

Vergaderjaar 1988–1989

20 603

Uitbreiding van de fiscale jurisdictie tot het Nederlandse deel van het continentaal plat alsmede nadere omschrijving van het begrip vast inrichting

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 4 oktober 1988

De vaste Commissie voor Financiën¹, met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel belast, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met voldoening kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel met name voor wat betreft de uitbreiding van de fiscale jurisdictie tot het Nederlandse deel van het continentaal plat. Dit niettegenstaande de teleurstelling die deze leden gevoelden, nu de belastingheffing en de daarmee gunstige werking voor Nederlandse bedrijven worden geëffectueerd op het moment dat de activiteiten inzake de exploratie van en op het continentaal plat aanzienlijk zijn teruggelopen. In dit verband memoreerden deze leden dat reeds in 1964 bij de Wet installaties Noordzee Stb. 477, het strafrecht van toepassing is verklaard op installaties die zich op het Nederlandse gedeelte van het continentaal plat bevinden. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen, gelet op het voorgaande, waarom niet ook op dezelfde wijze de fiscale wetgeving van toepassing is verklaard op deze installaties. Dit mede gezien het feit dat op deze wijze ook andere toekomstige activiteiten zoals bijvoorbeeld vuilverbranding onder de Nederlandse fiscale wetgeving zouden kunnen worden gebracht.

In dit verband vroegen deze leden nog of de andere landen rondom de Noordzee ook slechts activiteiten verband houdend met exploratie en winning van natuurlijke rijkdommen, belasten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stemden met de doelstelling van dit wetsvoorstel in. Zij hadden in het verleden diverse keren op de totstandkoming ervan aangedrongen. Dat deze totstandkoming ruim 20 jaar op zich heeft moeten laten wachten, noemden zij opmerkelijk. Bij de uitwerking hadden zij diverse vragen en kanttekeningen.

De leden van de V.V.D.-fractie konden in grote lijnen instemmen met genoemd wetsvoorstel. Zij zagen geen overwegende bezwaren van

¹ Samenstelling:

Leden: Joekes (VVD), voorzitter, Kombrink (PvdA), ondervoorzitter, Rienks (PvdA), Engwirda (D66), Van Amelsvoort (CDA), Wöltgens (PvdA), Van Muiden (CDA), Van Iersel (CDA), Schutte (GPV), Herfkens (PvdA), Van Rey (VVD), Hummel (PvdA), De Grave (VVD), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Melkert (PvdA), Smits (CDA), Reitsma (CDA) en Van Rijn-Vellekoop (PvdA).

Plv. leden: Bolkestein (VVD), Ter Veld (PvdA), De Visser (PvdA), Wolffensperger (D66), G. Terpstra (CDA), Van Es (PSP), Schartman (CDA), De Leeuw (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Beckers-de Bruijn (PPR), Van Otterloo (PvdA), Weisglas (VVD), Lauxtermann (VVD), Van de Camp (CDA), Pronk (PvdA), Frissen (CDA), Wolters (CDA), Van Traa (PvdA), Van Dis (SGP), Gerritse (CDA) en Verspaget (PvdA).

inhoudelijke aard tegen uitbreiding van de fiscale jurisdictie tot het continentaal plat.

De leden van de fractie van D66 konden instemmen met het onderhavige wetsvoorstel. De aan het woord zijnde leden waren van mening dat het wetsvoorstel de eerlijke concurrentie tussen Nederlandse en buitenlandse bedrijven bevordert. Tevens waren deze leden van mening dat het wetsvoorstel bijdraagt tot meer duidelijkheid.

Huidige situatie met betrekking tot het continentaal plat

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt (bladzijde 2) dat de verplichting in Nederland kantoor te houden en een boekhouding te voeren ertoe kan leiden dat gesproken kan worden van een vaste inrichting binnen het Rijk. De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat hier sprake was van een zeer voorzichtige formulering. Zij informeerden naar de aard van de gevallen waarin dit gevolg niet optreedt. Zij verwezen bovendien naar bladzijde 9 van de memorie van toelichting waar (minder terughoudend) gesteld wordt «Reeds thans bestaat dus inhoudingsplicht».

Beperkingen met betrekking tot de huidige situatie

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het juist en verstandig om niet langer in de genoemde beperkingen te berusten. Zij betreurden het dat een voorgenomen wetsvoorstel uit het begin van de zeventiger jaren nimmer was ingediend. Dat middels een winstafrachtregeling het belang geringer was geworden nam niet weg dat – naar nu bevestigd wordt – het resterende belang voldoende groot bleef.

Kan de mededeling dat, de niet in ons land wonende of gevestigde subcontractors in verschillende gevallen opereren vanuit landen met een aanzienlijk lagere belastingdruk, nader worden geconcretiseerd?

Deze leden vroegen tevens de onduidelijkheid ter zake van heffing over de winst bij verkoop van een vergunning weg te nemen. In welke mate en in welke opzichten is dit in de praktijk een probleem gebleken en welke opstelling nam de fiscus in? Werden terzake procedures gevoerd? Zo nee, waarom niet. Zo ja, wat was de afloop?

Uitbreiding jurisdictie tot het continentaal plat

Het betoog van de staatssecretaris ter zake van de beperking van de fiscale jurisdictie had de leden van de C.D.A.-fractie vooralsnog niet overtuigd. Voor heffing van vermogensbelasting in het schenkings- en successierecht kan van belang zijn of de installaties zich al of niet op het continentale plat bevinden.

Een rechtspersoon zou gevestigd kunnen zijn op een dergelijke installatie zodat er ook geen aanleiding behoeft te zijn ter zake van de dividendbelasting een uitzondering te maken. Wanneer de gehele fiscale wetgeving zonder meer van toepassing zou worden verklaard achtten de leden van de C.D.A.-fractie de taakverzwaring voor de belastingdienst te verwaarlozen. Het van toepassing verklaren van de BTW zou, omdat de uitsplitsing-problematiek wordt geëlimineerd, wel eens voor alle betrokkenen een vereenvoudiging kunnen betekenen.

Naar aanleiding van de opmerkingen in het advies van de Raad van State vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of niet ten aanzien van deze installaties op meerdere rechtsgebieden een soort rechtvacuüm bestaat. Zij vroegen dan ook de regering mede gelet op de recente ramp op het Britse gedeelte van het continentale plat om op korte termijn een nota uit te brengen ter zake van de wenselijkheid om de Nederlandse wetgeving integraal ook voor alle installaties op het continentale plat in te voeren.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen allereerst naar een indicatie van het absolute of relatieve aantal gevallen waarin thans niet tot een vaste inrichting geconcludeerd kan worden. Wordt er verwacht dat bij uitbreiding van de jurisdictie van IB tot het continentaal plat in verdrags-situaties zich vaak de 183-dagen regeling, de uitzondering van heffing op korte, onzelfstandige arbeid, zal voordoen? Is het de bedoeling deze regeling in verdragsituaties voor wat betreft het continentaal plat uit te schakelen zoals in het op 12 juli 1983 ondertekende, maar nog niet ter goedkeuring voorgelegde protocol met Engeland? Wat is de reden dat met België alleen via een briefwisseling een «modus vivendi» tot stand is gekomen. Komt deze regeling desondanks materieel aan de wensen van Nederland tegemoet en is ze vergelijkbaar met de verdragen die gesloten zijn met het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland? Met betrekking tot de eventuele instelling van een exclusieve economische zone spraken deze leden de wens uit dat de regering spoedig tot een standpuntbepaling zal kunnen komen en dat dit ook een oordeel zal omvatten over de vraag of de fiscale wetgeving diende te worden aangepast.

Is het niet realiseerbaar en beter de instelling van zo'n zone meteen te regelen in verband met het mogelijk weer aan moeten passen van de omschrijving «vaste inrichting.» Met de regering wensten de leden van de P.v.d.A.-fractie terughoudend te zijn ten aanzien van de uitbreiding tot kostprijsverhogende belastingen als het budgettaire belang zeer gering is en de uitvoeringsproblemen aanzienlijk zijn. Op dit punt stelde zij de volgende vragen:

1. Waarom valt het continentaal plat bewust buiten het Communautaire douanegebied? Zijn er lidstaten die deze beperking willen opheffen en zo ja, waarom?

2. Is de onduidelijkheid met betrekking tot de Zesde Richtlijn ooit in «Brussel» aan de orde gesteld, c.q. is er geen reden dat alsnog te doen? Moet worden aangenomen dat geen van de andere lidstaten een andere keuze maakt dan Nederland?

3. Welke BTW-opbrengst zou naar schatting te verwachten zijn? Alleen als dit belang concreet wordt aangegeven kan immers het op zich subjectieve oordeel dat de opbrengst niet opweegt tegen de lastverzwaring, worden beoordeeld.

4. Mag worden aangenomen dat de opbrengst voor Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland en Noorwegen voor zover het natuurlijke personen betreft, terzake van de vermogensbelasting een zeer beperkte is?

5. Valt niet een zelfstandige waarde toe te kennen aan het totstandbrengen van een soortgelijke regeling voor die landen die een vermogensbelasting kennen? Zijn er EG-lidstaten die deze wel kennen, maar niet in de jurisdictieregeling hebben opgenomen?

6. Waarom zou er verschil moeten ontstaan tussen het wel laten doorwerken van de wijzigingen in het begrip vaste inrichting in de vermogensbelasting en het niet wijzigen van de jurisdictie. Deze leden bespeurden hier enige fiscale spanning.

Wijziging van het begrip vaste inrichting

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen allereerst naar de redenen waarom het protocol tot herziening van het verdrag met het Verenigd Koninkrijk reeds enige tijd geleden is getekend, maar de goedkeuringsprocedure nog niet in gang is gezet.

In beginsel konden ze met de voorgestelde 30-dagen regeling instemmen. Wel wilden zij apart de budgettaire effecten vernemen voor

het continentaal plat en voor het vaste land. Wat betreft de aard en de hoeveelheid van ondernemingsactiviteiten zijn de gevolgen voor het vaste land immers veel ingrijpender. En terecht wijst de Raad van State op de in de memorie van toelichting niet vermelde beperking in het recente verdrag met Canada.

De door de werkgroep op dit punt genoemde bezwaren achtten deze leden met de staatssecretaris niet zonder meer overtuigend.

Het beperkte effect (namelijk tot niet-verdragssituaties) behoeft wel nadere aandacht. Op zich genomen kan dit toch van belang zijn als het nu bij voorbeeld beter mogelijk wordt «oneigenlijk gebruik» via tax-haven landen tegen te gaan, ook als het om activiteiten op het vaste land gaat. In welke mate is dit het geval?

Dat aanvulling van het begrip vaste inrichting en andere relevante bepalingen onder verdragen in beginsel niet nodig is was nog niet de conclusie van de leden van de P.v.d.A.-fractie. Hun stond onvoldoende helder voor ogen welke belangen (die zeer uiteenlopend en tegenstrijdig kunnen zijn) hierbij voor Nederland in het geding zijn. Terecht verwijst de Raad van State naar de wens van ontwikkelingslanden, die tot nu toe sterk wordt afgehouden. De leden van de P.v.d.A.-fractie konden voor hun verlangen meer begrip opbrengen. Ook met verdragspartners kunnen er zodanige fiscale verschillen bestaan dat deze onderdeel zijn van de motivering een bepaalde (fiscale) vestigingsplaats te kiezen of zakenpartners uit een bepaald land in te schakelen, omdat ook hier sprake is van concurrentieverschillen als de «normale» heffing sterk uiteenloopt. De leden van de P.v.d.A.-fractie neigden meer dan de regering terzake tot een aanpassing van het verdragsbeleid. De argumenten om het initiatief tot aanpassing van bestaande verdragen over te laten aan de verdragspartner kwamen hen als te schaars en te zwak voor. De wens ertoe zou zeker ook van Nederlandse zijde ten tafel kunnen worden gebracht. Het oordeel van de werkgroep, dat zo'n aanpassing niet zou kunnen slagen kwam hun te stellig voor omdat daarmee voorbijgegaan wordt dat in een onderhandelingssituatie veelal veel meer kwesties ter tafel liggen. Daarnaast blijkt uit het in het werkgroep-rapport gepubliceerde onderzoek van het Internationaal bureau voor fiscale documentatie dat veel andere landen een ruim aanknopingspunt kennen voor wat betreft belastbaarheid van mijnbouw en daaraan gerelateerde activiteiten.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden geen bezwaren tegen de nadere omschrijving van het begrip vaste inrichting. Wel plaatsten zij enige kanttekeningen bij de aanvulling op het begrip vaste inrichting met de dertig-dagenregeling. Ook hadden deze leden enige twijfels met betrekking tot de uitvoeringstechnische aspecten van het wetsvoorstel. Derhalve zouden zij de volgende vragen willen stellen.

1. Als argument voor toepassing van de dertig-dagenregeling op het vaste land noemt de staatssecretaris onder andere het creëren van een gelijkwaardige concurrentiepositie voor zowel het buitenlandse als het Nederlandse bedrijfsleven. Indien echter, zoals de staatssecretaris vermeldt, de dertig-dagenregeling slechts in een beperkt aantal gevallen van toepassing zal zijn, in hoeverre is het eerstgenoemde argument dan van materieel belang?

2. Indien de staatssecretaris met betrekking tot de toepassing van de dertig-dagenregeling om principiële redenen geen onderscheid wil maken tussen het continentaal plat en het vaste land, waarom acht hij discrepanties met het begrip vaste inrichting in internationale verdragen dan wel acceptabel?

3. Wat denkt de staatssecretaris van de bewering dat de dertig-dagenregeling de positie van Nederland in verdragsonderhandelingen zal ondermijnen?

4. Is bij de schatting van de budgettaire meeropbrengsten van het wetsvoorstel rekening gehouden met de uitvoeringskosten ervan?

5. Kan de schatting van de meeropbrengst van f 25 miljoen nader worden gepreciseerd?

6. Hoe lang is de gemiddelde duur van de ondernemingsactiviteiten die dit voorstel onder de fiscale jurisdictie van Nederland beoogt te brengen?

7. Hoe groot is de kans dat de dertig-dagenregeling zal worden ontdoken (bij voorbeeld door opsplitsing van contracten in kleinere onderdelen)?

Gevolgen

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden in het algemeen met het gestelde in de memorie van toelichting instemmen.

Zij betreunden het dat het nog niet mogelijk was gebleken te voorzien in een coördinatie met de sociale verzekeringen. Zijn inmiddels de aangekondigde initiatieven om tot een internationale regeling te komen ontplooid? Wat waren de eerste reacties van de betrokken landen? Gaat het niet steeds om EG-lidstaten en is derhalve in beginsel niet slechts sprake van de noodzaak bestaande regelingen aan te vullen? Zeer begrijpelijk acht de Raad van State een standpuntbepaling van belang op zodanig termijn dat daarmee tijdens de parlementaire behandeling van het onderhavige voorstel rekening zou kunnen worden gehouden. Het nader rapport bevat belangrijke aanvullende informatie, namelijk dat een internationale regeling eerst op langere termijn tot stand zou kunnen worden gebracht en voor de tussentijd gestreefd wordt naar een nationale regeling. Wanneer zal de Stichting van de Arbeid naar verwachting ter zake een advies uitbrengen? Is het niet nodig ook de Invorderingswet te brengen onder de uitbreiding van de jurisdictie, ter verzekering van inning van de belastingen verschuldigd op het continentaal plat? Indien Nederland met de woonstaat van de onderneming met een vaste inrichting op het continentaal plat geen verdrag tot invorderingshulp heeft gesloten kan inning van de belastingschuld wellicht moeilijk zijn.

Budgettaire, personele en dereguleringsaspecten

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen naar de omvang van het negatieve begrotingseffect van de aanpassing van het Besluit voorkoming dubbele belasting.

Artikelen

Artikel I

De leden van de C.D.A.-fractie konden ermee instemmen dat het begrip installaties en andere inrichtingen ruim dient te worden geïnterpreteerd zodat daaronder ook schepen zijn te begrijpen. Deze ruime interpretatie is naar het oordeel van de leden van de C.D.A.-fractie echter in vele gevallen dan slechts zinvol indien het schip zelf ook als «vaste inrichting» kan worden aangemerkt. Een conclusie waarmee zij zouden kunnen instemmen maar die naar het oordeel van de HR (3 april 1974 BNB 1974/172 ; 9 juni 1976 BNB 1976/169) in Nederland geen geldend recht is. Deze leden vroegen daarom of het niet gewenst is deze gedachte in de wet zelve te verankeren. De leden van de C.D.A.-fractie waren voorts van oordeel dat vervoer vanuit een Nederlandse haven naar een installatie op het Nederlandse gedeelte van het continentale plat tot

het binnenlands vervoer zal dienen te worden gerekend. Teneinde een inzicht te krijgen in de mogelijke effecten – een verlegging van de bevoorradingsroutes laat zich denken – zouden deze leden gaarne een inzicht ontvangen in de wijze waarop dat punt in de andere Noordzee-staten is geregeld.

Artikel II, onderdeel A

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen wat de (financiële) gevolgen van de aanpassing van artikel 29a zijn.

Artikel II, onderdeel B.1

Wordt in de voorliggende wettekst de opvatting van de Hoge Raad, arrest d.d. 15 juni 1988 onder de huidige wetgeving gevolgd dat het begrip onafhankelijke vertegenwoordiger niet het begrip vaste vertegenwoordiger uitsluit, zo wilden de leden van de P.v.d.A.-fractie weten.

Artikel II, onder B.2

De leden van de P.v.d.A.-fractie verzochten om een afzonderlijke toelichting op de samenhang met de heffing van overdrachtsbelasting. In de memorie van toelichting is niet toegelicht waarom afgezien zou moeten worden van toepassing van de Wet Belastingen van Rechtsverkeer en wat het financiële belang daarvan zou zijn.

Kunnen onder de in dit artikel genoemde rechten naast de concessies en vergunningen uit de memorie van toelichting ook hypotheek en lease, pandrecht en huur vallen? Gedacht kan worden aan lease van een zand- of schelpenzuiger.

Artikel II, onderdeel B.3

Nu in artikel 49 Wet Inkomstenbelasting '64 de bronnen van inkomsten van een buitenlands belastingplichtige aan de orde komen vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of het gestelde in het huidige lid 4 van artikel 48 Wet Inkomstenbelasting '64 en het voorgestelde lid 5 systematisch niet meer thuis hoort in artikel 49.

Met voldoening constateren de leden van de C.D.A.-fractie dat bij nadere definiëring van het begrip vaste inrichting in het algemeen aansluiting was gezocht bij het OESO model-Verdrag. Hoewel de leden veel van de argumenten van de staatssecretaris voor de introductie van een 30 dagen-periode konden delen vroegen zij de staatssecretaris alsnog nader in te gaan op het door de Raad van State opgeworpen punt van de voorbeeldwerking. Voorts vroegen deze leden hoe de staatssecretaris in de praktijk aan deze bepaling uitvoering wenst te geven. Hoe kan de belastingdienst vaststellen of en hoe lang bepaalde werkzaamheden worden verricht met name wanneer sprake is van een buitenlandse opdrachtgever? Deze leden konden zich indenken dat bij een langere periode dan 30 dagen het gevaar geringer is dat de voorgestelde bepaling een dode letter blijkt te zijn. De leden van de C.D.A.-fractie waren van oordeel dat in het kader van een verdrag de regels zoals vastgelegd in het voorgestelde lid 7 bevestigend werken. Zij betwijfelden echter of zulks ook het geval is in relatie tot niet verdragslanden. Het laat zich toch denken aldus deze leden dat alle voorbereidende werkzaamheden, bij voorbeeld ter zake van verhuur van computers, verkoop van machines, afsluiten van verzekeringsovereenkomsten, vanuit een kantoor in Nederland plaats vinden maar dat de verbindende handtekeningen worden gezet in een land met een extreem lage belastingdruk. Gelet ook op de concurrentiepositie van het ook fiscaal in Nederland en in

verdragslanden gevestigde bedrijfsleven kwam hun het creëren van mogelijkheden om met gebruikmaking van tax-havens in Nederland activiteiten te ontplooiën, ongewenst voor.

Worden er controle-problemen verwacht, zo wilden de leden van de P.v.d.A.-fractie graag vernemen, voor de bepaling van de 30-dagen-termijn bij contracten die een bepaalde periode vermelden voor werkzaamheden indien ter verrichting van die werkzaamheden een vaste prijs is afgesproken? Dit in verband met een mogelijke overschrijding van de in het contract afgesproken periode die dan niet in de prijs tot uitdrukking komt.

Artikel IV, onderdeel A

Levert de hantering van twee niet overeenstemmende begrippen van vaste inrichting in de loonbelasting en de inkomstenbelasting mogelijk nog problemen op, zo wilden de leden van de P.v.d.A.-fractie weten.

Artikel V

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of duidelijker aangegeven kan worden wat de onderbreking van een paar dagen inhoudt waar overheen toch fictief een aaneengesloten periode van 30 dagen bestaat. Geldt nu naast deelname in het kapitaal ook een schuldverhouding die zo is samengesteld dat deze gelijk op deelname in het kapitaal en deelname in de leiding van een onderneming als criteria voor het verbonden zijn van lichamen?

De voorzitter van de Commissie,
Joekes

De griffier voor dit verslag,
Tielens