

Analyse belastingverdrag Nederland-Zambia



Irene (midden van de foto) is 12 jaar en wil later graag bank manager worden. Op school moet ze staan want er zijn niet genoeg tafels en stoelen voor alle leerlingen. "Het is moeilijk om je te concentreren", zegt Irene. De regering van Zambia is voorstander van gratis onderwijs, maar heeft weinig middelen. Zambia loopt jaarlijks miljoenen aan belastinginkomsten mis door belastingontwijking en belastingvoordelen voor grote bedrijven.

© Jason Larkin/Panos Pictures/ActionAid

Analyse belastingverdrag Nederland-Zambia

Samenvatting

Op 15 juli 2015 sloten het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Zambia een verdrag met elkaar tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen. Het gaat om een heronderhandeling van een bestaand verdrag dat stamt uit 1977.

De heronderhandeling heeft plaatsgevonden op verzoek van Nederland en valt binnen het kader van de in 2013 gedane toezegging van de staatssecretaris Financiën en de minister Internationale Handel en Ontwikkelingssamenwerking om verdragsmisbruik te voorkomen en belastingverdragen met ontwikkelingslanden eerlijker te maken.

Dit is een verdrag dat Nederland met ontwikkelingsland Zambia heeft gesloten na publicatie van de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011. In deze notitie wordt nadrukkelijk aangegeven dat Nederland een bijdrage wil leveren aan een betere belastingheffing in ontwikkelingslanden, juist omdat dit een cruciaal element is bij duurzame groei en het bevorderen van zelfredzaamheid en goed bestuur. Hierbij wordt onder andere ingezet op totstandbrenging van een goede belastingwetgeving.

Analyse van het verdrag

Zambia is een grondstofrijk ontwikkelingsland waarvan herhaaldelijk is [aangetoond](#) dat het op grote schaal slachtoffer is van belastingontwijking door internationaal opererende bedrijven. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van het huidige belastingverdrag tussen Zambia en Nederland.

In een [onderzoek](#) gepubliceerd in Juni 2017 dat Profundo en het Offshore Kenniscentrum voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben uitgevoerd werd duidelijk dat Nederland mogelijk zelfs de hoofdrol speelt in dergelijke constructies. Hieruit blijkt namelijk dat Nederland als vestigingsland enorm in trek is bij grote internationale mijnbouwbedrijven die onder andere in Zambia actief zijn. Aan de hand van een controlelijst stelde de onderzoekers vast dat er een groot risico is dat deze mijnbouwbedrijven via Nederland belasting ontwijken in Zambia.

Op basis van een [analyse van 500](#) belastingverdragen die zijn ondertekend door ontwikkelingslanden toonde ActionAid in 2016 aan dat het huidige Nederlandse verdrag met Zambia behoort tot 's werelds meest restrictieve belastingverdragen.

Vandaar dat ActionAid u ten behoeve van de parlementaire behandeling in Nederland een beknopte analyse van het nieuwe verdrag toestuurt. Hierbij trekken we een conclusie in hoeverre het verdrag aansluit bij het Nederlands Fiscaal Verdragsbeleid en de Nederlandse toezegging om belastingverdragen met ontwikkelingslanden eerlijker te maken, en tevens of dit verdrag voldoet aan de Nederlandse verantwoordelijkheid op het gebied van beleidscoherentie voor ontwikkeling.

Belangrijkste bevindingen

Impact assessment

Staatssecretaris Wiebes heeft in 2016 een toets-schema van het verdrag met Zambia naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit toets-schema geeft echter geen gedetailleerd inzicht in de te verwachten effecten voor Zambia aangaande duurzame groei en het bevorderen van zelfredzaamheid en goed bestuur. Het gaat hier nadrukkelijk om een ontwikkelingsrelevante wetgeving waardoor toetsing op beleidscoherentie voor ontwikkeling noodzakelijk is.

ActionAid heeft daarom de volgende aanbevelingen:

- *Nederland dient middels een impact assessment aan te tonen dat het verdrag voor Zambia een duidelijk economisch en ontwikkelingsbelang heeft.*
- *Nederland dient geen belastingverdrag met een ontwikkelingsland af te sluiten zonder een gedegen analyse waaruit blijkt dat dit de ontwikkeling van de verdragspartner ten gunste komt.*

Anti-Misbruik bepalingen

In het nieuwe verdrag zijn voor de rente, royalty en dividend anti-misbruik bepalingen opgenomen. Dit is belangrijk om verdragsmisbruik aan te pakken.

Teleurstellend is dat er geen anti-misbruik bepalingen is opgenomen in de clausule directeursbeloningen en voor de vergoeding van technische diensten aangezien deze vergoedingengemakkelijk te gebruiken zijn voor het verschuiven van winst. Door deze beperkte toepassing van de Anti-Misbruik bepaling is het verdrag niet in lijn met Actie 6 van OESO BEPS welke reeds in 2015 is aangenomen. Weliswaar na de ondertekening van dit verdrag, maar er is voldoende tijd geweest om de uitkomsten hiervan te verankeren in dit verdrag. Aangezien Zambia niet participeert in het OESO Multilateraal Instrument proces is het van groot belang dat Nederland de toepassing van de Anti-Misbruik bepaling in dit verdrag alsnog in lijn brengt met de uitkomsten van het BEPS proces. Dit is nodig om verdragsmisbruik krachtiger aan te pakken.

De effectiviteit van de opgenomen anti-misbruik bepalingen staat of valt met gedegen implementatie door beide verdragspartners. Nederland dient daarom actief te investeren in het signaleren van en actief opvolgen van verdragsmisbruik om de desbetreffende belastingontwijkende bedrijven toegang tot Verdrag/Clausule te ontzeggen.

Gezien het feit dat Nederland een belangrijk knooppunt is voor internationale investeerders en hier bijzonder veel waarde aan hecht, de aanwezigheid van brievenbusfirma's tolereert en verdedigt, valt te bezien of Nederland daadwerkelijk over gaat tot actieve implementatie. Ter beoordeling van de effectiviteit is publieke rapportage daarom noodzakelijk.

- *Nederland dient de toepassing van Anti-Misbruik bepalingen in dit verdrag in lijn te brengen met de uitkomsten van OESO BEPS actie 6.*
- *Nederland dient jaarlijks te rapporteren over de effectiviteit van Anti –Misbruik bepalingen in verdragen met ontwikkelingslanden (aantal keer dat misbruik is geconstateerd, door welke land geconstateerd, en aantal malen dat de*

Bronbelastingen

Ondanks dat dit verdrag voortkomt uit de Nederlandse wens het verdrag eerlijker te maken en te moderniseren blijkt dat er geen eerlijke herverdeling heeft plaatsgevonden van de belastingrechten. De bronbelastingen op dividend (5%), rente (10%) zijn gelijk gebleven, de bronbelasting op royalty's is zelfs van 10% naar 7,5% verlaagd. Deze gehanteerde bronbelastingen liggen ver beneden de normaal hiervoor geldende tarieven in Zambia ([dividend 15%, rente 15%, royalty's 20%](#)). In Nederland worden uitgaande rente en royalty stromen niet belast en voor dividenden zijn andere gunstige fiscale bepalingen beschikbaar. Daarnaast is er geen bronbelasting van toepassing op directeursbeloningen en ook niet voor de vergoedingen voor technische diensten. Voor beide is in Zambia normaal 20% bronbelasting van toepassing. Hiermee wordt de deur voor winstverschuiving via Nederland wagenwijd opengezet. In het bijzonder de lage royalty, directeursbeloningen en technische diensten kunnen een grote impact hebben.

Het nieuwe verdrag blijft hierdoor een instrument voor internationale bedrijven om winst te verschuiven uit Zambia via Nederland naar andere landen waaronder belastingparadijzen. Door de lage en dalende bronbelastingen en de Nederlandse facilitering van winstverschuiving kan Zambia veel belastinginkomsten mislopen.

- *Nederland dient in onderhandelingen met ontwikkelingslanden niet aan te dringen op lage bronbelastingen en dient Zambia grotere vrijheid te geven om bronbelastingen te heffen die in lijn liggen met de bronbelastingen die gehanteerd worden in situaties zonder verdrag.*

Vaste Inrichting

In het nieuwe verdrag is de bepaling voor een vaste instelling verbreed en omvat nu ook diensten, iets dat positief wordt beoordeeld door ActionAid. Echter de vraag is welk effect dit zal hebben aangezien het verdrag veel mogelijkheden biedt voor winstverschuiving.

OESO verdrag versus VN modelverdrag

Het verdrag is grotendeels gestoeld op het OESO-modelverdrag terwijl dit model niet geschikt is voor het vormgeven van verdragen tussen ongelijke partners zoals het geval is tussen Nederland en Zambia omdat het de belastingrechten van het ontwikkelingsland sterk inperkt. Nederland dient in de onderhandeling met ontwikkelingslanden het VN-modelverdrag als minimum te hanteren om zorg te dragen dat een land als Zambia internationale bedrijven in hun land effectief kan belasten.

- *Nederland dient bij onderhandelingen met ontwikkelingslanden het VN-modelverdrag als absolute ondergrens te hanteren.*

Machtsonbalans

Ontwikkelingslanden proberen investeringen aan te trekken om bedrijvigheid te stimuleren met als doel de opbouw van hun economie en land. Helaas voelen ze zich tijdens onderhandelingen gedwongen veel belastingrechten hiervoor op te geven. Ontwikkelingslanden hebben in dergelijke onderhandelingen niet de beste uitgangspositie. Dit geldt in het bijzonder als ze onderhandelen met Nederland dat op papier de grootste internationale investeerder is. Echter, naar schattig komt 80% hiervan voor rekening van buitenlandse investeerders die vanwege fiscale voordelen via Nederland investeren. Er bestaat dus een enorm risico dat het verdrag niet leidt tot extra investeringen in Zambia maar tot het fiscaal gedreven verleggen van de investeringsstroom. Afgaande op de uitkomst van deze verdragstekst lijkt Nederland onderhandeld te hebben ten faveure van haar eigen vestigingsklimaat.

- *Nederland dient in onderhandelingen met ontwikkelingslanden zorg te dragen dat de uitkomst sterk bijdraagt aan een duurzame groei en de bevordering van zelfredzaamheid en goed bestuur in dat land (zoals beschreven in de Notie Fiscaal Verdragsbeleid 2011)*

Transparantie proces

De onderhandelingen vinden plaats achter gesloten deuren zonder tussentijds consultatiemoment. Belanghebbenden kunnen hierdoor geen input op het verdrag geven, en het parlement heeft alleen een rol bij ratificatie. Gezien het belang van belastingverdragen dienen de onderhandelingen transparanter en participatiever plaats te vinden.

- *De onderhandelingen dienen transparanter te verlopen en belanghebbenden dienen tussentijds geconsulteerd te worden op basis van tussentijdse teksten om zorg te dragen dat het verdrag daadwerkelijk voldoet aan de Nederlandse ontwikkelingsdoelstellingen.*

Conclusie

Ondanks het feit dat er anti-misbruik bepalingen zijn opgenomen en de vaste inrichting is verruimd blijft het verdrag de belastingrechten van Zambia in ernstige mate beperken. Te verwachten valt dat Zambiaanse burgers nauwelijks zullen profiteren van activiteiten van investerende multinationals. Dit terwijl Zambia enorm afhankelijk is van vennootschapsbelasting van internationale bedrijven om te kunnen investeren in hoognodige kwalitatief toereikende publieke diensten voor haar inwoners.

Zolang belastingontwijking, inclusief schadelijke belastingverdragen, niet krachtig wordt aangepakt krijgen ontwikkelingslanden geen kans zich te ontwikkelen. Dit is een probleem van ongekeerde omvang; belastingontwijking door multinationals kost ontwikkelingslanden naar schatting van het [IMF](#) meer dan 200 miljard dollar per jaar.

Op basis van bovenstaande analyse concludeert ActionAid dat dit verdrag niet beantwoordt aan de Nederlandse doelstelling om duurzame groei, zelfredzaamheid en goed bestuur in ontwikkelingslanden te stimuleren. Hiermee is het niet in lijn met de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid. Ook maakt Nederland met dit verdrag de toezegging van Minister Ploumen en Staatssecretaris Weekers om de verdragen eerlijker te maken niet waar. Hiermee voldoet Nederland ook niet aan haar verplichtingen aangaande coherentie met ontwikkeling.

- ***ActionAid roept het parlement op het verdrag in huidige vorm niet te ratificeren. Het verdrag dient aangepast te worden om het niet strijdig te laten zijn met ontwikkelingsdoelstellingen. Het VN-modelverdrag dient hierbij als ondergrens te worden gehanteerd.***