



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De Curaçaose offshore

Ontstaan, groei en neergang van een belastingparadijs, 1951-2013

van Beurden, M.J.C.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Beurden, M. J. C. (2018). *De Curaçaose offshore: Ontstaan, groei en neergang van een belastingparadijs, 1951-2013*.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Hoofdstuk 1 Theoretisch en historisch kader

Allereerst beschrijven we hoe lastig het is een heldere definitie te geven voor een OFC, daarna stellen we een werkdefinitie op. Vervolgens brengen we in beeld welke factoren een belangrijke rol speelden bij het ontstaan, de groei en de neergang van OFCs. In de tweede paragraaf doen we dat aan de hand van een algemene beschrijving van de ontwikkeling van OFCs en in de daaropvolgende paragraaf bekijken we welke factoren in de bestaande literatuur ter sprake komen. Tenslotte wordt de opzet van het onderzoek beschreven.

§ 1 Definitieproblemen

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) concludeerde in 2007: *‘There is no consensus among scholars and practitioners on what constitutes an Offshore Financial Center, even though various attempts have been made to define OFCs.’*¹⁴ Om een beeld te krijgen van die definitieproblematiek zullen we allereerst de begrippen OFC en belastingparadijs (*tax haven*) nader toelichten. Vervolgens gaan we na wat er in een OFC gebeurt. En tenslotte proberen we aan de hand van een aantal in omloop zijnde lijsten van OFCs vast te stellen waarom bepaalde jurisdicties op die lijsten worden vermeld.

De termen belastingparadijs en OFC

Tot de jaren zeventig werden centra met aantrekkelijke fiscale mogelijkheden voor niet-ingezetenen aangeduid met de term belastingparadijs (*tax haven*). In verband met de opkomende Eurodollarmarkt¹⁵ werd vanaf het begin van de jaren zeventig de term offshore gehanteerd voor transacties in de City van Londen die buiten de Britse regulering vielen.¹⁶ In de loop der jaren verspreidden die activiteiten zich naar centra buiten Londen. Verder gingen belastingparadijzen zich steeds meer met de Eurodollarmarkt bezighouden en boden OFCs dezelfde faciliteiten als belastingparadijzen. Omdat de term belastingparadijs gaandeweg werd geassocieerd met zaken als witwassen en belastingontduiking prefereerden die centra zelf voortaan de wat minder beladen term OFC. De laatste jaren wordt die term steeds vaker gebruikt, onder meer door internationale organisaties waaronder het IMF, de *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) en het *Financial Stability Forum* (FSF). Beide

¹⁴ IMF Working Paper 07/87, *Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*, A. Zoromé (Washington 2007) 4.

¹⁵ De Eurodollarmarkt wordt verderop in dit hoofdstuk besproken.

¹⁶ T. Godefroy en P. Lascoumes, *Le capitalisme clandestin* (Parijs 2004) 41; R. Palan, *The Offshore World: Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires* (Ithaca 2006) 21 en 195 noot 4.

termen zijn voortaan uitwisselbaar en duiden op dezelfde centra.¹⁷ Zo noemde het IMF Guernsey in het jaar 2000 een OFC, terwijl C. Doggart het eiland in 2002 als een *tax haven* betitelde.¹⁸

Welke diensten biedt een OFC aan en wat zijn de beoogde doelen?

Om die vragen te kunnen beantwoorden bespreken we eerst tax planning door ondernemingen en vermogensplanning door particulieren. Daarna brengen we aan de hand van een diagram in beeld welke diensten de belangrijkste dienstverleners in een OFC leveren. Vervolgens beschrijven we het grijze gebied tussen belastingcompliance, en –ontduiking.

Tax planning: offshorevennootschappen en belastingverdragen

In dit fictieve voorbeeld gaat het om een Braziliaanse onderneming die investeerde in een Italiaanse onderneming, zie diagram 1. (Het voorbeeld is gebaseerd op de wetgeving en de belastingverdragen van rond 1980). Om fiscale redenen verliep de investering via een op het belastingvrije Bermuda gevestigde dochter. Die dochter, een offshorevennootschap, werd geconfronteerd met een Italiaanse bronheffing van 32 % op de winstuitkeringen (dividenden) die uit Italië werden ontvangen.¹⁹ Door gebruikmaking van een fiscale constructie kon de belasting gereduceerd worden tot 3 %. De aandelen van de Italiaanse onderneming werden ondergebracht in een Nederlandse BV, terwijl de aandelen van die BV werden ondergebracht in een offshore NV op Curaçao. De dividenduitkeringen uit Italië naar Nederland bleven op grond van het tussen Nederland en Italië afgesloten belastingverdrag onbelast. In Nederland werden de ontvangen dividenden niet belast dankzij de deelnemingsvrijstelling. Die vrijstelling hield in dat indien een in Nederland gevestigde maatschappij ten minste 5 % van de aandelen in een binnen- of buitenlandse maatschappij bezat, de door dochters aan de moedermaatschappij uitgekeerde dividenden onbelast bleven.²⁰ De naar de Antillen uitgaande dividenden werden op grond van de bepalingen van de BRK evenmin belast.²¹ Op de Antillen

¹⁷ Palan, e.a., *Tax Havens*, 23 en 24.

¹⁸ C. Doggart, *Tax Havens and their uses* (Londen 2002) 10; IMF, *Offshore Financial Centers, IMF Background Paper* (z.p. 2000) 6.

¹⁹ Dit voorbeeld is grotendeels ontleend aan de volgende artikelen: C. A. de Kam: 'De positie van de Nederlandse Antillen als belastingparadijs, na 1984', in: *Investeren op of door middel van de Nederlandse Antillen*, Holiday Inn Leiden 8 februari 1985, Stichting Scaris Nederland (Leiden 1985) 28-36, aldaar 36 en C.A. de Kam, 'Antillenroute bedreigd', *Intermediair*, 9 december 1983.

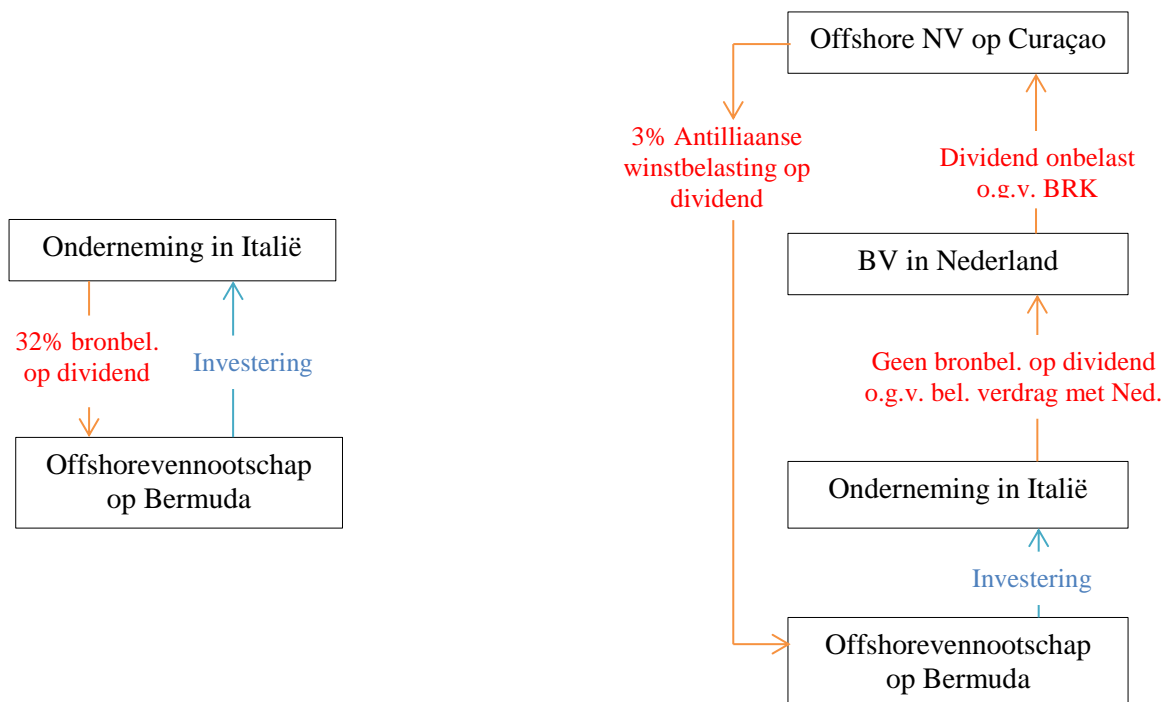
²⁰ C. A. de Kam, *Betalen is voor de dommen: over de miljardenmazen in ons belastingstelsel* (Amsterdam 1977) 63.

²¹ In 1986 werd de BRK gewijzigd en verviel de vrijstelling. Afhankelijk van het op de Antillen toegepaste offshore winstbelastingtarief, werd toen voortaan 7,5 % of 5 % ingehouden in Nederland.

gold het speciale offshoretarief van 3 %. De langs de geschetste weg verkregen besparing was dus $32-3=29$ %.

Daar stonden wel wat kosten tegenover. Er moest immers expertise worden ingehuurd met betrekking tot de relevante fiscale en andere wetgeving in Bermuda, Curaçao, Italië en Nederland. Verder was kennis nodig inzake het Italiaans-Nederlandse belastingverdrag en de BRK. De kosten van het oprichten van de offshorevennootschappen, de BV in Nederland en de ingehuurde expertise zullen alleen lonend zijn geweest bij een omvangrijke dividendstroom. Welke dienstverleners werden ingeschakeld op Bermuda en Curaçao? Offshorebanken voor het realiseren van de offshorebetalingen en in ieder geval lokale notarissen voor het oprichten van de offshorevennootschappen. Verder zullen trustkantoren de oprichting van die vennootschappen hebben voorbereid en in verband daarmee eventueel adviezen hebben ingewonnen bij lokale juristen, domicilieverlening hebben verzorgd voor de vennootschappen en via belastingadviseurs bij de belastingdienst rulings hebben aangevraagd. Nadat de geschetste dividendroute eenmaal was gaan lopen leverde het trustkantoor de directie van de vennootschap (meestal een personeelslid), stelde het de jaarrekening op (meestal door eigen accountants), regelde het indien nodig, de belastingaangifte en hield het de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering.

Diagram 1 Tax planning, tussenschakeling vennootschappen in OFCs



De beschreven dividendroute was op zich legaal. Of de Braziliaanse onderneming zich met de inschakeling van de Bermudaanse offshorevennootschap hield aan de Braziliaanse wet- en regelgeving is in dit voorbeeld buiten beschouwing gelaten.

In dit voorbeeld was een aanzienlijke besparing van belastingheffing op dividenduitbetalingen mogelijk door inschakeling van offshorevennootschappen in OFCs én gebruikmaking van de bepalingen van belastingverdragen. Soortgelijke structuren werden en worden ook toegepast voor het reduceren van heffingen op uitbetaalde royalty's en rente.

Tax planning: offshorevennootschappen en verrekenprijzen

Het volgende voorbeeld is gebaseerd op een onderzoek dat door *The Guardian* is uitgevoerd.²² Het ging erom hoe de drie grote bananenmaatschappijen Dole, Chiquita en Fresh Del Monte erin slaagden hun belastingenaftochten te reduceren door gebruik te maken van de mogelijkheden die interne verrekenprijzen (*transfer pricing*) tussen dochterondernemingen bieden. In diagram 2 is in opzet B in grote lijnen weergegeven hoe de bananenmultinationals te werk gingen.²³ Diverse offshoredochters in OFCs werden ingeschakeld om de 'kosten' stapsgewijs te verhogen. Zo kregen de Kaaimaneilanden een dochter die de inkoop regelde, de dochter in Luxemburg regelde de financiële diensten en leningen en de Iers dochter het merkrecht. Op het eiland Man werden de verzekeringen geregeld, Jersey kreeg management expertise en juridische adviezen en Bermuda kreeg als laatste in de keten het transport.

De inschakeling van de diverse offshore dochterondernemingen had tot gevolg dat maar 1,2 € winstbelasting²⁴ werd afgedragen door de onshoredochters. Bij dat laatste bedrag kwamen nog de eventuele heffingen in de OFCs, maar die zullen ofwel nihil of anders uiterst laag zijn geweest. De bananen zelf werden natuurlijk rechtsreeks verscheept vanuit Latijns Amerika naar het Verenigd Koninkrijk, alleen de verrekenprijs werd telkens stapsgewijs verhoogd. In opzet A is weergegeven hoe de situatie zou zijn geweest zonder inschakeling van de offshore dochterondernemingen, de totale onshore winstbelasting²⁵ zou dan 4,2 € hebben bedragen.

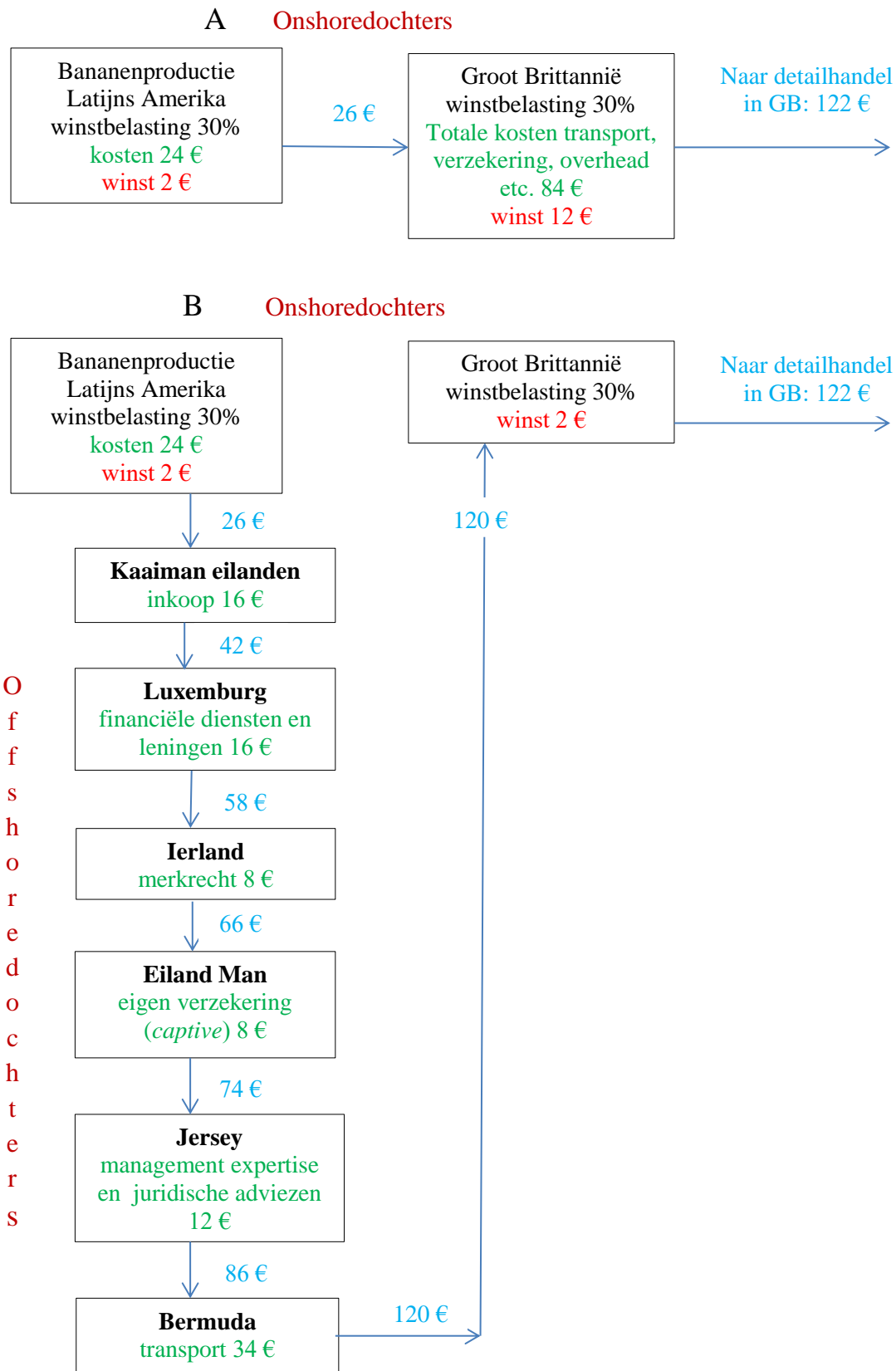
²² I. Griffiths en F. Lawrence, 'Bananas to UK via the Channel islands? It pays for tax reasons', *The Guardian* 6-11-2007.

²³ In het Guardian artikel werd voor de prijsaanduiding pence gebruikt en het Engelse pond voor gewichtsaanduiding. Ter wille van een beter begrip is hier opzet A toegevoegd.

²⁴ 30 % (€ 2 + € 2) = 1,2 €.

²⁵ 30 % (€ 2 + € 12) = 4,2 €.

Diagram 2 Door een bananenmultinational toegepaste verrekenprijzen vanaf productie naar detailhandel. De prijzen zijn in euro's voor 100 kg bananen.



Omdat naar schatting zo'n 60 % van de wereldhandel²⁶ plaats vindt binnen MNCs, biedt het hanteren van interne verrekenprijzen die ondernemingen ruime mogelijkheden heffingen in landen met hoge belastingen te beperken. Van belastingautoriteiten moet de onderlinge verkoop wel volgens marktprijzen plaatsvinden, maar die is niet altijd eenvoudig vast te stellen. Dat geldt vooral voor de prijzen van patenten, logo's, merken en algoritmen.²⁷

De bananenmultinational had op het eiland Man een eigen verzekeringsmaatschappij, ook wel *captive* genoemd. De meeste *captives* zijn offshore gevestigd, niet alleen vanwege de gunstige belastingtarieven, maar ook omdat zo strengere onshore regulering ten aanzien van bijvoorbeeld reserves wordt ontweken.²⁸

Bij de geschetste bananenroute moest, voor zover die niet in het concern zelf voorhanden was, expertise worden ingehuurd met betrekking tot de relevante fiscale en andere wetgeving in de diverse jurisdicties. Vooral kennis inzake verrekenprijvoorschriften in de Zuid-Amerikaanse productielanden en Groot-Brittannië was daarbij cruciaal. In de OFCs zelf zullen in ieder geval, net als in het vorige voorbeeld, offshorebanken, notarissen, trustkantoren, lokale juristen, belastingadviseurs en accountants zijn ingeschakeld.

Vermogensplanning particulieren

In de hiervoor genoemde voorbeelden gaat het om inschakeling van offshorevennootschappen. Ook andere rechtsfiguren zoals de Anglo-Amerikaanse (family) trust, de Liechtensteinse Anstalt, de Liechtensteinse Stiftung, de (private) Foundation, de particuliere stichting en de Antilliaanse Stichting Particulier Fonds (SPF) worden gebruikt in OFCs, al dan niet in combinatie met offshorevennootschappen. De genoemde rechtsfiguren worden in de Nederlandse fiscale wetgeving aangeduid met de term afgezonderd particulier vermogen (APV). Ze worden doorgaans gebruikt door High Net Worth Individuals (HNWIs), dat zijn personen met een beschikbaar vermogen van minimaal een miljoen dollar. HNWIs gebruiken de APVs om, in het kader van vermogensplanning, hun particuliere vermogens in onder te brengen. Daarmee beogen ze het ontwijken van inkomstenbelasting, vermogensbelasting en successierechten. Verder wordt bescherming gezocht tegen inflatie, economische instabiliteit en kunnen deviezenbeperkingen en regulerende bepalingen in eigen land worden omzeild. Door de benodigde juridische en fiscale adviezen zijn APV-structuren

²⁶ Ecorys, 'Analysis and Advice on Illicit Financial Flows', Inception Report (Rotterdam 2008) 22.

²⁷ G. Zucman, *Belastingparadijzen* (Amsterdam 2015) 119.

²⁸ Hampton, *The Offshore Interface*, 31, 32; Palan, e.a., *Tax Havens*, 95, 96.

die in het kader van vermogensplanning worden gehanteerd vrij duur,²⁹ zodat ze pas bij aanzienlijke vermogens rendabel zijn.

Door hun aard zijn APVs moeilijk in belastingheffing te betrekken, omdat er ‘zwevend vermogen’ ontstaat dat nergens aan belastingheffing is onderworpen. Zo worden bij een Angelsaksische trust door de insteller vermogensbestanddelen overgedragen aan de beheerder (trustee) ten behoeve van gerechtigden tot het vermogen (begunstigden). Juridisch heeft het ingebrachte vermogen het vermogen van de insteller verlaten, maar behoort het nog niet tot het vermogen van de begunstigde. Volgens de Nederlandse belastingdienst lopen echter de juridische vormgeving en de economische realiteit bij APVs sterk uiteen. In veel gevallen blijkt dat de insteller van een APV nog over het vermogen kan beschikken, economisch behoort het dus nog tot zijn privévermogen. De geschetste problematiek rondom het fiscaal belasten van die ‘zwevende vermogens’ speelt wereldwijd, ook al omdat eigendomsbewijzen bij APVs ontbreken en geheimhouding is verzekerd omdat in veel jurisdicties geen enkele vorm van registratie³⁰ is vereist. Om dat heffingsvacuüm aan te pakken werd in Nederland op 1 januari 2010 wetgeving van kracht waardoor voortaan vermogensbestanddelen en de opbrengsten daaruit aan de inbrenger van de APV werden toegerekend en na zijn overlijden aan zijn erfgenamen. Vanaf die datum moesten ook alle in APVs ondergebrachte vermogens aan de Nederlandse fiscus worden opgegeven, deed de inbrenger of erfgenaam dat niet dan was er sprake van een strafbaar feit.³¹

Doorgaans laten eigenaren van privévermogens zich door belastingadviseurs uit hun land van herkomst adviseren voordat ze die vermogens onderbrengen in een offshore-APV. In het betreffende OFC zal een lokale notaris de instelling/oprichting verzorgen, terwijl een lokaal trustkantoor die instelling/oprichting zal begeleiden en het beheer ervan verzorgen. Verder zal een lokale offshorebank de offshorebetalingen realiseren.

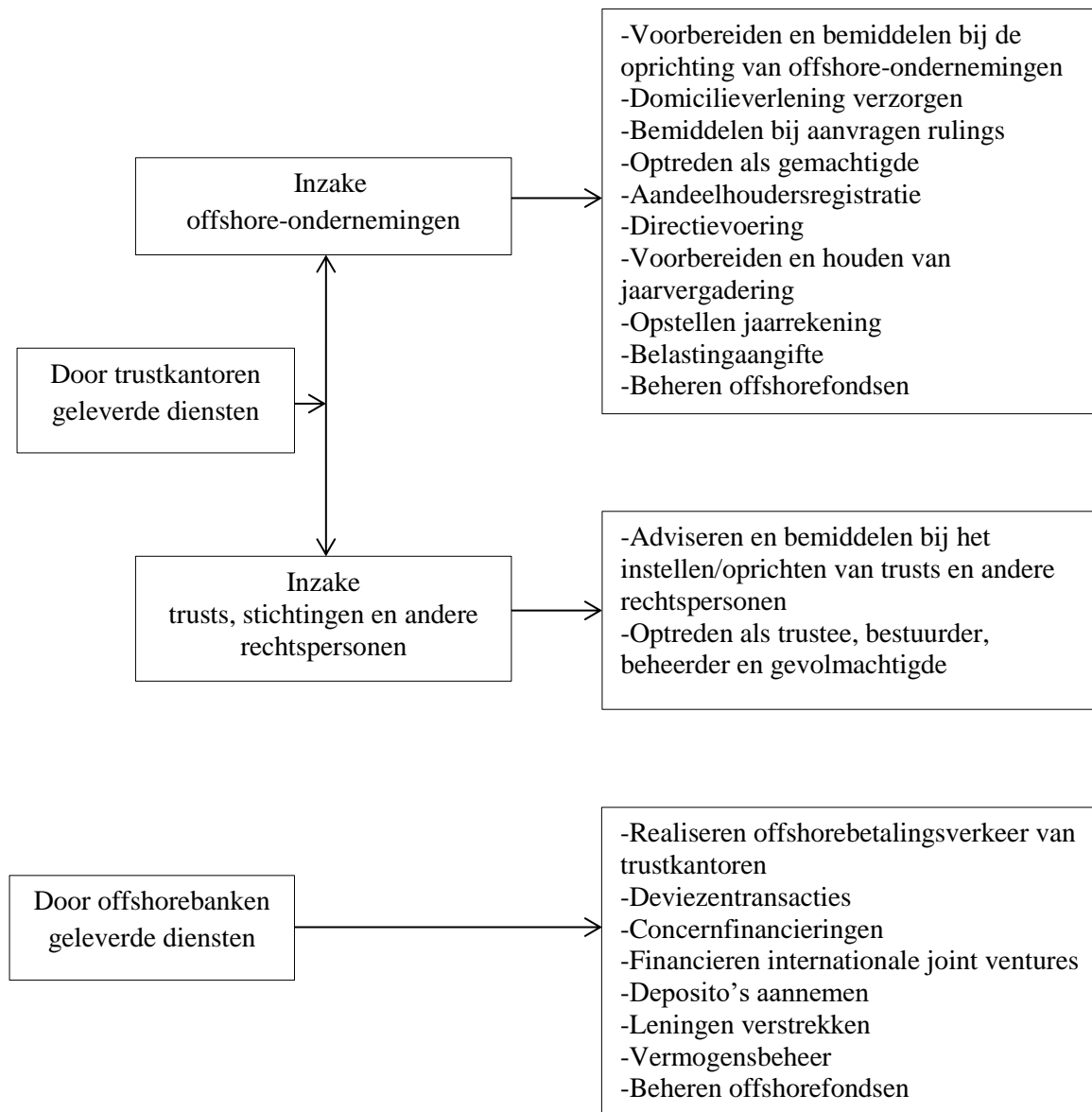
Nu we door de voorgaande voorbeelden een idee hebben gekregen welke diensten door dienstverleners in een OFC worden geleverd, gaan we iets gedetailleerder bekijken wat voor diensten de twee belangrijkste dienstverleners (trustkantoren en offshorebanken) leveren in een OFC (zie ook diagram 3).

²⁹ Foss, ‘Vermogensplanning’, <http://www.switzerland-family-office.com>, geraadpleegd 25-11-2016; Kamerstukken II 2009-10, 31 930 nr. 35, Brief van de Staatssecretaris van Financiën, pag. 5.

³⁰ Palan, e.a., *Tax Havens*, 92.

³¹ Kamerstukken II 2009-10, 31 930 nr. 35, Brief van de Staatssecretaris van Financiën, pag. 5, 6.

Diagram 3 Door trustkantoren en offshorebanken geleverde diensten in een OFC



Bij de trustkantoren onderscheiden we diensten die enerzijds geleverd worden ten behoeve van offshore-ondernemingen en anderzijds diensten ten behoeve van trusts, stichtingen en andere rechtsfiguren.

Vóór de oprichting van een offshore-onderneming kan het trustkantoor adviezen verstrekken, contacten tot stand brengen met een notariskantoor die de oprichting verzorgt, de domicilieverlening verzorgen en eventueel bemiddelen bij het aanvragen van rulings bij de belastingdienst. Na totstandkoming van de onderneming kan een trustkantoor optreden als gemachtigde en zal doorgaans de aandeelhoudersregistratie verzorgen, de directievoering ter hand nemen en de jaarvergaderingen voorbereiden en houden. Verdere taken die een

trustkantoor op zich kan nemen zijn het opstellen van de jaarrekening, het verzorgen van de belastingaangifte en het beheren van offshorefondsen.

Ook vóór de totstandkoming van trusts, stichtingen en andere rechtsfiguren adviseert en bemiddelt een trustkantoor. Na totstandkoming van de rechtsfiguren treedt het kantoor veelal op als trustee, bestuurder, beheerder en gevolmachtigde.

Overzien we de aard en de hoeveelheid van de taken die een trustkantoor op zich kan nemen dan kunnen we stellen dat het verreweg de belangrijkste dienstverlener is in een OFC.

Offshorebanken worden meestal ingeschakeld voor de offshorebetalingen die een trustkantoor verricht en kunnen ook deviezentransacties, concernfinancieringen en internationale joint ventures verzorgen. Ze kunnen ook leningen verstrekken, en vermogens en offshorefondsen beheren.

Legale en illegale activiteiten

Offshorevennootschappen, offshore-APVs en offshorebanken kunnen, overigens net als hun onshorependanten, door personen en ondernemingen worden gebruikt voor illegale activiteiten zoals witwassen, kapitaalvlucht, frauduleuze transacties en omkopen. Maar de genoemde offshore-entiteiten bieden wel meer mogelijkheden tot geheimhouding en dus bescherming tegen onderzoek door justitiële en toezichthoudende autoriteiten. We zagen al hoe lastig het was om te achterhalen wie de eigenaren zijn van de in APVs ondergebrachte vermogens. Bij offshorevennootschappen is het nauwelijks mogelijk om vast te stellen wie de uiteindelijke eigenaar (*beneficial owner*) is, als bijvoorbeeld het ‘aandelen aan toonder’ systeem wordt toegepast, als een trustkantoor als aandeelhouder³² optreedt, of als een offshore-APV eigenaar is van de aandelen. Gebruikmaking van offshorebanken in OFCs met een bankgeheim biedt ook anonimiteit.

Belastingontwijking en –ontduiking

Meestal wordt gesteld³³ dat ontwijking legaal is en ontduiking illegaal. Het probleem daarbij is echter dat in de praktijk een grijs gebied bestaat waardoor het niet altijd duidelijk is om welke categorie het gaat.

³² T. J. Koningsveld, *De Offshore wereld ontmaskerd: een studie naar aard en omvang van het misbruik maken van offshore vennootschappen door Nederlandse (rechts)personen* (Almere 2015) 244.

³³ G. A. Cavalier, ‘Redesigning Heaven: Tax Haven Reform in the Netherlands Antilles’, *Tax Notes International* 11(2005) 1009-1019 aldaar 1010; Doggart, *Tax Havens*, 6.

Dat grijze gebied wordt bijvoorbeeld gebruikt bij *aggressive tax planning* (ATP). Men past daarbij bijvoorbeeld ingewikkelde constructies toe, zoekt zwakke plekken in de wetgeving op en gebruikt fictieve of lege vennootschappen.³⁴

Als het gaat om grensoverschrijdende belastingconstructies wordt in de praktijk³⁵ dikwijls onderscheid gemaakt tussen belastingcompliance (legaal), belastingontduiking (illegaal) en belastingontwijking (grijs gebied). Bij belastingcompliance hebben personen en bedrijven de intentie om te handelen in de geest van de wet van de jurisdicties waarin hun transacties plaatsvinden. Ze verstrekken volledige informatie over hun transacties en betalen de wettelijk verschuldigde belasting. Het andere uiterste is belastingontduiking (*tax evasion*), die is in strijd met de letter van de wet en daarom illegaal. Gegevens worden achtergehouden en de wettelijk verschuldigde belasting niet betaald. Belastingontwijking (*tax avoidance*) is het grijze gebied tussen compliance en ontduiking. Daarbij proberen personen en bedrijven minder belasting te betalen door zoveel mogelijk te handelen naar de letter van de wet maar niet naar de geest. Kenmerkend zijn vaak het gebruik van kunstmatige elementen in fiscale constructies en het benutten van gaten in de wetgeving.³⁶ In tabel 1 zijn de kenmerken van de drie besproken houdingen van belastingplichtigen opgenomen.

Gelet op het voorgaande mag het duidelijk zijn dat als ontduiking en ontwijking ter sprake komen in dit proefschrift, het vanwege het onderling overlappende grijze gebied, niet altijd duidelijk is of we te maken hebben met illegale of legale activiteiten. Het is dus ook niet mijn doel om dat te onderzoeken of te bespreken.

Tabel 1 Kenmerken van belastingcompliance, -ontwijking en -ontduiking

Kenmerken	Belastingcompliance	Belastingontwijking	Belastingontduiking
Conform wetgeving ?	Ja, is legaal	Meestal onduidelijk grijs gebied	Nee, is illegaal
Wordt de belasting zoals bedoeld in de wetgeving ten volle betaald?	Ja	Nee, maar gedeeltelijk	Nee
Wordt alle benodigde informatie verstrekt?	Ja	Dikwijls maar ten dele	Nee

³⁴ J. Alm, ‘Does an uncertain tax system encourage “aggressive tax planning”?’ *Economic Analysis and Policy* 44 (2014) 30-38 aldaar 30, 31.

³⁵ Ecorys, *Analysis and Advice on Illicit Financial Flows* 20.

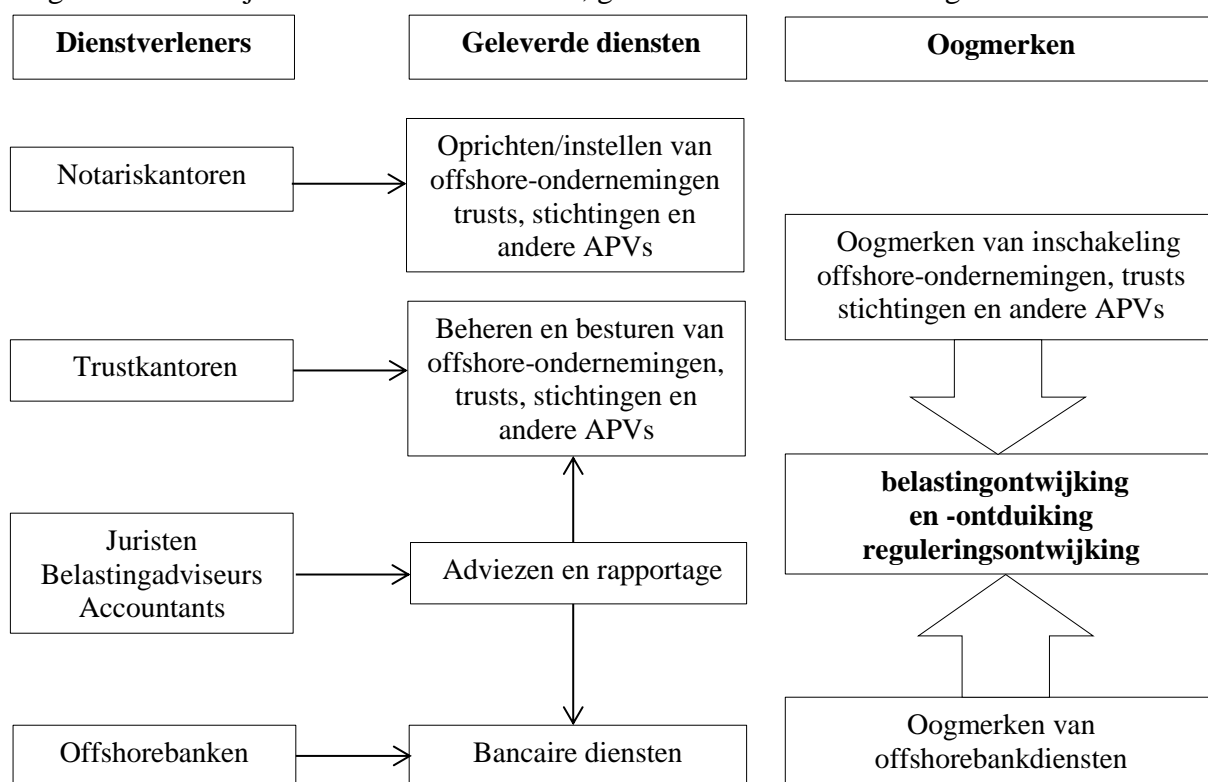
³⁶ Ecorys, *Analysis and Advice on Illicit Financial Flows*, 20, 21; R. Murphy, *Mind the Tax Gap* (Ely 2006) 48, 49; Palan, e.a., *Tax Havens*, 9, 10.

Hoofdlijnen OFC

Op grond van het voorgaande kunnen we nu in grote lijnen vaststellen wie de belangrijkste dienstverleners in een OFC zijn, welke de belangrijkste diensten zijn die worden aangeboden en wat de belangrijkste beoogde doelen zijn (zie diagram 4). De allerbelangrijkste dienstverleners zijn de trustkantoren en de offshorebanken. Daarna komen de notariskantoren en de professionals (juristen, belastingadviseurs en accountants).

De belangrijkste diensten die trustkantoren aanbieden zijn het beheren en besturen van offshore-ondernemingen, trusts, stichtingen en andere APVs. De belangrijkste taak van offshorebanken is het verrichten van offshorebetalingen. De belangrijkste diensten die notariskantoren leveren zijn het oprichten/instellen van offshore-ondernemingen, trusts, stichtingen en andere APVs. De professionals (juristen, belastingadviseurs en accountants) brengen adviezen uit en rapporteren aan trustkantoren, notariskantoren en eigenaren en beheerders van offshore-ondernemingen en APVs.

Diagram 4 Hoofdlijnen OFC: dienstverleners, geleverde diensten en beoogde doelen



De beoogde doelen van de inschakeling van offshorebanken, offshore-ondernemingen, trusts, stichtingen en andere APVs zijn hoofdzakelijk onshoreregulering omzeilen en/of het verlagen van belastingafdracht. Daarom moet een dergelijke jurisdictie een of meer van de volgende

kenmerken bezitten: geen of lage belastingheffing voor niet-ingezetenen, soepele regulering en geheimhouding. Alleen de overheid kan daarvoor zorgen. Om klanten aan te trekken zal de jurisdictie verder politiek stabiel moeten zijn en rechtszekerheid bieden. Dat wil echter nog niet zeggen dat een jurisdictie die een of meer van de genoemde kenmerken heeft, ook daadwerkelijk een OFC is. Zo heeft een rijk olieland geen belastingheffing over de inkomsten van de ingezetenen nodig voor overheidsinkomsten, maar het hoeft door het ontbreken van belastingen nog geen functionerend OFC te zijn. Het kan natuurlijk wel, Bahrein³⁷ wordt bijvoorbeeld op meerdere lijsten van OFCs vermeld.

Criteria voor lijstvermelding van OFCs

In de loop der jaren zijn er diverse lijsten verschenen van OFCs, tien daarvan zijn vermeld in tabel 2. Uit de genoemde publicaties waarin de lijsten zijn opgenomen blijkt dat de jurisdicties op zes manieren zijn geselecteerd: met een definitie, door middel van kenmerken, op basis van vermelding op andere lijsten, via gegevens van de IRS (Amerikaanse belastingdienst), aan de hand van berekeningen, of door bepaling van het aantal keren dat een jurisdictie op diverse lijsten voorkomt (consensusmodel). Teneinde een beter beeld te krijgen zijn van zes lijsten de bijbehorende OFCs in tabel 3 vermeld. In die tabel zijn vier lijsten uit tabel 2 die als selectie criterium andere lijsten gebruikten, niet opgenomen. Hun opname zou geen beter beeld geven, ze verwijzen immers alleen maar naar andere lijsten.

In de tabellen zien we dat er verschillen zijn wat betreft de aantallen jurisdicties die als OFC worden aangemerkt. Waardoor worden die verschillen veroorzaakt? Door de gegeven definities of kenmerken? Het doel van de publicaties? Door de aard van de instellingen die de lijsten publiceren? Opvallend is dat de lijsten van vier internationale organisaties die definities of kenmerken hanteren onderling maar relatief kleine verschillen vertonen: OECD 2000 (41 OFCs), UN 1998 (48 OFCs), FSF 2000 (42 OFCs) en IMF 2000 (46 OFCs), ofwel gemiddeld rond de 44 OFCs. Toch lopen de daarbij horende definities, kenmerken en doelen nogal uiteen, ze bieden daarom geen aanknopingspunt. Het lastige bij deze vier lijsten is dat niet wordt aangegeven waarom een specifieke jurisdictie wel of niet wordt vermeld. Dat gemis treedt overigens ook op, voor zover bekend, bij alle in omloop zijnde lijsten die geen berekening hanteren. Dat de lijst van de US Senate 2009 met een aantal van 34 vrij laag uitkomt is niet verwonderlijk, want alleen OFCs die betrokken waren bij rechtszaken die de Amerikaanse belastingdienst (IRS) had aangespannen werden op de lijst vermeld.³⁸ TJN 2005

³⁷ Zie tabel 3, Bahrein komt op vijf van de zes gegeven lijsten voor.

³⁸ United States Senate, 'Stop Tax Haven Abuse Act', (Washington 2009).

komt met 72 OFCs nogal hoog uit. Waarom is dat zo hoog en waarom is bijvoorbeeld Frankfurt op de lijst geplaatst en niet op de andere lijsten? De vermelding van die stad zal waarschijnlijk zijn toe te schrijven aan belastingontwijkende faciliteiten die Duitsland aanbood. Dat land bood echter een breder pakket financiële faciliteiten aan, dat veel omvangrijker was dan belastingontwijkende faciliteiten alleen. Er was dus duidelijk geen schatting betreffende de verhouding tussen de omvang van de aangeboden belastingontwijkende faciliteiten ten opzichte van de omvang van de gehele financiële dienstverlening. Dat hoefde ook niet volgens de definitie want die beperkte zich tot: ‘een land of gebied met wetten die gebruikt kunnen worden om de in een ander land verschuldigde belastingen te ontwijken of ontduiken.’³⁹ Omdat op die manier bijna elk financieel centrum als een OFC wordt aangemerkt komt de TJN-lijst dan ook uit op het vrij hoge aantal van 72 stuks.

Het IMF probeerde in 2007 om aan de hand van de volgende definitie te meten of een jurisdictie als OFC kon worden bestempeld: ‘An OFC is a country that provides financial services to non-residents on a scale that is incommensurate with the size and the financing of its domestic economy.’ Enigszins aangepast werd dat voor metingsdoeleinden: ‘The ratio of net financial services exports to GDP could be an indicator of the OFC status of a country or jurisdiction.’ Via berekeningen, waarbij gebruik werd gemaakt van gegevens over portfolio-investeringen, werden 22 jurisdicties aangewezen als OFC. Dat is een laag aantal ten opzichte van de andere lijsten, maar voor een aantal jurisdicties waren geen of onbruikbare gegevens voorhanden. Zo bleken de data met betrekking tot Aruba onbruikbaar, terwijl bekende OFCs zoals Liechtenstein en Monaco niet in de studie werden betrokken. Opvallend was dat in tegenstelling tot de meeste hiervoor genoemde lijsten⁴⁰ Groot-Brittannië als een OFC werd aangemerkt.⁴¹

De IMF studie was uitsluitend gebaseerd op gegevens over portfolio-investeringen. Een studie van J. Fichtner uit 2015 baseerde zich op dezelfde IMF methodiek, maar gebruikte ook gegevens over directe buitenlandse investeringen en buitenlandse bankdeposito’s van 2013. Fichtner stelde dat op basis van de berekeningen van zestien jurisdicties met vrij grote zekerheid kon worden aangenomen dat het OFCs waren. Onder die zestien kwam Groot-Brittannië niet voor, maar Nederland wel. Verder was er nog een groep van zes jurisdicties waarvan de auteur vond dat die op grond van de berekeningen als OFC konden worden

³⁹ Tax Justice Network, *Pak ons dan als je kan*, (Gent 2006) 46.

⁴⁰ Zie tabel 3, alleen op de lijst TJN 2005 wordt de City van Londen vermeld.

⁴¹ IMF Working Paper 07/87, *Concept of Offshore Financial Centers*, 7, 8, 14-19.

gezien, maar dat meer onderzoek nodig was voordat een definitief oordeel mogelijk was. Laatstgenoemde groep bestond uit Liechtenstein, Zwitserland, Singapore, Groot-Brittannië, Panama en België. De berekeningen wezen ook uit dat van acht jurisdicties duidelijk was dat ze geen OFC waren. Dat ging onder meer om Libanon dat volgens meerdere lijsten een OFC is (zie tabel 3). Monaco, een van de bekendste OFCs, kwam niet voor in de studie.⁴²

Medio 2017 verscheen een studie die, aan de hand van gegevens over mondiale eigendomsstructuren van MNCs, identificeerde welke jurisdicties konden worden aangemerkt als OFC voor MNCs. De studie gebruikte gegevens van de Orbis database van november 2015 en maakte onderscheid tussen conduit-OFCs en sink-OFCs.⁴³ Daarbij werd een sink-OFC gedefinieerd als ‘a jurisdiction in which a disproportional amount of value disappears from the economic system’. Een conduit-OFC was een ‘jurisdiction through which a disproportional amount of value moves toward sink-OFCs’.⁴⁴ Uit berekeningen volgde dat vijf landen -Nederland, Groot-Brittannië, Zwitserland, Ierland en Singapore- de belangrijkste conduit-OFCs waren. Verder kon men 24 sink-OFCs identificeren, waaronder Luxemburg, Hong Kong, de Britse Maagdeneilanden, Bermuda, Cyprus en de Kaaimaneilanden. De studie beperkte zich alleen tot ondernemingen, particuliere vermogens bleven daardoor buiten beschouwing. Een land als Panama, een vrij bekend OFC voor particulieren, dat met een vennootschapsbelastingtarief van 25 % niet aantrekkelijk is voor bedrijven, werd daardoor slechts als een klein conduit-OFC aangemerkt. Op grond van de berekeningen en de gevolgde methodiek werden Antigua & Barbuda, Barbados en St. Kitts & Nevis, jurisdicties die op nagenoeg elke lijst voorkomen, niet aangemerkt als OFC.⁴⁵

Samenvattend moeten we stellen dat er geen consensus is voor wat betreft definities en kenmerken met betrekking tot OFCs, en dat er tot nu toe, voor zover bekend, geen berekeningsmethodiek is (voor MNCs en particulieren) waarmee met zekerheid kan worden bepaald, of een willekeurige jurisdictie een OFC is of niet. Ook werd duidelijk dat doorgaans niet wordt aangegeven waarom een bepaalde jurisdictie al dan niet op een lijst komt. Is een sluitende definitie überhaupt wel mogelijk? Vermoedelijk niet, want ieder OFC heeft zijn eigen kenmerken. Het valt ook buiten het kader van dit onderzoek om hier te pogen een adequate definitie van een OFC op te stellen. Een omvangrijk vergelijkend onderzoek van een

⁴² J. Fichtner, *The Offshore-Intensity Ratio: Identifying the Strongest Magnets for Foreign Capital*, CIYPERC Working Paper 2015/02 (Londen) 3-13.

⁴³ J. Garcia-Bernardo, e.a., ‘Uncovering Offshore Financial Centers: Conduits and Sinks in the Global Corporate Ownership Network’, *Scientific Reports* 6246 (2017) 1, 3.

⁴⁴ CORPNET (UvA), *OFC Meter* (2017) geraadpleegd 22-11-2017, <https://www.ofcmeter.org>

⁴⁵ Garcia-Bernardo, e.a., ‘Uncovering Offshore Financial Centers’, 1, 3, 5, 6 en in supplement pag. 5, 6, 7, 10.

groot aantal diverse OFCs zou daarvoor nodig zijn, daarvoor ontbreekt eenvoudigweg de ruimte in dit proefschrift.

Dat laat ons echter zeker niet machteloos achter. Een aantal jurisdicties komen op nagenoeg elke lijst voor, er is dus consensus over hun status als OFC (zie tabel 3). Voor dit proefschrift is vooral van belang dat Curaçao, de Bahama's, Barbados, Bermuda, de Britse Maagdeneilanden en de Kaaimaneilanden door nagenoeg alle instellingen en onderzoekers als een OFC worden aangemerkt. De omvang van de offshore-activiteiten van Curaçao zullen namelijk meerdere malen worden vergeleken met die van de andere vijf genoemde Caribische⁴⁶ OFCs. Verder stelden we vast dat een OFC een jurisdictie is die een of meer van de volgende kenmerken moet bezitten: geen of lage belastingheffing voor niet-ingezetenen, soepele regulering en geheimhouding. In de volgende paragraaf zullen we zien hoe in de loop der tijd die kenmerkende elementen ontstonden.

We sluiten deze paragraaf af met de volgende definitie van een OFC die een redelijke samenvatting van die kenmerkende elementen geeft. 'Jurisdictions that deliberately create legislation to ease transactions undertaken by people who are not resident in their domains, with a purpose of avoiding taxation and/or regulations, which they facilitate by providing a legally backed veil of secrecy to obscure the beneficiaries of those transactions'.⁴⁷

Het mag duidelijk zijn dat veel van de eerder besproken bezwaren ook voor deze definitie gelden. Het blijft dan ook een werkdefinitie voor dit proefschrift, die bedoeld is om een algemeen idee te geven van wat een OFC is en zeker niet bedoeld is als een instrument waarmee met stelligheid kan worden bepaald of een jurisdictie al dan niet kan worden aangemerkt als een OFC.

Tabel 2 Publicaties met lijsten van OFCs, met gehanteerde selectiecriteria, gegeven definities, opgestelde kenmerken en beoogd doel

Publicatie	Aantal OFCs	Criteria voor vermelding. (Gegeven definities en opgestelde kenmerken worden ook vermeld als ze niet dienden als selectie criterium).	Doel
1) OECD 2000	41	Kenmerken benoemd in studie OECD 1998: -Geen of lage belasting voor niet-ingezetenen -Geheimhouding -Toestaan van brievenbusondernemingen	Bestrijding schadelijke belastingpraktijken

⁴⁶ Bermuda hoort formeel bij Noord-Amerika, maar wordt in dit proefschrift gemakshalve tot het Caribisch gebied gerekend.

⁴⁷ Palan, e.a., *Tax Havens*, 45.

2) TJN 2005	72	Definitie: een land of grondgebied met wetten die gebruikt kunnen worden om de in een ander land verschuldigde belastingen te ontwijken of ontduiken	Bevorderen internationale fiscale rechtvaardigheid
3) US Senate 2009	34	Jurisdicties die volgens de IRS worden gebruikt voor ontduiking van VS-belastingen	Belastingderving in VS beperken
4) US Congress 2015	50	Gebaseerd op vijf lijsten uit andere publicaties	Belastingderving in VS beperken
5) United Nations 1998	48	Niet nader genoemde experts die stellen dat de 48 genoemde jurisdicties aan onder meer de volgende kenmerken voldoen: -Geheimhouding -Ondernemingen kunnen zich snel vestigen -Grote afhankelijkheid van financiële sector	Bestrijding witwassen via OFCs door criminelen
6) FSF 2000	42	Kenmerken: -Geen of lage belasting -Hoge mate van geheimhouding -Toestaan van brievenbusondernemingen -Zwak toezicht -Afscherming faciliteiten voor ingezetenen	Bestrijding financiële instabiliteit die OFCs veroorzaken
7) IMF 2000	46	Definitie: 'Jurisdictions that have relatively large numbers of financial institutions engaged primarily in business with non-residents; Financial systems with external assets and liabilities out of proportion to domestic financial intermediation designed to finance domestic economies; and more popularly, centers which provide some or all of the following services: low or zero taxation; moderate or light financial regulation; banking secrecy and anonymity.'	Informatie geven over OFCs om toezicht op het financiële systeem te versterken
8) IMF 2007	22	Gebaseerd op berekeningen aan de hand van definitie: 'An OFC is a country that provides financial services to non-residents on a scale that is incommensurate with the size and the financing of its domestic economy.' Aantal kleine jurisdicties ontbreken op lijst, omdat door ontbreken van gegevens geen berekening mogelijk was.	Meetbare criteria ontwikkelen om te bepalen of jurisdictie een OFC is
9) Palan 2006	71	Lijstvermelding gebaseerd op twee lijsten uit andere publicaties. Geeft geen definitie, wel kenmerken, waarvan belangrijkste zijn: -Lage belastingen -Geheimhouding -Weinig regulering -Nauwelijks vestigingseisen voor ondern.	Onderzoek
10) Palan e.a. 2010	91	Lijstvermelding (met rangorde) gebaseerd op elf lijsten uit andere publicaties (consensusmodel). Geeft wel definitie: 'Jurisdictions that deliberately create legislation to ease transactions undertaken by people who are not resident in their domains, with a purpose of avoiding taxation and/or regulations, which they facilitate by providing a legally backed veil of secrecy to obscure the beneficiaries of those transactions.'	Onderzoek

Bronnen (achtereenvolgens): OECD, *Towards Global Tax Co-operation; Progress in Identifying and eliminating Harmful Tax Practices* (Parijs 2000) 16, 17; OECD, *Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue* (Parijs 1998) 22,23; Tax Justice Network, *Pak ons dan als je kan*, 28, 29, 46; United States Senate, ‘Stop Tax Haven Abuse Act’; J.G. Gravelle, *Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion* (Congressional Research Service 2015) 1-5; United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering* (Wenen 1998) 2, 6, 31,48, 49; FSF, *Report of the Working Group on Offshore Centres* (z.p. 2000) 1, 9, 14; IMF, *Offshore Financial Centers, IMF Background Paper* (z.p. 2000) 2-10; IMF Working Paper 07/87, *Concept of Offshore Financial Centers*, 3, 7, 19; Palan, *The Offshore World*, 37-41; Palan, e.a., *Tax Havens*, 41-45.

Tabel 3 Aantal lijstvermeldingen van OFCs

Rang-orde	Naam	OECD 2000	TJN 2005	US Sen. 2009	UN 1998	FSF 2000	IMF 2000	Totaal
1	Anguilla	1	1	1	1	1	1	6
2	Antigua en Barbuda	1	1	1	1	1	1	6
3	Aruba	1	1	1	1	1	1	6
4	Bahama's	1	1	1	1	1	1	6
5	Barbados	1	1	1	1	1	1	6
6	Belize	1	1	1	1	1	1	6
7	Bermuda	1	1	1	1	1	1	6
8	Britse Maagdeneilanden	1	1	1	1	1	1	6
9	Cookeilanden	1	1	1	1	1	1	6
10	Cyprus	1	1	1	1	1	1	6
11	Eiland Man	1	1	1	1	1	1	6
12	Gibraltar	1	1	1	1	1	1	6
13	Guernsey	1	1	1	1	1	1	6
14	Jersey	1	1	1	1	1	1	6
15	Kaaimaneilanden	1	1	1	1	1	1	6
16	Liechtenstein	1	1	1	1	1	1	6
17	Malta	1	1	1	1	1	1	6
18	Nauru	1	1	1	1	1	1	6
19	Nederlandse Antillen	1	1	1	1	1	1	6
20	Panama	1	1	1	1	1	1	6
21	Samoa	1	1	1	1	1	1	6
22	Saint Lucia	1	1	1	1	1	1	6
23	St Kitts & Nevis	1	1	1	1	1	1	6
24	Saint Vincent & Gren.	1	1	1	1	1	1	6
25	Turks and Caicos Islands	1	1	1	1	1	1	6
26	Vanuatu	1	1	1	1	1	1	6
27	Andorra	1	1		1	1	1	5
28	Bahrein	1	1		1	1	1	5
29	Costa Rica		1	1	1	1	1	5
30	Hong Kong		1	1	1	1	1	5
31	Luxemburg		1	1	1	1	1	5
32	Marshall-eilanden	1	1		1	1	1	5
33	Mauritius	1	1		1	1	1	5
34	Monaco	1	1		1	1	1	5
35	Niue	1	1		1	1	1	5
36	Seychellen	1	1		1	1	1	5
37	Singapore		1	1	1	1	1	5

38	Zwitserland		1	1	1	1	1	5
39	Dominica	1	1	1			1	4
40	Grenada	1	1	1			1	4
41	Ierland		1		1	1	1	4
42	Labuan (Maleisië)		1		1	1	1	4
43	Libanon		1		1	1	1	4
44	Macao		1		1	1	1	4
45	Liberia	1	1		1			3
46	Montserrat	1	1				1	3
47	Campione d'Italia		1		1			2
48	Dubai		1		1			2
49	Madeira		1		1			2
50	Maldiven	1	1					2
51	Marianen		1		1			2
52	Sark		1		1			2
53	Tonga	1	1					2
54	VS Maagdeneilanden	1	1					2
55	Alderney		1					1
56	België		1					1
57	City van Londen		1					1
58	Frankfurt		1					1
59	Hongarije		1					1
60	IJsland		1					1
61	Ingoesetië		1					1
62	Letland			1				1
63	Melilla		1					1
64	Nederland		1					1
65	New York		1					1
66	Palau						1	1
67	San Marino	1						1
68	São Tomé en Príncipe		1					1
69	Somalië		1					1
70	Taipei		1					1
71	Tel Aviv		1					1
72	Triëst		1					1
73	Turkse Rep. Noord-Cyprus		1					1
74	Uruguay		1					1
75	Zuid-Afrika		1					1
	Totaal	41 ⁴⁸	72	34	48	42	46	

Bronnen: zie tabel 2.

⁴⁸ De lijst die de OESO in juni 2000 publiceerde bevatte 35 jurisdicties, zes waren al vooraf verwijderd vanwege de toezeggingen die ze vooraf al hadden gedaan om verbeteringen aan te brengen. Voor de volledigheid zijn die jurisdicties hier ook vermeld. Voor meer gegevens zie verderop in dit hoofdstuk bij de bespreking van de OESO-maatregelen tegen *tax havens*.

§ 2 Geschiedenis van OFCs

Bij de ontwikkeling van OFCs hebben een aantal factoren een belangrijke rol gespeeld. Namelijk het ontstaan van de kenmerkende eigenschappen van OFCs (*zero tax*, soepele regulering en geheimhouding) én de opkomst van de Euromarkt in Londen. Na de wereldwijde verspreiding van de Euromarkt nam het aantal OFCs sterk toe. In de jaren negentig probeerden meerdere internationale organisaties de schadelijke effecten van OFCs te bestrijden.

Ontstaan van de kenmerkende eigenschappen

Zero tax: Monaco

Het eerste belastingparadijs ontstond in Monaco. De soevereiniteit van dat dwergstaatje werd vastgelegd in het Frans-Monegaskisch verdrag van 1861, gevolgd door een douane-unie tussen beide jurisdicties in 1865.⁴⁹ Teneinde inkomsten voor de kleine verarmde stadstaat te genereren besloot prins Karel III van Monaco in 1856 tot het oprichten van een casino in Monte Carlo. Ongetwijfeld was hij onder de indruk van de succesvolle casino's in kleine Duitse staten. Ook het feit dat hazardspelen en dus ook roulette in Frankrijk verboden was zal daarbij een rol hebben gespeeld. Het casino was een succes, twee factoren zullen daaraan hebben bijgedragen: de opening van de spoorwegverbinding met Nice in 1868 en het verbod op hazardspelen van 1872⁵⁰ in Duitsland. Nadat bleek dat met de opbrengsten van het casino alle publieke uitgaven konden worden gefinancierd, schafte Karel III alle directe belastingen (*zero tax* concept) af. Door die *zero tax* werd Monaco met zijn mediterrane klimaat nog aantrekkelijker voor gefortuneerden die het casino wilden bezoeken of zich in de stadstaat wilden vestigen en kon Monaco uitgroeien tot het beroemde belastingparadijs.⁵¹ Een verklaring die wel eens wordt gegeven voor het afschaffen van de directe belastingen komt er op neer dat Karel III bang was voor belastingoproeren.⁵² Het lijkt er echter meer op dat hij op die manier kon vermijden een parlement in te stellen. Er kwam namelijk pas in 1911 een parlement in Monaco.⁵³

Monaco specialiseerde zich in domicilieverschaffing aan HNWIs. Door verhuizing, in het echt of op papier, naar het prinsdom kon men zich aan belastingheffing in het land van

⁴⁹ Assemblée Nationale, rapport d'information sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe, Tome I: Volume 2 'La Principauté de Monaco' (Parijs 2000) 5.

⁵⁰ <https://www.casinoverdiener.com>, geraadpleegd 5-2-2017.

⁵¹ T. Godefroy en P. Lascoumes, *Le capitalisme clandestin*, 29; Palan, *The Offshore World*, 112-114.

⁵² Palan, *The Offshore World*, 113.

⁵³ <http://www.conseil-national.mc>, geraadpleegd 25-11-2017.

oorsprong onttrekken. Talrijke goed betaalde sportslieden en andere beroemdheden verhuisden naar Monaco, zoals Boris Becker en laatstelijk Max Verstappen.⁵⁴ De belangrijkste activiteit van Monegaskische banken werd dan ook vermogensbeheer. Grote internationale banken zoals de Deutsche Bank, ABN-AMRO en Paribas vestigden zich met zeer gespecialiseerde private banking afdelingen in Monaco.⁵⁵

Het voorgaande liet zien de Monegaskische autocraat aanvankelijk *zero tax* invoerde om een parlementair stelsel tegen te houden en dat later de *zero tax* voortaan bewust werd gehanteerd om zo HNWI's aan te trekken voor een al dan niet fictief verblijf.

Soepele regulering: New Jersey en Delaware

In het laatste kwart van de 19^e eeuw werd in de Amerikaanse staat New Jersey de strategie ontwikkeld om ondernemingen aan te trekken via soepele regulering. Tegen 1880 hadden veel grote ondernemingen zich in New York gevestigd. New Jersey, dat aan de andere kant van de Hudsonrivier tegenover Manhattan ligt, had budgettaire problemen. James Dill, een bedrijfsadvocaat uit New York, werd door de gouverneur van New Jersey gevraagd naar mogelijkheden om meer inkomsten te verwerven voor de armlastige staat. De advocaat adviseerde om de wetgeving met betrekking tot ondernemingen te liberaliseren, om zo bedrijven te verleiden hun hoofdzetel naar New Jersey te verplaatsen. Het advies werd opgevolgd en nieuwe wetgeving kwam tot stand in 1889 (die door Dill werd ontworpen), 1896 en 1899. Allerlei regulerende bepalingen over marktaandeel, fusies, opkopen van andere bedrijven en aandelenbezit van andere bedrijven werden daarmee afgeschaft of versoepeld. Daardoor kon de in New York gevestigde Standard Oil Trust zich formeel als holding in New Jersey vestigen onder de naam Standard Oil Company of New Jersey.⁵⁶

Het nabijgelegen Delaware had ook budgettaire problemen en volgde spoedig het voorbeeld van New Jersey. Daarbij speelde een groep advocaten uit New York een cruciale rol achter de schermen met het ontwerpen van een nog liberalere wetgeving. De wetgeving had succes, in 1902 waren er 1.400 ondernemingen geregistreerd in Delaware, dat aantal was in 1919 al gegroeid naar zo'n 4.800. De door de ondernemingen verschuldigde registratieheffingen en belastingen vertegenwoordigden in 1920 meer dan 40 % van de overheidsinkomsten van de staat Delaware.⁵⁷

⁵⁴ Palan, e.a., *Tax Havens*, 81, 82 ; *Telegraaf.nl*, 30-5-2016.

⁵⁵ Assemblée Nationale, 'La Principauté de Monaco', 17.

⁵⁶ Palan, e.a., *Tax Havens*, 109, 110.

⁵⁷ Palan, *The Offshore World*, 101, 102; Palan, e.a., *Tax Havens*, 110, 111.

De in New Jersey en Delaware ingevoerde wetgeving was bedoeld om reguleringsontwijking voor bedrijven te faciliteren, niet om de afdracht van vennootschapsbelastingen te reduceren, want die tarieven waren overal rond 1900 vrij laag.⁵⁸ Toen echter in de loop der tijd die tarieven in veel Amerikaanse staten stegen werd het belastingontwijkende aspect ook belangrijk. Tussen de belastingtarieven die Amerikaanse staten hadden, bestonden onderling nogal grote verschillen die ondernemingen konden gebruiken om hun belastingafdracht te beperken. Ze lieten dan de winsten die ze in staten met hoge tarieven hadden gemaakt neerslaan in staten met lage tarieven.⁵⁹

Naast de gunstige regulering die Delaware had, werd het ook belastingtechnisch een aantrekkelijke staat voor bedrijven. Zo werden bijvoorbeeld royalty's die ondernemingen aan hun in Delaware gevestigde (brievenbus)dochters uitkeerden niet belast. Via Delaware konden Amerikaanse bedrijven de aan Amerikaanse staten verschuldigde belastingen verlagen met 15 tot 24 %.⁶⁰ Een ander aantrekkelijk aspect van een Delaware-onderneming was de anonimiteit die werd verkregen, in veel gevallen was namelijk niet bekend wie de uiteindelijke eigenaar was. In 2011 had Delaware dan ook meer bedrijven binnen zijn grenzen dan inwoners, 945.000 tegenover 898.000. De brievenbusondernemingen brachten in dat jaar ongeveer \$ 860 miljoen aan heffingen en belastingen op, die waren goed voor circa een kwart van de begroting van Delaware.⁶¹

Ondanks al die faciliteiten op het gebied van regulering, belastingheffing en geheimhouding komt Delaware weinig voor op de in omloop zijnde lijsten van *tax havens*/OFCs, ook niet op de lijsten van tabel 3. Waarom niet? Waarschijnlijk omdat het grotendeels gaat om activiteiten binnen de grenzen van de VS, een binnenlands OFC dus. In een aantal Amerikaanse artikelen wordt Delaware dan ook aangeduid als een *domestic tax haven*.⁶²

We kunnen op grond van het voorgaande stellen dat de strategie om met soepele regulering (brievenbus)bedrijven aan te trekken, in New Jersey en aansluitend in Delaware om twee redenen werd ontwikkeld. Enerzijds waren er de New Yorkse advocaten die minder regulering wilden voor bedrijven in hun staat. Anderzijds was er de behoefte aan inkomsten die de staten New Jersey en Delaware daarmee, net als Monaco, wilden verwerven. Opvallend

⁵⁸ Palan, e.a., *Tax Havens* 110.

⁵⁹ S.D. Dyreng, e.a., 'Exploring the Role Delaware Plays as a Domestic Tax Haven' (2013) pag. 2, 9, <http://www.sbs.ox.ac.uk/sites>, geraadpleegd 6-2-2017. Dit artikel verscheen ook in de *Journal of Financial Economics* 108 (2013) 751-772.

⁶⁰ Dyreng, e.a., 'Exploring the Role Delaware Plays as a Domestic Tax Haven', 11, 12, 40.

⁶¹ *The New York Times*, 1-7-2012.

⁶² Onder andere in *The Economist* en *The New York Times*, bron: Dyreng, e.a., 'Exploring the Role Delaware Plays as a Domestic Tax Haven', 2.

daarbij was de hulp van de New Yorkse advocaten bij de totstandkoming van de benodigde wetsontwerpen.

Geheimhouding: Zwitserland

Na de Eerste Wereldoorlog werd Zwitserland een veilige vluchthaven voor veel Europees kapitaal. Het zocht in Zwitserland bescherming tegen politieke instabiliteit, toenemende inflatie en vooral sterk stijgende belastingheffingen in meerdere Europese landen. Zwitserland was om een aantal redenen een geschikte vluchthaven. Het kende als enige Europese land geen deviezenbeperkingen, was politiek stabiel, had een solide munt en garandeerde geheimhouding door de naamloze genummerde rekening (een Zwitserse uitvinding) en een bankgeheim. Verder was belastingontduiking in Zwitserland geen misdrijf.⁶³ Meerdere westerse landen, zoals Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland en de Verenigde Staten hadden een bankgeheim. Maar alleen in Zwitserland was de geheimhouding zo strikt, dat het zelfs voor de Zwitserse fiscus moeilijk was om gegevens te krijgen.⁶⁴

Landen die probeerden op te treden tegen een omvangrijke kapitaalvlucht uit hun midden naar Zwitserland, werden geconfronteerd met dat Zwitserse bankgeheim. Zo constateerden de Franse en Belgische regeringen dat grote bedragen naar Zwitserland verdwenen en aan fiscale heffingen ontsnapten. Ook ergerden ze zich aan het feit dat aanzienlijke kapitalen uit Duitsland naar Zwitserland gingen, waardoor de in het kader van het verdrag van Versailles opgelegde herstelbetalingen in gevaar kwamen. Bij de Zwitserse autoriteiten en financiële instellingen vroegen ze meerdere keren de identiteitsgegevens van enkele vluchtkapitaaleigenaren om daarmee een justitiële vervolging mogelijk te maken. De Zwitsers weigerden de gegevens te verstrekken met een beroep op hun bankgeheim.⁶⁵

Door diverse oorzaken, die we hierna zullen bespreken, werd het bankgeheim versterkt. In artikel 47 van de Zwitserse bankwetgeving van 1934 werd bepaald dat schending van de geheimhoudingsplicht voortaan een misdrijf was. Overtredingen konden bestraft worden met forse boetes en gevangenschap tot zes maanden. In principe diende overtreding vervolgd te worden, ook al had de benadeelde partij geen aanklacht ingediend.⁶⁶ Het eerdere bankgeheim

⁶³ T.R. Fehrenbach, *The Gnomes of Zurich* (Londen 1966) 48, 52, 56; S. Guex, 'Les orgines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la confédération au sortir de la Seconde Guerre mondiale', *Genèsis* 34 (1999) 4-27, aldaar 7.

⁶⁴ Fehrenbach, *The Gnomes of Zurich*, 62, 63; Guex, 'Les orgines du secret bancaire suisse', 6.

⁶⁵ Guex, 'Les orgines du secret bancaire suisse', 7, 8.

⁶⁶ Guex, 'Les orgines du secret bancaire suisse', 9.

stelde op civielrechtelijke bepalingen, waarbij vervolging alleen kon worden ingesteld op verzoek van de benadeelde partij.⁶⁷

De bankwetgeving van 1934 was eigenlijk een compromis tussen twee groepen. De socialistische partij, de vakbeweging en grote delen van de agrarische sector en middengroepen drongen naar aanleiding van een ernstige Zwitserse bankencrisis aan op een goed toezicht op banken, met name om zo kleine spaarders te beschermen. Bancaire en ondernemerskringen wilden echter alleen akkoord gaan met zo'n wetgeving als de geheimhouding zou worden versterkt. De bankensector was namelijk beducht dat door toezicht informatie over hun klanten bij de Zwitserse, of nog erger bij buitenlandse belastingdiensten zou belanden.⁶⁸

Een andere oorzaak voor de invoering van het versterkt bankgeheim was een vonnis van het Federale Gerechtshof in 1930. Het Hof, de hoogste rechtbank van Zwitserland, bepaalde dat banken bij faillissementsgevallen en bij verzoeken tot inbeslagneming, de geheimhoudingsplicht moesten doorbreken en verplicht waren inlichtingen te verschaffen over hun cliënten. Zwitserse bancaire kringen waren bezorgd over die uitspraak en stelden dat dit feitelijk een gedeeltelijke opheffing van het bankgeheim was. Buitenlandse belastingdiensten zouden zo via procedures van inbeslagneming het bankgeheim kunnen omzeilen en het vertrouwen in de Zwitserse banken ondermijnen.⁶⁹

Duitse en Franse acties vormden een andere belangrijke oorzaak voor de totstandkoming van het strengere bankgeheim. Getroffen door een omvangrijke kapitaalvlucht naar Zwitserland besloot Duitsland in 1931 tot het nemen van maatregelen om die vlucht in te perken. In dat kader werden door de Duitse autoriteiten enkele spionagepogingen op touw gezet in Zwitserland, om zo van bankpersoneel aldaar inlichtingen te krijgen over Duitse klanten.⁷⁰ Door artikel 47 werd de kans dat Zwitsers bankpersoneel inlichtingen zou verschaffen over bijvoorbeeld de identiteit van hun klanten bijzonder klein. Ze riskeerden daarmee immers boetes en gevangenschap.

Ook de Franse regering nam maatregelen tegen kapitaalvlucht naar Zwitserland, zo werden in 1932 bij meerdere Zwitserse bankfilialen in Frankrijk huiszoeken verricht. Uit de inbeslaggenomen documenten bleek dat een deel van de Franse elite (generaals, bisschoppen, industriëlen etc.) die filialen had gebruikt voor belastingontduiking. Aansluitend werden tegen drie Zwitserse banken justitiële vervolgingen ingesteld en op hun tegoeden in Frankrijk beslag

⁶⁷ Guex, 'Les orgines du secret bancaire suisse', 5, 6.

⁶⁸ Guex, 'Les orgines du secret bancaire suisse', 8-13.

⁶⁹ Guex, 'Les orgines du secret bancaire suisse', 18-20.

⁷⁰ Guex, 'Les orgines du secret bancaire suisse', 13.

gelegd. Daartoe aangespoord door het Franse parlement beloofde de Franse regering sterker op te treden tegen de fiscale fraude. Een week na die belofte nodigden de Franse autoriteiten twee leden van de raad van bestuur van een Zwitserse bank in Parijs uit voor een onderhoud. Aan hen werd toestemming gevraagd om de boekhouding van de bank in Bazel te mogen laten onderzoeken door Franse functionarissen. Toen ze dat weigerden, werden onmiddellijk een directeur en onderdirecteur van de bank, die toevallig in Frankrijk waren, voor twee maanden gevangengezet. Daarnaast werd aan de Zwitserse regering officieel om juridische bijstand gevraagd bij het Franse onderzoek. De Zwitserse regering wees dat verzoek af.⁷¹ Het gevolg van al acties was dat veel buitenlandse klanten hun vertrouwen in de soliditeit van de geheimhouding verloren en hun kapitaal terugtrokken van Zwitserse rekeningen. Een bank in Geneve viel daardoor zelfs om.⁷²

Met de invoering van het strengere bankgeheim wilden Zwitserse bancaire kringen aan hun buitenlandse klanten, die door de Franse acties gingen twijfelen aan de Zwitserse geheimhouding, duidelijk maken dat het Zwitserse bankgeheim in de toekomst nog sterker zou worden verdedigd. Ook wilden ze enige bescherming tegen een gevaar dat door de Franse acties aan het licht was gekomen, namelijk het risico dat een machtige buitenlandse regering inzage zou krijgen in de gegevens van een Zwitserse bank.⁷³ Artikel 47 gaf daar wat bescherming tegen, want managers en personeel van een bank die inlichtingen over hun klanten verschaften zouden strafrechtelijk worden vervolgd, ongeacht het feit dat ze die inlichtingen onder druk van buitenlandse autoriteiten gaven.

Het versterkte bankgeheim had succes. In de drie jaar na de invoering stegen de buitenlandse deposito's bij Zwitserse banken met 28 %.⁷⁴ Zwitserland kreeg met artikel 47 het sterkste bankgeheim van alle westerse landen.⁷⁵ Mede dankzij dat bankgeheim groeide Zwitserland uit tot een succesvol OFC. Zo bedroegen eind 2000 de externe tegoeden van de Zwitserse banken \$ 740 miljard.⁷⁶

We zagen op drie manieren risico's ontstaan dat gegevens van buitenlandse klanten in handen dreigden te komen van buitenlandse autoriteiten. Door invoering van toezicht, verder door een vonnis van het Federale Gerechtshof en tenslotte door acties van buitenlandse mogendheden. Het lukte de Zwitserse financiële sector om in samenwerking met de Zwitserse

⁷¹ Guex, 'Les orgines du secret bancaire suisse', 13-16.

⁷² Palan, *The Offshore World*, 122; Helaas zijn in de geraadpleegde literatuur geen gegevens aangetroffen over de omvang van het kapitaal dat werd teruggetrokken.

⁷³ Guex, 'Les orgines du secret bancaire suisse', 17-18.

⁷⁴ Palan, *The Offshore World*, 122.

⁷⁵ Guex, 'Les orgines du secret bancaire suisse', 9.

⁷⁶ Palan, *The Offshore World*, 35.

staat die bedreigingen te neutraliseren via een versterkt bankgeheim en zo mede de basis te leggen voor een succesvol OFC.

Jurisdicties die zich tot een OFC wilden ontwikkelen kozen een of meer van de hiervoor beschreven drie kenmerken (geen belastingheffing, soepele regulering en geheimhouding) om offshoreklanten aan te trekken. Het kwam ook voor dat een dergelijk kenmerk al aanwezig was, zoals bijvoorbeeld op de Bahama's die in de jaren dertig al *zero tax* hadden voordat er sprake was van offshore-activiteiten. Het toepassen van lage belastingtarieven was een veelvoorkomende variant op de *zero tax* strategie. Zo voerde Luxemburg eind jaren twintig wetgeving in waarmee holdings nagenoeg werden vrijgesteld van belastingheffing. Het in New Jersey en Delaware ontwikkelde model om bedrijven uit andere jurisdicties aan te trekken door middel van soepele regulering werd in de jaren twintig door Zwitserland overgenomen.⁷⁷ En in Liechtenstein kwam een bankgeheim tot stand dat was geïnspireerd door het Zwitserse bankgeheim.⁷⁸ Ook OFCs die als gevolg van de verspreiding van de Eurodollarmarkt ontstonden of sterk groeiden, maakten in wisselende combinaties gebruik van de drie kenmerkende eigenschappen.

Eurodollarmarkt

In de jaren vijftig ontstond en ontwikkelde zich in Londen, en later ook elders, een markt die handelde in dollartegoeden die zich buiten de Verenigde Staten bevonden. Omdat die markt aanvankelijk alleen in Europa was gevestigd, ontstonden de termen Eurodollar en Eurodollarmarkt.⁷⁹ Het ontstaan van de Eurodollarmarkt is aan meerdere factoren toe te schrijven. De belangrijkste daarvan zijn Amerikaanse en Britse regelgeving, de opstelling van de *Bank of England* en de vindingrijkheid van een Londense bank.

Dat er in Europa dollars aanwezig waren, kwam onder meer door de Marshallhulp, de Koreaanse oorlog, de Amerikaanse militaire aanwezigheid en investeringen van grote Amerikaanse ondernemingen.⁸⁰ De toevloed van dollars was ook een gevolg van de

⁷⁷ Palan, e.a., *Tax Havens*, 111; R. Palan, 'The history of tax havens' (2009) 6, <http://www.historyandpolicy.org>, geraadpleegd 7-2-2017.

⁷⁸ Assemblée Nationale, rapport d'information sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe, Tome I: Volume 1 'La Principauté du Liechtenstein' (Parijs 2000) 13.

⁷⁹ H. Braeckmans, 'Enkele Juridische aspecten van de consortiumstructuur bij de kredietverlening in Eurodeviezen', 1289, <http://tpr.be/logging/logpdf>, geraadpleegd 17-2-2015.

⁸⁰ G. Burn, 'The state, the City and the Euromarkets', *Review of International Political Economy* 6 (1999) 225-261, aldaar 229; Cassis, Y., *Capitals of Capital, The Rise and Fall of International Financial Centres, 1780-2009* (New York 2010) 220.

Amerikaanse *Regulation Q* waardoor in de VS op deposito's maximaal 2,5 % rente mocht worden uitbetaald.⁸¹ Britse banken konden veel hogere rentetarieven bieden, want begin 1955 was het Britse rentetarief naar 4,5 % verhoogd in verband met aanwezig geachte inflatietendensen.⁸² De Midland Bank maakte medio 1955 als eerste gebruik van die renteversillen door dollardeposito's van niet-ingezetenen om te zetten naar Britse ponden die vervolgens werden gebruikt in de krappe binnenlandse geldmarkt.⁸³ De *Bank of England* was aanvankelijk bezorgd over de toelaatbaarheid van de constructie. Maar uiteindelijk concludeerde de *Bank* dat Midland weliswaar niet in de geest handelde van het geldende wisselkoersregime, maar dat de constructie formeel niet buiten de wettelijke kaders viel. Voortaan stond de *Bank* toe dat banken deposito's van niet-ingezetenen accepteerden en die op de Londense markt omwisselden voor Britse ponden. Dat was het begin van een proces waaruit uiteindelijk de (offshore-)Eurodollarmarkt voortkwam.⁸⁴

Voor een echte offshoremarkt was het nodig dat dollardeposito's van niet-ingezetenen werden doorgeleend aan niet-ingezetenen, buiten elke regulering om. In de beginfase waren de buiten de VS aanwezige dollars weliswaar vrij van Amerikaanse regulering,⁸⁵ en als zodanig offshore, maar na omwisseling in Britse ponden en gebruik in de binnenlandse Britse markt kwamen ze weer onshore.⁸⁶ De beslissende stap naar de offshoremarkt werd in 1957 gezet door Londense handelsbanken die dollars gingen gebruiken om buitenlandse handel te financieren.⁸⁷ Die banken besloten dat naar aanleiding van maatregelen die de Britse regering in 1957 nam om een koersval van het Britse pond te voorkomen in verband met het feit dat de VS grote hoeveelheden ponden verkocht om zo de Britten onder druk te zetten de bezetting van het Suez kanaal te beëindigen. De Britse regering verhoogde toen de rente van 5 naar 7 % en beperkte het gebruik van het pond voor buitenlandse handel.⁸⁸

Om de rechtsgeldigheid van de transacties te garanderen gebruikten de betreffende banken twee soorten boekhouding: één voor de transacties waarbij tenminste één Britse partij was betrokken (onshore) en de andere voor de Eurodollar transacties (offshore).⁸⁹ De Eurodollarmarkt groeide snel, het volume nam toe van 1,5 miljard dollar in 1958 naar 9

⁸¹ C. R. Schenk, 'The Origins of the Eurodollar Market in London: 1955-1963', *Explorations in economic history* 35 (1998) 221-238 aldaar 222.

⁸² Schenk, 'The Origins of the Eurodollar Market', 224.

⁸³ Burn, 'The state, the City and the Euromarkets', 229; Schenk, 'The Origins of the Eurodollar Market', 225, 226.

⁸⁴ Schenk, 'The Origins of the Eurodollar Market', 225-227.

⁸⁵ Cassis, *Capitals of Capital*, 220.

⁸⁶ G. Burn, *The Re-Emergence of Global Finance* (Londen 2006) 26.

⁸⁷ Cassis, *Capitals of Capital*, 220.

⁸⁸ Burn, 'The state, the City and the Euromarkets', 230; Palan, *The Offshore World*, 27, 28.

⁸⁹ Palan, *The Offshore World*, 29.

miljard in 1963 (zie tabel 4). Al vlug vestigden zich ook banken uit de VS, Japan, Canada en andere landen in Londen om de groeiende markt te bedienen. Vooral het aantal Amerikaanse banken nam toe. In 1959 waren er nog zeven, net als in 1890, dat liep op tot 36 stuks rond 1970. Ze domineerden toen de Eurodollarmarkt, waarvan ze ongeveer een derde deel in handen hadden.⁹⁰

Nadat de *Bank of England* medio 1962 toestemming had gegeven,⁹¹ werd in 1963 de Eurodollarmarkt⁹² aangevuld met de Euro-obligatiemarkt (*Eurobond market*), waar gehandeld werd in obligaties die waren geplaatst door internationale banksyndicaten. Ook die markt werd niet onderworpen aan regulering van enig land.⁹³ *Eurobonds* waren onder meer aantrekkelijk omdat ze meestal aan toonder werden uitgegeven, waardoor de anonimiteit van de eigenaar werd gegarandeerd.⁹⁴

De Eurodollar en Euro-obligatiemarkt expandeerden sterk. Die expansie, goed zichtbaar in de tabellen 4 en 5, kan aan meerdere factoren worden toegeschreven. Allereerst waren er de toenemende internationale handel en activiteiten van multinationale ondernemingen in de jaren zestig.⁹⁵ Een andere factor was de invoering in de VS van het *Foreign Direct Investment Program* van 1968 waarmee de kapitaalexport van Amerikaanse bedrijven werd beperkt. Het gevolg was echter dat Amerikaanse bedrijven hun winsten niet meer repatrieerden en daarmee bijdroegen aan de groei van de Euromarkt.⁹⁶ Verder speelde de beëindiging van het vaste wisselkoersensysteem (Bretton Woods) in het begin van de jaren zeventig een rol, omdat daardoor de internationale kapitaalstromen toenamen.⁹⁷ Een andere stimulans kwam van de opheffing van kapitaalstroombeperkingen. In 1974 werden kapitaalcontroles afgeschaft in Amerika en maakte Duitsland een einde aan de beperkingen op inkomende kapitaalstromen, terwijl Groot-Brittannië in 1979 valuta-controles afschafte.⁹⁸ De belangrijkste bijdrage aan de groei kwam door de schoksgewijze stijging van de olieprijs in 1973-1974 en 1978 die grote

⁹⁰ Burn, *The Re-Emergence of Global Finance*, 29; Schenk, 'The Origins of the Eurodollar Market', 230-232.

⁹¹ Cassis, *Capitals of Capital*, 221.

⁹² Omdat gaandeweg ook in andere Europese (harde) valuta werd gehandeld werd ook de term *Eurocurrency Market* (Eurogeldmarkt) gehanteerd. In de literatuur wordt vaak de term Eurodollar gebruikt, daarmee kunnen dan alle *Eurocurrencies* bedoeld zijn (ongeveer 2/3 deel van de *Eurocurrencies* bestond uit dollars). Bron: Hampton, *The Offshore Interface*, 41 en 42. Met de term *Euromarket* (Euromarkt) wordt bedoeld op de combinatie van *Eurocurrency* en *Eurobond market*.

⁹³ Palan, *The Offshore World*, 29.

⁹⁴ Cassis, *Capitals of Capital*, 222; Doggart, *Tax Havens*, 70; S. Picciotto, *International Business Taxation: A Study In the Internationalization of Business Regulation* (Londen 1992), 123.

⁹⁵ E. Helleiner, *States and the reemergence of Global Finance* (Ithaca en Londen 1994) 6.

⁹⁶ R.A. Johns, *Tax Havens and Offshore Finance. A Study of Transnational Economic Development* (New York 1983) 11; Palan, *The Offshore World*, 30 en 31.

⁹⁷ Cassis, *Capitals of Capital*, 235.

⁹⁸ R.B. Johnston, *The Economics of the Euro-Market: History, Theory and Policy* (New York 1982) 21; C.J. Neely, 'An Introduction to Capital Controls', *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Vol. 81-6 (1999) 13-30 aldaar 24.

overschotten bij de olie-exporterende landen tot gevolg had.⁹⁹ Die overschotten werden voor een groot deel belegd als korte termijn deposito bij de grote Amerikaanse en Europese banken. De deposito's vielen buiten het toezicht van nationale toezichthouders en veroorzaakten een forse toename van de hoeveelheid Eurodollars. De aldus geplaatste petrodollars werden tot het begin van de jaren tachtig voor een substantieel deel uitgeleend aan ontwikkelingslanden die ten gevolge van de gestegen olieprijs met grote tekorten werden geconfronteerd.¹⁰⁰

Tabel 4 De *Eurocurrency Market* in miljarden US Dollars, 1958-1983

Jaar	1958	1963	1967	1968	1970	1972	1973	1974	1975	1978	1980	1983
Omvang	1,5	9	19	25	57	91	132	177	215	375	575	1050

Bronnen: Burn, *The Re-Emergence of Global Finance*, 17; Cassis, *Capitals of Capital*, 221, 236; I. McCarthy, 'Offshore banking centers: benefits and costs', *Finance & Development, a quarterly publication of the IMF and the World Bank* 4(1979) 45-48 aldaar 45; Picciotto, S. en J. Haines, 'Regulating Global Financial Markets', *Journal of Law and Society* vol. 26 -3 (1999) 351-368, aldaar 359 noot 6; S.M. Roberts, 'Small Places, Big Money: The Cayman Islands and the International Financial System', *Economic Geography* Vol 71, No. 3(1995) 237-256, aldaar 244.

Tabel 5 De *Eurobond Market* in miljarden US Dollars, 1963-1985

Jaar	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1973	1974	1980	1985
Omvang	0,1	0,7	1,0	1,1	1,8	3,4	3,1	4,2	3,4	20	58

Bronnen: Burn, *The Re-Emergence of Global Finance*, 19, 30; Cassis, *Capitals of Capital*, 221, 236.

De in Londen ontstane Euromarkt verspreidde zich wereldwijd. Eerst in Europa, vervolgens in het Caribisch gebied en daarna in Azië.

Verspreiding van de Euromarkt

Luxemburg

De fundamenten voor de opkomst van Luxemburg als belangrijk OFC in de jaren zestig en zeventig werden al gelegd in 1929 toen wetgeving werd ingevoerd waarmee holdings nagenoeg werden vrijgesteld van belastingheffing.¹⁰¹ Vanaf het midden van de jaren zestig groeide Luxemburg uit tot een belangrijk centrum voor de Eurodollar en Euro-obligatiemarkt. De obligatiemarkt van het groothertogdom ging zelfs de tweede plaats innemen na Londen.¹⁰² De opkomst en groei van die markten in Luxemburg hadden meerdere oorzaken. Allereerst waren de kosten van kantoorruimte en de salarissen van personeel in Luxemburg veel lager

⁹⁹ Johnston, *The Economics of the Euro-Market*, 23.

¹⁰⁰ Cassis, *Capitals of Capital*, 236.

¹⁰¹ G. Dufey en I.H. Giddy, *The International Money Market* (Englewood Cliffs N.J. 1978) 42.

¹⁰² Cassis, *Capitals of Capital*, 228; Johns, *Tax Havens and Offshore Finance*, 201.

dan in Londen. Verder werden transacties niet belast, waren commissies laag, ontbraken hinderlijke formaliteiten en kende Luxemburg geen bronbelasting op rente.¹⁰³

De groeiende Luxemburgse offshore-activiteiten weerspiegelden zich in de toename van het aantal geregistreerde banken, van 19 in 1964 naar 111 in 1980. In dat laatstgenoemde jaar kwamen er daarvan 30 uit Duitsland, 14 uit Scandinavische landen, 12 uit België/Luxemburg, 11 uit de VS en 7 uit Zwitserland.¹⁰⁴ De Duitse banken vestigden zich om de door de Bundesbank opgelegde reserve-eisen te omzeilen, terwijl de Zwitsers dat deden vanwege de aanwezige Euromarkt. De afwezigheid van bronbelasting was voor Amerikaanse banken aanleiding om te komen en Scandinavische banken konden zo het verbod op leningen in vreemde valuta in hun thuisland ontwijken. De Belgische aanwezigheid had onder meer te maken met het feit dat veel Belgen Euro-obligaties kochten.¹⁰⁵ In dat verband ontstond toen het beeld van de ‘Belgische tandarts’ die de anonieme en van bronbelasting vrijgestelde obligaties onder zijn matras bewaarde en jaarlijks de coupons zelf in Luxemburg verzilverde. Door die jaarlijkse gang naar Luxemburg kon die legendarische ‘Belgische tandarts’ optimaal gebruik maken van het daar geldende bankgeheim. De reiskosten waren ook geen belemmering, autobrandstof was er laag fiscaal belast.¹⁰⁶

Bahama's

Al in de jaren dertig waren er op beperkte schaal offshore-activiteiten op de Bahama's. De aanwezige *zero tax* voordelen werden toen benut door welgestelden uit Amerika en Canada, zoals de Beaverbrook familie.¹⁰⁷ Ook lieten een aantal Amerikaanse bedrijven hun op de Bahama's gevestigde dochters (postbusondernemingen) wereldwijd goederen opkopen die, nadat ze op de Bahama's flink in prijs waren verhoogd, bij verkoop in Amerika op papier geen of nauwelijks winst opleverden. Gevolg: geen heffingen op de belastingvrije Bahama's en weinig of geen belastingen in de Verenigde Staten.¹⁰⁸ Toen werd dus al gebruik gemaakt van de mogelijkheden die interne verrekenprijzen (*transfer pricing*) tussen ondernemingsonderdelen bieden, dezelfde techniek die de bananenmultinationals toepasten in het hiervoor beschreven voorbeeld (zie diagram 2).

¹⁰³ Dufey e.a., *The International Money Market*, 42.

¹⁰⁴ Dufey e.a., *The International Money Market*, 42; Johns, *Tax Havens and Offshore Finance*, 203.

¹⁰⁵ Cassis, *Capitals of Capital*, 228; Johns, *Tax Havens and Offshore Finance*, 201.

¹⁰⁶ Cassis, *Capitals of Capital*, 222; Palan, e.a., *Tax Havens*, 140; N. Shaxson, *Treasure Islands* (Londen 2011) 216.

¹⁰⁷ Hampton, *The Offshore Interface*, 17, 98.

¹⁰⁸ J. Robinson, *Witte stranden, Zwart geld* (Rijswijk 2004) 25.

Eind jaren zestig begonnen zich buitenlandse banken op de Bahama's te vestigen in verband met Euromarkt transacties. Begin jaren zeventig waren de Bahama's al uitgegroeid tot de tweede Eurodollarmarkt ter wereld na Londen. Het ontstaan en de snelle groei van die markt op de Bahama's zijn aan een aantal factoren toe te schrijven. Allereerst waren de bedrijfskosten in de Bahamaanse hoofdstad Nassau veel lager dan in Londen, kleine en middelgrote Amerikaanse banken verkozen daarom de Bahama's. Wat ook een rol speelde waren de soepele voorschriften op bancaire gebied. Verder waren de Bahama's *zero tax* (geen inkomstenbelasting, winstbelasting, bronbelastingen en successierechten), lagen ze in dezelfde tijdzone als New York en hadden een strikt bankgeheim.¹⁰⁹ Een bijkomende factor was dat de centrale bank van de Verenigde Staten in 1969 besloot dat kleine Amerikaanse banken voortaan in Nassau brievenbusfilialen mochten vestigen.¹¹⁰ Waarschijnlijk als gevolg van dat besluit steeg het aantal in Nassau gevestigde offshorebanken van 260 in 1969 naar 300 in 1970.¹¹¹ De financiële transacties van die offshorebanken vonden juridisch gezien weliswaar plaats in Nassau, maar ze werden ontworpen en opgezet in de grote financiële centra zoals Londen, New York en Frankfurt. Veel werkgelegenheid brachten die banken daarom niet met zich mee.

Singapore

Toen in het midden van de jaren zestig de oorlog in Vietnam escaleerde, werden steeds meer dollars en andere harde valuta's in Azië uitgegeven. In 1967 en 1968 verkrapte het kredietaanbod in Europa waardoor de rentetarieven stegen op de Eurodollarmarkt. Het werd toen voor veel banken aantrekkelijk om de valutareserves in Azië aan te boren. Daartoe werd in Singapore de Asian Dollar Market (ADM) opgezet, een tegenhanger van de Eurodollarmarkt. Een filiaal van de Bank of America (BoA) kreeg in 1968 de eerste vergunning voor het opzetten van een speciale afdeling om transacties tussen niet-ingezetenen af te handelen. Die afdeling werd aangeduid met de term Asian Currency Unit (ACU). Om de groei van de ADM te stimuleren besloot Singapore om geen bronbelasting te heffen op de rente-inkomsten van die ACU-deposito's.¹¹² Mede door die vrijstelling namen de activa van die ACUs sterk toe. Ging het in 1970 nog om US \$ 1,2 miljard, in 1980 was dat al gegroeid naar 117 miljard en in 1990 kon 708 miljard worden genoteerd.¹¹³

¹⁰⁹ Palan, e.a., *Tax Havens*, 128; R. Roberts, Introduction pag. xx, in R. Roberts ed., *Offshore Financial Centres* (z.p. 1994).

¹¹⁰ Hampton, *The Offshore Interface*, 99.

¹¹¹ Het aantal banken is ontleend aan: Hudson, *Globalization, Regulation and Geography*, 162.

¹¹² Cassis, *Capitals of Capital*, 277; Palan, e.a., *Tax Havens*, 141-142; Tan Chwee Huat, *Singapore Financial Sourcebook* (Singapore 1997) 4, 22.

¹¹³ D. Hew, 'Singapore as a regional financial centre', AT10 Research Conference (2002) 5,

Wie nam het initiatief tot vestiging van de ADM in Singapore? Voormalig eerste minister van Singapore Lee Kuan Yew stelt in zijn autobiografie dat het initiatief kwam van de Nederlandse econoom A. Winsemius.¹¹⁴ Laatstgenoemde kwam in 1961 als VN-adviseur naar Singapore en bleef na die missie jarenlang regeringsadviseur, hij wordt ook wel de *founding father of Singapore* genoemd.¹¹⁵ Winsemius zou volgens de genoemde biografie zijn voornemens om van Singapore een groot financieel centrum te maken aan de met hem bevriende vice-president van de BoA in Singapore hebben voorgelegd, de laatste werd meteen enthousiast, waarna Singapore zijn fiscale bepalingen aanpaste.¹¹⁶ Een aantal auteurs, waaronder Z. Hodjera en Tan Chwee Huat presenteren een andere lezing. Ze stellen dat de BoA het oog had laten vallen op Hong Kong of Tokyo als vestigingsplaats voor de ADM. Toen Hong Kong weigerde de bronbelasting voor offshore valutatransacties op te heffen en de Japanse regering de strenge valutabepalingen niet wilde versoepelen, kwam Singapore pas in beeld.¹¹⁷ Welke rol Winsemius op de achtergrond precies speelde staat niet vast, nader onderzoek zou dat duidelijk kunnen maken.

We hebben zes verschillende OFCs de revue zien passeren. Bij Monaco, Delaware en Singapore kwam hun ontstaansgeschiedenis ter sprake. Het begin van het OFC Monaco hing samen met de invoering van *zero tax*, die aanvankelijk werd ingevoerd om een parlement tegen te houden en later diende om inkomsten te genereren via het aantrekken van HNWI's. Invoering van een soepele regulering was daarentegen bij New Jersey/Delaware van begin af aan een bewuste strategie om (brievenbus)bedrijven aan te trekken en zo inkomsten te verwerven. Bedrijfsadvocaten uit New York, die minder regulering wilden voor de in New York gevestigde bedrijven, bedachten de strategie en waren betrokken bij de totstandkoming van de noodzakelijke wetgeving. Ook Singapore voerde bewust wetgeving in om de stadstaat tot een OFC te ontwikkelen. De Bank of America stond aan de basis van het OFC, ze wilde zo de in Azië aanwezige valuta-reserves aanboren.

Ook zagen we dat het al bestaande OFC in Zwitserland werd bedreigd omdat het bankgeheim door diverse interne en externe factoren onder druk kwam te staan. Die

<http://www.arendufond.ee>, geraadpleegd 9-10-2010.

¹¹⁴ A. Winsemius was de vader van de latere Nederlandse minister P. Winsemius.

¹¹⁵ H. Mirza, *Multinationals and the Growth of the Singapore Economy* (New York 1986) 29; G. Peebles en P. Wilson, *Economic Growth and Development in Singapore* (Cheltenham, Northampton 2002) 3.

¹¹⁶ Lee Kuan Yew, *From Third World to First, The Singapore Story: 1965-2000* (New York 2000) 71-72.

¹¹⁷ Z. Hodjera, 'The Asian Currency Market: Singapore as a Regional Financial Centre', *IMF Staff Papers* 25 (1978) 221-253 aldaar 222, 223; Y.C. Jao, 'Shanghai and Hong Kong as International Financial Centres: Historical Perspective and Contemporary analysis', (2003) 12, <http://www.hiebs.hku.hk>, geraadpleegd 25-10-2015; Tan Chwee Huat, *Financial Markets and Institutions in Singapore* (Singapore 1996) [achtste editie] 159.

bedreiging werd door de Zwitserse bancaire sector gepareerd via een versterkt bankgeheim dat tot stand kwam in nauwe samenwerking met de Zwitserse staat. Dat sterkere bankgeheim werd de basis voor een succesvol OFC. Dankzij de opkomst van de Euromarkt in Luxemburg en de Bahama's konden de daar al aanwezige offshore-activiteiten sterk toenemen. In beide jurisdicties kon die markt ontstaan en sterk groeien door lage bedrijfskosten én de al aanwezige gunstige fiscale wetgeving, soepele regulering en geheimhouding (bankgeheim). Verder was de ligging van beide jurisdicties belangrijk. Luxemburg grensde aan Duitsland en België, terwijl de Bahama's in dezelfde tijdzone als New York lagen.

Toenemend aantal OFCs

In de jaren zeventig ontstonden centra in Bahrein en Dubai, gevolgd door eilanden in de Pacific in de jaren tachtig en voormalige Sovjetrepublieken in de jaren negentig. Een aantal factoren lagen ten grondslag aan die toenemende aantallen. Allereerst wilden steeds meer jurisdicties net als de eerder tot stand gekomen OFCs, inkomsten verwerven uit offshore-activiteiten. Verder werd het opzetten van een OFC makkelijker omdat communicatie en transport vanaf de jaren zestig goedkoper en beter werden. Hoogwaardige telefonieverbindingen kwamen tot stand, de fax verscheen en tenslotte ook internet. Zakelijke bezoeken aan kleine exotische eilanden werden makkelijker door snelle en frequente vliegverbindingen.¹¹⁸

De verleiding om een OFC op te zetten moet voor meerdere regeringen erg groot zijn geweest, zeker bij kleine jurisdicties die weinig inkomsten hadden. De geschatte bijdrage aan het BBP liep in enkele gevallen op tot wel 50 % of meer, zoals te zien is in tabel 6. De geboden werkgelegenheid kwam niet boven de twintig procent bij de in de tabel opgenomen jurisdicties. In de werkgelegenheidscijfers zijn echter ook de banen die expats hadden opgenomen, het ging dus niet alleen om werk voor de eigen inwoners.

De meeste kleine jurisdicties hadden eenvoudigweg niet genoeg gekwalificeerde arbeidskrachten voor de leidinggevende en gespecialiseerde functies. Die trok men aan tegen relatief hoge salarissen.¹¹⁹

Een gevolg van het toenemend aantal OFCs in de jaren tachtig was dat de onderlinge concurrentie toenam en klanten een steeds grotere keuze kregen. Alleen door zich te specialiseren konden OFCs klanten aan zich binden. Zo specialiseerde Guernsey zich in

¹¹⁸ Palan, 'The history of tax havens', 10; Palan, e.a., *Tax Havens*, 141.

¹¹⁹ Hudson, *Globalization, Regulation and Geography*, 144; Johns, *Tax Havens and Offshore Finance*, 190.

captives en Malta in fondsen die toegang tot de EU-markt wilden.¹²⁰ Omdat we in dit onderzoek de performance van de Curaçaose offshore meerdere malen met die van de naaste Caribische concurrenten vergelijken, staan we even stil bij de specialisatie van die centra. (zie tabel 7). Opvallend is dat Curaçao als enige jurisdictie geen expliciete eigen niche had.

Tabel 6 Werkgelegenheid en bijdrage aan BBP bij enkele OFCs.

Jurisdictie	Verhouding (in %) tussen werk in de offshore en de totale werkgelegenheid	Bijdrage van de offshore (in %) aan het BBP	Jaar
Vanuatu	4 %	10 %	1994
Mauritius	1 %	12 %	1988
Bahama's	3 %	16 %	1993
Britse Maagdeneilanden	4 %	23 %	1993
Kaaimaneilanden	10 %	?	1994
Bermuda	15 %	30 %	1992
Eiland Man	18 %	35 %	1994
Guernsey	16 %	56 %	1994
Jersey	20 %	54 %	1994

Bron: Hampton, *The Offshore Interface*, 7, 8, 9.

Tabel 7 De offshoreniches van zes Caribische OFCs per 2013.

Jurisdictie	Niche
Curaçao	geen
Barbados	<i>captives</i>
Bahama's	Offshore-ondernemingen
Bermuda	<i>captives</i>
Britse Maagdeneilanden	Offshore-ondernemingen
Kaaimaneilanden	<i>hedge funds</i>

Bronnen: Zie tabel 41 in hoofdstuk 6.

Niet alleen het aantal OFCs nam toe, ook de omvang van de offshore-activiteiten steeg wereldwijd. (zie grafiek 1) De toenemende activiteiten betekenden wel dat grotere landen meer belastinggelden zagen wegvloeien. Die lekken probeerden ze eerst unilateraal te dichten, met allerlei maatregelen zoals aanpassing van hun wetgeving. Pas in de jaren negentig ondernamen internationale organisaties pogingen om een aantal schadelijk geachte effecten van OFCs, waaronder belastingvermijding, te bestrijden.

¹²⁰ Palan, e.a., *Tax Havens*, 38.

Internationale druk op OFCs

In de jaren negentig kregen OFCs te maken met internationale acties. Het FATF voerde actie tegen witwassen, het FSF tegen financiële instabiliteit, en de *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling* (OESO) alsmede de Europese Unie (EU) tegen belastingontwijking en –ontduiking. Een artikel ‘The Death of Tax Havens?’ uit 2002, dat de initiatieven van de OESO beschreef, stelde zelfs dat het einde van *tax havens* onvermijdelijk was.¹²¹ Omdat de Curaçaose offshore uitgebreid werd geconfronteerd met die campagnes staan we uitvoerig bij stil bij die acties en de gevolgen daarvan voor OFCs. Het ging om acties die elkaar deels overlaptten, waarbij veelal dezelfde terminologie werd gebruikt. Soms vielen ze ook samen in de tijd. De onderlinge verschillen waren echter zo groot dat we ze apart behandelen.

Bestrijding witwassen

De eerste gerichte en internationaal gecoördineerde actie tegen witwassen begon in 1989 met de oprichting van de FATF door de G7. De actie had aanvankelijk alleen tot doel de drugsproductie en –handel aan te pakken. In 1996 werd de aanpak verbreed, voortaan ging de aandacht uit naar alle met misdaad verkregen gelden. Na de aanslagen op 11 september 2001 in New York werd de FATF ook belast met de strijd tegen terrorismefinanciering. Die financiering viel oorspronkelijk buiten het terrein van de FATF omdat die zich tot dan toe alleen bezig hield met illegaal verkregen gelden en niet met illegale bestemmingen van geldstromen.¹²² De FATF kwam in de loop der jaren met gedetailleerde aanbevelingen en hield ook toezicht op de invoering daarvan. De belangrijkste aanbevelingen waren strafbaarstelling van witwassen, identificatieplicht voor klanten van financiële instellingen (*Know Your Customer*), meldingsplicht van verdachte transacties en adequaat toezicht op financiële instellingen.¹²³

In haar rapporten en jaarverslagen wees de FATF meerdere malen op de mogelijkheden die OFCs boden voor witwaspraktijken. Bij brievenbusondernemingen in OFCs was het volgens de FATF makkelijk om de uiteindelijke eigenaar te verhullen door de gebezigde geheimhouding, het gebrek aan gegevens in officiële registers en het aandelen aan toonder

¹²¹ A. Hishikawa, ‘The Death of Tax Havens?’, *Boston College International and Comparative Law Review* 25(2002) 389-417, aldaar 417.

¹²² Godefroy en Lascoumes, *Le capitalisme clandestin*, 151, 159, 170.

¹²³ Van Koningsveld, *De Offshore wereld ontmaskerd*, 211, 212 en noot 809; S.M.C. Herrera, ‘The Financial Action Task Force’, in: M. Carolina e.a., *175 years of Central Banking in the Netherlands Antilles: Preserving price and stability* (Amsterdam 2003) 55-63, aldaar 56, 58.

systeem.¹²⁴ De OFCs verzetten zich aanvankelijk sterk tegen de invoering van de aanbevelingen, wat begrijpelijk is. Ze zouden immers het toezicht versterken en de geheimhouding verzwakken. Onder druk van de FATF voerden de OFCs de aanbevolen wetgeving langzamerhand in. De FATF druk bestond uit periodieke beoordelingen¹²⁵ en zwarte lijstvermeldingen van jurisdicties bij wie de wetgeving niet aan de FATF-eisen voldeed, wat reputatieschade zou opleveren. Geen enkel OFC wilde natuurlijk openlijk worden aangemerkt als een witwascentrale, dat zou zeker een deel van hun klanten afschrikken.

Wetgeving invoeren is een zaak, uitvoering een andere. Dat bleek uit een officieel Brits rapport van 2007 over Britse overzeese gebieden, waarin de antiwitwas maatregelen werden besproken die zeven OFCs waaronder Bermuda, de Kaaimaneilanden en de Britse Maagdeneilanden hadden genomen. Gesteld werd dat het aantal meldingen inzake verdachte financiële transacties in het algemeen vrij laag was, maar dat bij enkele centra juist hoge aantallen voorkwamen. Dat laatste zou volgens het rapport kunnen wijzen op het melden van veel onbeduidende zaken om zo een goede indruk te maken. Verder werd geconstateerd dat maar weinig van de meldingen in de besproken OFCs uiteindelijk tot veroordelingen leidden. Zo hadden de Kaaimaneilanden, een van de grootste OFCs ter wereld, sinds 1997 maar vijf veroordelingen inzake witwassen.¹²⁶

Het is dan ook niet verwonderlijk dat vrij algemeen wordt aangenomen dat de witwas mogelijkheden die OFCs boden niet afnamen door de FATF maatregelen.¹²⁷ Toch hadden de maatregelen wel invloed. Uit het eerdergenoemde Britse rapport bleek namelijk dat in kleinere OFCs zoals Anguilla de inkomsten die de overheid ontving in verband met offshore-activiteiten niet toereikend waren om een adequaat toezichthoudend orgaan op te zetten. Dat hield verband met het feit dat de benodigde capaciteit van een toezichthoudend orgaan in beginsel wordt bepaald door de omvang van de activiteiten, maar dat er ook een kritische ondergrens is die niet afhankelijk is van de activiteiten. Alleen al het op de hoogte blijven van alle internationale regulerings-eisen vergt al personeel.¹²⁸

Samenvattend: de enige invloed die de FATF-acties hadden was dat de kleinere OFCs met relatief hoge toezichtskosten werden opgezaald.

¹²⁴ Van Koningsveld, *De Offshore wereld ontmaskerd*, 212-214.

¹²⁵ Omdat de FATF en het IMF in februari 2001 gingen samenwerken op het gebied van financiële criminaliteit en witwasbestrijding nam het IMF in haar periodieke beoordelingen van de financiële systemen van jurisdicties ook voortaan de voortgang van de implementatie van de FATF-aanbevelingen mee. Bron: Godefroy en Lascoumes, *Le capitalisme clandestin*, 173.

¹²⁶ National Audit Office, *Managing risk in the Overseas Territories* (Londen 2007) 21-23.

¹²⁷ Palan, e.a., *Tax Havens*, 141.

¹²⁸ National Audit Office, *Managing risk in the Overseas Territories*, 21, 22.

Versterking financiële stabiliteit

Het FSF werd na de Aziatische financiële crisis in april 1999 door de G7 landen opgericht om het internationale financiële systeem te versterken. Door het FSF werden drie werkgroepen ingesteld die elk een afzonderlijk risicogebied bestreken. De eerste groep richtte zich op kortlopende kapitaalstromen, de tweede op speculatieve fondsen (zoals *hedge funds*) en de derde op OFCs. De laatste groep onderzocht de rol van OFCs in (recente) financiële crisissen en concludeerde dat OFCs daarin geen doorslaggevende rol hadden, maar dat ze wel een zwakke schakel vormden in het mondiale financiële systeem. Verder onderzocht het FSF in hoeverre de centra zich hielden aan internationale normen van toezicht. Dat leidde tot een lijst waarbij de OFCs in categorieën waren ingedeeld. De indeling vond plaats aan de hand van de kwaliteit van het toezicht én de bereidheid tot samenwerking met toezichthouders in andere jurisdicties (on- en offshore).¹²⁹

Op de lijst stonden in totaal 42 OFCs (zie tabel 3: FSF 2000) verdeeld over drie groepen. In de eerste stonden acht jurisdicties, waaronder Luxemburg en Zwitserland, die goed toezicht hadden en zich coöperatief opstelden. De tweede groep bestond uit negen jurisdicties, zoals Barbados en Bermuda, waar toezicht en samenwerking niet voldeden. Bij de laatste grootste groep ging om 25 jurisdicties, waaronder de Antillen, de Bahama's, de Britse Maagdeneilanden en de Kaaimaneiland. Die hadden nauwelijks of geen toezicht en waren niet coöperatief.¹³⁰

Dat geringe of afwezige toezicht bij meer dan de helft van de OFCs is niet zo verwonderlijk, want dat was hun aantrekkelijkheid en een van de redenen waarom er in die centra zo veel offshorevennootschappen werden opgericht door niet-ingezetenen. Maar de centra wilden natuurlijk ook weer niet zo openlijk te boek staan als volstrekt ongereguleerde gebieden, dat zou ook weer klanten afschrikken. De lijst veroorzaakte daarom onder de OFCs een enorme commotie.¹³¹ Niet alleen de in de tweede en derde groep ingedeelde jurisdicties protesteerden, maar ook Zwitserland. Dat land stelde dat het geen OFC was en bekritiseerde verder het gebrek aan transparantie. De opmerking over de ondoorzichtige werkwijze was terecht zoals we zullen zien.

¹²⁹ Godefroy en Lascoumes, *Le capitalisme clandestin*, 193, 194, 197; Kamerstukken II 1999/00, 26 800 IXB, nr. 42.

¹³⁰ Godefroy en Lascoumes, *Le capitalisme clandestin*, 200; Palan, e.a., *Tax Havens*, 209.

¹³¹ M.P. Hampton, 'A Tide Coming in "faster than a galloping horse": Tax Haven Islands and Rapid Complex Constant Change', *Islands of the World VIII International Conference*, 1-7 november 2004, pag. 787, <http://island.giee.ntnu.edu>, geraadpleegd 22-2-2015.

Hiervoor werd duidelijk hoe lastig het is om te bepalen of een jurisdictie wel of geen OFC is, dus rijst de vraag welke methodiek het FSF daarbij hanteerde? Dat is niet duidelijk, we weten alleen dat het zich baseerde op de bestaande literatuur aangevuld met vertrouwelijke interviews die het had met vertegenwoordigers van onder meer financiële instellingen, toezichthouders en OFCs. Ook de bepaling van de kwaliteit van het toezicht en de bereidheid tot samenwerking was ondoorzichtig. Het FSF baseerde de categorie-indeling op twee onderzoeken. Bij het eerste onderzoek vroeg men onshore landen door middel van vragenlijsten aan te geven hoe het stond met de kwaliteit van toezicht en de samenwerkingsbereidheid van een aantal offshore jurisdicties waarmee men zaken deed. Bij het tweede onderzoek moesten OFCs zelf gegevens aanleveren. Het FSF bestempelde alle verkregen gegevens als vertrouwelijk en heeft nooit opening van zaken gegeven hoe de indeling tot stand kwam.¹³²

Met de publicatie van de lijst had het FSF dan wel bereikt dat het nagenoeg afwezige toezicht bij veel OFCs onder de aandacht kwam, maar hoe wilde het bereiken dat daar verbetering in kwam? Het FSF stelde voor om jurisdicties die na enige tijd onvoldoende verbeteringen invoerden te straffen door plaatsing op een zwarte lijst en in het uiterste geval over te gaan tot het beperken of opschorten van alle financiële transacties. Vreemd genoeg stond daar weer tegenover dat OFCs aan de hand van zelfevaluaties -de slager die zijn eigen vlees keurt- konden bepalen of er verbetering optrad. Het IMF zou dan in een later stadium de evaluaties overnemen. Er werd echter nooit een zware lijst gepubliceerd laat staan dat het tot sancties kwam. Het IMF had inmiddels de periodieke beoordelingen ter hand genomen en combineerde die met evaluaties van vorderingen die OFCs maakten op het gebied van witwasbestrijding, dat gebeurde in het kader van samenwerking met de FATF.¹³³ In maart 2005 had het IMF 41 jurisdicties beoordeeld. Die evaluaties lieten volgens R. Palan c.s. zien dat er over het geheel genomen bij OFCs nog veel tekortkomingen waren met betrekking tot toezicht, samenwerking en informatie-uitwisseling.¹³⁴ Dat weerhield het FSF er niet van om in maart 2015 in een commentaar op die evaluaties te stellen dat: 'the FSF's 2000 list (...) has served its purpose and is no longer operative.'¹³⁵

Kennelijk vond het FSF dat zijn doel, versterking van de zwakke schakel die OFCs vormden in het internationale financiële systeem, was bereikt. De IMF-evaluaties en de

¹³² Godefroy en Lascoumes, *Le capitalisme clandestin*, 198, 199.

¹³³ Godefroy en Lascoumes, *Le capitalisme clandestin*, 200, 201, 202.

¹³⁴ Palan, e.a., *Tax Havens*, 219.

¹³⁵ FSF, *New Process to Promote Further Improvements in Offshore Financial Centres (OFCs)* (11-3-2015, press release) <http://www.financialstabilityboard.org>.

financiële crisis die kort daarna uitbrak wijzen echter op het tegendeel. Afgezien van de bij de OFCs veroorzaakte verontwaardiging hadden de FSF-activiteiten weinig effect.

Bestrijding belastingontwijking en –ontduiking

Voor we nagaan hoe de OESO en de EU ontwijking en ontduiking van belastingen gingen bestrijden staan we even stil bij de omvang van gedeerde belastinggelden. Dat het om aanzienlijke bedragen gaat is, zeker na de reeks onthullingen van *Offshore Leaks*, *LuxLeaks*, *SwissLeaks* en de *Panama Papers*, wel duidelijk. Om hoeveel het precies gaat zal wel nooit worden vastgesteld. Pas de laatste jaren kwamen enkele onderzoekers met wat ruwe schattingen die ook betrekking hadden op OFCs. Een recente schatting komt voor rekening van G. Zucman. Hij kwam tot de conclusie dat OFCs in 2013 voor €4.700 miljard aan niet aangegeven privévermogen herbergden, het daarbij behorende verlies aan belastinginkomsten (inkomstenbelasting, successierechten en vermogensbelasting) schatte hij voor 2013 op €130 miljard.¹³⁶ K. Clausing maakte een schatting hoeveel de Amerikaanse fiscus misliep doordat Amerikaanse bedrijven hun winsten in OFCs lieten neerslaan. Hij kwam uit op minimaal \$57 miljard voor 2008, ofwel 19 % van de vennootschapsbelasting-inkomsten van de Verenigde Staten.¹³⁷

Grotere landen zoals Canada, Duitsland, Frankrijk, Japan en de VS probeerden in de loop der jaren belastinglekken naar OFCs te dichten via wetgeving en andere maatregelen. Er was wel enige internationale samenwerking op het gebied van bestrijding van belastingontwijking en –ontduiking, zoals het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken van 1972 tussen vijf Scandinavische landen.¹³⁸ Het zou echter nog tot het einde van de jaren negentig duren voordat twee internationale organisaties, de OESO en de EU, gericht gingen optreden tegen belastinglekken die OFCs veroorzaakten. Ze presenteerden ambitieuze plannen, die deels samenvielen, maar onderling ook grote verschillen toonden. Daarom zullen we ze apart bespreken.

De OESO begon zich vanaf het jaar 1977 bezig te houden met de bestrijding van belastingontwijking en –ontduiking. Dat deed de OESO naar eigen zeggen omdat ze vond dat die strijdig waren met belastingrechtvaardigheid, negatieve gevolgen hadden voor overheidsbudgetten en internationale concurrentie verstoorden. Omdat internationale

¹³⁶ Zucman, *Belastingparadijzen*, 58.

¹³⁷ K.A. Clausing, 'The Revenue Effects of Multinational Firm Income Shifting', *Tax Notes* (28 maart 2011) 1580-1586, aldaar 1584 en 1585.

¹³⁸ R.A. Gordon, *Tax Havens and their use by United States Taxpayers* (Washington D.C. 1981) 24, 30.

constructies om belastingen te ontwijken en ontduiken steeds ingewikkelder werden en daardoor moeilijker op te sporen waren, riep de OESO de lidstaten op om hun onderzoekscapaciteit met betrekking tot ontwijkingen/ontduikingen te versterken en hun onderlinge informatie-uitwisseling uit te breiden.¹³⁹

Dat de OESO zich vanaf het midden van de jaren zeventig met het ontlopen van belastingheffingen ging bezig houden is niet zo verwonderlijk. In die jaren expandeerden de Eurodollar en Euro-obligatiemarkt sterk zoals we in de tabellen 4 en 5 zagen. Mede daardoor kon in die periode de *take-off* van een aantal OFCs zoals de Kaaimaneilanden,¹⁴⁰ Guernsey en Jersey¹⁴¹ plaatsvinden. Het thema trok toen ook in Nederland sterk de aandacht. Zo verscheen in 1977 een boek van F. de Kam (*Betalen is voor de dommen: over de miljardenmazen in ons belastingstelsel*), waarin hij onder meer belastingconstructies beschreef die via Caribische OFCs liepen.

De Raad van de OESO belastte zijn Comité voor Fiscale Aangelegenheden met het opzetten van een programma dat de voorgenomen bestrijding van belastingontwijking en –ontduiking mogelijk moest maken. Het lukte het Comité niet om een dergelijk programma op te zetten vanwege de onenigheid tussen de lidstaten over de precieze definities van de termen belastingontwijking, belastingontduiking en tax planning.¹⁴² Waarom lukte dat niet? Waarschijnlijk zullen de OESO-leden Luxemburg en Zwitserland, die inkomsten ontleenden aan fiscale constructies via hun landen, met definitie-kwesties de totstandkoming van het programma hebben getraineed. Dan blijft natuurlijk wel de vraag waarom de grotere landen, zoals de VS, Frankrijk en Duitsland, die fiscale verliezen hadden via die constructies, het programma niet hebben doorgedrukt. Dat gebeurde namelijk wel in de jaren negentig zoals we hierna zullen zien.

Waarschijnlijk speelde daarbij de houding van de VS een grote rol. Dat land had gekozen voor een unilaterale aanpak van belastingvlucht naar OFCs en kwam pas in het begin van de jaren negentig tot de conclusie dat een multilaterale benadering nodig was voor de bestrijding van belastingontwijking en –ontduiking.¹⁴³ Het keerpunt trad op mei 1996, toen de G7 landen kozen voor een nieuw concept: het aanpakken van schadelijke belastingconcurrentie. Die kon volgens de G7 landen leiden tot verstoring van handel en de belastinginkomsten van staten

¹³⁹ OECD, *International Tax Avoidance and Evasion*, 11, 15.

¹⁴⁰ Roberts, 'Small Places, Big Money', 244.

¹⁴¹ Palan, e.a., *Tax Havens*, 138, 139.

¹⁴² Godefroy en Lascoumes, *Le capitalisme clandestin*, 139; OECD, *International Tax Avoidance and Evasion*, 11.

¹⁴³ L. Eden, en R. T. Kudrle 'Tax havens: Renegade States in the International Tax Regime?', *Law and Policy*, Vol. 27, No. 1 (2005) 100-127 aldaar 115.

verminderen. De G7 landen vroegen aan de OESO om maatregelen uit te werken waarmee de schadelijke concurrentie kon worden beperkt.¹⁴⁴ Opvallend is de geheel andere benadering van de problematiek. In 1977 ging het over belastingrechtvaardigheid, belastingontwijking, belastingontduiking en tax planning, midden jaren negentig werd dat schadelijke concurrentie.

Begin 1998 legde het Comité voor Fiscale Aangelegenheden van de OESO het rapport *Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue*, dat onder leiding van Frankrijk en Japan tot stand kwam en waarin de gevraagde aanbevelingen waren opgenomen, voor aan de Raad van de OESO. Die keurde het rapport goed, in april 1998 volgde de publicatie. Luxemburg en Zwitserland lieten aantekenen de inhoud van het rapport niet te onderschrijven en achtten zich niet gebonden aan het rapport en de aanbevelingen daarin. Het laatste land vond met name dat de aanbevelingen strijdig waren met het Zwitserse bankgeheim en gaf aan serieus te hebben overwogen om zijn vetorecht te gebruiken.¹⁴⁵

Het kwam erop neer dat het rapport onderscheid maakte tussen twee groepen jurisdicties: *tax havens* en OESO-leden. De jurisdicties van beide groepen moesten een einde maken aan een aantal schadelijk praktijken. De belangrijkste daarvan waren geen of lage belastingheffing, *ringfencing* (dat wil zeggen een gunstiger belastingregime voor niet-ingezetenen) en geheimhouding. Om te bepalen of niet OESO-leden behoorden tot de groep *tax havens* ging het rapport uit van enkele criteria. Geen of lage belasting voor niet-ingezetenen, geheimhouding en het toestaan van brievenbusondernemingen waren daarvan de belangrijkste.¹⁴⁶ De gekozen indeling van jurisdicties was natuurlijk voordelig voor de OESO-leden Luxemburg en Zwitserland omdat ze zo niet openlijk werden gebrandmerkt als *tax haven*. Mogelijk is Zwitserland zo overgehaald om zijn veto niet uit te spreken. In tabel 3 zien we ook hoe apart die benadering was, van de vijf opgenomen lijsten kent alleen de OESO-lijst de twee landen geen *tax haven* status toe.

Criteria opstellen om te bepalen of een jurisdictie een *tax haven* is was de eerste stap, maar wie 'kreeg' die status en hoe ging dat? Volgens de OESO gebeurde dat aan de hand van interviews met een aantal jurisdicties, de bestaande literatuur en informatie die jurisdicties zelf verstrekten. Dat resulteerde in november 1999 in een lijst waarop 41 jurisdicties stonden. De officiële lijst die de OESO in juni 2000 publiceerde bevatte maar 35 jurisdicties. Zes jurisdicties die vooraf al hadden toegezegd verbeteringen aan te brengen waren verwijderd.

¹⁴⁴ OECD, *Harmful Tax Competition*, 7.

¹⁴⁵ OECD, *Harmful Tax Competition*, 3, 7, 75, 77, 78; J.C.S. Sharman, *Havens in a Storm: The Struggle for Global Tax Regulation* (Ithaca en Londen 2006) 40.

¹⁴⁶ Godefroy en Lascoumes, *Le capitalisme clandestin*, 143; OECD, *Harmful Tax Competition*, 22-35.

Dat waren Bermuda, Cyprus, de Kaaimaneilanden, Malta, Mauritius en San Marino (zie tabel 3, daarin staan voor de volledigheid alle 41 jurisdicties).¹⁴⁷

De OECD eiste dat alle 35 op de lijst vermelde jurisdicties vóór 31 juli 2001 toezegden dat ze hun schadelijke praktijken uiterlijk 31 december 2005 zouden hebben beëindigd. Zo niet, dan zouden ze op een lijst worden geplaatst van niet-coöperatieve *tax havens* die op 31 juli 2001 zou worden gepubliceerd. Als denktank kon de OESO alleen maar druk uitoefenen via de genoemde lijsten (*naming and shaming*). Daarom adviseerde ze haar leden om sancties toe te passen op eventuele niet-coöperatieve *tax havens*. Bij de voorgestelde sancties ging het onder meer om geen belastingverdragen meer afsluiten en het opleggen van bronbelasting bij betalingen aan die jurisdicties.¹⁴⁸

Dat was stevige taal, maar door een radicale koerswijziging van de OESO in 2001, kwam er weinig terecht van het afschaffen van schadelijke praktijken door *tax havens*. De wijziging kwam tot stand onder druk van de VS nadat de republikein¹⁴⁹ George W. Bush daar aan de macht kwam. Er bleven alleen nog eisen over met betrekking tot transparantie en een doeltreffende gegevensuitwisseling van fiscale gegevens tussen jurisdicties.¹⁵⁰ Om een effectieve gegevensuitwisseling gestalte te geven ontwikkelde een OESO werkgroep, die bestond uit afgevaardigden van OESO-lidstaten en *tax havens*, een modelverdrag dat de benaming Tax Information Exchange Agreement (TIEA) kreeg en in april 2002 werd gepubliceerd.¹⁵¹ In 2009 besloten de G7 landen dat *tax havens* konden volstaan met het afsluiten van twaalf TIEAs om aan de niet-coöperatieve status te ontsnappen.¹⁵² Het is nooit duidelijk geworden waarom men twaalf stuks eiste en niet vijftien of twintig. *Tax havens* kwamen er zo heel goedkoop van af, want ze sloten snel TIEAs af met andere *tax havens* en

¹⁴⁷ Godefroy en Lascoumes, *Le capitalisme clandestin*, 143; OECD, *Towards Global Tax Co-operation*, 10, 11, 17.

¹⁴⁸ OECD, *Towards Global Tax Co-operation*, 18, 19, 24, 25; Palan, e.a., *Tax Havens*, 214, 215.

¹⁴⁹ De Amerikaanse minister van Financiën P. O'Neill verklaarde in mei 2001 dat zijn land niets meer zag in het OESO offensief tegen belastingparadijzen. O'Neill noemde het onverteerbaar dat een internationale organisatie ten strijde trok tegen landen die lage belastingtarieven hanteerden, hij verklaarde 'bezorgd' te zijn over de 'onderliggende veronderstelling dat lage belastingtarieven verdacht zijn.' Belastingconcurrentie dwong landen tot efficiency verbetering in eigen land, de actie van de OESO was 'niet in lijn met de economische en belastingplannen van zijn regering', aldus O'Neill. In de Verenigde Staten was de OESO-aanpak al een tijdlang aan felle kritiek onderhevig. Het *Center for Freedom and Prosperity*, een invloedrijke lobbyorganisatie van voornamelijk republikeinse ex-senatoren, eiste al maandenlang dat de regering zich openlijk van de OESO zou distantiëren. Bronnen: *Algemeen Dagblad*, 17-5-2001; *Het Financieele Dagblad*, 11-5-2001; 17-5-2001.

¹⁵⁰ Kamerstukken II 2001/02, 28 380 nr. 19 pag. 45; OECD, *The OECD'S Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report* (Parijs 2001) 11.

¹⁵¹ Kamerstukken I, II 2010/11, 32 631, Verdrag ten behoeve van de Antillen met Faeröer, nr. 1, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken pag. 2; OECD, *Tax Information Exchange Agreements (TIEAs)* www.oecd.org, geraadpleegd 27-4-2014.

¹⁵² Zucman, *Belastingparadijzen*, 74.

jurisdicties waarmee ze geen enkel financieel verkeer hadden. Op die manier liepen *tax havens* natuurlijk geen enkel risico dat de jurisdictie waarmee een TIEA was afgesloten ooit fiscale gegevens zou opvragen.

Daar kwam nog bij dat ook al zouden die gegevens daadwerkelijk worden gevraagd het maar de vraag was of die zouden worden verstrekt. TIEA-informatieverzoeken waren namelijk gebonden aan zeer strikte procedures en regels. Er moesten vrij gedetailleerde gegevens worden overlegd, waardoor er feitelijk al een sterke zaak moest zijn opgebouwd, voordat informatie werd verstrekt. Verder hing een succesvolle procedure om informatie te krijgen ook af van de beschikbaarheid van de informatie, want kleinere *tax havens* hadden dikwijls de middelen niet om die informatie te verzamelen of op te eisen.¹⁵³

Overzien we de hele OESO-aanpak, dan moeten we constateren dat die vrij ambitieus begon nadat de VS besloten had dat een multilaterale aanpak nodig was om belastingontwijking en –ontduiking aan te pakken. De hele OESO-campagne verzandde echter na de Amerikaanse koerswijziging en eindigde met de vrij zwakke formele eis van twaalf TIEAs. OFCs hadden er nauwelijks last van, ze moesten alleen de kosten van de verdragsafsluitingen dragen.

De EU kondigde in december 1997, na een jarenlange discussie, maatregelen aan die het mogelijk moesten maken om op te treden tegen belastingontwijking en –ontduiking. Voor belastingen die betrekking hadden op ondernemingen werd een *Code of Conduct* opgesteld en voor particulieren moest een spaartegoedenrichtlijn gaan gelden.¹⁵⁴ De gekozen benadering, bestrijding van schadelijke belastingconcurrentie (*harmful tax competition*), leek veel op de OESO-insteek. Inhoudelijk waren er echter beduidende verschillen. Voor een beter begrip van de maatregelen, die we verderop wat uitgebreider zullen bezien, is het nodig om de achterliggende geschiedenis te bekijken.

Tot eind 1997 lukte het de EU niet om afspraken te maken over directe belastingen. De Europese Commissie ondernam wel enkele pogingen. Die stelde onder meer in 1975 voor om vennootschapsbelastingtarieven te harmoniseren. Lidstaten weigerden echter zeggenschap op dat punt af te staan. Een van de hindernissen was de vereiste unanimiteit bij de besluitvorming over belastingzaken.¹⁵⁵

¹⁵³ TJN, 'Tax Information Exchange Arrangements' (mei 2009) 2-4, <http://www.taxjustice.net>, geraadpleegd 31-10-2015.

¹⁵⁴ Ecofin, 'Conclusions of the Ecofin Council Meeting on 1 december 1997', *Official Journal of the European Communities* (1998 C2).

¹⁵⁵ M.R. Radaelli, 'Harmful Tax Competition in the EU', *Journal of Common Market Studies* 37 : 4 (1999) 661-682 aldaar 662, 667; Sharman, *Havens in a Storm*, 28.

In de jaren negentig kwamen de zaken anders te liggen toen Europese landen als voorbereiding op invoering van de monetaire unie begrotingstekorten wegwerkten. Belastinglekken naar andere EU-landen die hun tarieven verlaagden om meer inkomsten te verkrijgen kregen toen meer aandacht. Eurocommissaris M. Monti sprak in 1995 van een ‘race to the bottom’ door onderlinge belastingconcurrentie. Frankrijk, Italië en België hadden het over ‘schadelijke’ en ‘oneerlijke’ belastingconcurrentie waardoor kapitaal minder en arbeid zwaarder werd belast, de belastinginkomsten daalden en de toch al hoge werkloosheid verder opliep. Frankrijk was bezorgd over de lage vennootschapsbelastingtarieven in Ierland en vroeg om actie van de EU in 1997. Duitsland deelde die zorg, maar was nog bezorgder over spaargelden die haar burgers op rekeningen in andere EU-landen met een strikt bankgeheim, zoals Luxemburg en Oostenrijk, plaatsten. De Duitse overheid zou zo naar eigen zeggen midden jaren negentig zo’n twaalf miljard dollar jaarlijks aan belastinginkomsten hebben verloren omdat de Duitse rekeninghouders de ontvangen rente niet aan de eigen fiscus opgaven.¹⁵⁶

In de Commissie en onder EU-leden ontstond een debat over de vraag wanneer sprake was van ‘oneerlijke’ belastingconcurrentie met vennootschapsbelastingtarieven. Als het ging om lage tarieven die uitsluitend golden voor niet-ingezetenen (*ringfencing*) of ook als er sprake was van lage tarieven op zich, die dus voor iedereen golden (ingezetenen en niet-ingezetenen). Een andere discussie die de Commissie verdeelde was of ‘oneerlijke’ belastingconcurrentie ook betrekking had op speciale belastingvoordelen die landen toekenden maakten om beleggers aan te trekken. Een deel de Commissie meende dat er dan sprake was van verboden staatsteun.¹⁵⁷

Ondanks alle verdeeldheid lukte het de Ecofin (de raad van ministers van Economische Zaken en van Financiën van alle lidstaten) om het eind 1997 eens te worden over een aantal maatregelen. Dat lukte door het gebruik van vrij vage concepten en het uitoefenen van druk. Iedereen kon zich scharen achter de gehanteerde concepten oneerlijke concurrentie, schadelijke belastingconcurrentie, marktverstoring, en verboden staatssteun omdat ze veel ruimte overlieten voor een eigen interpretatie. Bovendien betekende de uitdrukking schadelijke belastingconcurrentie, die ook door de OESO werd gebruikt, dat belastingconcurrentie op zich geen probleem was. Met name Luxemburg¹⁵⁸ kwam onder druk

¹⁵⁶ Sharman, *Havens in a Storm*, 27, 28, 29.

¹⁵⁷ Sharman, *Havens in a Storm*, 29, 30.

¹⁵⁸ Radaelli, ‘Harmful Tax Competition in the EU’, 673.

te staan, dat land had namelijk al meerdere malen zijn vetorecht gebruikt om afspraken over belastingkwesties te blokkeren.

Om de effectiviteit van de maatregelen te vergroten spraken de EU-landen af om er naar te streven dat de maatregelen ook in andere jurisdicties zouden worden ingevoerd. Lidstaten met afhankelijke of geassocieerde gebieden beloofden om, voor zover de wettelijke mogelijkheden dat toelieten, te streven naar invoering van de maatregelen in die gebieden.¹⁵⁹ Bij de maatregelen ging het om twee zaken, zoals we hiervoor al zagen. Een *Code of Conduct* voor belastingen die betrekking hadden op ondernemingen en maatregelen voor spaartegoeden van particulieren.

De *Code of Conduct* wilde een einde maken aan bepaalde regelgeving en uitvoeringspraktijken. De belangrijkste daarvan waren belastingvoordelen die uitsluitend bedoeld waren voor niet-ingezetenen (*ringfencing*). Verder ging het om toekenning van aantrekkelijke belastingtarieven aan brievenbusondernemingen en een gebrek aan transparantie bij belastingmaatregelen.¹⁶⁰ Een werkgroep onder leiding van de Britse staatssecretaris van Financiën D. Primarolo beoordeelde een groot aantal fiscale maatregelen van EU-lidstaten en de met hen verbonden gebieden op hun schadelijkheid. Dat leidde tot het ‘Primarolo rapport’ van november 1999 waarin 66 belastingregelingen stonden die de werkgroep schadelijk vond (40 in EU-lidstaten, 3 in Gibraltar en 23 in afhankelijke en geassocieerde gebieden).¹⁶¹

Volgens een EU persbericht van medio 2003 hadden de lidstaten en hun afhankelijke en geassocieerde gebieden de 66 genoemde regelingen inmiddels vervangen of veranderd.¹⁶² Zo trok Luxemburg de wetgeving betreffende holdings van 1929 in.¹⁶³ Ierland beëindigde de speciale winstbelastingregeling van 10 % die gold voor bepaalde buitenlandse ondernemingen die zich in Ierland vestigden en verlaagde in plaats daarvan het algemeen geldende tarief van 32 % naar 12,5 %.¹⁶⁴ Op die manier was er geen sprake meer van *ringfencing*, terwijl Ierland wel volop mee kon blijven concurreren op belastinggebied. De Britse Maagdeneilanden, Jersey, Guernsey en het eiland Man maakten een einde aan hun aparte offshoretarief, maar voerden als compensatie een algemeen winstbelastingtarief in van 0 % voor alle

¹⁵⁹ Ecofin, ‘Conclusions of the Ecofin Council Meeting’.

¹⁶⁰ Ecofin, ‘Conclusions of the Ecofin Council Meeting’.

¹⁶¹ EU persbericht IP/03/787, 3 juni 2003; Kamerstukken II 2001/02, Aanhangsel 855, ingezonden vraag 21-2-2002, antwoord 20-3-2002.

¹⁶² EU persbericht IP/03/787, 3 juni 2003.

¹⁶³ Palan, e.a., *Tax Havens*, 222.

¹⁶⁴ Sharman, *Havens in a Storm*, 30.

vennootschappen (*zero tax*).¹⁶⁵ Ook hier afschaffing van *ringfencing*, maar geen verlies aan concurrentiekracht op de offshoremarkt. Kennelijk vond men *zero tax* in tegenstelling tot *ringfencing* niet schadelijk. Uit de voorbeelden blijkt dat door het zwakke uitgangspunt, namelijk bestrijding van schadelijke belastingconcurrentie, de ‘race to the bottom’ uiteindelijk alleen maar sterker werd.

Dat de EU uiteindelijk weinig of niets bereikte met de aanpak kwam ook duidelijk aan het licht met de LuxLeaks-onthullingen van mei 2012 en november 2014. Door gunstige afspraken met de Luxemburgse belastingdienst (rulings) hoefden bedrijven als Amazon, Apple, Ikea en Pepsi maar enkele procenten belasting te betalen. Jean-Claude Juncker, de ex-premier van Luxemburg en de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie zag zich onder druk van de publiciteit genoodzaakt te verklaren dat de Luxemburgse praktijken indruisten tegen ‘ethische en morele normen’. De Ministers van Financiën van Duitsland, Frankrijk en Italië noemden LuxLeaks een keerpunt en stelden dat de fiscale concurrentie tussen Europese landen aan banden gelegd moest worden.¹⁶⁶ Terug bij af dus. Hoe verliep het met de maatregelen die betrekking hadden op spaartegoeden van particulieren?

Al in 1989 kwam de Europese Commissie met een voorstel om een uniforme 15 % bronheffing in te voeren op de rente van alle spaargelden in de EU. Het bleef bij een voorstel omdat Luxemburg zich verzette. Dat land wilde zijn bankgeheim niet aanpassen, het vreesde dat daardoor veel buitenlandse spaarders hun gelden zouden terugtrekken. Uiteindelijk lukte het dan toch om eind 1997 alle lidstaten op een lijn te krijgen om een spaartegoedenrichtlijn in te voeren. De richtlijn beoogde te voorkomen dat natuurlijke personen zich konden onttrekken aan belastingheffing op rente die zij vanuit een andere EU-lidstaat ontvingen. In principe moesten lidstaten daarom informatie uitwisselen over rentebetalingen aan natuurlijke personen die woonden in een andere lidstaat. België, Luxemburg en Oostenrijk, landen met een strikt bankgeheim, mochten tijdens een overgangperiode bronheffing toepassen. Ze vreesden dat niet-EU jurisdicties anders zouden profiteren van de aantasting van hun bankgeheim. Daarom bedongen ze dat hun belangrijkste niet-EU concurrenten ook informatie zouden verstrekken over uitbetaalde rentes. Het ging daarbij onder meer om Andorra, Liechtenstein, Monaco, Zwitserland plus afhankelijke en geassocieerde gebieden zoals de Kanaaleilanden, het eiland Man en een aantal Caribische eilanden. Door drukuitoefening op

¹⁶⁵ Van Koningsveld, *De Offshore wereld ontmaskerd*, 47.

¹⁶⁶ *De Volkskrant*, 18-12-2014, 30-6-2016.

de afhankelijke en geassocieerde gebieden en een overeenkomst met Zwitserland lukte het wonderwel te voldoen aan de eisen van de drie genoemde EU-landen. Daarom kon de richtlijn op 1 juli 2015 van kracht worden.¹⁶⁷

De effectiviteit van de spaarrichtlijn werd in brede kring in twijfel getrokken. Zo vroegen in 2005 Tweede Kamerleden van het CDA aan de regering of de heffingen op grensoverschrijdende rentebetalingen niet zou leiden tot een verschuiving van rentestromen naar dividendstromen. Staatssecretaris J. Wijn gaf aan dat de richtlijn alleen betrekking had op rentestromen, ‘ontwijking van belastingheffing over in het buitenland aangehouden vermogen is dan ook na de inwerkingtreding van de spaarrichtlijn nog steeds niet onmogelijk.’¹⁶⁸ Zucman stelde vast dat het voornaamste gevolg van de richtlijn uiteindelijk was dat Europeanen hun vermogen onderbrachten in brievenbusfirma’s, trusts of stichtingen. Dat gebeurde bijvoorbeeld in Zwitserland. Eind 2004, vlak voordat de bronbelasting werd ingehouden, stonden daar 25 % van de bankrekeningen op naam van Europese privépersonen. Dat daalde naar 15 % eind 2005. Omgekeerd steeg het aantal bankrekeningen op naam van brievenbusfirma’s van 50 naar 60 % in dezelfde periode.¹⁶⁹

Wat waren de gevolgen van de spaarrichtlijn? De EU-staten zullen waarschijnlijk wat meer belasting hebben ontvangen omdat het voor kleine spaarders niet loonde hun spaargelden onder te brengen in brievenbusfirma’s, trusts of stichtingen. Van het uiteindelijke doel van de hele EU-opzet, belastingontwijking en –ontduiking indammen, kwam dus nauwelijks iets terecht. Wel kregen de betreffende OFCs te maken met diverse kosten. Ze moesten spaartegoedenverdragen afsluiten, rentegegevens verzamelen en die ook doorgeven aan een hele reeks landen.

Gevolgen optreden internationale organisaties

Het is moeilijk enigszins nauwkeurig aan te geven wat de gevolgen waren van de maatregelen van het FATF, het FSF, de OESO en de EU op OFCs. Die zijn voor ieder OFC anders en bovendien moeilijk te meten. Als de maatregelen een sterk negatief effect gehad zouden

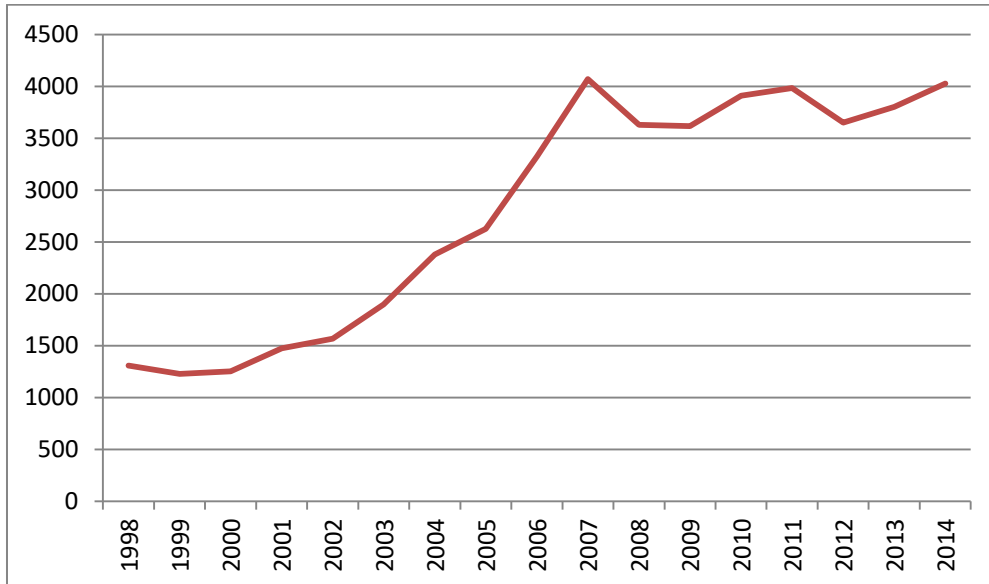
¹⁶⁷ EU persbericht IP/03/787, 3 juni 2003; Palan, e.a., *Tax Havens*, 223-224; Sharman, *Havens in a Storm*, 30, 31.

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2004/05, 29 979 nr. 12 pag. 1 en 2; Verder stelde de H. Mens, hoogleraar belastingrecht, in een commentaar op de richtlijn: ‘De Europese spaarrichtlijn is van toepassing op particuliere spaarders en beleggers niet op vennootschappen. Ik wil (...) zeker niet aanmoedigen om de fiscus om de tuin te leiden, maar merk op dat het mogelijk is de nieuwe richtlijn te omzeilen.’ Bron: *NRC Handelsblad*, 11-6-2005; Directeur B. Coucke van ING Luxemburg had ook zijn twijfels ‘Waar het echt om grote vermogens gaat, zit dat veel in aandelen en loopt het via legale stichtingen, waar de spaartegoedenrichtlijn helemaal niet over gaat.’ Bron: *De Telegraaf*, 20-6-2005.

¹⁶⁹ Zucman, *Belastingparadijzen*, 85-86.

hebben, dan zou dat moeten blijken uit dalende activiteiten van OFCs. Beschikbare gegevens wijzen echter niet in die richting. Zo steeg in de periode van 2007 t/m 2013 het aantal geregistreerde offshorevennootschappen wereldwijd van 1,8 miljoen naar 2,1 miljoen.¹⁷⁰ Ook uit de gegevens van de Bank for International Settlements (BIS) over de periode van 1998 t/m 2014 komt dat niet naar voren. Uit de BIS-gegevens valt op te maken dat het totaal aan activa van de banken in OFCs tot 2007 sterk toenam. (zie grafiek 1). Daarna daalden ze enigszins door de crisis, om in 2014 weer het pre-crisis niveau te bereiken. Grafiek 2 laat zien dat de verhouding tussen de bankenactiva in OFCs ten opzichte van de activa van banken in alle landen, al jarenlang vrij stabiel rond de 12-13 % schommelt, met voor 2014 een piek van 14,1 %. De relatieve positie van OFCs ten opzichte van andere centra bleef dus vrij constant. De cijfers hebben echter wel enkele beperkingen. Allereerst geven ze geen zicht op off-balance activiteiten. Ook worden de activa van niet-bancaire instellingen zoals verzekeraars niet vermeld. Verder is er geen informatie over de activa van *mutual funds*,¹⁷¹ brievenbusondernemingen, trusts en stichtingen.¹⁷² En tenslotte ontbreken de gegevens van centra als Liechtenstein, Luxemburg en Zwitserland, de BIS deelde hen niet in bij OFCs.

Grafiek 1 Totale activa van banken in OFCs (miljarden dollars), 1998-2014



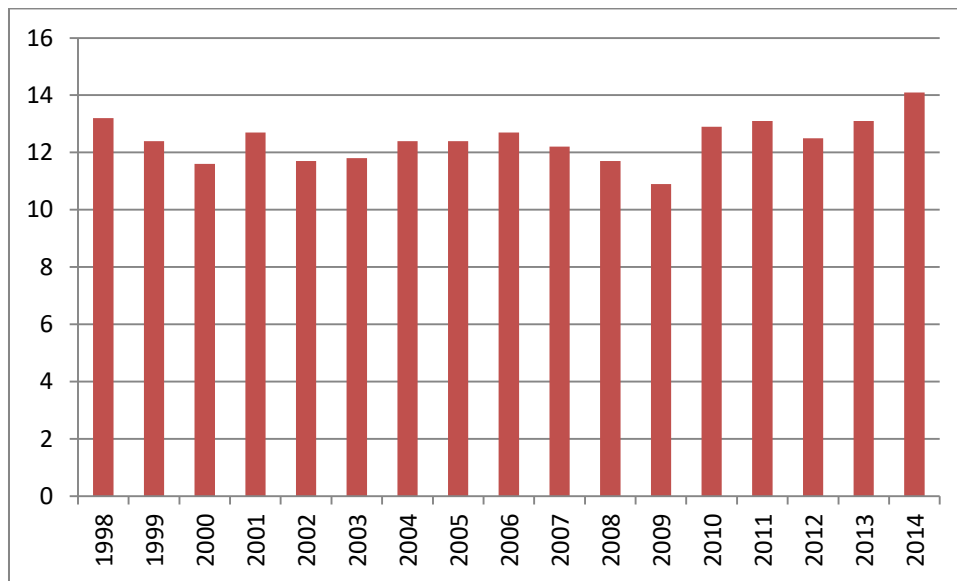
Bron: BIS Quarterly reviews: statistical data, table 6A.

¹⁷⁰ Van Koningsveld, *De Offshore wereld ontmaskerd*, 271.

¹⁷¹ *Mutual funds* zijn beleggingsmaatschappijen met meerdere aandeelhouders, die met name tot doel hebben het behalen van koerswinsten. Ze worden beheerd door vermogensbeheerders die het geld van de aandeelhouders beleggen in onder meer aandelen en obligaties. Bronnen: Coopers & Lybrand Dijker Van Dien, *De Nederlandse Antillen* (z.p. 1990) 19; <http://www.wallstreetweb.nl>, geraadpleegd 25-5-2017.

¹⁷² IMF, *Offshore Financial Centers*, 12.

Grafiek 2 Verhouding in procenten tussen bankenactiva in OFCs en de bankenactiva in alle landen, 1998-2014



Bron: BIS Quarterly reviews: statistical data, table 6A

Het voorgaande liet zien dat de maatregelen van de vier internationale organisaties niet de voorspelde *Death of Tax Havens* tot gevolg hadden. Integendeel ze bleven onbelemmerd doorgroeien. De maatregelen brachten echter wel kosten met zich mee. Die kosten hadden betrekking op verdragsafsluitingen, het opstellen en invoeren van wetgeving (met alle bijbehorende procedures) en het opzetten van toezichthoudende instellingen. Die kosten waren relatief hoog voor kleinere OFCs. Zo zagen we dat bij Anguilla de inkomsten die de overheid ontving in verband met offshore-activiteiten niet toereikend waren om een adequaat toezichthoudend orgaan op te zetten. Er was sprake van een kritische ondergrens die niet afhankelijk is van de omvang van de activiteiten. Dat beeld wordt bevestigd door een onderzoek van G. Rawlings. Hij onderzocht wat voor effect de maatregelen van de internationale organisaties hadden op een aantal OFCs. Hij kwam tot de conclusie dat de gevolgen voor de grotere centra beperkt bleven tot hogere kosten. Bij kleinere OFCs zoals Tonga, kwam de levensvatbaarheid in het geding door de hogere kosten.¹⁷³

Verder werd duidelijk dat de maatregelen die betrekking hadden op belastingontwijking en –ontduiking weinig effect hadden omdat ze omzeild werden. Wat betreft de spaarrichtlijn hoefden OFCs daarvoor geen nieuwe faciliteiten aan te bieden. Brievenbusfirma's, trusts of

¹⁷³ G. Rawlings, 'Mobile people, mobile capital and tax neutrality: Sustaining a market for Offshore Finance Centres', *Accounting Forum* 29 (2005) 289-310 aldaar 289, 304.

stichtingen oprichten en instellen was vrij gebruikelijk. Dat lag anders bij de *ringfencing*-bepalingen, OFCs moesten daardoor specifieke offshoreregimes afschaffen. In plaats daarvan verlaagden ze het algemeen geldende winstbelastingtarief (Ierland) of voerden *zero tax* in (de Britse Maagdeneilanden, Jersey, Guernsey en het eiland Man). Omdat die centra zich aanpasten aan de nieuwe omstandigheden konden ze zich handhaven op de offshoremarkt. De aanpassingen, die getuigden van flexibiliteit, konden natuurlijk alleen maar tot stand komen doordat de staat van die jurisdicties bereid was de nodige wetgeving in te voeren.

Als afsluiting van deze paragraaf een korte inventarisatie van de factoren die van belang waren bij het ontstaan, de groei en de neergang van de besproken OFCs. Bij Monaco was bij de opkomst van het OFC geen sprake van een bewuste strategie, het staatje maakte gebruik van al bestaande *zero tax* wetgeving. New Jersey/Delaware en Singapore voerden daarentegen wel bewust wetgeving in die de basis vormde voor een OFC. De initiatieven om een OFC op te richten kwamen van buiten die staten. Bij New Jersey/Delaware kwam dat van New Yorkse bedrijfsadvocaten en bij Singapore van de Bank of America.

De al bestaande OFCs in Luxemburg en de Bahama's groeiden sterk door de opkomst van de Euromarkt in die centra. Van belang daarbij was hun ligging. Luxemburg bij Duitsland en België, de Bahama's in dezelfde tijdzone als New York.

De levensvatbaarheid bij kleinere OFCs zoals Tonga, kwam in het geding door de relatief hoge kosten die het gevolg waren van maatregelen van internationale organisaties. Het kwam ook voor dat OFCs in staat waren om bedreigingen te pareren en zo een neergang te voorkomen. Zo voerde Zwitserland een versterkt bankgeheim in toen de bestaande geheimhouding door een aantal externe (en interne) oorzaken bedreigd werd. Verder verlaagde Ierland het algemeen geldende winstbelastingtarief en voerden de Britse Maagdeneilanden, Jersey, Guernsey en het eiland Man *zero tax* bepalingen in nadat die centra onder druk hun offshoreregimes afschaften.

We hebben nu een indruk gekregen van een aantal factoren die van belang waren bij de ontwikkeling van enkele OFCs. Om nog meer van die factoren op te sporen wendden we ons tot de bestaande literatuur.

§ 3 Belangrijke factoren bij de ontwikkeling van OFCs

S. Picciotto betoogde dat OFCs die in de jaren vijftig ontstonden dikwijls een aantal kenmerken gemeen hadden. Allereerst lag het initiatief om een OFC op te richten vaak bij advocaten of accountants, die de betreffende staat overhaalden om de noodzakelijke

wetgeving in te voeren. Verder ging het volgens hem veelal om kleine jurisdicties die nog nauwe banden hadden met het ex-koloniale moederland.¹⁷⁴ Dat het initiatief niet bij de staten zelf lag komt bekend voor, we zagen al dat dit ook het geval was bij New Jersey/Delaware en Singapore. Omdat Curaçao ook een kleine jurisdictie is die nauwe banden met het ex-koloniale moederland Nederland heeft, zullen we allereerst die twee aspecten nader bekijken. Daarna belichten we enkele andere belangrijke factoren, namelijk de samenwerking tussen staat en offshoresector, het agglomeratie-effect, schaalvoordelen en aanpassingsvermogen.

OFCs gevestigd in kleine jurisdicties

Het is opmerkelijk dat de meeste OFCs gevestigd zijn in kleine jurisdicties (gerekend naar het inwonersaantal). Dat blijkt onder meer uit de in tabel 3 opgenomen UN 1998 lijst, van de 48 vermeldingen hebben er 34 minder dan 500.000 inwoners. Welke voordelen hadden kleine jurisdicties ten opzichte van grotere? Mogelijk waren de regeringen van kleine jurisdicties makkelijker over te halen hun wetgeving te wijzigen.

Een andere factor werd door Palan c.s. onderkend, ze betoogden dat kleine staten dikwijls gedomineerd werden door een internationaal georiënteerde koopmansklasse, die in staat was om over te schakelen naar financiële dienstverlening.¹⁷⁵

Waarschijnlijk speelde ook een rol dat de inkomsten die een OFC genereerde relatief belangrijk waren voor kleine landen. Die inkomsten namen namelijk niet toe naarmate een land groter was. Zo zullen de inkomsten die samenhangen met domicilieverlening aan honderdduizenden brievenbusmaatschappijen hetzelfde zijn voor grote en kleine landen. Wel moet opgemerkt worden dat de zaken anders zijn komen te liggen door de hiervoor beschreven maatregelen van de internationale organisaties. Daardoor is de kans groter geworden, dat kleine jurisdicties de kosten die betrekking hebben op onder meer het opzetten van toezichthoudende instellingen niet op kunnen brengen en dus ook geen OFC kunnen opstarten.

Binding met (ex-)koloniale moederland

Een blik op tabel 3 leert dat veel OFCs zijn gevestigd in jurisdicties die op een of andere manier zijn verbonden met het (ex-)koloniale moederland. Dat roept de vraag op of zo'n band

¹⁷⁴ Picciotto, *International Business Taxation*, 127; S. Picciotto, 'Offshore: The State as legal fiction' in M.P. Hampton en J.P. Abbots, eds., *Offshore Finance Centres and Tax Havens. The Rise of Global Capital* (Basingstoke 1999) 1-23 aldaar 7.

¹⁷⁵ Palan, e.a., *Tax Havens*, 185.

voordelen biedt waardoor die jurisdicties geschikter zijn voor de vestiging van een OFC. De volgende standpunten werden ingenomen.

Picciotto stelde dat veel jurisdicties door hun banden met het ex-koloniale moederland toe konden treden tot belastingverdragen die het moederland had afgesloten.¹⁷⁶

M. Hampton betoogde dat afhankelijke gebieden met voldoende autonomie op het gebied van fiscale wetgeving, uitermate geschikt waren, omdat ze onder ‘de bescherming’ van het moederland vielen waardoor ze het imago van een politiek stabiele jurisdictie uit konden stralen. In dat verband wees hij op het feit dat de meerderheid van de Caribische jurisdicties, die banden hadden met Groot-Brittannië en Nederland OFCs werden, en die van Frankrijk niet. Hampton verklaarde dat door te stellen dat de Franse gebieden niet voldoende ruimte kregen voor eigen wetgeving.¹⁷⁷

Een OESO-studie uit 1998 constateerde dat OFCs in afhankelijke gebieden profiteerden (*free-riding*) van voorzieningen die het moederland verschafte zoals diplomatieke betrekkingen.¹⁷⁸ Afhankelijke gebieden hadden daardoor een voorsprong op onafhankelijke landen, omdat de kosten voor het afsluiten van belastingverdragen en het onderhouden van contacten met andere staten mede door het moederland werden gedragen.

De hiervoor geschetste opvattingen benadrukken de voordelen die de band met zich meebracht, dat wil zeggen enerzijds voldoende onafhankelijkheid met betrekking tot fiscale wetgeving en anderzijds afhankelijk genoeg om te profiteren van de band met het moederland, het beste dus van twee werelden. Volgens enkele auteurs was die band met het moederland echter niet altijd voordelig.

R. Murphy vestigde in 2009 de aandacht op het verschijnsel dat jurisdicties die verbonden waren met het (ex-)koloniale moederland, en die weliswaar de formele bevoegdheid hadden hun fiscale wetgeving naar eigen wensen in te richten, soms toch de stilzwijgende toestemming nodig hadden van het moederland voor die wetgeving.¹⁷⁹ Het moederland kon dus de autonomie op dat punt beperken. Die potentiële invloed werd door T. Freyer en A. Morriss duidelijk gemaakt met een voorbeeld betreffende de Kaaimaneilanden. Omdat in 2012 op de Kaaimaneilanden een groeiend budgettair tekort ontstond en Groot-Brittannië daardoor volgens de grondwet van die eilanden moest instemmen met de begroting, volgden zware onderhandelingen die plaatsvonden toen in Groot-Brittannië politieke ophef ontstond over multinationals die hun Britse belastingafdracht reduceerden via OFCs. Voorstellen

¹⁷⁶ S. Picciotto, ‘Offshore: The State as legal fiction’, 7, 8.

¹⁷⁷ Hampton, *The Offshore Interface*, 88, 89, 99, 103.

¹⁷⁸ OECD, *Harmful Tax Competition*, 25.

¹⁷⁹ R. Murphy, *Defining the Secrecy World, Rethinking the language of ‘offshore’* (z.p. 2009) 5.

kwamen ter tafel om expats, die in de offshoresector werkten op de Kaaimaneilanden, fiscaal zwaarder te belasten en de werkvergunningen voor die expats duurder te maken. Op de Kaaimaneilanden ontstond de angst dat de Britten hun bevoegdheden zouden gebruiken om de offshoresector te ondermijnen.¹⁸⁰ Dat een band met het moederland ook nadelen voor een OFC met zich mee kon brengen, zagen we hiervoor al met betrekking tot de druk die EU-lidstaten op hun afhankelijke gebieden uitoefenden om bepaalde maatregelen, zoals de spaarrichtlijn, in te voeren.

Samenwerking staat en offshoresector

Meerdere auteurs kwamen tot de conclusie dat een goede samenwerking tussen staat en offshoresector essentieel is voor een succesvol OFC. Zo betoogde S. Roberts in een artikel dat in 1995 verscheen, dat door de hechte coalitie die tussen de politieke en financiële elite van de Kaaimaneilanden bestond men in staat was het OFC op te bouwen en snel te reageren op gewijzigde omstandigheden en zo de concurrentiepositie te behouden of te verbeteren.¹⁸¹ A. Hudson, die de ontwikkeling van de OFCs op de Bahama's en de Kaaimaneilanden onderzocht, kwam net als Roberts tot de conclusie dat de goede verhoudingen tussen staat en sector op de Kaaimaneilanden de basis waren voor het succes van het daar gevestigde OFC. De relatie was zo goed dat de sector zelf de door haar nodig geachte fiscale wetgeving mocht ontwerpen. Zijn onderzoek op de Bahama's liet zien dat ook het tegendeel waar was, namelijk dat slechte verhoudingen tussen de groepen negatief uitwerkte op de ontwikkeling van het OFC. De verhoudingen sector/staat op de Bahama's waren volgens Hudson tot eind jaren tachtig namelijk zo gespannen dat daarmee de concurrentiepositie en de ontwikkeling van het OFC in gevaar kwamen.¹⁸² Ook C. Farquet benadrukte het belang van de samenwerking staat/sector. Hij kwam in een artikel van 2012 over *tax haven* Zwitserland tijdens het interbellum, dat gebaseerd was op archiefonderzoek in meerdere Europese landen, tot de conclusie dat het succes van die *tax haven* in belangrijke mate was toe te schrijven aan de Zwitserse staat die volledig koos voor de belangen van de bankengemeenschap.¹⁸³ De bevindingen van Farquet bevestigen wat we hiervoor al zagen, namelijk dat het versterkte Zwitserse bankgeheim tot stand kwam door de nauwe samenwerking tussen bancaire kringen en staat.

¹⁸⁰ Freyer en Morriss, 'Creating Cayman', 67, 68.

¹⁸¹ Roberts, 'Small Places, Big Money', 240, 252.

¹⁸² Hudson, *Globalization, Regulation and Geography*, 123-126.

¹⁸³ Farquet C., 'The rise of the Swiss tax haven in the interwar period: an international comparison', EHES Working Paper No. 27 (2012) 1-3, 25.

Agglomeratie-effect en schaalvoordelen

R. Roberts en A. Tschoegl stelden dat het agglomeratie-effect een van de belangrijke factoren was die groei veroorzaakte bij OFCs. Met het agglomeratie-effect wordt bedoeld dat financiële ondernemingen kunnen profiteren van de aanwezigheid van complementaire diensten van advocaten, accountants en andere voorzieningen. Die complementaire diensten versterken de internationale reputatie en de concurrentiepositie van een OFC.¹⁸⁴ In dit verband wijst R. Roberts ook op schaalvoordelen die toevallen aan financiële ondernemingen die in een groter financieel centrum opereren. Lagere kosten zijn het gevolg, en de grote diversiteit aan activiteiten die andere financiële ondernemingen ontplooiën zorgt voor een stimulerende omgeving waardoor nieuwe zakelijke mogelijkheden ontstaan.¹⁸⁵

Aanpassingsvermogen

C. Boise en A. Morriss betoogden dat OFCs bijzonder kwetsbaar zijn voor veranderingen die andere landen aanbrengen in hun fiscale wetgeving en wezen er op dat OFCs zich daarom soepel moeten aanpassen aan gewijzigde omstandigheden, omdat anders hun levensvatbaarheid wordt bedreigd.¹⁸⁶ Dat aanpassingsvermogen waar Boise en Morriss op doelden is natuurlijk cruciaal voor OFCs, want veel landen die belastinggelden zien verdwijnen via OFCs zullen hun wetgeving aanpassen om de schade te beperken.

Centraal in het betoog van de twee auteurs stond de stelling dat door de Amerikaanse opzegging van het belastingverdrag met de Antillen in 1987 de Antilliaans/Curaçaose offshore nagenoeg ineens werd weggevaagd ('virtually wiping out the Antilles offshore financial sector overnight'). Verder stelden ze dat de Antillen de soepelheid misten om zich aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden en daardoor geen alternatieven ontwikkelden die de verloren gegane mogelijkheden konden vervangen.¹⁸⁷ Ze schreven dat gebrek aan aanpassingsvermogen toe aan een aantal factoren. Allereerst het feit dat Nederland zich te veel bemoeide met het afsluiten van belastingverdragen, daardoor konden de Antillen geen nieuw verdrag met de VS afsluiten. Verder werden er te weinig publieke middelen besteed aan de ontwikkeling van de offshoresector. Ook schonk de Antilliaanse regering te weinig

¹⁸⁴ R. Roberts, 'The Economics of Cities of Finance', in H. Diederiks en D. Reeder eds., *Cities of Finance* (Amsterdam/New York 1996) 7-19 aldaar 11-13; A.E. Tschoegl, 'The benefits and costs of hosting financial centres', in: *International banking and financial centres*, ed., Yoon S. Park en M. Essayad (Amsterdam 1989). Geciteerd bij Palan, e.a., *Tax Havens*, 182.

¹⁸⁵ Roberts, 'The Economics of Cities of Finance', 12, 13.

¹⁸⁶ Boise en Morriss, 'The Saga of the Netherlands Antilles', 427.

¹⁸⁷ Boise en Morriss, 'The Saga of the Netherlands Antilles', 377, 432, 455.

aandacht aan de offshoresector.¹⁸⁸ Vanzelfsprekend zullen we in de loop van het onderzoek nagaan of de neergang van de Curaçaose offshore inderdaad is toe te schrijven aan de bemoeienis van Nederland met belastingverdragen en de ‘tekortschietende’ Antilliaanse overheid.

Voor de overzichtelijkheid zijn de in de vorige en deze paragraaf besproken factoren die een rol speelden bij het ontstaan, de groei en de neergang van OFCs samengevat in de tabellen 8 en 9.

Tabel 8 Endogene en exogene factoren die opkomst en groei van OFCs mogelijk maakten en bevorderden

Endogeen	Exogeen
Wetgeving	Initiatief tot oprichting OFC dikwijls extern
Soepele regulering	Groeiende Euromarkt
Geheimhouding	
Ligging: tijdzone, buurlanden	
Kleine jurisdictie	
Voldoende fiscale autonomie	
Imago van politieke stabiliteit	
Goede samenwerking staat en offshoresector	
Agglomeratie-effect	
Schaalvoordelen	

Tabel 9 Endogene en exogene factoren die de groei verzwakten en/of neergang veroorzaakten

Endogeen	Exogeen
Falende samenwerking staat en offshoresector	Maatregelen van andere landen
Gebrekkig aanpassingsvermogen	Maatregelen van internationale organisaties
	Concurrentie van andere OFCs

Naast de in de tabellen genoemde factoren kwamen ook de voor- en nadelen van de band met het ex-koloniale moederland naar voren. Bij de voordelen ging het om de mogelijkheid om toe te treden tot belastingverdragen, toegang tot diplomatieke voorzieningen van het moederland en het imago van politieke stabiliteit. De nadelen die de revue passeerden waren de kans op beperking van de fiscale autonomie en de druk om bepaalde maatregelen in te voeren.

In het onderzoek zullen we nagaan of de genoemde factoren en vanzelfsprekend ook de band met Nederland belangrijk waren bij de ontwikkeling van het Curaçaose OFC.

¹⁸⁸ Boise en Morriss, ‘The Saga of the Netherlands Antilles’, 439, 445.

§ 4 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek verliep globaal genomen in twee fases. In de eerste fase lag de nadruk op het verkrijgen van een algemeen beeld. Dat was onder meer nodig om na te gaan welke archieven eventueel essentiële informatie konden verschaffen. Het tweede deel concentreerde zich op het raadplegen van archieven en het voeren van gesprekken in Willemstad en Nederland met politici en personen uit de offshoresector.

Omdat het ging om de geschiedenis van een OFC was te verwachten dat wetgeving een cruciale rol zou spelen. Daarom begon ik met het bestuderen van de Antilliaanse parlementaire behandeling van relevante wetgeving. Tegelijkertijd nam ik ook artikelen in de Antilliaanse en Nederlandse pers door die betrekking hadden op de Curaçaose offshore. Al vrij snel bleek dat de BRK (een soort belastingverdrag met Nederland) en het belastingverdrag met de VS centraal stonden bij de ontwikkeling van de Curaçaose offshore. Omdat het belastingverdrag van de Antillen met de VS feitelijk een uitbreiding van het Nederlands-Amerikaanse verdrag naar de Antillen was, kwam dat verdrag evenals de BRK meerdere malen in het Nederlandse parlement ter sprake. Daarom verdiepte ik me ook in de Nederlandse parlementaire stukken die betrekking hadden op de BRK en het verdrag. Om cijfermatige gegevens over de Curaçaose offshore te verkrijgen bestudeerde ik daarna de beschikbare jaarverslagen van de Bank van de Nederlandse Antillen (BNA) respectievelijk de Centrale Bank van Curaçao en St. Maarten (CBCS).¹⁸⁹ Een verzoek dat ik indiende om de archieven van de CBCS te mogen raadplegen, werd helaas afgewezen. Als afsluiting van de eerste fase bestudeerde ik vervolgens de internationale literatuur over OFCs, daarmee beoogde ik meer inzicht te krijgen in het functioneren van OFCs.

Omdat in de beginfase duidelijk werd dat Nederlandse banken een grote rol speelden bij de totstandkoming en de groei van de Curaçaose offshore, raadpleegde ik voor zover dat werd toegestaan en mogelijk was, archieven van Nederlandse banken waarvan duidelijk was dat die een trustkantoor en/of offshorebank hadden in Willemstad. Daarmee hoopte ik een gedetailleerder beeld te krijgen van de invloed van de Nederlandse banken op de Curaçaose offshore. Ik kreeg toestemming om dossiers uit de archieven van de ABN-AMRO en ING te bestuderen. De Rabobank, die meerdere offshore vestigingen had op Curaçao, gaf helaas geen toestemming tot inzage in haar archieven.

¹⁸⁹ De CBCS was de opvolger van de BNA na de staatkundige hervormingen van 10-10-2010.

Om meer inzicht te krijgen in de beleidsmatige overwegingen en de standpunten van de Antillen en Nederland bij de totstandkoming en de wijzigingen van de BRK onderzocht ik een aantal archiefdossiers van het ministerie van Financiën (MvF) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dat deed ik omdat de BRK in Nederland werd behandeld door zowel het MvF als het Kabinet voor Nederlands Antilliaanse Zaken (KabNA), dat momenteel is ondergebracht bij BZK. Omdat het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) en het MvF het Antilliaans-Amerikaanse belastingverdrag behandelden, verdiepte ik me ook in een aantal archiefdossiers van die ministeries. Daarmee wilde ik een beter inzicht krijgen in de standpunten en overwegingen van Nederland, de Antillen en de Verenigde Staten bij de totstandkoming, wijziging en beëindiging van het verdrag. Het lukte helaas niet om toegang te verkrijgen tot de archieven van het State Department in de Verenigde Staten. Verder bestudeerde ik een aantal uitspraken van de Hoge Raad die betrekking hadden op de Curaçaose offshore-activiteiten. Dat hing samen met het feit dat de Curaçaose offshoresector doorgaans in haar voorlichting aan potentiële klanten wees op de rechtszekerheid die Curaçao bood omdat de Hoge Raad der Nederlanden het hoogste rechtscollege was van het eiland. Met het bestuderen van die uitspraken wilde ik nagaan of die claim correct was.

De geraadpleegde bronnen en literatuur worden in de betreffende bijlage achterin wat gedetailleerder gespecificeerd.

Tenslotte nog enkele opmerkingen over het onderzoek. Ofschoon er ook op Aruba en St. Maarten offshore-activiteiten waren, beperkt het onderzoek zich tot Curaçao. Die keuze maakte ik, omdat de activiteiten op de twee eerstgenoemde eilanden vele malen minder omvangrijk en belangrijk waren dan die in Willemstad. Ook ontbrak op die eilanden een substantiële offshore-infrastructuur en werden de activiteiten doorgaans vanuit Willemstad aangestuurd. Vanwege de beschikbare ruimte zijn aanverwante onderwerpen zoals de vrije zones en scheeps- en luchtvaartregistraties niet behandeld.

Min of meer los van de onderzoeksvraag zal ook enige aandacht worden geschonken aan ontwikkelingen rondom de persoon van Anton Smeets, omdat hij als een van de belangrijkste figuren van de Curaçaose offshore het symbool is geworden van die sector en in een geschiedschrijving over die offshore daarom niet mag ontbreken.

Verder zullen er -helaas- bepaalde zaken aan de aandacht zijn ontsnapt vanwege de schaarse beschikbare gegevens en de heersende geheimhouding rond de Curaçaose offshore.