

Vergaderjaar 2023–2024

36 420

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2024)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 november 2023

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de BBB, het CDA en de ChristenUnie.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

2. Versterking aanpak dividendstripping

2.1 Versterking aanpak dividendstripping

De leden van de fractie van de BBB vragen of het kabinet bereid is om op basis van de positieve ervaringen in Denemarken en Duitsland zijn standpunt over de wijze waarop dividendstripping kan worden aangepakt te herzien. Deze leden wijzen daarbij op het vereisen van juridisch én economisch eigendom (alternatief A) en een minimumhoudsterperiode (alternatief B) gecombineerd met een tegenbewijsregeling en vragen of deze alternatieven mogelijk en uitvoerbaar zijn en wat de budgettaire opbrengst daarvan zou zijn. Bij de uitwerking van de maatregelen die de aanpak van dividendstripping versterken, zijn verschillende oplossingsrichtingen onderzocht en zijn deze oplossingsrichtingen door middel van een openbare internetconsultatie geconsulteerd. Bij de keuze voor de maatregelen die onderdeel zijn van dit wetsvoorstel heeft het kabinet rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van de maatregelen door de Belastingdienst, de impact op de reguliere beurshandel, de gevolgen voor burgers en bedrijven en de juridische bestendigheid van de maatregelen. De oplossingsrichtingen dat juridische eigendom en economisch belang aandelen verplicht moet worden gemaakt voor vermindering, verrekening of teruggaaf dividendbelasting (alternatief A) of verplicht moet worden gemaakt voor een bepaalde (houdster)periode (alternatief B) zijn

eveneens ter consultatie voorgelegd.¹ Uit de reacties in de consultatie bleek dat grote bezwaren bestaan tegen dergelijke maatregelen. De eis dat de juridische eigendom en het economische belang in een hand zou moeten zijn, kan ongewenste gevolgen hebben. In de praktijk zijn situaties denkbaar waarin de juridische eigendom en het economische belang bij aandelen is gesplitst vanwege andere dan fiscale redenen. Deze situaties zijn niet gericht op dividendstripping. Hierbij kan gedacht worden aan situaties dat de aandelen juridisch worden gehouden door een custodian, bewaarder of beheerder voor rekening en risico van een ander. Dit speelt bijvoorbeeld bij fondsen voor gemene rekening, stichtingen, certificaten van aandelen en vruchtgebruik. Voorts wordt erop gewezen dat het invoeren van een maatregel op basis van alternatief A zou kunnen betekenen dat Nederlandse pensioenfondsen die in aandelen beleggen via fiscaal transparante fondsen voor gemene rekening hun teruggaafmogelijkheid van dividendbelasting zouden kunnen verliezen. Eenzelfde bezwaren gelden ook voor een maatregel op basis van alternatief B. Gelet hierop, heeft het kabinet ervan afgezien om een maatregel in te voeren op basis van een van deze alternatieven.²

Aangezien geen specifieke maatregel is uitgewerkt op basis van alternatieven A en B, is het in dit stadium niet mogelijk om een gefundeerde uitspraak te doen over de uitvoeringsaspecten van deze alternatieven. Dit geldt ook voor de budgettaire aspecten. In algemene zin kan worden opgemerkt dat eventuele maatregelen die niet leiden tot aanpassing van de belastinggrondslag, niet worden geraamd voor het inkomstenkader en hebben geen lastenrelevante opbrengst.

De maatregelen die onderdeel vormen van de Overige Fiscale Maatregelen 2024 zullen, indien aangenomen, op 1 januari 2024 in werking treden. Het kabinet erkent echter dat de transacties die ten grondslag liggen aan dividendstripping complex en continu in beweging zijn en dat de Tweede Kamer behoefte heeft aan meer inzicht in andere mogelijkheden om de aanpak van dividendstripping te versterken. Het kabinet doet daarom onderzoek naar aanvullende maatregelen om dividendstripping aan te pakken. Dit aanvullende onderzoek is nodig om te komen tot een effectieve en eveneens evenwichtige vervolgaanpak. In dit onderzoek zal worden gezien of en hoe de zogenoemde nettorendement/grondslagbenadering kan worden vormgegeven en of voor pensioenfondsen een specifieke maatregel vereist is. Daarnaast zal ook specifiek worden gekeken naar deelnemingsdividenden. Het kabinet begrijpt echter de wens om maatregelen in het buitenland te betrekken in dat onderzoek. Als onderdeel van dit onderzoek wordt ook onderzocht hoe in andere landen wordt omgegaan met dividendstripping. Denemarken en Duitsland zullen in ieder geval in het onderzoek worden betrokken. In dit onderzoek wordt tot slot gezien hoe mogelijke nieuwe maatregelen zich verhouden tot de maatregelen die per 1 januari 2024 zullen ingaan. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2025 (en zo mogelijk eerder) worden geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek.³ De uitkomsten van dit onderzoek zullen ook met uw Kamer worden gedeeld.

De leden van de fractie van de BBB vragen of de kosten van dividendstripping € 1,3 miljard per jaar zijn. Deze leden vragen ook waarom voor de maatregelen geen budgettaire opbrengst is meegenomen in het inkomstenkader. Het is niet bekend hoeveel belastinggeld door fraude en ontwijking niet wordt betaald. Het is immers vaak de bedoeling van kwaadwillende belastingplichtigen om dat buiten het zicht van de fiscus te houden. De Belastingdienst hanteert geen modellen om de mogelijke schade op dit vlak in beeld te brengen. Eventuele uitlatingen over de

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/dividendstripping/b1>.

² Kamerstukken II 2021/22, 25 087, nr. 295, p. 6.

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 120.

omvang zijn dan ook gebaseerd op waarnemingen in incidentele casussen. Uit een inventarisatie is opgemaakt dat in de periode 2000–2020 voor circa enkele honderden miljoenen euro's aan naheffingen en boetes is opgelegd vanwege dividendstripping. Het totaal aan gemoeide bedragen ligt waarschijnlijk hoger. Dit is mede ingegeven door de bewijslast voor de Belastingdienst. De maatregelen in het wetsvoorstel Overige Fiscale Maatregelen 2024 zien op het versterken van de positie van de inspecteur in het kunnen aantonen van dividendstripping. De verwachting is dat dividendstripping hierdoor makkelijker kan worden aangetoond. Het geven van een inschatting van de mate waarin gemiste belastingopbrengst kan worden voorkomen, is niet mogelijk. De maatregelen leiden overigens niet tot een bredere grondslag voor de dividendbelasting, omdat dividendstripping al niet wettelijk is toegestaan. Maatregelen die geen aanpassing van de belastinggrondslag tot gevolg hebben, worden niet geraamd voor het inkomstenkader en hebben geen lastenrelevante opbrengst.

De leden van de fractie van het CDA vragen aandacht voor de invulling van het begrip «uiteindelijk gerechtigde» en vragen specifiek naar het inlenen van aandelen, currency swaps ter afdekking van valutarisico's op buitenlandse staatsobligaties, de positie van ontwikkelingsbanken en financiëlezekerheidsvereenkomsten. Voorts vragen de leden van de fracties van de BBB, het CDA en de ChristenUnie naar de positie van premiepensioeninstellingen (PPI) en verzekeraars. De leden van de fractie van de BBB vragen hierbij ook naar de bewijslast van verzekeraars en PPI's. Het begrip «uiteindelijk gerechtigde» zoals opgenomen in de verschillende belastingwetten is niet nieuw. Reeds in 2001 heeft de wetgever antimisbruikbepalingen in de wet opgenomen om dividendstripping tegen te gaan. Op grond van deze bepalingen wordt vermindering, verrekening of teruggaaf van dividendbelasting uitgesloten voor diegene die het dividend heeft ontvangen (of om vermindering, verrekening of teruggaaf heeft verzocht), maar niet de uiteindelijk gerechtigde is tot dat dividend. Met de voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel Overige Fiscale Maatregelen 2024 wordt de bewijslastverdeling tussen de belastingplichtige en de inspecteur inzake de voorwaarde van uiteindelijke gerechtigdheid aangepast. Dat leidt er concreet toe dat degene die aanspraak wil maken op verrekening, teruggaaf of vermindering van dividendbelasting, de feiten dient te stellen en bij betwisting door de inspecteur aannemelijk moet maken dat hij gerechtigd is tot de opbrengst van de aandelen. In de huidige wetgeving is een ondergrens opgenomen voor wat betreft de nadere invulling van het begrip «uiteindelijk gerechtigde». De ondergrens bepaalt, kort gezegd, wanneer in ieder geval geen sprake is van uiteindelijke gerechtigdheid. Hoewel dit geen uitputtende bepaling is, geeft dit wel inzicht in de factoren die een rol spelen bij het vaststellen van uiteindelijke gerechtigdheid. Voorts zijn bij de uitleg van het begrip «uiteindelijk gerechtigde» het OESO-modelverdrag, het daarbij horende OESO-commentaar en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) van belang. Een beoordeling of sprake is van uiteindelijke gerechtigdheid dient per geval te geschieden. Daarbij is het mede van belang de kern van het probleem dividendstripping voor ogen te houden. Dividendstripping houdt – kort gezegd – in dat Partij A met een beperkt recht op verrekening, teruggaaf, of vermindering zijn aandelen overdraagt aan Partij B met een beter recht op verrekening, teruggaaf, of vermindering waarbij Partij A op enigerlei wijze het economisch belang bij die aandelen behoudt. Dat in de door de leden van de fractie van het CDA omschreven situatie aandelen in een Nederlandse beursgenoteerde vennootschap worden uitgeleend en de inlener en uitlener beide regulier belastingplichtig zijn, betekent niet per definitie dat geen sprake is van uiteindelijke gerechtigdheid. Dit is afhankelijk van hoe het inlenen en uitlenen is vormgegeven en of de uitlener het economische

belang bij de aandelen behoudt. Daarnaast kan een verzekeraar of PPI in de zin van artikel 1:1 Wft in het algemeen aangemerkt worden als uiteindelijk gerechtigde tot het dividend. De mate waarin de rechten van een polishouder afhankelijk zijn van de waardeontwikkeling van de door de verzekeraar of PPI gehouden beleggingsproducten doet op zichzelf niet af aan het aanmerken van de verzekeraar of PPI als de uiteindelijk gerechtigde tot dat dividend.⁴ Voor wat betreft het afdekken van het valutarisico op buitenlandse staatsobligaties via een currency swap en de financiering door ontwikkelingsbanken zij allereerst opgemerkt dat rente-inkomsten uit staatsobligaties buiten de reikwijdte van het onderhavige voorstel vallen dat ziet op dividendbelasting. Er is voorts in algemene zin geen aanleiding om te stellen dat in dergelijke situaties de uiteindelijke gerechtigdheid in het geding is. Zoals hiervoor omschreven is er wel aanleiding om hieraan te twifelen als het economisch belang bij een ander komt te liggen. Ook voor financiële zekerheidsvereenkomsten is voor de vraag over uiteindelijke gerechtigdheid van belang of het economisch belang bij de aandelen bij een ander berust.

De leden van de fractie van het CDA wijzen op een deel van paragraaf 12.4 van het OESO Commentaar bij het OESO-modelverdrag en vragen of ik dit onderschrijf. Voor de uitleg van het begrip «uiteindelijk gerechtigde» zijn het OESO-modelverdrag, het daarbij horende OESO-commentaar, waaronder paragraaf 12.4, en de jurisprudentie van het HvJ-EU van belang.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het voorgestelde artikel 1a Wet DB 1965 inhoudt dat een vruchtgebruiker, een achterliggende deelgerechtigde in een transparant fonds (besloten FGR), of een zekerheidsgever bij een financiële zekerheidsvereenkomst niet als opbrengstgerechtigde wordt beschouwd. Met artikel 1a Wet DB 1965 is geen materiële wijziging beoogd. Bedoeld is om de bestaande praktijk zoals neergelegd in het Verzamelbesluit Dividendbelasting (het Verzamelbesluit) wettelijk te verankeren. Artikel 1a Wet DB 1965 dient in samenhang te worden gelezen met artikel 1, eerste lid, Wet DB 1965. Artikel 1, eerste lid, Wet DB 1965 bepaalt onder meer dat dividendbelasting wordt geheven van degenen die «gerechtigd zijn tot de opbrengst van aandelen» in – kort gezegd – in Nederland gevestigde vennootschappen. Voor aandelen die zijn toegelaten tot de handel op een gereguleerde markt zijn verschillende momenten van belang voor de afwikkeling van de opbrengst van dergelijke aandelen. Het Verzamelbesluit bepaalt dat wordt aangesloten bij de registratiedatum om vast te stellen wie «degene» is die gerechtigd is tot het dividend. Het is niet beoogd dat het voorgestelde artikel 1a ertoe leidt dat juridisch eigendom van dergelijke aandelen wordt vereist waar dat eerder niet het geval was. Artikel 1a Wet DB 1965 codificeert slechts, in lijn met het Verzamelbesluit, het moment waarop de gerechtigdheid tot de opbrengst van beursaandelen dient te worden bepaald. Artikel 1a Wet DB 1965 wijzigt daarmee ook niet wie de opbrengstgerechtigde is bij vruchtgebruik van beursaandelen en bij een transparant fonds (besloten FGR). Bij een zekerheidsgever bij een financiële zekerheidsvereenkomst is de beoordeling afhankelijk van de specifieke situatie en de omstandigheden van het geval. Hierover kunnen in zijn algemeenheid geen uitlatingen worden gedaan. Artikel 1a Wet DB 1965 is een nieuwe wettelijke bepaling. Mochten vanuit de praktijk signalen opkomen dat artikel 1a Wet DB 1965 tot knelpunten leidt, dan zal daar uiteraard zorgvuldig naar worden gekeken.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij

⁴ Kamerstukken II, 2008/09, 31 891, nr. 3, p. 21–23.