

Formele aspecten van het multilaterale instrument

Mr.dr. R.A. Bosman¹

In deze bijdrage worden behandeld de formele aspecten van het multilaterale instrument (voluit: 'Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosions and Profit Shifting'; hierna: het MLI). De focus ligt daarbij op deel I (Scope and Interpretation of the Terms) en deel VII (Final Provisions) van het MLI. Na deze korte inleiding bespreek ik in deze bijdrage de reikwijdte en de interpretatie van het MLI (paragraaf 2), de werking en rechtsgevolgen van achtereenvolgens de compatibility clauses (paragraaf 3), de voorbehouden (paragraaf 4) en de notificatieverplichtingen (paragraaf 5), gevolgd door diverse formele aspecten van de slotbepalingen van het MLI (paragraaf 6), waaronder de inwerkingtreding. Na een korte vooruitblik (paragraaf 7) zijn in paragraaf 8 enkele conclusies opgenomen.

1. Inleiding

Op 24 november 2016 heeft de zogenoemde Ad Hoc Group de onderhandelingen met betrekking tot het MLI afgerond en de definitieve tekst van dit multilaterale verdrag vastgesteld, samen met een Explanatory Statement (hierna: de Toelichting).² De Ad Hoc Group bestaat uit meer dan 100 staten, andersoortige jurisdicties en internationale organisaties.³ Het MLI is het eindresultaat van actie 15 van het

OESO/G20 BEPS-project.⁴ Het multilaterale verdrag heeft als doel een snelle, gecoördineerde en consistente implementatie van de verdragsgerelateerde BEPS-maatregelen in de bilaterale belastingverdragen van de participerende staten en andere jurisdicties (naar verwachting van de OESO meer dan 2.000 belastingverdragen).

Het MLI kan worden getypeerd als een multilateraal implementatieverdrag.⁵ Het MLI bestaat naast, en in aanvulling op, bestaande bilaterale verdragen, en wijzigt de toepassing van deze bestaande verdragen conform de aanbevelingen van BEPS-acties 2, 6, 7 en 14. Hiermee creëert het MLI een extra kader dat als het ware bovenop het bestaande bilaterale verdragen netwerk wordt geplaatst. Het MLI is een zelfstandig verdrag dat de werking van bestaande belastingverdragen op bindende wijze aanpast. Het complementeert bestaande belastingverdragen door het introduceren van nieuwe verdragsbepalingen en het aanpassen van de werking van bestaande clausules of in de plaats treden daarvan. Het MLI functioneert dus niet als een wijzigingsprotocol, dat een bestaande verdragstekst rechtstreeks aanpast. Voor de implementatie van de verdragsgerelateerde BEPS-maatregelen heeft de OESO in het kader van BEPS-actie 15 diverse andere opties overwogen, zoals een volledig zelfstandig multilateraal belastingverdrag ter vervanging van bilaterale verdragen, en een 'eenmalig' wijzigingsverdrag met het effect van een verzameling wijzigingsprotocollen (een 'tijdelijk' instrument dat na implementatie zijn zelfstandige betekenis zou verliezen).⁶ De OESO vond de eerste optie echter te ingrijpend, terwijl het tweede alternatief als technisch complex en inefficiënt werd beschouwd. Eventuele andere opties, die waarschijnlijk (nog) minder efficiënt en effectief zouden zijn geweest, zijn de heronderhandeling van individuele belastingverdragen op bilaterale basis, bijvoorbeeld op basis van de aanpassing van het OESO-Modelverdrag conform de BEPS-aanbevelingen, of de

1 Werkzaam als belastingadviseur bij Loyens & Loeff NV en als docent internationaal en Europees belastingrecht verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

2 De tekst van het MLI en de Toelichting is te vinden via <http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-beps.htm>. Zie in algemene zin over het MLI o.a. D.M. Broekhuijsen, 'Naar een multilateraal fiscaal raamwerkverdrag', *WFR* 2013/1443; N. Bravo, 'The Multilateral Tax Instrument and Its Relationship with tax Treaties', *World Tax Journal*, oktober 2016, p. 279 e.v.; D. Kleist, 'A Multilateral Instrument for Implementing Changes to Double Tax Treaties: Problems and Prospects', *Intertax* 2016, Vol. 44, Issue 11, p. 823 e.v.; S. Austray e.a., 'The Proposed OECD Multilateral Instrument Amending Tax Treaties', *Bulletin for International Taxation*, december 2016, p. 683 e.v. en *British Tax Review*, Issue 4, 2016, p. 454 e.v.; M.F. de Wilde, 'OESO publiceert tekst multilateraal instrument inzake BEPS Actiepunt 15', *NTR* 2016/3096; J. Hattingh, 'The Multilateral Instrument from a cLegal Perspective: What May Be the Challenges?', *Bulletin for International Taxation* 2017, Vol. 71, No. 3/4.

3 Zie voor een overzicht van de leden van de Ad Hoc Group: <http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-instrument-for-beps-tax-treaty-measures-the-ad-hoc-group.htm>.

4 OESO, *Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties, Action 15 – 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Parijs 2015 (hierna: het definitieve rapport inzake BEPS-actie 15). De conclusie van dit definitieve rapport inzake BEPS-actie 15 luidde dat de ontwikkeling van een multilateraal verdrag zowel haalbaar als wenselijk was. De Ad Hoc Group is in het leven geroepen op basis van een mandaat ontwikkeld door de OESO, met steun van de G20; zie OESO/G20, *Action 15: A Mandate for the Development of a Multilateral Instrument on Tax Treaty Measures to Tackle BEPS*. De onderhandelingen over het MLI zijn van start gegaan in november 2015, met als eindresultaat de presentatie van het MLI op 24 november 2016. Tussentijds is slechts in mei/juni 2016 geconsulteerd met betrekking tot een aantal technische punten van het MLI.

5 Vgl. D.M. Broekhuijsen, 'Naar een multilateraal fiscaal raamwerkverdrag', *WFR* 2013/1443, par. 3.2.1.

6 Definitief rapport inzake BEPS-actie 15, p. 20. S. Austray e.a., 'The Proposed OECD Multilateral Instrument Amending Tax Treaties', *Bulletin for International Taxation*, december 2016, p. 683-684 spreken een voorkeur uit voor de door het MLI gehanteerde systematiek versus een onzelfstandig wijzigingsverdrag (geschreven voor publicatie van het MLI).

ontwikkeling van een standaard wijzigingsprotocol (zonder bindende werking).

Van oudsher geven staten de voorkeur aan bilaterale verdragen om dubbele belasting te voorkomen. Een multilateraal verdrag zoals het MLI is een zeer innovatieve ontwikkeling op internationaal fiscaal gebied. Het concept van een multilateraal fiscaal verdrag is echter niet onbekend, en evenmin volledig nieuw. Zo is bijvoorbeeld onder auspiciën van de Volkenbond al in de jaren 1930 een multilateraal modelverdrag ontwikkeld.⁷ Verder heeft een aantal Europese landen al in de jaren 1920 een multilateraal belastingverdrag gesloten.⁸ Recentere voorbeelden zijn het CARICOM-verdrag,⁹ het Andean-verdrag,¹⁰ het Scandinavische multilaterale belastingverdrag¹¹ en het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken.¹² Landen en internationale organisaties hebben op diverse rechtsgebieden al ruime ervaring opgedaan met multilaterale verdragen, waarvan een aantal als inspiratie heeft gediend voor het MLI. Te denken valt onder andere aan multilaterale verdragen op het gebied van handel, uitlevering, terrorismebestrijding, luchtvaart en zeerecht.¹³

2. Reikwijdte en interpretatie van het MLI

2.1. Toepassingsbereik van het MLI

Het MLI wijzigt alle belastingverdragen die als 'Covered Tax Agreement' (hierna: CTA) zijn aangemerkt (art. 1 MLI). Het begrip CTA is daarmee een kernbegrip voor het vaststellen van de werkingsfeer van het MLI. Om als CTA te kwalificeren moet het gaan om een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen¹⁴ tussen twee (of meer) staten of andere jurisdicties die partij zijn bij het MLI. Elke partij moet het betreffende verdrag bovendien aanmelden bij de depositaris (de OESO; art. 39 MLI) als een verdrag dat zij onder het bereik van het MLI wenst te brengen.¹⁵

Het MLI heeft in beginsel aanvullende werking ten aanzien van alle als zodanig aangemelde CTAs. Belastingverdragen waarvan één van de verdragsluitende staten (of beide) geen partij is bij het MLI, of die niet door beide verdragsluitende staten zijn genotificeerd, vallen dus niet onder het bereik van het MLI. Staten hebben de vrijheid om bepaalde verdragen buiten de scope van het MLI te houden, bijvoorbeeld als zij het betreffende verdrag al aan het heronderhandelen zijn met inachtneming van de BEPS-aanbevelingen.¹⁶

De Nederlandse regering wenst zo veel mogelijk Nederlandse belastingverdragen als CTA aan te merken en daarmee onder de werking van het MLI te brengen.¹⁷ Ter illustratie: Nederland heeft belastingverdragen gesloten met ongeveer 80 leden van de Ad Hoc Group (op een totaal aantal verdragen van ongeveer 100). Deze verdragen kunnen dus de status van CTA krijgen, op voorwaarde dat de verdragspartners het MLI tekenen en ratificeren, en het verdrag net als Nederland aanmelden.¹⁸ De Nederlandse regering heeft aangekondigd via het *Tractatenblad* bekend te maken wanneer een Nederlands belastingverdrag onder de reikwijdte van het MLI valt.¹⁹ Nederland laat overigens de mogelijkheid open de implementatie van de BEPS-

7 Zie de voorstellen voor een 'Plurilateral Convention for the Prevention of Double Taxation of Certain Categories of Income'; League of Nations Fiscal Committee, *Report to the Council on the Work of the Third Session of the Committee, Held in Geneva from May 29th to June 6th, 1931*, Document C.415.M.171.1931.II.A, Genève, 1931, p. 10 e.v.

8 Dit betreft het verdrag van 1921 tussen Oostenrijk, Hongarije, Italië, Polen, het Koninkrijk der Serven, Kroaten en Slovenen en Roemenië (dit was mogelijk het eerste multilaterale fiscale verdrag, zij het dat dit verdrag alleen van kracht was tussen Oostenrijk en Italië). Zie League of Nations, *Double Taxation and Fiscal Evasion: Collection of International Agreements and Internal Legal Provisions for the Prevention of Double Taxation and Fiscal Evasion*, Document C.345.M.102.1928.II, Genève, 1928, p. 74.

9 'Agreement among the Governments of the Member States of the Caribbean Community for the Avoidance of Double Taxation and the Prevention of Fiscal Evasion with respect to Taxes on Income, Profits or Gains and Capital Gains and for the Encouragement of Regional Trade and Investment' tussen Antigua and Barbuda, Jamaica, de Bahamas, Montserrat, Barbados, St. Kitts and Nevis, Belize, Saint Lucia, Dominica, St. Vincent and the Grenadines, Grenada, Suriname, Guyana, en Trinidad and Tobago, 1994, IBFD Tax Treaty Database.

10 'The Commission of the Andean Community Decision 578, Regime for the Avoidance of Double Taxation and the Prevention of Fiscal Evasion' tussen Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru, 2004, IBFD Tax Treaty Database.

11 'Convention between the Nordic Countries for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and on capital' tussen Denemarken, de Faeröer Eilanden, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden, 1996, IBFD Tax Treaty Database. Zie M. Helminen, *The Nordic Multilateral Tax Treaty as a Model for a Multilateral EU Tax Treaty*, IBFD, 2013, waarin o.a. wordt onderzocht met welke aanpassingen het Scandinavische multilaterale verdrag kan fungeren als voorbeeld voor een multilateraal belastingverdrag voor de EU.

12 Verdrag van 25 januari 1988, gewijzigd bij protocol van 27 mei 2010, *Stb.* 2013, 100.

13 Definitief rapport inzake BEPS-actie 15, Annex A en de aldaar aangehaalde voorbeelden.

14 Belastingverdragen die naast belastingen naar het inkomen betrekking hebben op 'capital taxes' of 'capital gains taxes' vallen ook onder deze begripsomschrijving. Zie par. 25 van de Toelichting.

15 In het vervolg van dit artikel hanteer ik kortheidshalve het begrip 'staat' ter aanduiding van de ruimere verzameling staten en andere soorten jurisdicties die tot het MLI kunnen toetreden (het begrip jurisdictie is ruimer; een staat kan bijvoorbeeld bestaan uit meerdere jurisdicties). Ik ga verder uit van bilaterale CTAs (al kunnen er ook meer dan twee partijen bij een CTA zijn).

16 Vgl. par. 26 van de Toelichting.

17 Brief van de staatssecretaris van Financiën van 28 oktober 2016, kenmerk 2016-0000167694, *NTRF* 2016/2865, *V-N* 2016/57.5, par. 2.2.2.

18 Stand van zaken per juli 2016. Overigens staat het MLI ook open ter ondertekening door staten of jurisdicties die niet lid zijn van de Ad Hoc Group.

19 Verslag van een schriftelijk overleg vastgesteld 22 maart 2017 (beantwoording Kamervragen over het MLI), Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 14.

minimumstandaarden eventueel rechtsreeks in een aantal lopende verdragsonderhandelingen mee te nemen (parallel aan het MLI-traject).²⁰

In een bilaterale relatie correspondeert de werkingssfeer van het MLI met die van de toepasselijke CTA. Indien een verdrag als CTA is aangemerkt, dan laat het MLI de persoonlijke reikwijdte van deze CTA ongemoeid (vgl. art. 1 OESO-Modelverdrag), evenals de belastingen waarop de CTA van toepassing is (vgl. art. 2 OESO-Modelverdrag). Evenmin beïnvloedt het MLI de geografische werkingssfeer van bestaande CTAs (vgl. art. 29 OESO-Modelverdrag).²¹ Hetzelfde geldt voor de temporele werkingssfeer van bestaande CTAs (art. 30 en 31 OESO-Modelverdrag).²² Indien één van de staten een CTA opzegt, vervalt daarmee ook de werking van het MLI tussen de staten.

Indien het MLI van toepassing is, dan hebben staten een bepaalde mate van flexibiliteit met betrekking tot de implementatie ervan, bijvoorbeeld door gebruik te maken van opt-out-mogelijkheden (met uitzondering van bepaalde minimumstandaarden). Daarnaast kent het MLI in bepaalde gevallen keuzemogelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van diverse alternatieve bepalingen of een hoofdregel aangevuld met optionele bepalingen. Optionele bepalingen zijn in beginsel alleen van toepassing indien de beide betrokken staten dezelfde keuze maken.²³ De materiële MLI-bepalingen, zoals opgenomen in deel II t/m V van het MLI, hebben op hoofdlijnen de volgende structuur:²⁴

- een beschrijving van de BEPS-maatregel die aan het artikel ten grondslag ligt;
- een 'compatibility clause' die de verhouding tussen de MLI-bepaling en bestaande CTAs regelt (zie paragraaf 3 hierna);
- een 'reservation clause' die aangeeft welke voorbehouden toegestaan zijn (zie paragraaf 4 hierna);
- verschillende soorten 'notification clauses' met betrekking tot de vereiste notificaties over de keuzes die staten kunnen maken ten aanzien van optionele bepalingen en ter aanduiding van de bepalingen van CTAs die geraakt worden door de compatibility clauses (zie paragraaf 5 hierna).

Voor een gedetailleerde bespreking van de materiële MLI-bepalingen met betrekking tot hybrid mismatches, antimis-

bruikbepalingen, vaste inrichtingen en geschilbeslechting verwijs ik naar de andere bijdragen in dit themanummer.

De secretaris-generaal van de OESO treedt op als depositaris van het MLI en houdt uit dien hoofde alle officiële stukken onder zich (art. 39 MLI). Staten moeten hun als CTA 'aangevinkte' verdragen bij de OESO aanmelden en de OESO onder andere informeren over hun keuzes en de door hen gemaakte voorbehouden. De OESO is van plan de toepassing van het MLI in de praktijk te faciliteren door bijvoorbeeld een publiek toegankelijke (online) database te ontwikkelen waarin deze informatie voor alle deelnemende staten is opgenomen (op termijn waarschijnlijk inclusief geconsolideerde verdragsteksten).

2.2. Interpretatie

Art. 2 MLI bevat enkele specifieke definities en een algemene interpretatieregel. Naast het begrip CTA (zie par. 2.1 hierboven) definieert art. 2, lid 1, MLI de begrippen 'Party' (een staat of andersoortige jurisdictie die partij is bij het MLI), 'Contracting Jurisdiction' (een staat of andersoortige jurisdictie die partij is bij een specifieke CTA) en 'Signatory' (een staat of andersoortige jurisdictie die het MLI heeft ondertekend, maar waarvoor het MLI nog niet in werking is getreden).

Op grond van het algemene uitleggingsvoorschrift van art. 2, lid 2, MLI moet men voor de uitleg van een niet in het MLI gedefinieerd begrip kijken naar de betekenis van dat begrip onder de toepasselijke CTA, tenzij de context anders vereist. In feite dicteert art. 2, lid 2, MLI een tweestappenbenadering. Begrippen die niet in een CTA zijn gedefinieerd, moeten immers op hun beurt geïnterpreteerd worden met behulp van het specifieke uitleggingsvoorschrift van art. 3, lid 2, van OESO-conforme verdragen), waar nodig aangevuld met de algemene interpretatieregels van art. 31 t/m 33 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Weens Verdragenverdrag).²⁵ Indien een ongedefinieerd MLI-begrip niet in de toepasselijke CTA is gedefinieerd, dan dient dit begrip dus in beginsel uitgelegd te worden met behulp van het nationale recht van de staat die het MLI (en de daaraan onderworpen CTA) toepast,

20 Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 16. Het betreft de lopende onderhandelingen met België, Brazilië, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Polen en Spanje.

21 Zie par. 31 van de Toelichting.

22 Zie par. 6 voor enkele opmerkingen over de temporele werkingssfeer van het MLI zelf.

23 Een uitzondering betreft bijvoorbeeld art. 5 MLI inzake voorkomingsmethoden en de mogelijkheid tot asymmetrische toepassing van de 'principal purpose test' in combinatie met de vereenvoudigde LOB-bepaling op grond van art. 7, lid 7, onderdeel b, MLI.

24 Zie par. 15 van de Toelichting.

25 Art. 3, lid 2, verwijst voor de uitleg van elke niet in het verdrag omschreven uitdrukking naar de betekenis van deze uitdrukking volgens de wetgeving van de staat die het verdrag toepast, tenzij de context anders vereist. Dit voorschrift geldt als *lex specialis* in relatie tot de algemene regels met betrekking tot de uitlegging van verdragen van art. 31 t/m 33 Weens Verdragenverdrag. Op grond van de hoofdregel van art. 31, lid 1, Weens Verdragenverdrag moet een verdrag te goeder trouw worden uitgelegd, overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag. De context omvat voor deze doeleinden onder andere de volledige tekst van het verdrag, de preambule en eventuele bijlagen bij het verdrag (art. 31, lid 2, Weens Verdragenverdrag).

tenzij de context anders vereist.²⁶ Deze rol van art. 2, lid 2, MLI is mijns inziens logischerwijs beperkt tot begrippen in de materiële MLI-bepalingen die een tegenhanger hebben in een CTA dan wel in het nationale recht van de MLI-/CTA-toepassende staat. Begrippen die geen tegenhanger hebben in een CTA (al dan niet na implementatie van het MLI) of die geen gevolgen hebben voor de materiële werkingssfeer van een CTA, dienen naar mijn mening uitgelegd te worden met behulp van de hoofdregel van art. 31, lid 1, Weens Verdragenverdrag.²⁷ Het gaat daarbij bijvoorbeeld om begrippen gehanteerd in de formele bepalingen van het MLI, zoals 'Covered Tax Agreement', 'jurisdiction' of 'notification'.

De betreffende passages in de Toelichting gaan er enigszins aan voorbij dat personen die het verdrag uitleggen en toepassen (zoals belastingplichtigen, belastingautoriteiten en rechters) verschillende opvattingen kunnen hebben over de rol van art. 3, lid 2, bij de interpretatie van belastingverdragen. In diverse landen, zoals Duitsland, hebben rechters bijvoorbeeld een zekere voorkeur voor autonome verdragsinterpretatie (al dan niet op grond van de uitlegingsregels van het Weens Verdragenverdrag), waarin voor art. 3, lid 2, en het nationale recht nauwelijks een rol is weggelegd.²⁸ Waar twee staten een verschillende interpretatiemethode hanteren, kunnen zich onder art. 2 MLI interpretatieconflicten voordoen, net als onder bilaterale belastingverdragen.²⁹ Nu het MLI geen oplossing biedt voor

dergelijke conflicten, dienen belastingplichtigen in situaties waarin een dergelijk conflict leidt tot dubbele belasting een beroep te doen op de mutual-agreement-procedure onder de toepasselijke CTA (vgl. art. 25 OESO-Modelverdrag). Deze benadering vindt bevestiging in art. 32, lid 1, MLI, op grond waarvan vragen met betrekking tot de uitleg of implementatie van de door het MLI aangepaste artikelen van CTAs moeten worden geadresseerd door middel van de mutual-agreement-procedure onder de toepasselijke CTA. Een mogelijk geschilpunt is bijvoorbeeld de wisselwerking tussen het MLI en CTAs op grond van de compatibility clauses (zie paragraaf 3 hierna).³⁰

Nu het MLI geen hoogste internationale MLI-rechter instelt waartoe belastingplichtigen zich kunnen wenden, is het uiteindelijk aan nationale rechters om geschillen met betrekking tot de interpretatie van het MLI te beslechten (in Nederland dus in hoogste instantie de Hoge Raad). Kwesties met betrekking tot de interpretatie en implementatie van het MLI als zodanig kunnen volgens art. 32, lid 2, MLI worden voorgelegd aan een conferentie van de partijen (zie par. 6.5 hierna). Alleen een partij bij het MLI kan een dergelijke conferentie initiëren, zodat deze route niet openstaat voor belastingplichtigen of rechters. Zo'n 'interpretatieconferentie' lijkt overigens een zeer ingrijpend middel, dat in de praktijk waarschijnlijk voorbehouden zal zijn aan zwaarwegende interpretatiekwesties die voor veel partijen bij het MLI relevant zijn.

Het begrip context in de zin van art. 2, lid 2, MLI heeft naar mijn mening een brede reikwijdte, en omvat alle (verdragsinterne en -externe) elementen die de – via de toepasselijke CTA – nationaalrechtelijke betekenis van een begrip opzij kunnen zetten.³¹ Tot deze context behoort naar mijn mening in elk geval de Toelichting. Volgens de Toelichting omvat de 'context' in de zin van art. 2, lid 2, MLI het doel van het MLI, zoals toegelicht in de paragrafen 1 t/m 14 van de Toelichting. Daarnaast omvat deze context volgens de Toelichting het doel van de toepasselijke CTA, weergegeven in de preambule van de CTA, zoals gewijzigd op grond van art. 6 MLI.³²

26 Par. 38 van de Toelichting lijkt een voorkeur voor de toepassing van art. 3, lid 2, OESO-Modelverdrag te hebben. Par. 12 van de Toelichting (dus niet de toelichting op art. 2, lid 2, MLI) memoreert tevens dat art. 3 t/m 17 MLI uitgelegd moeten worden conform art. 31, lid 1, Weens Verdragenverdrag (overigens zonder deze bepaling expliciet te noemen). Een expliciete vermelding van het Weens Verdragenverdrag is te vinden in par. 16 van de Toelichting (zie ook par. 4 hierna).

27 Vgl. de jurisprudentie van de Hoge Raad op grond waarvan art. 3, lid 2, OESO-Modelverdrag niet kan worden toegepast als de ongedefinieerde verdragsterm geen tegenhanger heeft in de nationale wetgeving (HR 1 december 2006, *NtFR* 2006/1714-1717, *BNB* 2007/75-79), of als deze geen juridische betekenis heeft (bijvoorbeeld HR 28 september 1999, *BNB* 2000/16 en HR 29 september 1999, *BNB* 2000/17). Bovendien heeft de Hoge Raad geoordeeld dat art. 3, lid 2, slechts toegepast kan worden indien de uit te leggen term in het nationale recht wordt gebruikt in een vergelijkbare context (HR 21 februari 2003, *NtFR* 2003/416-417, *BNB* 2003/177-178). In dergelijke gevallen vindt art. 3, lid 2, geen toepassing en dient het verdrag uitgelegd te worden aan de hand van de regels van het Weens Verdragenverdrag. Een vergelijkbare benadering ten aanzien van art. 2, lid 2, MLI ligt naar mijn mening voor de hand. Bovendien moet art. 2, lid 2, MLI zelf worden uitgelegd in overeenstemming met de regels van het Weens Verdragenverdrag.

28 Zie bijvoorbeeld E. Reimer, 'Germany – Interpretation of Tax Treaties', *European Taxation*, 1999, p. 458 e.v.

29 Vgl. par. 32.5 van het commentaar op art. 23 OESO-Modelverdrag, waarin interpretatieconflicten worden omschreven als verschillen in de interpretatie van de artikelen van een belastingverdrag tussen de verdragsluitende staten. Hiervan worden onderscheiden zogenaamde kwalificatieconflicten en conflicten ten aanzien van de vaststelling van feiten. Kwalificatieconflicten betreffen situaties waarin de staten verschillende bepalingen van een verdrag toepassen als gevolg van verschillen in het nationale recht van de woonstaat en de bronstaat (zie par. 32.3 van het commentaar op art. 23 OESO-Model-

verdrag). De kwalificatieconflicten die zich onder belastingverdragen kunnen voordoen, worden door het MLI niet geadresseerd.

30 Par. 315 van de Toelichting.

31 Zie R.A. Bosman, *Other Income Under Tax Treaties*, Kluwer Law International, 2015, p. 58 e.v. en de verwijzingen aldaar.

32 Par. 38 van de Toelichting. Art. 6, lid 1, MLI voegt de volgende preambule toe aan CTAs: 'Intending to eliminate double taxation with respect to the taxes covered by this agreement without creating opportunities for non-taxation or reduced taxation through tax evasion or avoidance (including through treaty-shopping arrangements aimed at obtaining reliefs provided in this agreement for the indirect benefit of residents of third jurisdictions), (...)'.
 worden door het MLI niet geadresseerd.

Een gerelateerde vraag is welke juridische status de Toelichting heeft onder het Weens Verdragenverdrag als het gaat om de uitleg en toepassing van het MLI. De betekenis van de Toelichting had in het MLI zelf geadresseerd kunnen worden, maar dit is niet gebeurd.³³ De status van de Toelichting lijkt in elk geval een stuk sterker dan de status van het OESO-commentaar bij de uitleg van belastingverdragen. Hoewel het OESO-commentaar in veel landen wordt gebruikt bij de interpretatie van verdragen, is de juridische status ervan (zacht uitgedrukt) niet geheel duidelijk.³⁴ Indien de Toelichting behoort tot de context in de zin van art. 31, lid 2, Weens Verdragenverdrag, dan vormt deze een belangrijk – bindend – element bij het bepalen van de ‘ordinary meaning’ van de begrippen die het MLI hanteert (de context van het Weens Verdragenverdrag is niet noodzakelijkerwijs identiek aan de context als bedoeld in art. 2, lid 2, MLI).³⁵ De leden van de Ad Hoc Group hebben de Toelichting aangenomen (‘adopted’) tezamen met de definitieve tekst van het MLI, en deze geeft het gemeenschappelijke begrip van de onderhandelaars weer.³⁶ De vraag is of dit voldoende is om de Toelichting te verheffen tot context in de zin van het Weens Verdragenverdrag. Daarvoor is van belang dat alle partijen in verband met het ‘sluiten’ van het MLI overeenstemming bereiken over het commentaar (‘in connexion with the conclusion of the treaty’). Naast het feit dat de tekst van de Toelichting is aangenomen door de onderhandelaars van de Ad Hoc Group, lijkt hiervoor vereist dat de partijen bij ondertekening van het MLI de Toelichting als zodanig erkennen.³⁷ Dit zou bijvoorbeeld (expliciet dan wel impliciet) kunnen gebeuren bij de ondertekeningssceremonie. Naar mijn mening erkennen staten door de ondertekening van het MLI de Toelichting impliciet als overeenstemming dan wel akte die betrekking heeft op het MLI en verkrijgt de Toelichting daardoor de status van context in de zin van art. 31, lid 2,

Weens Verdragenverdrag. Mocht de Toelichting niet tot de context behoren, dan zou deze eventueel de status kunnen hebben van aanvullend middel van uitleg in de zin van art. 32 Weens Verdragenverdrag (waaronder de voorbereidende werkzaamheden en de omstandigheden waaronder het verdrag is gesloten). Dergelijke uitlegmiddelen hebben een lagere status dan context, en kunnen alleen dienen om bijvoorbeeld de uitlegging op grond van de hoofdregel van art. 31 Weens Verdragenverdrag te bevestigen. Uit de totstandkoming van de Toelichting blijkt naar mijn mening duidelijk dat de onderhandelaars aan de Toelichting een hogere status hebben willen toekennen.

In het verlengde hiervan is de vraag welke status de definitieve BEPS-rapporten hebben bij de uitleg van de materiële MLI-bepalingen. De Toelichting bevat niet het commentaar op de verdragsgerelateerde BEPS-maatregelen, zoals neergelegd in de definitieve BEPS-rapporten en zoals uitgewerkt in de materiële MLI-bepalingen, met uitzondering van het commentaar op de bepalingen van deel VI (Arbitration). Hierbij valt te denken aan de voorbeelden genoemd bij de antimisbruikbepalingen of de aanpassingen van de vaste-inrichtingsdefinitie. De Toelichting ziet naar eigen zeggen niet op de interpretatie van de onderliggende BEPS-maatregelen, maar acht het commentaar op de verdragsgerelateerde BEPS-maatregelen zoals opgenomen in de definitieve BEPS-rapporten wel van bijzonder belang bij het vaststellen van ‘object and purpose’ van het MLI.³⁸ Hiermee zouden de BEPS-rapporten dus indirect een positie krijgen binnen de hoofdregel van art. 31, lid 1, Weens Verdragenverdrag. Waar de Toelichting verwijst naar specifieke paragrafen uit de BEPS-rapporten inzake acties 2, 6, 7 en 14, behoren deze naar mijn mening tot de context, evenals de Toelichting zelf. Nu de BEPS-rapporten zelf echter niet door de partijen zijn aangenomen in verband met het sluiten van het MLI, meen ik dat deze voor het overige niet tot de context (in de zin van het Weens Verdragenverdrag) kunnen behoren.³⁹ Dit betreft het overgrote deel van de inhoud van deze rapporten, inclusief veel van de toelichtingen. Dat is wellicht ook de reden waarom de Toelichting aanstuurt op ‘object and purpose’, maar het is in mijn optiek moeilijk om de BEPS-rapporten hieronder te scharen.

De verdragsgerelateerde BEPS-maatregelen en het bijbehorende commentaar zullen naar verwachting ook worden verwerkt in de aanstaande herziening van het OESO-Modelverdrag en het bijbehorende commentaar (te verschijnen in de loop van 2017).⁴⁰ Aangezien de partijen

33 Vgl. S. Austray e.a., ‘The Proposed OECD Multilateral Instrument Amending Tax Treaties’, *Bulletin for International Taxation*, december 2016, p. 685.

34 De Hoge Raad acht het OESO-commentaar ‘van grote betekenis’ bij de uitleg van OESO-conforme verdragen; zie HR 2 september 1992, *BNB* 1992/379.

35 De context zoals gedefinieerd in art. 31, lid 2, Weens Verdragenverdrag omvat onder andere de volledige tekst van het verdrag, de preambule en eventuele bijlagen bij het verdrag. Tot de context behoort tevens iedere overeenstemming die betrekking heeft op het verdrag en die bij het sluiten van het verdrag tussen alle partijen is bereikt, zoals protocollen, memoranda of understanding en briefwisselingen bij het tekenen van het verdrag. Daarnaast vallen onder de context akten opgesteld door een of meer partijen bij het sluiten van het verdrag en door de andere partijen erkend als betrekking hebbende op het verdrag, zoals beleidsdocumenten en voorbehouden ten tijde van het tekenen van het verdrag.

36 Par. 11 van de Toelichting.

37 Zie S. Austray e.a., ‘The Proposed OECD Multilateral Instrument Amending Tax Treaties’, *Bulletin for International Taxation*, december 2016, p. 685. J. Hattingh, ‘The Multilateral Instrument from a Legal Perspective: What May Be the Challenges?’, *Bulletin for International Taxation*, 2017, Vol. 71, No. 3/4, par. 6.3, ziet de Toelichting echter als een reeds bereikte overeenstemming in verband met de toekomstige ondertekening van het MLI.

38 Par. 12 van de Toelichting.

39 In gelijke zin: J. Hattingh, ‘The Multilateral Instrument from a Legal Perspective: What May Be the Challenges?’, *Bulletin for International Taxation*, 2017, Vol. 71, No. 3/4, par. 6.3.

40 Brief van de staatssecretaris van Financiën van 28 oktober 2016, kenmerk 2016-0000167694, *NTRF* 2016/2865, *V-N* 2016/57.5, par. 2.2.1; Kamerstukken II, 2016-

bij het MLI het OESO-Modelverdrag en het bijbehorende commentaar niet aannemen in verband met het sluiten van het MLI, betwijfel ik of de update van het OESO-commentaar op basis van art. 31 Weens Verdragenverdrag een rol kan spelen bij de uitleg van het MLI.⁴¹ Naar mijn mening vormt het geüpdatete OESO-commentaar hoogstens een aanvullend uitlegmiddel zoals bedoeld in art. 32 Weens Verdragenverdrag.⁴² Uiteraard zal een en ander de praktijk er niet van weerhouden zich te wenden tot de BEPS-rapporten voor een nadere toelichting op de materiële MLI-bepalingen.

3. Compatibility clauses

Op grond van de algemene regels van internationaal (gewoonte)recht gaat een later verdrag inzake hetzelfde onderwerp vóór op een eerder verdrag (*lex posterior derogat legi priori*). Deze regel is gecodificeerd in art. 30, lid 3, Weens Verdragenverdrag.⁴³ Op grond hiervan zijn bepalingen van een eerder verdrag slechts van toepassing voor zover deze verenigbaar zijn met een later verdrag.⁴⁴ Deze regel beheerst in beginsel de wisselwerking tussen het MLI en CTA's. Het MLI maakt daarnaast omwille van de duidelijkheid en transparantie gebruik van specifieke regels, de 'compatibility clauses', die de interactie met bestaande CTA's expliciet reguleren.⁴⁵ De compatibility clauses omschrijven daarbij de objectieve kenmerken van de verdragsartikelen waarop zij betrekking hebben. Gelet op de grote verschillen tussen CTA's was een verwijzing naar bijvoorbeeld artikelnummers geen reële optie, zelfs al zijn vele verdragen gebaseerd op het OESO-Modelverdrag of VN-modelverdrag. Elke materiële MLI-bepaling kent in beginsel zijn eigen compatibility clause.⁴⁶ De compatibility clauses regelen onder andere de voorrang van de MLI-bepaling wanneer een bestaande CTA-bepaling daarmee strijdig is, en de gevolgen als een CTA geen artikel bevat zoals omschreven in de compatibility clause. Aan de diverse compatibility

clauses zijn tevens notificatieverplichtingen verbonden (zie paragraaf 5 hierna).

Het MLI hanteert diverse typen compatibility clauses, waarbij de interactie met specifieke CTA's afhangt van de gebruggende terminologie. Het gaat om de volgende varianten:⁴⁷

- 'In place of': de MLI-bepaling treedt in de plaats van het omschreven CTA-artikel, mits de CTA een dergelijk artikel bevat (bijvoorbeeld art. 12, lid 3, MLI, dat verwijst naar de definitie van 'vaste vertegenwoordiger').
- 'Applies to' of 'modifies': de MLI-bepaling wijzigt het toepassingsbereik van een bestaande CTA-bepaling zonder deze opzij te schuiven (bijvoorbeeld art. 5, lid 3, MLI, dat verwijst naar de vrijstellingsmethode in het voorkomingsartikel).
- 'In the absence of': de MLI-bepaling vult CTA's aan die niet een dergelijke bepaling kennen (bijvoorbeeld art. 16, lid 4, onderdeel b, onder i en ii, MLI, dat van toepassing is bij gebreke aan een bepaling conform art. 25, lid 2, eerste volzin, OESO-Modelverdrag).
- 'In place of or in the absence of': de MLI-bepaling is in alle gevallen van toepassing (bijvoorbeeld art. 3, lid 4, MLI, dat verwijst naar bestaande CTA-bepalingen inzake inkomsten verkregen door of via hybride entiteiten en instrumenten). Een dergelijke bepaling treedt in de plaats van een eventuele bestaande CTA-bepaling, en als er geen bestaande CTA-bepaling is, dan wordt de MLI-bepaling in feite toegevoegd aan de CTA.

Of de compatibility clauses in de praktijk goed toepasbaar zijn op concrete verdragsbepalingen zal moeten blijken. Vragen zullen zich kunnen voordoen bij bepaalde uitzonderingen in bestaande CTA-bepalingen. Zo is art. 4 Verdrag Nederland-Verenigd Koninkrijk (2008) vergelijkbaar met de voorgestelde bepaling van art. 4, lid 1, MLI, op grond waarvan de verdragswoonplaats van een 'dual resident' lichaam wordt vastgesteld in onderling overleg tussen de bevoegde autoriteiten. Zolang de autoriteiten hierover geen onderlinge overeenstemming hebben bereikt, kan het lichaam geen aanspraak maken op verdragsvoordelen, met uitzondering van degene die zijn voorzien in de artikelen 21, 24 en 25 Verdrag Nederland-Verenigd Koninkrijk. Art. 4, lid 1, MLI bevat niet een dergelijke dwingende uitzondering. Stel dat art. 4 van het MLI van toepassing wordt op het Verdrag Nederland-Verenigd Koninkrijk, dan is het de vraag of deze uitzondering van toepassing blijft of vervalt (met name nu de compatibility clause van art. 4, lid 2, MLI geen 'voor zover-benadering' lijkt te hanteren). Ik zou

2017, 25 087, nr. 148, p. 21.

41 De staatssecretaris van Financiën ziet wel een rol weggelegd voor het reeds bestaande OESO-commentaar bij de uitleg van bestaande verdragsbegrippen die ook in het MLI worden gehanteerd. Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 22.

42 Passages in het geüpdatete OESO-commentaar die overeenkomen met paragrafen van de BEPS-rapporten waarnaar de Toelichting expliciet verwijst, zouden naar mijn mening – evenals de betreffende paragrafen uit de BEPS-rapporten – tot de context kunnen behoren.

43 Vgl. par. 16 van de Toelichting.

44 Art. 30, lid 3, Weens Verdragenverdrag luidt als volgt: 'When all the parties to the earlier treaty are parties also to the later treaty but the earlier treaty is not terminated or suspended in operation under article 59, the earlier treaty applies only to the extent that its provisions are compatible with those of the later treaty.'

45 Volgens par. 16 van de Toelichting sluit de benadering van de compatibility clauses aan bij de 'hoofregel' van art. 30, lid 3, Weens Verdragenverdrag. Zie ook het definitieve rapport inzake BEPS-actie 15, p. 31-32.

46 Een uitzondering betreft art. 26 MLI, de compatibility clause voor alle artikelen van deel VI (Arbitration).

47 Par. 15 van de Toelichting.

menen dat de uitzondering vervalt op basis van art. 30, lid 3, Weens Verdragenverdrag (de *lex posterior*-regel).⁴⁸

4. Voorbehouden

Waar een MLI-bepaling geen BEPS-minimumstandaard betreft, kunnen staten kiezen voor een opt-out door het maken van een voorbehoud ('reservation'). Hiermee kunnen staten zich geheel of gedeeltelijk onttrekken aan de werking van het MLI. De toegestane voorbehouden zijn in elke materiële MLI-bepaling specifiek omschreven. Staten hebben niet de mogelijkheid andere voorbehouden te maken, of voorbehouden met een beperktere of ruimere reikwijdte, dan degene die expliciet door het MLI zijn toegestaan. Art. 28, lid 1, MLI bevat, onder verwijzing naar de relevante materiële MLI-bepalingen, een limitatieve opsomming van de toegestane voorbehouden.⁴⁹

Een voorbehoud werkt door naar alle CTA's van de staat die het voorbehoud maakt. Staten kunnen dus geen voorbehoud maken ten aanzien van een individuele CTA. Indien een staat een voorbehoud maakt bij een MLI-bepaling, dan geldt dit voorbehoud wederkerig in relatie tot alle andere staten die partij zijn bij het MLI (art. 28, lid 3, onderdeel a en b, MLI), tenzij het voorbehoud zelf anders bepaalt. Voorbehouden hebben dus in beginsel een symmetrische werking, ook als de andere partij bij de CTA géén voorbehoud heeft gemaakt.⁵⁰ Dit systeem brengt met zich dat de implementatie van de materiële MLI-bepalingen in de Nederlandse verdragen mede afhankelijk is van eventuele voorbehouden die de verdragspartners zullen maken.

De minimumstandaarden betreffen de implementatie van BEPS-actie 6 (art. 6 en 7 MLI) en BEPS-actie 14 (art. 16 MLI). Ten aanzien van deze minimumstandaarden is slechts in beperkte mate een voorbehoud mogelijk (bijvoorbeeld wanneer CTA's al aan de minimumstandaard voldoen). Als een staat op een aantal manieren aan de minimumstandaard kan voldoen, dan biedt het MLI in beginsel keuzevrijheid. Indien staten met betrekking tot een minimumstandaard echter verschillende benaderingen kiezen, dan dienen zij in onderling overleg een resultaat

te bereiken dat conform de minimumstandaard luidt.⁵¹ Dit is bijvoorbeeld terug te vinden in de mogelijkheid om bilateraal te opteren voor een gedetailleerde LOB-bepaling in combinatie met een 'principal purpose test' of antidoorstroombepaling (art. 6, lid 15, onderdeel a, MLI).⁵² Volgens de Nederlandse regering zal vrijwel geen van de leden van de Ad Hoc Group (voor zover haar bekend op het moment van beantwoorden van de Kamervragen hierover) een voorbehoud maken bij art. 6 MLI (en 'kiezen' dus vrijwel alle staten voor de 'principal purpose test').⁵³

De overige MLI-bepalingen betreffen geen minimumstandaard, en hier biedt het MLI dus meer soepelheid. Over het algemeen kunnen staten kiezen voor een volledige opt-out, maar in bepaalde gevallen is een gedeeltelijke opt-out mogelijk (bijvoorbeeld per afzonderlijk artikellid). In afwijking van de hoofdregel dat een voorbehoud geldt voor alle CTA's van een staat, biedt het MLI in bepaalde gevallen de mogelijkheid tot een voorbehoud bij een deelverzameling CTA's. Deze deelverzameling betreft dan verdragen met bepalingen die voldoen aan specifieke, objectief omschreven kenmerken (bijvoorbeeld CTA-bepalingen die hetzelfde resultaat bereiken als het betreffende MLI-artikel, zie bijvoorbeeld art. 3, lid 5, onderdeel b, MLI inzake CTA's die al een bepaling inzake hybride mismatches bevatten). Staten kunnen er vanuit beleidsmatige optiek dus voor kiezen bepaalde CTA-bepalingen ongemoeid te laten. Voorts nog maakt ongeveer de helft van de leden van de Ad Hoc Group (in wisselende samenstelling) volgens de Nederlandse regering een volledig voorbehoud bij de materiële MLI-bepalingen met betrekking tot hybrid mismatches (art. 3 MLI), de tie-breaker (art. 4 MLI), 'dividend transfer transactions' (art. 8 MLI), onroerendezaaklichamen (art. 9 MLI), de antimisbruikregel voor vaste inrichtingen in derde landen (art. 10 MLI) en vaste inrichtingen (art. 12 t/m 14 MLI).⁵⁴ Nederland accepteert in beginsel alle materiële MLI-bepalingen, maar is niettemin voornemens enkele voorbehouden te maken.⁵⁵ Het betreft:

- i. een beperkt voorbehoud bij art. 3 MLI met betrekking tot hybrid mismatches voor zover een CTA reeds een bestaande bepaling bevat;
- ii. een algeheel voorbehoud bij de 'savings clause' van art. 11 MLI;
- iii. een beperkt voorbehoud bij het artikel tegen 'splitting-up of contracts' dat de zogenoemde offshore-

48 Overigens lijken de toegestane voorbehouden van art. 4, lid 3, MLI voldoende ruimte te bieden om deze kwestie te vermijden. Het voorbeeld is slechts illustratief bedoeld.

49 Bij wijze van uitzondering bepaalt art. 28, lid 2, MLI dat staten die op grond van art. 18 MLI ervoor kiezen deel VI (Arbitration) toe te passen, een voorbehoud kunnen maken ten aanzien van de soorten zaken waarop de arbitrageprocedure van toepassing is. Een dergelijk voorbehoud dient door de andere partijen bevestigd te worden alvorens het effect heeft.

50 Wel bieden diverse bepalingen expliciet de mogelijkheid van een asymmetrische werking, zoals art. 5 MLI inzake voorkomingsmethoden en de mogelijkheid tot eenzijdige toepassing van de 'principal purpose test' in combinatie met de vereenvoudigde LOB-bepaling op grond van art. 7, lid 7, onderdeel b, MLI. Deze asymmetrische toepassing is echter niet gebaseerd op de toegestane voorbehouden.

51 Of deze staten vervolgens voldoen aan de minimumstandaard, zal worden gemonitord via het 'Inclusive Framework' van de OESO. Zie Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 13.

52 De animo hiervoor lijkt overigens beperkt, zie Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 17-18.

53 Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 17.

54 Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 18.

55 Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 18-19.

- bepaling in Nederlandse CTA's respecteert (op grond van art. 14, lid 3, onderdeel b, MLI); en
- iv. een voorbehoud bij de bepalingen inzake verplichte en bindende arbitrage voor zover een CTA reeds een bestaande bepaling bevat (op grond van art. 26, lid 4, MLI).

Staten moeten hun voorbehouden kenbaar maken op het moment van tekenen van het MLI, dan wel op het moment dat zij hun akte van bekrachtiging of soortgelijk instrument ('instrument of ratification, acceptance or approval') deponeren (art. 28, lid 5, MLI). Staten hebben de mogelijkheid op het moment van ondertekening een voorlopige lijst met voorbehouden te deponeren bij de OESO (art. 28, lid 7, MLI), en hun (al dan niet aangepaste) definitieve lijst te deponeren tezamen met hun akte van bekrachtiging. Door het werken met voorlopige lijsten kunnen staten, indien nodig, hun posities op elkaar afstemmen.⁵⁶ Voorbehouden die worden gemaakt bij het ondertekenen van het MLI dienen bij de deponering van de akte van bekrachtiging bevestigd te worden, tenzij staten al bij de ondertekening aangeven dat de gemaakte voorbehouden definitief zijn (art. 28, lid 6, MLI).⁵⁷ Staten zijn dus in beginsel pas vanaf het moment van ratificatie gebonden aan hun voorbehouden. Aangezien de voorbehouden in de meeste landen zullen meelopen in de nationaalrechtelijke ratificatieprocedure van het MLI, kan een nationaal parlement doorgaans nog invloed uitoefenen op de uiteindelijke door een staat gemaakte voorbehouden.

Voor een groot aantal toegestane voorbehouden geldt dat staten die zich hierop wensen te beroepen, een lijst moeten aanleveren met daarop de desbetreffende CTA's, inclusief het artikel- en lidnummer van de bepaling die onder het voorbehoud valt. Art. 28, lid 8, MLI bevat een opsomming van de concrete voorbehouden waarvoor deze verplichting geldt. Deze notificatie is een constitutief vereiste voor de werking van een voorbehoud. Indien staten nalaten de betreffende bepalingen in CTA's aan de OESO te notificeren, dan heeft het gemaakte voorbehoud dus geen effect. Bij het bepalen van de impact van het MLI op een specifieke CTA zal het daarom van belang zijn te verifiëren of een staat die een voorbehoud heeft gemaakt de specifieke CTA ook heeft 'aangevinkt'.

Staten kunnen hun voorbehouden te allen tijde intrekken of vervangen door een voorbehoud met een beperkter toepassingsbereik, waardoor de werkingssfeer van de rele-

vante MLI-bepaling wordt verruimd (art. 28, lid 9, MLI).⁵⁸ Hiervoor is een notificatie aan de OESO vereist. Een dergelijke wijziging heeft pas effect na een bepaalde periode (overeenkomstig de algemene inwerkingtredingsbepaling; zie paragraaf 6 hierna). Staten kunnen dus niet op een later moment een verdergaand voorbehoud maken.⁵⁹ Met andere woorden: staten kunnen de op hen rustende verplichtingen op grond van het MLI niet op een later moment verzwakken, alleen versterken. Mogelijk zit hier een beleidsmatige prikkel in voor staten om in eerste instantie meer en ruimere voorbehouden te maken, zodat zij deze later eventueel kunnen inperken, aangezien de omgekeerde route niet mogelijk is.⁶⁰

5. Notificatieverplichtingen

Waar de materiële MLI-bepalingen staten de mogelijkheid bieden een voorbehoud te maken of te kiezen tussen verschillende alternatieven, is vereist dat de staten deze keuzes notificeren aan de OESO als depositaris. Hiertoe bevatten deze bepalingen een 'notification clause'. De materiële MLI-bepalingen kennen twee typen notification clauses:

- Een notification clause met betrekking tot de keuzes die staten kunnen maken ten aanzien van optionele bepalingen. Hierin wordt tevens beschreven wat de gevolgen zijn als twee staten een verschillende keuze maken (een mismatch).
- Een notification clause op grond waarvan staten de bepalingen van hun bestaande CTA's moeten specificeren, indien een MLI-bepaling een bestaande CTA-bepaling terzijde stelt of wijzigt conform de toepasselijke compatibility clause.

Met betrekking tot de tweede categorie notification clauses is het effect ervan afhankelijk van de terminologie van de toepasselijke compatibility clause (zie paragraaf 3 hierboven).⁶¹

- 'In place of': op grond van de notification clause is de MLI-bepaling slechts van toepassing indien beide staten het te vervangen bestaande CTA-artikel aannemen (bijvoorbeeld art. 12, lid 5, MLI, met betrekking tot de definitie van 'vaste vertegenwoordiger' in de CTA's van de staten).

⁵⁶ Par. 18 van de Toelichting. De OESO faciliteert dit proces, bijvoorbeeld door het organiseren van een 'speed matching week' in februari 2017 waarin staten onderling konden overleggen over hun voorbehouden en keuzes.

⁵⁷ Het maken van definitieve voorbehouden bij ondertekening van het MLI is voor Nederland niet aan de orde, maar is wellicht in andere staten constitutioneel wel mogelijk.

⁵⁸ Een staat kan bijvoorbeeld het algehele voorbehoud bij de bepaling inzake hybride entiteiten (art. 3, lid 5, onderdeel a, MLI) vervangen voor een voorbehoud ten aanzien van CTA's die al een soortgelijke bepaling bevatten (art. 3, lid 5, onderdeel b, MLI). Het omgekeerde is echter niet mogelijk. Zie par. 282 van de Toelichting.

⁵⁹ Zie echter art. 29, lid 5, MLI, welke bepaling toelaat dat een staat een nieuw voorbehoud maakt als hij een nieuw verdrag als CTA aanmerkt, mits dit verdrag het eerste is dat onder de reikwijdte van een dergelijk voorbehoud valt.

⁶⁰ De Nederlandse regering onderkent dit effect. Zie Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 16.

⁶¹ De genoemde voorbeelden betreffen de notification clauses behorend bij de voorbeelden van compatibility clauses genoemd in paragraaf 4.

- ‘Applies to’ of ‘modifies’: op grond van de notification clause is de MLI-bepaling slechts van toepassing indien beide staten de bestaande CTA-bepaling waarvan het toepassingsbereik wordt gewijzigd, aanmelden (bijvoorbeeld art. 5, lid 10, onderdeel a, MLI, met betrekking tot de toepasselijke voorkomingsartikelen in de CTAs van de staten).
- ‘In the absence of’: op grond van de notification clause dienen de staten de afwezigheid van een bestaande bepaling te notificeren (bijvoorbeeld art. 16, lid 6, onderdeel c, onder i, MLI, met betrekking tot de CTAs die geen bepaling conform art. 25, lid 2, eerste volzin, OESO-Modelverdrag bevatten).
- ‘In place of or in the absence of’: indien beide staten de bestaande CTA-bepaling aanmelden, wordt deze vervangen door de MLI-bepaling. Indien de staten een dergelijke notificatie achterwege laten, is de MLI-bepaling niettemin van toepassing. In dat laatste geval heeft de MLI-bepaling voorrang op de CTA-bepaling voor zover de laatstgenoemde niet verenigbaar is met de eerstgenoemde (bijvoorbeeld art. 3, lid 6, MLI, met betrekking tot de CTAs met bestaande bepalingen inzake inkomsten verkregen door of via hybride entiteiten en instrumenten).

De formele aspecten van de notificatieverplichtingen zijn nader uitgewerkt in art. 29 MLI. De notificatieverplichting onder het MLI omvat in de eerste plaats alle belastingverdragen die een staat wenst aan te merken als CTA en die daarmee binnen de werkingssfeer van het MLI vallen (art. 29, lid 1, onderdeel a, MLI). Verder bevat art. 29, lid 1, onderdelen b t/m t, MLI een uitputtende lijst met notificatieverplichtingen, onder verwijzing naar de relevante notification clauses in de materiële MLI-bepalingen. De systematiek van deze notificaties is vergelijkbaar met die van de voorbehouden. Staten dienen hun notificaties te verrichten op het moment van tekenen van het MLI, dan wel op het moment dat zij hun akte van bekrachtiging of soortgelijke instrument deponeren (art. 29, lid 1, MLI). Op het moment van ondertekening maken staten hun voorlopige lijst met notificaties bekend (art. 29, lid 4, MLI), en de (al dan niet aangepaste) definitieve notificaties worden verricht tezamen met hun akte van bekrachtiging. Notificaties die worden gemaakt bij het ondertekenen van het MLI dienen bij de deponering van de akte van bekrachtiging bevestigd te worden, tenzij staten al bij de ondertekening aangeven dat de notificaties definitief zijn (art. 29, lid 3, MLI). Staten zijn dus in beginsel pas vanaf het moment van ratificatie gebonden aan hun notificaties. Aangezien de notificaties in de meeste landen zullen meelopen in de nationaalrechtelijke ratificatieprocedure van het MLI, kan een nationaal parlement doorgaans nog invloed uitoefenen op de uiteindelijke notificaties van een staat.

Staten hebben de mogelijkheid hun lijst met CTAs uit te breiden door middel van notificatie aan de OESO, en aanvullende notificaties te verrichten met betrekking tot de notification clauses (art. 29, lid 5 en 6, MLI). Dergelijke wijzigingen hebben pas effect na een bepaalde periode (overeenkomstig de algemene inwerkingtredingsbepaling; zie paragraaf 6 hierna).

6. Slotbepalingen

6.1. Ondertekening en ratificatie

Hoewel het MLI vanaf 31 december 2016 openstaat voor ondertekening, zullen veel staten het MLI naar verwachting pas tekenen gedurende een ceremonie die op 7 juni 2017 in Parijs zal plaatsvinden. Staten die het MLI ondertekend hebben, dienen het verdrag vervolgens te ratificeren conform hun eigen nationale procedure. Met betrekking tot Nederland houdt dit in dat het MLI gepubliceerd wordt in het *Tractatenblad*, gevolgd door goedkeuring van het parlement⁶² en ratificatie door de regering. De staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven het MLI met de Tweede Kamer te willen bespreken in het kader van een goedkeuringswet.⁶³ Het MLI zal dus onderworpen zijn aan de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure.⁶⁴ De regering is voornemens deze procedure in de tweede helft van 2017 te starten.⁶⁵ Hiermee wordt afgeweken van de gebruikelijke procedure voor belastingverdragen, die de regering veelal ter stilzwijgende goedkeuring aan de Tweede en Eerste Kamer stuurt. Gelet op de politieke en maatschappelijke belangstelling voor maatregelen tegen BEPS is dit begrijpelijk. De snelheid van de ratificatie van het MLI door Nederland is hiermee afhankelijk van de voortvarendheid van de Tweede en Eerste Kamer.⁶⁶

6.2. Inwerkingtreding en toepasselijkheid

Het MLI treedt in werking op de eerste dag van de maand na verloop van een periode van drie maanden, die begint nadat minimaal vijf staten hun akte van bekrachtiging of

62 Art. 91, lid 1, Grondwet.

63 Brief van de staatssecretaris van Financiën van 28 oktober 2016, kenmerk 2016-0000167694, *NTRF* 2016/2865, *V-N* 2016/57.5, par. 4; Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 15.

64 Een verdrag wordt uitdrukkelijk of stilzwijgend goedgekeurd (art. 3 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen). De uitdrukkelijke goedkeuring wordt verleend bij wet (art. 4 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen). Stilzwijgende goedkeuring wordt verleend, indien niet binnen dertig dagen na een daartoe strekkende overlegging van een verdrag aan de Staten-Generaal door een van de kamers de wens te kennen wordt gegeven, dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring zal worden onderworpen (art. 5, lid 1, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen).

65 Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 13.

66 Te wijzen valt op de langdurige goedkeuringsprocedure van het belastingverdrag tussen Nederland en Duitsland van 2012 (na ondertekening op 12 april 2012 is dit verdrag uiteindelijk op 20 mei 2015 goedgekeurd).

soortgelijk instrument bij de OESO hebben gedeponeed. De vijf landen die hun akte van bekrachtiging hebben gedeponeed, zijn vanaf dat moment partij bij het MLI. Voor elke volgende staat treedt het MLI in werking op de eerste dag van de maand na verloop van een periode van drie maanden, te rekenen vanaf de datum van deponering van de akte van bekrachtiging door die staat (art. 34 MLI).

Het moment van inwerkingtreding ('entry into force') moet onderscheiden worden van het moment waarop het MLI van toepassing wordt ('entry into effect'). Dit laatste moment betreft het tijdstip waarop het MLI gevolgen heeft voor de belastingen die binnen de reikwijdte van een CTA vallen. Voor Nederland betreft dit normaliter de inkomstenbelasting, de loonbelasting, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting en (onder bepaalde verdragen) het staatswinstaandeel.⁶⁷

Het MLI maakt bij de toepasselijkheid een onderscheid tussen bronbelastingen ('taxes withheld at source') en overige belastingen (art. 35 MLI).⁶⁸ Voor beide typen belastingen geldt een bepaalde 'wachterperiode' voordat het MLI van toepassing wordt. Met betrekking tot bronbelastingen (zoals de dividendbelasting) is het MLI van toepassing op belastbare feiten die plaatsvinden op of na de eerste dag van het kalenderjaar dat begint op de laatste van de twee data waarop het MLI van kracht wordt voor elk van de partijen bij een CTA. Indien het MLI bijvoorbeeld voor land A in werking treedt op 1 maart 2018 en voor land B op 1 maart 2019, dan is het van toepassing op bronbelastingen met betrekking tot een belastbaar feit dat zich voordoet per 1 januari 2020.

Voor alle andere belastingen (zoals de vennootschapsbelasting) is het MLI van toepassing op belastbare periodes die aanvangen na verloop van een periode van zes maanden volgend op de laatste van de twee data waarop het MLI van kracht wordt voor elk van de partijen bij een CTA. De partijen kunnen echter ook een kortere periode dan zes maanden overeenkomen, mits zij de OESO daarover notificeren. Indien het MLI bijvoorbeeld voor zowel land A als land B in werking treedt op 1 september 2018, dan is het van toepassing op belastbare periodes die beginnen op of na 1 maart 2019 (als het belastingjaar samenvalt met het kalenderjaar, dan is het MLI dus van toepassing per 1 januari 2020). Indien zowel Nederland als de betreffende verdragspartner het MLI in de eerste helft van 2018 ratificeren,

kan het MLI per 1 januari 2019 doorwerken in Nederlandse belastingverdragen.⁶⁹

Bij de inwerkingtreding van een verdrag kunnen zich temporele aspecten voordoen (waarbij ook vragen rijzen ten aanzien van eventuele materiële terugwerkende kracht en compartimentering).⁷⁰ Op grond van art. 35 MLI is de temporele werkingssfeer van het MLI in het verdrag zelf geregeld. Het MLI (en de implementatie ervan in CTA's) ziet op belastbare periodes vanaf het moment dat het MLI toepasselijk is geworden.⁷¹ Bij de overgang naar de door het MLI beheerste sfeer lijkt geen ruimte te bestaan voor compartimentering. Waar een bronstaat een ruimer heffingsrecht krijgt als gevolg van het MLI, bijvoorbeeld door de toevoeging van de 365-dagenregel aan de bepaling voor onroerendezaaklichamen (art. 9 MLI), zal het nieuwe regime vermoedelijk van toepassing zijn op het gehele relevante inkomen (zoals vastgesteld onder het nationale recht), ook voor zover dit is aangegroeid vóór toepasselijkheid van het MLI. Dit is naar mijn mening in overeenstemming met de jurisprudentie van de Hoge Raad, op grond waarvan geen compartimentering toegepast kan worden bij een wijziging van het toepasselijke belastingverdrag.⁷²

6.3. Wijzigingen van belastingverdragen en het MLI

Staten hebben na implementatie van het MLI de vrijheid hun CTA's op basis van bilaterale onderhandelingen verder aan te passen, zonder dat het MLI aan deze wijzigingen afbreuk doet (art. 30 MLI). De getroffen CTA's worden dus niet statisch door de toepassing van het MLI. De Nederlandse regering merkt op dat het niet de bedoeling is dat staten de implementatie via het MLI van BEPS-minimumstandaarden op bilaterale basis terugdraaien.⁷³ Hetzelfde geldt voor het MLI zelf, dat expliciet mogelijkheden biedt voor wijziging ervan. Elke partij bij het MLI kan een wijzi-

69 Zie ook Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 14.

70 Zie in algemene zin o.a. D.S. Smit, 'De compartimenteringsleer en belastingverdragen', *TFO* 2014/132.2; K. Zembala, 'Chapter VII. Final Provisions', in: *Klaus Vogel on Double Taxation Conventions*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2015, p. 2013 e.v.; J. Wheeler, 'Time in Tax Treaties', in: *Global Tax Treaty Commentaries*, IBFD, digitaal.

71 Vgl. de 'hoofdregeel' van art. 28 Weens Verdragenverdrag ('non-retroactivity'), op grond waarvan een verdrag niet van toepassing is op feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan voor de inwerkingtreding ervan, tenzij uit het verdrag anderszins blijkt.

72 Zie het arrest van de Hoge Raad van 12 juli 2002, *NTRF* 2002/1046, *BNB* 2002/402 met betrekking tot de toewijzing van de heffingsbevoegdheid over vervreemdingswinst op onroerende zaken in het kader van de voormalige belastingverdragen met het Verenigd Koninkrijk (uit 1967 en 1980). Naar mijn mening past de Hoge Raad in dit arrest compartimentering toe op basis van het nationale recht (conform de bijlage bij de conclusie van A-G Wattel van 12 maart 2003, nr. 37.714, *NTRF* 2003/724, *BNB* 2004/344, punt 2.6 t/m 2.9). Zie ook F.P.G. Pötgens en R.A. Bosman, 'Het vermogenswinstartikel en het element "tijd" onder belastingverdragen', *WFR* 2015/1238. Deze benadering is ook in overeenstemming met het commentaar op art. 13 OESO-Modelverdrag, par. 3.1.

73 Kamerstukken II, 2016-2017, 25 087, nr. 148, p. 11.

67 Zie R.A. Bosman en G.F. Boulogne, *IFA Cahiers 2016 – Volume 101B: The notion of tax and the elimination of international double taxation or double non-taxation*, IBFD Online Books, par. 1.2.

68 Art. 36 MLI bevat een separate bepaling met betrekking tot de inwerkingtreding van deel VI (Arbitration).

ging voorstellen door een voorstel daartoe bij de OESO te deponeren (art. 33, lid 1, MLI). Vervolgens kan de OESO een 'conference of the parties' bijeenroepen om het wijzigingsvoorstel te beoordelen (art. 33, lid 2, MLI; zie ook par. 6.5 hierna). Voor een daadwerkelijke wijziging van het MLI dienen alle partijen bij het verdrag deze te ratificeren. Gelet op het grote aantal (beoogde) partijen lijkt het mij daarom vooralsnog niet aannemelijk dat het MLI regelmatig gewijzigd zal worden.

6.4. Terugtrekking

Op grond van art. 37 MLI kan elke partij zich op ieder moment terugtrekken door middel van een notificatie aan de OESO (nu het een multilateraal verdrag betreft is de terminologie 'opzeggen' niet passend). Een dergelijke terugtrekking is van kracht per de datum van ontvangst van de notificatie door de OESO. Een eenzijdige terugtrekking draait de werking van het MLI niet terug; art. 37, lid 2, MLI bepaalt expliciet dat een eenzijdige terugtrekking geen invloed heeft op wijzigingen die het MLI al heeft aangebracht ten aanzien van de toepassing van een CTA. Een terugtrekking heeft dus in beginsel eerbiedigende werking ten aanzien van het MLI. Indien een staat zich terugtrekt uit het MLI en de werking van het MLI wil aanpassen of terugdraaien, dient hij dit op bilaterale basis met de andere verdragsluitende staten overeen te komen. Gelet op de internationale consensus hierover is het minder waarschijnlijk dat staten bilateraal de geïmplementeerde BEPS-minimumstandaarden zullen terugdraaien.

6.5. Conferentie van de partijen

Waar nodig voor de uitvoering van het MLI, kan op grond van art. 31 MLI een 'conference of the parties' (conferentie van de partijen) georganiseerd worden, die wordt gefaciliteerd door de OESO als depositaris. Deze mogelijkheid betreft bijvoorbeeld interpretatie- of implementatiekwesties, of een eventuele wijziging van het MLI. Elke partij kan de OESO om een conferentie verzoeken. De OESO licht de overige partijen in over het verzoek en roept vervolgens de conferentie bijeen, mits een derde van de partijen bij het MLI het verzoek binnen zes maanden na de mededeling ervan steunt (dit lijkt een bevestigende actie van de partijen te vereisen).

6.6. Authentieke taalversies

Op grond van de slotbepaling zijn de Engelse en Franse taalversies van het MLI gelijkelijk authentiek (zonder dat staten een keuze tussen beide kunnen maken ten aanzien van een specifieke CTA). Het MLI kent geen andere officiële taalversies. Naar verwachting zullen er wel onofficiële vertalingen van het MLI in andere talen opgesteld worden

(door de OESO of door individuele partijen bij het MLI).⁷⁴ Dergelijke vertalingen, bijvoorbeeld in het Spaans, zijn echter niet authentiek en zijn dus niet meer dan een hulpmiddel bij de toepassing van het MLI.

Het is gebruikelijk dat multilaterale verdragen slechts een beperkt aantal taalversies kennen. Vanuit praktisch oogpunt is dit bovendien begrijpelijk. Bilaterale belastingverdragen zijn veelal gelijkelijk authentiek in één taal of in de talen van de verdragsluitende staten, in sommige gevallen aangevuld met een derde taalversie (bijvoorbeeld in het Engels). Nu de Engelse dan wel Franse tekst van het MLI ook van toepassing is ten aanzien van belastingverdragen die luiden in andere talen, zou dit aanleiding kunnen geven tot interpretatiekwesties.⁷⁵ Het is overigens de vraag in hoeverre dit problematisch is, nu naar schatting meer dan 80% van de wereldwijde belastingverdragen een Engelse versie kennen.⁷⁶ Overigens kennen 25 van de ongeveer 100 Nederlandse verdragen slechts een Engelse authentieke taalversie.⁷⁷ Het is niet uitgesloten dat het MLI een convergerende werking zal hebben op de officiële talen van belastingverdragen.

7. Toekomstverwachtingen

De scope van het MLI is beperkt tot de implementatie van de overeengekomen BEPS-maatregelen. Het MLI kan echter aangepast worden, en het verdrag kan bovendien aangevuld worden met een of meerdere protocollen (zie art. 33 en 38 MLI). Het MLI voorziet dus in mechanismes om het werkingsgebied in de toekomst te wijzigen of uit te breiden. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de implementatie van niet-BEPS-gerelateerde onderwerpen, zoals toekomstige updates van het OESO-Modelverdrag. De OESO ziet hier muziek in, getuige het definitieve rapport inzake BEPS-actie 15.⁷⁸ Het MLI zou een opmaat kunnen zijn voor verdergaande harmonisatie van het internationale belastingrecht, ofwel als precedent ofwel als bestaand raamwerk dat verder uitgebouwd kan worden. Een uitbreiding van het MLI tot een alomvattend multilateraal belastingverdrag gestoeld op het OESO-Modelverdrag zou voordelen kunnen hebben, zoals het beperken van concurrentievervalsingen en het vergroten van rechtszekerheid.⁷⁹ De vraag

74 OESO, informatiebrochure over het MLI, p. 3. Zie ook het definitieve rapport inzake BEPS-actie 15, p. 52.

75 Par. 317 van de Toelichting.

76 S. Austray e.a., 'The Proposed OECD Multilateral Instrument Amending Tax Treaties', *Bulletin for International Taxation*, december 2016, p. 686 en voetnoot 23.

77 S. Austray e.a., 'The Proposed OECD Multilateral Instrument Amending Tax Treaties', *Bulletin for International Taxation*, december 2016, p. 686.

78 Definitief rapport inzake BEPS-actie 15, p. 26. De Toelichting besteedt echter geen aandacht aan deze mogelijkheid.

79 Zie bijvoorbeeld H. Loukota, 'Multilateral Tax Treaty Versus Bilateral Treaty Network', in: M. Lang (red.), *Multilateral Tax Treaties*, Kluwer Law International, 1997, p. 85 e.v.

is echter of dit reëel is, gelet op de grote verschillen tussen de belastingstelsels en het internationale fiscale beleid van landen. Voor een aanpassing van het MLI is unanimiteit tussen de verdragsluitende landen nodig. Alleen al binnen de OESO kan dikwijls geen overeenstemming bereikt worden (gelet op het grote aantal voorbehouden bij het OESO-Modelverdrag). Waar een groot aantal landen gevraagd wordt hun soevereiniteit op te geven, zal bovendien noodzaak bestaan voor flexibiliteit, hetgeen afbreuk zal doen aan de effectiviteit en de harmoniserende werking van een multilateraal verdrag. Nu het MLI eenmaal bestaat, is het echter niet uitgesloten dat staten verdere stappen zullen zetten op de weg van multilateralisering.

8. Afsluiting

Het MLI kan met recht beschouwd worden als de meest innovatieve en ingrijpende ontwikkeling op het gebied van belastingverdragen in decennia. De implementatie van het MLI heeft potentieel grote gevolgen voor het wereldwijde bilaterale verdragenennetwerk, waaronder de Nederlandse belastingverdragen. Nederland heeft zich grotendeels gecommitteerd aan de implementatie van het MLI, maar de daadwerkelijke impact op de Nederlandse verdragen is mede afhankelijk van de keuzes en voorbehouden van verdragspartners. Relatief veel landen zullen naar verwachting voorbehouden maken bij diverse MLI-bepalingen. Dit aspect lijkt afbreuk te doen aan de effectiviteit van deze maatregelen, maar is nu eenmaal een gevolg van de gekozen systematiek van het MLI die veel flexibiliteit biedt. Na de implementatie van het MLI zal sprake zijn van een situatie waarin belastingverdragen en het MLI parallel van toepassing zijn, en waarbij beide geraadpleegd moeten worden. De wisselwerking tussen het MLI en individuele belastingverdragen kan in de praktijk complex zijn en zal waarschijnlijk aanleiding gaan geven tot allerlei interpretatiekwesties. Nu geschillen over de toepassing en interpretatie van het MLI in beginsel zijn voorbehouden aan nationale rechters, is het de vraag in hoeverre de uniformiteit gewaarborgd is. Niettemin is het MLI een veelbelovend instrument bij de verdere harmonisatie van het internationale belastingrecht.