisering van de MoU's. De huidige MoU's gaan nog uit van afspraken over uitwisseling van vaststaande stromen, die voor beide landen gelijk zijn. De informatiebehoefte kan echter voor de twee overeenkomstsluitende landen heel verschillend liggen. Nederland wil de MoU's hierop aanpassen. Het streven is de MoU's ook bruikbaar te maken voor de ondersteuning van de jaarlijks wisselende landelijke toezichtsacties.
- Op termijn voorzie ik een sterkere koppeling tussen de ontvangst van fiscale inlichtingen uit het buitenland en het toezicht vooraf alsmede de vooringevulde aangifte. Het element tijdigheid in de inlichtingenuitwisseling zal steeds belangrijker worden.
- Ten slotte voorzie ik een herziening van de Wet op de internationale bijstandsverlening (de WIBB) in het kader van de door de staatssecretaris reeds aangekondigde herijking van de AWR. Hierbij zal ongetwijfeld ook de aan de internationale inlichtingenuitwisseling gerelateerde rechtsbescherming in de gedachtevorming worden betrokken. Voor mij is het te prematuur om daar nu op in te gaan maar ik weet zeker, dat de volgende sprekers deze terughoudendheid ruimschoots zullen compenseren.