

Vergaderjaar 2021–2022

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 286

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2021

Op 12 februari 2021 berichtte ik uw Kamer over de instelling van de Commissie doorstroomvennootschappen (hierna: de commissie) onder voorzitterschap van Bernard Ter Haar. De commissie heeft haar onderzoek afgerond. Hierbij bied ik u het rapport «Op weg naar acceptabele doorstroom» aan uw Kamer aan¹, tezamen met deze kabinetsreactie. De commissie heeft onderzoek gedaan naar de activiteiten van doorstroomvennootschappen, in de volksmond ook wel brievenbusfirma's genoemd. In het rapport behandelt de commissie het fenomeen doorstroomvennootschappen in brede zin, waaronder de aard, omvang en oorzaak van dit fenomeen. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan drie hoofdthema's: de rol van fiscale factoren op de aanwezigheid van doorstroomvennootschappen, de rol van niet-fiscale factoren daarop en de samenhang tussen belastingontwijking en witwassen. Dit laatste thema vormt het onderzoek waar uw Kamer om heeft verzocht in de motie van de leden Snels en Groothuizen.²

De strijd tegen belastingontwijking is een belangrijk speerpunt van dit kabinet. Gedurende deze kabinetsperiode heeft het kabinet met een groot aantal maatregelen tegen belastingontwijking laten zien dat de aanpak van belastingontwijking hoog op de agenda staat. Veel van deze maatregelen zijn reeds in werking getreden of zullen dat binnen afzienbare tijd doen. Deze maatregelen, die primair zijn gericht tegen belastingontwijking, zorgen ook voor een verbreding van de belastinggrondslag en een meer evenwichtige belastingheffing van multinationals. Met de recent ingevoerde bronbelasting op rente, royalty's en de nog te implementeren uitbreiding naar dividenden naar laag belastende jurisdicties loopt Nederland internationaal voorop. De lijst van laag belastende jurisdicties die Nederland hierbij hanteert is strenger dan de Europese lijst van niet-coöperatieve jurisdicties. Ook met de – in lijn met de motie van de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 31 477, nr. 46.

leden Hermans³ – aanscherping van de earningsstrippingmaatregel is Nederland aanzienlijk strenger dan omringende landen in het beperken van renteaftrek. Nederland zet daarnaast maximaal in op informatie-uitwisseling met andere landen en transparantie. En omdat de mate waarin belastingontwijking nationaal kan worden bestreden grenzen kent, ligt het voor de hand om internationaal verdere afspraken te maken om ongewenste doorstroom en belastingontwijking tegen te gaan. Het kabinet kijkt daarom uit naar het door de Europese Commissie aangekondigde richtlijnvoorstel om het misbruik met doorstroomvennootschappen te bestrijden⁴. Daarnaast blijft Nederland zich actief inzetten voor de implementatie van de afspraken die voortvloeien uit het recente akkoord van het Inclusive Framework (IF) van de OESO⁵ voor een moderner internationaal belastingstelsel en een wereldwijde minimumbelasting. Nederland heeft een actieve rol in de totstandkoming van deze afspraken.

Het rapport is een vervolg op het werk van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals, eveneens onder leiding van Bernard ter Haar. Dit kabinet draagt bij aan een meer evenwichtige belastingheffing van multinationals en heeft daarom veel adviezen van deze commissie reeds overgenomen. Op sommige onderdelen met strengere implementatie dan noodzakelijk. Zo wordt met ingang van 1 januari 2022 de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting beperkt. Hiermee wordt een ondergrens in de vennootschapsbelasting gecreëerd voor bedrijven met winstgevendende activiteiten in Nederland. Het kabinet heeft daarnaast op Prinsjesdag 2021 een afzonderlijk wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend om mismatches te bestrijden die ontstaan als landen het arm's-lengthbeginsel verschillend toepassen. Daardoor kan niet langer een deel van de winst van een concern onbelast blijven. Met deze maatregel wordt een dubbele niet-heffing voorkomen en loopt Nederland internationaal meer in de pas. Ook doet het kabinet nader onderzoek naar structureel verlieslatende bedrijven, het belang van royalty's in ontwikstructuren en de verschillen tussen fiscale en commerciële winstbepaling op de effectieve belastingdruk van multinationals. De resultaten van die onderzoeken verwacht het kabinet later dit jaar.

Het kabinet stelt de werkzaamheden en de aanbevelingen in het rapport van de commissie zeer op prijs. De commissie constateert dat er op nationaal niveau al veel maatregelen zijn genomen om doorstroom om fiscale redenen tegen te gaan en spreekt van een zekere mate van «beleidsstapeling». Het is nog onduidelijk hoe effectief deze maatregelen zijn. Dat komt enerzijds door achterlopende statistieken en anderzijds doordat een deel van deze maatregelen nog in werking moet treden. Daarnaast bevinden de ontwikkelingen op internationaal gebied zich in een stroomversnelling, waardoor ook de effecten van internationale afspraken nog onduidelijk zijn. Deze gecombineerde onzekerheid kan volgens de commissie terughoudendheid in de aanbeveling voor nieuwe maatregelen legitimeren maar ook juist een kans bieden om vanuit Nederland als belangrijke doorstroomjurisdictie een duidelijk signaal te geven. Vanwege haar demissionaire status zal het aan een volgend kabinet zijn om de aanbevelingen in het rapport te beoordelen en eventueel om te zetten in beleid. In deze kabinetsreactie worden de

³ Kamerstuk 35 925, nr. 13

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad over belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw, COM (2021) 251 final.

⁵ Voor het statement van de OESO van 8 oktober 2021 verwijs ik naar: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>. In mijn brief van 15 oktober 2021 heb ik uw Kamer op de hoogte gesteld over de uitkomsten van de vergadering van het IF op 8 oktober 2021 (Kamerstuk 25 087, nr. 284).

bevindingen van het rapport daarom enkel kort toegelicht en bezien in het licht van de maatregelen die dit kabinet reeds heeft genomen.

Inhoud van het rapport

Definitie en omvang

De commissie heeft onderzoek gedaan naar de mogelijk definitie van een «doorstroomvennootschap», maar constateert dat er geen duidelijke en sluitende definitie is van het begrip dat recht doet aan dit fenomeen in al zijn aspecten. Daarom zou de beoordeling of sprake is van een doorstroomvennootschap volgens de commissie moeten gebeuren aan de hand van een aantal kenmerken. Deze kenmerken zien op de aanwezigheid van een internationale structuur, transacties met gelieerde partijen, beperkte reële aanwezigheid in Nederland, de aanwezigheid van fiscale, financiële of juridische motieven en grote internationale geldstromen of balansposities. Als meerdere van deze kenmerken aanwezig zijn, kan worden gesproken van «doorstroom» of een «doorstroomvennootschap»⁶.

Nederland kent nog steeds een groot aantal doorstroomvennootschappen. Op basis van gegevens van De Nederlandsche Bank (DNB), constateert de commissie dat er circa 12.400 doorstroomvennootschappen (in 2019) met een balanstotaal van circa 4.500 miljard euro in Nederland aanwezig zijn. Dat bedrag staat gelijk aan 550 procent van het toenmalig bruto binnenlands product (BBP). De rente-, royalty- en dividendbetalingen die jaarlijks door deze doorstroomvennootschappen stromen, bedragen gemiddeld 170 miljard euro per jaar in de periode 2015–2019. Dat een relatief groot deel van deze betalingen vanuit Nederland naar laagbelastende jurisdicties (LBJ's) stroomde, terwijl het uiteindelijke moederbedrijf in de Verenigde Staten (VS) is gevestigd, wijst volgens de commissie op fiscale motieven.

Vergeleken met hun omvang is het belang van doorstroomvennootschappen voor de Nederlandse economie beperkt, zowel voor wat betreft werkgelegenheid als belastingafdracht. De directe werkgelegenheid wordt geschat op drie- tot vierduizend banen. De afdracht van vennootschapsbelasting van doorstroomvennootschappen wordt geschat op circa 650 miljoen euro in 2019 ofwel 0,2 procent van de totale belastinginkomsten. De commissie concludeert dat dit niet in verhouding staat tot de negatieve effecten van doorstroomvennootschappen voor andere landen en daarmee voor de reputatie van Nederland. De commissie vindt het lastig te zeggen hoeveel belastinginkomsten overheden precies mislopen vanwege doorstroom door Nederland, maar wel wordt aangenomen dat ontwikkelingslanden extra gevoelig zijn voor belastingontwijking via het Nederlandse verdragennetwerk.

Het kabinet benadrukt dat deze statistieken uit 2019 komen. Het overgrote deel van de maatregelen zijn de afgelopen jaren geïmplementeerd, of moeten nog in werking treden. De komende jaren zal blijken of het gewenste effect van de maatregelen ook in de cijfers terug te zien is. Het kabinet verwacht dat de neerwaartse trend van ongewenste doorstroom inmiddels is ingezet.

Fiscale factoren

De commissie beschrijft de relevante onderdelen van het Nederlandse belastingstelsel die, in ieder geval tot voor kort, Nederland aantrekkelijk

⁶ De precieze kenmerken die de commissie hanteert zijn te vinden op p. 24 van het rapport.

hebben gemaakt voor doorstroomvennootschappen. Hieronder vallen de deelnemingsvrijstelling, het omvangrijke verdragennetwerk, de afwezigheid van een bronbelasting op renten en royalty's en de rulling-praktijk. Het rapport beschrijft voorbeelden van onbedoeld gebruik van elk van deze aspecten van het Nederlands belastingstelsel. In combinatie met de goed georganiseerde financiële advies- en dienstverleningssector heeft dat volgens de commissie tot een omvangrijke financiële doorstroom geleid. De commissie meent dat de reeds genomen maatregelen naar verwachting een eind maken aan (een deel van de) fiscaal gedreven rente- en royaltydoorstroom. Dit betekent niet dat verwacht mag worden dat Nederland zijn positie als vestigingsland voor lege houdstermaatschappijen structureel kwijtspeelt, ook al is het Nederlandse fiscale stelsel inmiddels niet meer uniek in vergelijking met andere landen. Volgens de commissie zal er nog steeds een grote groep (nagenoeg) lege doorstroomvennootschappen zijn die gebruik maakt van de Nederlandse fiscale infrastructuur, waarvan de bijdrage aan de economie gering is. De commissie beveelt daarom verdere stappen aan maar ziet tegelijkertijd dat vergaande unilaterale maatregelen niet direct een oplossing bieden. De commissie beveelt in de eerste plaats een proactieve houding en een voortrekkersrol aan ten opzichte van internationale en Europese initiatieven. Hieronder vallen de herziening van het internationale belastingstelsel binnen het Inclusive Framework van de OESO en het aangekondigde EU-richtlijnvoorstel over doorstroomvennootschappen.⁷ Nederland zou, volgens de commissie, hierbij moeten pleiten voor maatregelen die zowel zien op gerichte informatie-uitwisseling als op het beperken van de voordelen van de Interest- en royaltyrichtlijn⁸ en de Moederdochterrichtlijn⁹.

De aanbevelingen van de commissie sluiten aan bij de weg die dit kabinet heeft ingeslagen. De aanpak van belastingontwijking is een speerpunt van dit kabinet. Nederland heeft zich niet alleen herhaaldelijk een voorstander van internationale afspraken getoond, maar neemt internationaal ook een voortrekkersrol aan. Het kabinet heeft bijvoorbeeld de EU-richtlijnen ATAD1 en ATAD2 streng en op een robuuste wijze geïmplementeerd. Een grote volgende stap in de internationale aanpak van belastingontwijking is het recente wereldwijde akkoord over de herziening van het internationale belastingstelsel.¹⁰ Nederland is blij met de voortgang en zal zich ook in de verdere uitwerking van dit akkoord proactief opstellen en een constructieve houding tonen. Over het aangekondigde EU-richtlijnvoorstel voor het aanpakken van doorstroomvennootschappen heb ik me eerder al positief uitgelaten.¹¹ Het kabinet kijkt met veel interesse uit naar het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie.

Het kabinet heeft ook op nationaal niveau maatregelen genomen om te voorkomen dat Nederland gebruikt wordt voor doorstroomactiviteiten. Zo heeft het kabinet onder meer een conditionele bronbelasting op renten en royalty's ingevoerd. Deze bronbelasting zorgt er vanaf dit jaar voor dat

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad over belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw, COM (2021) 251 final.

⁸ Richtlijn 2003/49/EG van de Raad van 3 juni 2003 betreffende een gemeenschappelijke belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten (*PbEU 2003*, L 157).

⁹ Richtlijn 2011/96/EU van de Raad van 30 november 2011 betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten (*PbEU 2011*, L 345).

¹⁰ Voor het statement van de OESO van 8 oktober 2021 verwijs ik naar: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>.

¹¹ Zie bijlage 3 bij Kamerstuk 21 112, nr. 3148 («fiche: Mededeling/aanbeveling Belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw»).

Nederland 25% bronbelasting heft op renten en royalty's vanuit Nederland naar laagbelastende jurisdicties (en in misbruiksituaties). Het kabinet verwacht dat door deze maatregel de rente- en royaltystromen naar laagbelastende landen nagenoeg zullen verdwijnen. Deze maatregel pakt immers rechtstreeks doorstroomvennootschappen aan die worden gebruikt om belasting te ontwijken. Bovendien heeft uw Kamer op 30 september jl. het wetsvoorstel Wet invoering conditionele bronbelasting op dividenden aangenomen.¹² Door deze wet worden vanaf 2024 ook dividendstromen belast die onder de bestaande wetgeving binnen concernverband onbelast kunnen worden uitgekeerd aan lichamen die zijn gevestigd in laagbelastende jurisdicties. Daarnaast voorkomt de invoering van de Principal Purpose Test (PPT) dat van het uitgebreide Nederlandse verdragennetwerk oneigenlijk gebruik gemaakt kan worden. Als het verkrijgen van verdragsvoordelen een van de voornaamste doelen is van een structuur of transactie, dan voorkomt de PPT dat een verdragspartner van Nederland ten onrechte wordt beperkt in de heffingsbevoegdheid. Ongewenste doorstroomstructuren worden hierdoor beperkt. Het kabinet zal de effecten van de maatregelen tegen belastingontwijking zo goed mogelijk monitoren en hierover aan uw Kamer rapporteren.¹³

Twee aanbevelingen van de commissie zien op een uitbreiding van de spontane uitwisseling van informatie met andere belastingdiensten. In de kabinetsreactie op de bevindingen van het onderzoek naar de deelnemingsvrijstelling die op Prinsjesdag 2020 aan de Kamer is verstuurd, is aangekondigd dat nader onderzocht zal worden of het mogelijk is om per 2022 een informatie-uitwisseling te introduceren voor doorstroomvennootschappen die gebruikmaken van de deelnemingsvrijstelling en niet voldoen aan de in die brief opgenomen substance-voorwaarden.¹⁴ Naar aanleiding van onderzoek van het kabinet blijkt dat de afbakening van situaties waarin informatie-uitwisseling wenselijk zou zijn, ingewikkeld is. Omwille van EU-rechtelijke aspecten is het namelijk niet mogelijk de maatregel zo vorm te geven dat deze geen onvoorziene gevallen met reële aanwezigheid in Nederland raakt. Een eventuele Nederlandse aanpassing van de informatie-uitwisseling zal daarom worden betrokken in de brede afweging naar aanleiding van het definitieve richtlijnvoorstel over doorstroomvennootschappen van de Europese Commissie. Dat voorstel wordt eind dit jaar verwacht.

Niet-fiscale factoren

De commissie benoemt ook niet-fiscale factoren die bijdragen aan de aanwezigheid van doorstroomvennootschappen in Nederland. Het flexibele ondernemingsrecht, de juridische dienstverlening, de goede infrastructuur en de internationale oriëntatie spelen eveneens een rol bij het vestigen van houdster- en financieringsmaatschappijen in Nederland. De commissie doet geen aanbevelingen op het gebied van het vennootschapsrecht omdat zij de flexibiliteit daarvan niet (per se) als onwenselijk ziet en eventuele maatregelen ook bona fide ondernemingen zouden kunnen treffen. De commissie adviseert de regering om op multilateraal niveau werk te maken de uitsluiting van doorstroomvennootschappen bij investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's). Mocht dit niet lukken, dan raadt de commissie aan bestaande IBO's te heronderhandelen. Daarnaast doet de commissie een tweetal aanbevelingen op het gebied van het jaarrekeningenrecht. Deze zien op uitgebreidere rapportagever-

¹² Kamerstuk 35 779, nr. 2.

¹³ Voor een uitgebreide omschrijving van de manier waarop de effecten van de maatregelen gemonitord worden verwijs ik naar de brief «Monitoring van de effecten van de aanpak van belastingontwijking» (Kamerstuk 25 087, nr. 259).

¹⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 699, p.9.

plichtingen die moeten voorkomen dat doorstroomvennootschappen gebruik kunnen maken van de uitzonderingen die bedoeld zijn voor het MKB. Het is aan een volgend kabinet om deze aanbevelingen te beoordelen.

Witwassen

In het rapport geeft de commissie aan dat elementen die samenhangen met of het gevolg zijn van het Nederlandse belasting- en investeringsklimaat criminele geldstromen kunnen aantrekken en het witwasrisico kan verhogen. De praktijk van doorstroom via vennootschappen maakt ons financiële stelsel kwetsbaar voor gebruik voor witwassen of financieren van terrorisme. Daarbij constateert de commissie dat juist het bestaan van de geldstromen via doorstroomvennootschappen en de betrouwbare reputatie van Nederland als dekmantel kunnen werken. Het gebruik van structuren met vennootschappen in verschillende landen maakt het achterhalen van de herkomst van de middelen daarbij lastig. Tegelijk constateert de commissie dat er in Nederland al veel maatregelen zijn en worden getroffen ter voorkoming en bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme. De commissie ziet nog mogelijkheden voor aanscherpingen ten aanzien van dienstverleners en ter voorkoming van misbruik van juridische entiteiten, die voor verhulling gebruikt kunnen worden.

De commissie doet een aantal aanbevelingen voor aanvullende beleidsmaatregelen. Deels passen deze al in lopende maatregelen van het kabinet. Drie aanbevelingen zien op toezicht en opsporing. Ten eerste betreft dit aandacht voor capaciteit voor de aanpak van illegale trustdienstverlening. Dit onderschrijft het kabinet. Onlangs heeft de Minister van Financiën aanvullende maatregelen aangekondigd naar aanleiding van een onderzoek naar illegale trustdienstverlening in Nederland, waaronder in gesprek treden met Bureau Toezicht Wwft en DNB over de capaciteit van het toezicht.¹⁵ Ten tweede beveelt de commissie om een vervolgonderzoek naar de relatie tussen doorstroomvennootschappen, witwassen en belastingontduiking te laten doen door het Financieel Expertise Centrum (FEC). Het kabinet ondersteunt dit advies voor een verdiepingsslag en betreft dit bij de lopende gesprekken met de partners bij het FEC. Ten derde doet de commissie de aanbeveling om in te zetten op internationale samenwerking bij de aanpak van criminele doorstroom. Dit onderschrijft het kabinet en is een doorlopend aandachtspunt.

Daarnaast doet de commissie drie aanbevelingen ten behoeve van transparantie van juridische entiteiten. De commissie beveelt aan dat Nederland in internationaal verband openbare UBO-registers voor juridische entiteiten bepleit. Het kabinet zet zich hier al voor in. Zo werkt Nederland actief mee aan nieuwe standaarden bij de Financial Action Task Force (FATF) rondom transparantie van UBO-gegevens voor juridische entiteiten en het voorschrijven van UBO-registers op mondiaal niveau. Daarnaast doet de commissie nog twee voorstellen met betrekking tot het UBO-register voor juridische entiteiten in Nederland. Dat betreft ten eerste een nadere duiding in geval bij onderzoek naar de UBO van een juridische entiteit niet tot een daadwerkelijke UBO wordt gekomen, maar een pseudo-UBO, het bestuur, opgeeft. Dit punt wil het kabinet bezien in relatie tot de nieuwe Europese wetgevingsvoorstellen, die de Europese Commissie afgelopen juli heeft gepresenteerd. De regels rond het vaststellen van UBO's zijn afkomstig uit Europese regelgeving en eventuele aanpassingen kunnen ook het best in dat kader plaatsvinden. Ten tweede pleit de commissie voor betere doorzoekbaarheid van het

¹⁵ Kamerstuk 32 545, nr. 144.

UBO-register. De huidige inrichting van het UBO-register bevat een balans tussen openbaarheid van UBO-gegevens enerzijds en de bescherming van de privacy van UBO's anderzijds. Deze verhouding is na een uitgebreide en zorgvuldige wetsbehandeling tot stand gekomen. Tijdens die behandeling zijn amendementen over extra waarborgen ter bescherming van de privacy van UBO's en ook moties over het monitoren van de effectiviteit en de privacygevolgen van het register aangenomen.¹⁶ Deze aspecten worden door het kabinet gemonitord en hierover zal het kabinet de Tweede Kamer één jaar en vier jaar na vulling informeren. Dit is in 2023 en in 2026. Deze aanbeveling van de commissie wordt betrokken bij deze monitoring en informatieverstrekking aan de Tweede Kamer.

Conclusie

Het aanpakken van belastingontwijking en doorstroomvennootschappen zonder reële economische bijdrage is een belangrijk speerpunt van dit kabinet. Het kabinet bedankt de leden van de commissie dan ook voor het belangrijke werk dat ze op dit terrein hebben geleverd. In lijn met het advies van de commissie toont Nederland in internationale gremia momenteel een proactieve houding om verdere stappen te zetten in de herziening van het internationale belastingsysteem.

Het is aan een volgend kabinet om de aanbevelingen van de commissie te beoordelen en eventueel om te zetten in beleid. Hierbij benadrukt het kabinet dat het bij de verdere uitwerking van maatregelen van belang is om te toetsen wat de uitvoeringsgevolgen zijn voor de relevante uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

¹⁶ Kamerstuk 35 179, nr. 12, 14, 15 en 18