



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Is Nederland een belastingparadijs?

Vleggeert, J.; Vording, H.

Citation

Vleggeert, J., & Vording, H. (2018). Is Nederland een belastingparadijs? *Nederlands Juristenblad*, 93(3), 174-180. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/68779>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/68779>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Is Nederland een belastingparadijs?

Jan Vleggeert & Henk Vording¹

Ons land is wereldwijd marktleider op het gebied van belastingontwijking door middel van brievenbusmaatschappijen. Nu de belastingplanning van multinationals onder een vergrootglas ligt belooft het jongste Regeerakkoord een drastische koerswijziging in het internationaal-fiscale beleid. De invoering van een bronheffing op rente en royalty's die worden betaald aan low tax jurisdictions is een stap in de goede richting maar het voornemen om de dividendbelasting af te schaffen maakt het voor buitenlandse multinationals juist nog aantrekkelijker om dergelijke structuren te gebruiken. Als Nederland zich in internationale gremia gaat inzetten om internationaal consensus te bereiken over maatregelen tegen belastingontwijking is pas sprake van een echte koerswijziging. De voorstellen vanuit de OESO en de EU om belastingontwijking tegen te gaan werden door Financiën tot voor kort nog gezien als hinderlijke inmenging in Nederlandse affaires.

1. Inleiding

Het recente regeerakkoord² belooft een drastische koerswijziging in het Nederlandse internationaal-fiscale beleid. Nu sinds een aantal jaren de belastingplanning van multinationale ondernemingen onderwerp is geworden van intensief internationaal overleg,³ is ook de Nederlandse rol in belastingplanning kwetsbaar geworden. De Nederlandse fiscale regels rond grensoverschrijdend investeren hebben namelijk geleid tot een sterk in omvang groeiende brievenbussector. In de publieke opinie wordt dan ook regelmatig beweerd dat Nederland een belastingparadijs is. Het nieuwe kabinet wil nu wat aan het gebruik van brievenbusmaatschappijen gaan doen en stelt voor om een bronheffing op rente en royalty's te introduceren. Tegelijkertijd stelt het nieuwe kabinet voor om een andere bronheffing, de dividendbelasting, met ingang van 2020 af te schaffen en wordt een bronheffing op dividenden in misbruiksituaties en naar low tax jurisdictions aangekondigd.⁴ Bronheffingen zijn heffingen aan de bron van een inkomensstroom. Het is internationaal gebruikelijk om bronheffingen toe te passen op de betaling van dividend, interest en royalty's door entiteiten. Met deze maatregelen hoopt het nieuwe kabinet de Nederlandse fiscale reputatie in de rest van de wereld op te poetsen. Zoals minister van Financiën Hoekstra het zei, nadat zijn eerste Ecofin-raad vanwege de Paradise Papers⁵ meteen (weer) om belastingontwijking draaide: Nederland wil deel van de oplossing zijn.⁶ Eerder claimde zijn voorganger Dijsselbloem al dat Nederland inmiddels voorop loopt in de

bestrijding van belastingontwijking.⁷ In deze bijdrage behandelen wij deze problematiek.

In par. 2 gaan wij na of Nederland een belastingparadijs is. Vervolgens bespreken wij de afschaffing van de dividendbelasting (par. 3) en de invoering van een bronheffing op rente en royalty's (par. 4). Ten slotte beantwoorden wij de vraag of Nederland voorop loopt in de bestrijding van belastingontwijking door multinationals (par. 5). Wij sluiten af met een conclusie.

2. Nederland belastingparadijs?

Nederland heeft een open, op internationale handel gerichte, economie. Het Nederlandse fiscale beleid is daarom van oudsher gericht op het wegnemen van fiscale barrières voor internationaal zakendoen. Binnen de vennootschapsbelasting is bijvoorbeeld de deelnemingsvrijstelling van belang om dubbele belasting over bedrijfswinsten te voorkomen. Op grond van de deelnemingsvrijstelling zijn dividenden en vervreemdingsresultaten op deelnemingen van ten minste 5% in een andere vennootschap immers onder voorwaarden vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Belangrijke elementen buiten de vennootschapsbelasting zijn bijvoorbeeld ons uitgebreide verdragennetwerk en de afwezigheid van bronheffingen op rente en royalty's. Ook de mogelijkheid om afspraken te maken met de belastingdienst (de zogenoemde rulingpraktijk) is een belangrijke pijler van het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat. Deze kenmerken worden door menig fiscalist beschouwd als de kroonjuwelen van het Nederlandse fiscale stelsel.⁸

De specifieke Nederlandse positie op het vlak van bronheffingen heeft sterk bijgedragen aan het ontstaan en de groei van de brievenbussector

Vanaf 1970 hebben deze 'kroonjuwelen' veel doorstroomactiviteit naar Nederland getrokken. Het gaat dan om situaties waarin een Nederlandse houdster-, financieerings- en royaltymaatschappij wordt gebruikt om bronbelasting in andere landen te reduceren. Dit gebeurt door geldstromen zoals dividend, rente en royalty's die afkomstig zijn uit een land dat bronheffingen kent om te leiden via een Nederlandse brievenbusmaatschappij. De brievenbusmaatschappij doet dan een beroep op de relatief gunstige Nederlandse belastingverdragen om de buitenlandse bronbelasting op inkomende dividenden, interesten en royalty's te reduceren. Over uitgaande interesten en royalty's heft Nederland geen belasting, omdat Nederland geen bronbelasting over deze inkomenscategorieën kent. Wel heeft Nederland een dividendbelasting van 15% maar er zijn diverse manieren waarop deze heffing kan worden vermeden of gemitigeerd.

De specifieke Nederlandse positie op het vlak van bronheffingen heeft sterk bijgedragen aan het ontstaan en de groei van de brievenbussector. Daarmee is Nederland inmiddels de wereldwijde marktleider geworden in het verzorgen van tax planning van multinationals, met een marktaandeel van ongeveer een kwart.⁹ Het hoeft dus niet te verbazen dat Nederland voor vele landen behoort tot de top-3 van herkomstlanden van investeringen. Nederland is het belangrijkste herkomstland van buitenlandse investe-

ringen voor onder meer Brazilië en Nigeria, nummer twee voor alle grote EU-lidstaten maar ook voor Rusland en Zuid-Afrika, nummer 3 voor Mexico en voor Griekenland. Als bestemmingsland staat Nederland al sinds jaar en dag nummer 1 voor de VS.¹⁰ Nederland is bij uitstek een 'conduit offshore financial centre'. In de woorden van Garcia-Bernardo e.a.: 'Conduit-OFCs typically have low or zero taxes imposed on the transfer of capital to other countries, either via interest payments, royalties, dividends or profit repatriation. In addition, such jurisdictions have highly developed legal systems that are able to cater to the needs of multinational corporations. Conduits play a key role in the global corporate ownership network by allowing the transfer of capital without taxation.'¹¹ De Nederlandse positie in de brievenbussector is geleidelijk ontstaan.¹² Wat aanvankelijk slechts 'bijvangst' was van een op reële bedrijfsactiviteiten gericht fiscaal beleid, is inmiddels uitgegroeid tot een floreerende bedrijfstak met een eigen lobbypositie. De politieke verdediging die zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld is: dit gebeurt elders net zo goed, als wij er mee ophouden zien andere landen nieuwe kansen, en eigenlijk valt het allemaal wel mee met de omvang. De beschikbare cijfers staan zo'n benadering echter niet langer toe.

De vraag of Nederland een 'belastingparadijs' moet worden genoemd, is een semantische¹³ maar, althans binnen de landsgrenzen, ook een gevoelige. Het vorige kabinet waarschuwde met zoveel woorden dat reeds de discussie erover een negatief effect had op de investeringen.¹⁴ En enkele jaren geleden aanvaardde de Tweede Kamer een motie Van Vliet: 'De Kamer (...) overwegende dat sprake kan zijn van Nederland als fiscaal gunstige vestigingsplaats door ons verdragennetwerk, onze rullingpraktijk en onze deelnemingsvrijstelling; overwegende dat dit geenszins de voor Nederland kwalijke kwalificatie van belastingparadijs rechtvaardigt; verzoekt de regering, deze kwalificatie te verwerpen en waar mogelijk in de discussie erop aan te dringen deze kwalificatie achterwege te laten.'¹⁵ Recent werd nog de motie Leijten/Snels verworpen waarin de Kamer gevraagd wordt te erkennen dat Nederland een belastingparadijs is.¹⁶ Wij hebben er begrip

Auteurs

1. Mr. dr. J. Vleggeert en prof. dr. H.

Vording zijn verbonden aan de afdeling

belastingrecht van de Universiteit Leiden.

Noten

2. Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021, *Kamerstukken II* 2017/18, 34700 34, bijlage (hierna: Regeerakkoord).

3. Resultierend in de OESO-voorstellen ter beperking van grondslagerosie en winstverschuiving (het BEPS-project), dat in de EU o.a. heeft geleid tot de Richtlijn 2016/1164/EU van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingsspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt ('Anti-ontgaansrichtlijn').

4. Regeerakkoord, p. 36/37.

5. www.icij.org/investigations/paradise-papers/.

6. www.nu.nl/economie/4996952/eu-moet-haast-maken-met-bestrijden-belastingontwijking.html.

7. *Kamerstukken II* 2015/16, 34451, 2, p. 2.

8. *Kamerstukken I* 2015/16, 25087, L, p. 13.

9. Dit volgt uit de data over wereldwijde bedrijfsinvesteringen zoals die sinds enkele jaren online beschikbaar worden gesteld door het IMF (CDIS database) en, in verdere bewerkingen, door OESO en UNCTAD. Zie verder H. Vording, 'Nederland de onbetwiste marktleider in de internationale tax planning', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht* 2017-2023, p. 1-5.

10. Amerikaanse multinationals houden dan

ook nergens zoveel dochtervennootschappen als in Nederland, zie R. Phillips, M.

Gardner, K. Kitson, A. Robins, & M. Surka,

Offshore shell games 2016: *The use of offshore tax havens by Fortune 500 Companies*, Citizens for Tax Justice, Institute on Taxation and Economic Policy and US PIRG Education Fund, 2016.

11. J. Garcia-Bernardo, J. Fichtner, F. Takes & E. Heemskerk, 'Uncovering Offshore Financial Centers: Conduits and Sinks in the Global Corporate Ownership Network', *Nature*, published online 24/7/2017, p. 2.

12. J. Vleggeert, 'Van patentregt naar base erosion and profit shifting: 200 jaar internationaal belastingrecht in Nederland', in: H. Vording H. (red.) *Tweehonderd jaar Rijksbelastingen*, Den Haag: Sdu 2015, p. 180-182.

13. A. Lejour, M. van 't Riet, 'Nederland belastingparadijs? Nederland doorsluisland!

Bilaterale belastingverdragen en buitenlandse investeringen', *CPB Policy Brief*

2013/07.

14. 'Het is evident dat verwijten over de status van Nederland als belastingparadijs de laatste jaren steeds vaker worden geuit in nationale politieke discussies en in de nationale media. Het kabinet betreurt dat omdat discussies over onze fiscale regelgeving en de daaraan inherente onzekerheid over eventuele aanscherping daarvan onnodig onrust veroorzaken. Die onrust maakt Nederland minder aantrekkelijk voor investeringen.', Brief van de Minister voor Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Financiën, *Kamerstukken II* 2012/13, 25087, 60, p. 10.

15. *Kamerstukken II* 2012/13, 25087, 35.

16. *Kamerstukken II* 2017/18, 34775, 59.



voor dat Nederland in de publieke opinie vanwege zijn rol als 'conduit offshore financial centre' te boek staat als een belastingparadijs. Dat neemt niet weg dat veel fiscalisten en beleidsmakers de vraag of Nederland een belastingparadijs is negatief beantwoorden. Zij hanteren daarbij een technische definitie van het begrip belastingparadijs. Op grond van die definitie kan alleen sprake zijn van een belastingparadijs als een land geen winstbelasting heeft en niet bereid is tot uitwisseling van informatie. Nederland heeft wel een winstbelasting; wij heffen vennoot-

schapsbelasting naar een tarief van nu nog 25%. Bovendien is Nederland bereid om op grond van verdragen informatie uit te wisselen.¹⁷

3. De afschaffing van de dividendbelasting

Nederland kent momenteel een dividendbelasting van 15% die wordt geheven over uitkeringen van dividend door entiteiten. De betalende entiteit is inhoudingsplichtig; de ontvangende partij is de belastingplichtige. Is de laatste in Nederland belastingplichtig voor de inkomsten-

of de vennootschapsbelasting, dan zal hij de ingehouden bronheffing kunnen verrekenen met die belastingen. Is de verschuldigde inkomsten- of vennootschapsbelasting lager dan de ingehouden dividendbelasting dan kan het verschil worden teruggevraagd. De belastingdruk bij de binnenlandse ontvanger van dividend wordt dus bepaald door de inkomsten- of vennootschapsbelasting; de dividendbelasting fungeert slechts als voorheffing. Dat is anders in grensoverschrijdende situaties. Wanneer de ontvanger van het dividend niet is onderworpen aan Nederlandse inkomsten- of vennootschapsbelasting, fungeert de dividendbelasting als eindheffing.

Het geschetste onderscheid tussen binnenlandse en grensoverschrijdende situaties is van belang om de budgettaire consequenties van de afschaffing van de dividendbelasting te kunnen begrijpen. In binnenlandse verhoudingen zijn er geen budgettaire consequenties voor de staat. Daar fungeert de dividendbelasting slechts als voorheffing; binnenlandse ontvangers blijven inkomsten- of vennootschapsbelasting over het dividend¹⁸ verschuldigd. Ten aanzien van grensoverschrijdende situaties heeft de afschaffing van de dividendbelasting wel financiële gevolgen voor de staat. Daar fungeert de dividendbelasting immers als eindheffing. Deze kosten worden geraamd op € 1,4 miljard per jaar.

Overigens staat deze opbrengst van de dividendbelasting onder druk, ook los van de voornemens uit het regeerakkoord. Het genoemde onderscheid tussen binnenlandse en grensoverschrijdende situaties is Europeesrechtelijk namelijk problematisch. Het HvJ EU heeft in een aantal zaken reeds geoordeeld dat dit onderscheid een ongerechtvaardigde belemmering van de verkeersvrijheden vormt. Een aantal andere zaken is nog aanhangig. Het is op dit moment nog niet duidelijk wat de consequenties hiervan zijn. Wel is duidelijk dat de raming van € 1,4 miljard naar beneden bijgesteld moet worden wanneer het Hof in alle voorliggende zaken ten nadele van de Nederlandse Staat zou beslissen.

Het kabinet motiveert de afschaffing van de dividendbelasting door erop te wijzen dat bedrijven hierdoor gemakkelijker eigen kapitaal uit het buitenland kunnen aantrekken en minder kwetsbaar worden voor vijandige overnames.¹⁹ Het argument dat bedrijven makkelijker kapitaal kunnen aantrekken als de dividendbelasting wordt afgeschaft, gaat in ieder geval niet op ten aanzien van Nederlandse dochterondernemingen van buitenlandse multinationals. Wanneer een Nederlandse dochtermaatschappij wordt gehouden door een moedermaatschappij die is gevestigd in een andere lidstaat van de EU zijn dividenduitkeringen onder bepaalde voorwaarden namelijk al vrijgesteld van Nederlandse dividendbelasting. Deze

inhoudingsvrijstelling is gebaseerd op artikel 5 van de moeder-dochterrichtlijn.²⁰ Met ingang van 2018 is het bereik van deze inhoudingsvrijstelling uitgebreid op grond van de Wet inhoudingsplicht houdstercoöperaties en uitbreiding inhoudingsvrijstelling.²¹ De inhoudingsvrijstelling geldt thans onder voorwaarden voor dividenduitkeringen door een Nederlandse dochtermaatschappij aan een buitenlandse moedermaatschappij die is gevestigd in een land waarmee Nederland een belastingverdrag heeft geslo-

Overigens staat de opbrengst van de dividendbelasting onder druk, ook los van de voornemens uit het regeerakkoord

ten mits dat verdrag een dividendbepaling bevat. Aangezien Nederland met een kleine 100 landen dergelijke belastingverdragen heeft gesloten, is de afschaffing van de dividendbelasting nauwelijks van belang voor dividenduitkeringen aan buitenlandse moedervervennootschappen.

Welke bedrijven hebben dan wel belang bij de afschaffing van de dividendbelasting? Volgens het kabinet bevordert de afschaffing van de dividendbelasting het vestigingsklimaat voor beursfondsen.²² Op de afschaffing is aangedrongen door VNO/NCW en Shell.²³ Maar komt de afschaffing van de dividendbelasting ook ten gunste van Nederlandse beursfondsen? Voor Nederlandse beursfondsen met overwegend binnenlandse aandeelhouders heeft de afschaffing van de dividendbelasting zoals hierboven is geschetst een beperkt belang. Het gaat daarom vooral om Nederlandse beursfondsen met overwegend buitenlandse aandeelhouders. Maar ook voor deze beursfondsen is het de vraag wie van de afschaffing van de dividendbelasting profiteert: de buitenlandse aandeelhouders van deze beursfondsen en daarmee indirect de beursfondsen zelf of de landen waarvan deze buitenlandse aandeelhouders inwoner zijn?

In veel landen kunnen aandeelhouders die daar belastingplichtig zijn voor de inkomsten- of vennootschapsbelasting de door Nederland ingehouden bronheffing verrekenen.²⁴ In dat geval is de Nederlandse dividendbelasting een heffing ten laste van een buitenlandse

17. Zie voor een recente (13 september 2017) uiteenzetting van de Nederlandse positie op dit vlak: *TK 2016/17, Aanhangsel van de Handelingen*, 2696.

18. Voor natuurlijke personen voor wie de aandelen tot de box 3 bezittingen behoren, is deze formulering overigens onzuiver. Niet het dividend, maar het forfaitair rendement over de aandelen wordt in de heffing

van inkomstenbelasting betrokken.

19. Regeerakkoord, p. 35.

20. Richtlijn 2011/96/EU van de Raad van 30 november 2011 betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten (*Pb L 345* van 29 december 2011, 8) zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/86/EU van de Raad van 8 juli

2014 (*Pb L 219/40* van 25 juli 2014) en Richtlijn 2015/121/EU van de Raad van 27 januari 2015 (*Pb L 21/1* van 28 januari 2015).

21. *Kamerstukken II 2017/18*, 34788, 2.

22. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, *TK 2017/18, Aanhangsel van de Handelingen*, 393, p. 4.

23. *Kamerstukken II 2017/18*, 34700, 53, p. 2. En naar verluidt ook door Unilever, zie M.P.A. Spanjers, 'Bananenrepubliek', *WFR 2017/233*.

24. Zie over deze problematiek *Kamerstukken II 2017/18*, 34700, 54.

schatkist – de investeerder zelf heeft er geen last van. Dat wordt pas anders als verrekening onvolledig of niet mogelijk is. Is de belasting in het woonland van de investeerder lager dan de Nederlandse dividendbelasting, dan zal die investeerder niet volledig kunnen verrekenen (in zijn woonland zal immers in het algemeen slechts kunnen worden verrekend met hetgeen aldaar over het dividend aan belasting verschuldigd is). Heft het ontvangende land geen belasting over het dividend, dan zal als regel geen verrekening kunnen plaatsvinden. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen indien de ontvanger een beleggingsinstelling is en is vrijgesteld. Slechts voor zover geen (volledige) verrekening mogelijk is, werkt de dividendbelasting uit als een heffing op de buitenlandse investeerder. Alleen in dit laatste geval heeft de afschaffing van dividendbelasting mogelijk een positief effect op de bereidheid van buitenlandse investeerders om in Nederland te investeren.²⁵

Tegelijk brengt de voorgestelde afschaffing van de dividendbelasting mee dat Nederland in de markt voor multinationale tax planning een resterende handicap kwijtraakt. In dat licht moet het voornemen worden gezien om de dividendbelasting te vervangen door (of te beperken tot) een heffing die slechts van toepassing zal zijn met betrekking tot low tax jurisdictions en in misbruiksituaties. Het effect van deze (resterende) heffing zal

Slechts voor zover geen (volledige) verrekening mogelijk is, werkt de dividendbelasting uit als een heffing op de buitenlandse investeerder

afhankelijk zijn van de nadere vormgeving. Op welke wijze zal invulling worden gegeven aan het begrip 'low tax jurisdictions'? Worden alle entiteiten die dividend uitdelen inhoudingsplichtig of komt er een beperking tot brievenbusmaatschappijen? En wat wordt bedoeld met 'misbruiksituaties'?

4. De introductie van een bronheffing op rente en royalty's

Traditioneel heeft Nederland nooit bronheffingen op interest en royalty's gekend. Over het algemeen wordt in het buitenland meer waarde gehecht aan bronheffingen dan in Nederland, omdat die heffingen een land in staat stellen over uitgaande inkomensstromen belasting te heffen ten laste van buitenlandse schatkisten en/of niet-ingeze-ten investeerders. Als gevolg daarvan is de Nederlandse positie op het vlak van bronheffingen een opvallende geworden. Nederland behoort tot de slechts vier EU-lidstaten die geen bronheffing op royalty's hanteren; de groep lidstaten die geen bronheffing op interest kennen, is iets groter (acht). Naast Nederland maken alleen de lidstaten Cyprus en Hongarije van beide groepen deel uit.

Het regeerakkoord stelt voorop dat Nederland een land moet zijn waar het voor ondernemingen aantrekkelijk is om zich te vestigen en van waaruit Nederlandse bedrijven handel kunnen drijven over de hele wereld. Om dat zo te houden zijn volgens het nieuwe kabinet in een steeds verder globaliserende wereld maatregelen nodig. Daarbij maakt het kabinet een onderscheid tussen ondernemingen die 'echt een toegevoegde waarde hebben' in termen van werkgelegenheid en innovatie en bedrijven die Nederland alleen als postbus gebruiken. Die laatste categorie behoort niet tot de doelgroep van het te voeren fiscale beleid; sterker nog, zij is niet langer gewenst: 'We willen een eind maken aan de situatie dat firma's zich alleen op papier in Nederland vestigen om belastingvrij miljoenen te kunnen rondpompen. Wij gaan bij hen belasting heffen, net als bij ieder ander bedrijf. Internationaal zetten wij ons ervoor in dat belastingparadijzen worden aangepakt. Zelf gaan we het goede voorbeeld geven via een bronheffing op rente en royalty's op uitgaande stromen naar landen met zeer lage belastingen (low tax jurisdictions).'²⁶

Het mag duidelijk zijn dat de woordkeus van het regeerakkoord een koerswending suggereert. Dat geldt ook voor de voorgestelde maatregelen. Bronheffingen op interest en royalty's op betalingen die naar low tax jurisdictions gaan, zijn al enkele jaren onderwerp van bespreking binnen de EU. Nederland heeft zich tot voor kort verzet tegen zulke heffingen. Zo valt in een interne notitie 'BEPS vervolgstategie' van juni 2015, voor de Staatssecretaris van Financiën samengesteld door zijn ambtenaren, te lezen: 'we moeten de bezwaren daartegen helder naar voren blijven brengen.' En netjes in een schema, onder meer voor het Nederlandse EU-voorzitterschap (eerste helft 2016): 'Bronbelasting rente & royalty: Bestrijden'. Deze notitie is openbaar geworden dankzij een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (WOB 1992).²⁷ Twee jaar later is het roer dus om. Of toch niet? Alles hangt af van de precieze vormgeving van de bronheffingen. Het voorstel voor bronheffingen op interest en royalty's zal op twee punten nadere invulling moeten krijgen. Het is nog niet geheel duidelijk of alle entiteiten die zulke betalingen doen, dan wel slechts 'brievenbusmaatschappijen' in de heffing zullen worden betrokken. En evenmin is duidelijk wat met *low tax jurisdictions* wordt bedoeld: jurisdicties met een laag belastingtarief en/of jurisdicties op een (nog vast te stellen) zwarte lijst. Het nieuwe kabinet is een voorstander van een zwarte lijst: 'Onder belastingontwijking aan te pakken pleiten we (...) voor het opstellen van een zogenaamde zwarte lijst met niet-coöperatieve jurisdicties op het gebied van belastingen'.²⁸ Op 5 december 2017 zijn de lidstaten van de EU het eens geworden over een zwarte lijst waarop zeventien landen staan.²⁹ Naast klassieke belastingparadijzen als Barbados en Panama staan ook landen als Zuid-Korea en Tunesië op de lijst.³⁰ Overigens lijken de sancties die op het fiscale vlak aan deze zwarte lijst zijn verbonden niet veel voor te stellen: het gaat voorlopig alleen om administratieve maatregelen.

Het nieuwe kabinet beoogt met de voorgestelde bronheffingen om brievenbusconstructies in Nederland tegen te gaan. Het lijkt echter relatief eenvoudig om de voorgestelde bronbelasting te vermijden door een vennootschap tussen te schakelen in een andere lidstaat van de EU die geen bronheffing op uitgaande rente of royalty's

kent. In dat geval kan vanuit de Nederlandse (brievenbus-) vennootschap een betaling worden gedaan aan een verbonden entiteit in een andere lidstaat, waarop de rente- en royaltyrichtlijn³¹ van toepassing is. Nederland kan dan geen bronheffing toepassen zodat ten opzichte van de huidige situatie niets verandert. Ook derde landen zonder bronheffing waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten dat voorziet in een exclusieve woonstaathet kunnen met dit doel worden tussengeschaakeld.³² Het is uiteraard ook denkbaar dat een doorstroomentiteit daadwerkelijk uit Nederland verdwijnt om zijn activiteit voort te zetten in een andere EU-lidstaat (met Luxemburg als goede kandidaat). In dat geval verliest Nederland marktaandeel dat door anderen wordt overgenomen.

5. Loopt Nederland voorop in de bestrijding van belastingontwijking?

De vraag of Nederland voorop loopt in de bestrijding van belastingontwijking is begin 2017 door de eerste auteur van dit stuk onderzocht in het kader van een andere publicatie.³³ Dit onderzoek is verricht op basis van ongeveer 250 documenten die voor een belangrijk deel bestaan uit interne stukken van het Ministerie van Financiën. Deze documenten zijn op 10 juni 2016 openbaar geworden op grond van de WOB 1992.³⁴ Met het Wob-verzoek werd beoogd om meer duidelijkheid te krijgen over de betrokkenheid van de belastingadviessector en het bedrijfsleven bij de totstandkoming en ontwikkeling van belastingbeleid in de context van het vestigingsklimaat in Nederland. Uit de interne notities kan worden afgeleid³⁵ dat het Ministerie van Financiën het gunstige Nederlandse fiscale klimaat ziet als een belangrijk middel om buitenlandse multinationals naar Nederland te lokken. De achterliggende gedachte is dat dit beleid investeringen aantrekt en daarmee de werkgelegenheid bevordert. Deze doelstelling, die in de notities vaak wordt aangeduid als stimulering van het vestigingsklimaat, wordt belangrijker geacht dan het heffen van vennootschapsbelasting over de winst die met de daarmee gemoeide activiteiten wordt behaald. De voorstellen vanuit de OESO en de EU om belastingontwijking tegen te gaan, worden door het

Het lijkt relatief eenvoudig de voorgestelde bronbelasting te vermijden door een vennootschap tussen te schakelen in een andere lidstaat van de EU die geen bronheffing op uitgaande rente of royalty's kent

Ministerie gezien als hinderlijke inmenging in de Nederlandse affaires. Alleen als het niet anders kan, als de schade aan de Nederlandse reputatie te groot dreigt te worden, buigt Nederland noodgedwongen mee.

De onderzochte stukken hebben betrekking op de periode januari 2009-mei 2015. Zou de Nederlandse houding inmiddels zijn veranderd? Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in het eerste halfjaar van 2016 poogde het kabinet zich te profileren als voortrekker in de strijd tegen belastingontwijking. Toen in het najaar van 2016 echter werd voorgesteld om een bepaling in de Anti-ontgaansrichtlijn op te nemen die een einde zou maken aan een tax planningsmogelijkheid die Nederland biedt aan Amerikaanse multinationals, heeft het kabinet geprobeerd om de inwerkingtreding van deze bepaling uit te stellen tot 1 januari 2024.³⁶ Het gaat hier om de zogenoemde CV-BV structuur, die onder meer wordt gebruikt door Starbucks. Dit is een structuur waarin door een Amerikaanse multinational bijvoorbeeld immateriële activa worden ingebracht in een CV waarvan de multinational commanditair vennoot is. De behorende vennoot is doorgaans een andere groepsmaatschappij. De CV stelt de immateriële activa ter beschikking aan een BV, waarvan zij tevens aandeelhouder is. De BV betaalt daarom royalty's aan de CV. Deze royalty's

25. R. Fernandez & V. Kiezebrink, *Afschaffing van de dividendbelasting: wie wint er nou?*, www.somo.nl/nl/afschaffing-van-de-dividendbelasting-wie-wint-er-nou/ betoegen dat Nederland 'bijna € 1,1 miljard cadeau doet aan belastingdiensten in het buitenland'. Zie ook M. Spanjers, 'Rutte spekt schatkist Trump', *Elsevier Weekblad* 16 oktober 2017, .

26. Regeerakkoord, p. 35. Of in de woorden van de zojuist aangetreden staatssecretaris: 'Zo is afgesproken om een bronheffing op dividend, rente en royalty's in te voeren in misbruiksituaties en naar low tax jurisdictions'. *Kamerstukken II* 2017/18, 25087, 180, p. 1.

27. [www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken-](http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2016/10/18/beslissing-op-bezwaar-)

[inzake-wob-verzoek-over-het-fiscale-vestigingsklimaat/bijlage+4--fiscaal+vestigingsklimaat.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken-), p. 55 en p. 58.

28. Regeerakkoord, p. 36.

29. Council of the European Union Brussels, 5 december 2017 (OR. en), 15429/17, *The EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes*.

30. Een amendement waarin de Commissie wordt aangespoord om Luxemburg, Nederland, Ierland en Malta als belastingparadijs aan te merken, is op 13 december 2017 door het Europees Parlement verworpen (de stemmen stakten: 327 voor, 327 tegen en 24 onthoudingen); [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+AMD+B8-2017-0660+013-014+DOC+PDF+V0//NL)

[do?pubRef=-//EP//NONSGML+AMD+B8-2017-0660+013-014+DOC+PDF+V0//NL;](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+AMD+B8-2017-0660+013-014+DOC+PDF+V0//NL) en [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc)

[do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bPV%2b20171213%2bRES-VOT%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fNL&langua](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bPV%2b20171213%2bRES-VOT%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fNL&langua)

ge=NL.
31. 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 (PB 2003, L 157, p. 49).

32. Weliswaar zullen veel staten in het kader van het BEPS-project een Principal Purposes Test in hun belastingverdragen opnemen, maar wij betwijfelen de effectiviteit van deze anti-misbruik bepaling. Zie J. Vleggeert & H. Vording, 'Naar een bronbelasting op rente en royalty's: een stap verder dan het regeerakkoord', par. 5.1, binnenkort te publiceren in *WFR*.

33. J. Vleggeert, 'Van belastingontwijking naar gecoördineerde maatregelen tegen uitholling van de winstbelasting?', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, 2017/5, p. 1-5.

34. www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2016/06/10/besluit-wob-verzoek-vestigingsklimaat-in-nederland-bepert-tot-het-belastingbeleid-in-bred-zin.

35. Deze passage is ontleend aan Vleggeert 2017, par. 4.

36. Zie J. Vleggeert, 'Suggesties voor de mini-enquête over fiscale constructies', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht* 2016/2974, p. 1-5.

zijn aftrekbaar van de winst van de BV en worden bij de ontvanger niet onderworpen aan Nederlandse vennootschapsbelasting: de CV is voor Nederlandse fiscale doeleinden namelijk transparant en dus niet vennootschapsbelastingplichtig in Nederland. De Amerikaanse multinational wordt door de Nederlandse fiscus evenmin aan vennootschapsbelasting onderworpen. Een en ander wordt doorgaans bevestigd in een ruling. De VS heffen evenmin vennootschapsbelasting over de royalty's omdat de multinational ervoor mag kiezen om de CV als niet-transparant te beschouwen. Pas als de CV het inkomen zou dooruitkeren aan de Amerikaanse multinational zouden de VS 35% vennootschapsbelasting heffen. Dit is dan

Wij hebben er begrip voor dat Nederland in de publieke opinie geafficheerd wordt als een belastingparadijs

ook de reden dat Amerikaanse multinationals daar niet toe overgaan maar ervoor kiezen om de in de CV geaccumuleerde winst te herinvesteren in groepsmaatschappijen buiten de VS of op te potten. De Amerikaanse heffing kan op deze manier eindeloos worden uitgesteld. Er is sprake van dubbele niet-heffing over de royalty's die het gevolg is van een verschil in kwalificatie van de CV door Nederland en de VS. Uiteindelijk heeft de Nederlandse lobby, die was ingegeven door de vrees dat het aanpakken van deze structuur ten koste zou gaan van de werkgelegenheid hier te lande, geen succes gehad. De structuur verliest met ingang van 2020 haar fiscale aantrekkelijkheid.

Het lijkt er vooralsnog niet op dat Nederland daadwerkelijk voorop wil lopen in de bestrijding van belastingontwijking. Maar wellicht wordt dat met het aantreden van

het nieuwe kabinet anders. De aankondiging om brievenbusmaatschappijen aan te gaan pakken, zou een koerswijziging kunnen inluiden. De vraag is echter wel of dit voornemen in beleid gaat worden omgezet. Zodra maatregelen tegen belastingontwijking dreigen te leiden tot een verslechtering van het Nederlandse vestigingsklimaat, pleegt Nederland te kiezen voor het vestigingsklimaat. Het eerste signaal dat het nieuwe kabinet die lijn voortzet, is er al. 'Nederland ligt nog altijd dwars bij EU-aanpak belastingontwijking', kopte de NOS op 5 december 2017.³⁷ Volgens diplomatieke bronnen in Brussel zou Nederland ook onder het nieuwe kabinet nog steeds stelselmatig maatregelen tegen belastingontwijking proberen te dwarsbomen.

6. Conclusie

Wij hebben er begrip voor dat Nederland in de publieke opinie geafficheerd wordt als een belastingparadijs. Ons land is namelijk wereldwijd marktleider op het gebied van belastingontwijking door middel van brievenbusmaatschappijen. Het voornemen van het nieuwe kabinet om de dividendbelasting af te schaffen, heeft als – mogelijk onbedoeld – neveneffect dat het nog aantrekkelijker wordt voor buitenlandse multinationals om dergelijke structuren te gebruiken. De onderbouwing van de afschaffing van de dividendbelasting kan ons sowieso niet overtuigen: het nieuwe kabinet zou hier beter vanaf kunnen zien. De invoering van een bronheffing op rente en royalty's die worden betaald aan low tax jurisdictions vinden wij een stap in de goede richting. Wil de voorgestelde bronheffing effectief zijn dan zullen ook de rente- en royaltyrichtlijn en onze belastingverdragen aangepast moeten worden. Hiervoor is nodig dat Nederland zich in internationale gremia gaat inzetten om internationaal consensus te bereiken over maatregelen tegen belastingontwijking. Dat zou pas een drastische koerswijziging zijn ten opzichte van de positie die Nederland tot voor kort heeft ingenomen. •

³⁷. <https://nos.nl/artikel/2206095-nederland-ligt-nog-altijd-dwars-bij-eu-aanpak-belastingontwijking.html>.