

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

976

Vragen van het lid **Idsinga** (VVD) aan de Staatssecretaris van Financiën over *het bericht «Onderzoeker: truc met dividend hield zeker 12 miljard euro weg van Nederlandse Belastingdienst»* (ingezonden 27 oktober 2021).

Antwoord van Staatssecretaris **Vijlbrief** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) (ontvangen 6 december 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 720.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Onderzoeker: truc met dividend hield zeker 12 miljard euro weg van Nederlandse Belastingdienst»¹?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u op de hoogte dat dit soort «trucs» met dividenden («dividendstripping») op dit niveau plaats kunnen vinden binnen Europa? Zo ja, heeft u hierover contact gehad met andere landen binnen de Europese Unie, het Duitse Collectiv, Follow the Money of een andere partij?

Antwoord 2

Ja, ik ben ervan op de hoogte dat dividendstripping plaatsvindt in de praktijk. Dividendstripping is geen nieuw fenomeen. Reeds in 2001 is een antimisbruikbepaling in de wet opgenomen om dividendstripping tegen te gaan. De Belastingdienst pakt dividendstripping aan, maar in de praktijk blijkt dit lastig te zijn. In de beantwoording van vraag 7 ga ik daar nader op in. De Belastingdienst heeft in het kader van de aanpak van dividendstripping contact met belastingautoriteiten in diverse landen binnen de Europese Unie. Hierbij worden kennis en ervaringen uitgewisseld. Verder wordt in Brussel beleidsmatig bezien welke maatregelen op fiscaal gebied of op het gebied van het toezicht op de financiële wereld kunnen worden genomen. Op dit moment zijn er geen wetgevingsvoorstellen om dividendstripping beter te kunnen tegengaan in Europees verband.

¹ Onderzoek: buitenlandse aandeelhouders hielden in 20 jaar tientallen miljarden weg van Belastingdienst | De Volkskrant

Voorafgaand aan de publicatie van Follow the Money (FTM) heeft FTM contact opgenomen met het Ministerie van Financiën en de berekeningen door FTM/Collectiv/Universiteit van Mannheim voorgelegd voor een reactie. Het ministerie heeft vervolgens gereageerd op de bevindingen uit dit onderzoek. FTM heeft de reactie van het ministerie verwerkt in de publicatie.

Vraag 3

Kunt u meer informatie verstrekken over (deze vormen van) dividendstripping en hoe dit mogelijk is en was binnen de Nederlandse (belasting)wetgeving?

Antwoord 3

Er is sprake van dividendstripping indien een buitenlandse aandeelhouder met behoud van het economisch belang bij de aandelen het juridisch eigendom van de aandelen tijdelijk overdraagt aan een ander persoon met als doeldividendbelasting (deels) te ontlopen. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat deze andere persoon recht heeft op een gunstigere behandeling voor de dividendbelasting (recht op verrekening, teruggaaf of vermindering van Nederlandse dividendbelasting) dan de oorspronkelijke (juridische) aandeelhouder. Dit is bijvoorbeeld het geval als de andere persoon op basis van een belastingverdrag de dividendbelasting kan terugvragen terwijl de oorspronkelijke aandeelhouder geen recht heeft op teruggaaf. Een ander voorbeeld is de situatie waarin de andere persoon een rechtspersoon is die in Nederland is gevestigd en die, in tegenstelling tot de oorspronkelijke aandeelhouder die in het buitenland is gevestigd, de ingehouden dividendbelasting kan verrekenen met de door haar verschuldigde vennootschapsbelasting. De transactie die ten grondslag ligt aan de dividendstripping is er steeds op gericht om de ingehouden dividendbelasting gunstiger te verrekenen of een teruggaaf te bewerkstelligen waardoor een belastingvoordeel wordt behaald. Het aldus behaalde belastingvoordeel wordt over het algemeen tussen de bij de dividendstripping betrokken partijen verdeeld. Hierbij kan ook een (professionele) tussenpersoon betrokken zijn die beide partijen bij elkaar brengt. Dividendstripping komt voor in verschillende verschijningsvormen en onderscheidt zich van normale effectentransacties doordat in de periode waarin juridisch afstand wordt gedaan van de aandelen het economisch belang bij die aandelen achterblijft bij de oorspronkelijke aandeelhouder waardoor de oorspronkelijke aandeelhouder het belang bij de inkomsten en waardestijgingen van de aandelen blijft houden, met als doel het ontwijken van dividendbelasting. Verder wil ik wijzen op mijn brief van 3 december 2018 waar ik in meer detail ben ingegaan op het handelen van bedrijven rondom de dividendbelasting en de eventuele ontwijking daarvan of fraude daaromtrent.²

Vraag 4

Kunt u de cijfers tonen met hoeveel euro de Nederlandse schatkist is misgelopen de afgelopen twintig jaar door dividendstripping?

Antwoord 4

Het is heel moeilijk inzichtelijk te maken hoeveel belastinggeld door fraude en ontwijking niet wordt betaald. Het is immers vaak de bedoeling van kwaadwillende belastingplichtigen om dergelijke gegevens buiten het zicht van de fiscus te houden. Ook voor de specifieke vorm «dividendstripping» bestaat geen model om de mogelijke misgelopen dividendbelasting op dit vlak in beeld te brengen. Uit een inventarisatie binnen de Belastingdienst komt naar voren dat over de jaren 2000–2020 de Belastingdienst voor ongeveer 250 miljoen euro aan correcties heeft opgelegd vanwege dividendstripping. Dit betreft 59 casus. Door het feit dat betrokken partijen informatie over de structuren buiten het zicht van de fiscus willen houden heeft de Belastingdienst niet in alle gevallen zicht op de situaties waarin dividendstripping plaatsvindt. Het feit dat op de inspecteur een zware bewijslast rust, maakt dat niet in alle gevallen waarin sprake is van een vermoeden van dividendstripping naheffingen en boetes kunnen worden opgelegd.

² Kamerstuk 25 087, nr. 225.

Vraag 5

Bent u bereid een gedetailleerd en diepgaand onderzoek naar deze situatie te doen om dividendstripping beter in kaart te kunnen brengen en te kunnen bestrijden?

Antwoord 5

Het Financieel Expertise Centrum (FEC), een samenwerkingsverband van autoriteiten in de financiële sector, heeft een diepgaand onderzoek gedaan naar dividendstripping. De resultaten hiervan zijn weergegeven in een recent gepubliceerd kennisdocument.³ In het kennisdocument over dividendstripping is de kennis van vijf partners binnen het FEC gebundeld: de Belastingdienst, de FIOD, de AFM, de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL) en het Openbaar Ministerie. Het doel van het document is de kans te vergroten dat de FEC-partners in hun reguliere dagelijks werk signalen van dividendstripping eerder herkennen, wat de aanpak van dividendstripping kan verbeteren. In het kennisdocument is een beschrijving gegeven van de diverse vormen van dividendstripping. Het kennisdocument maakt ook duidelijk welke gereedschappen de FEC-partners binnen de bestaande regelgeving tot hun beschikking hebben om dividendstripping te detecteren en terug te dringen. Tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2022 heb ik uw Kamer toegezegd te proberen te onderzoeken hoe groot de omvang is van dividendstripping. Daarbij heb ik op voorhand aangegeven dat een dergelijk onderzoek complex is. De in nieuwsberichten genoemde grote bedragen zijn gebaseerd op de zeer ruwe aanname, zonder verdere onderbouwing, dat de helft van de buitenlandse portfolio-aandeelhouders betrokken zou zijn bij dividendstripping.⁴ Er lijkt bijvoorbeeld geen rekening te zijn gehouden met het feit dat veel aandeelhouders in principe geen financieel belang hebben bij dividendstripping omdat zij de dividendbelasting reeds kunnen verrekenen in hun vestigingsland. Ik ben nagegaan of een onderzoek denkbaar is waarbij de omvang van dividendstripping met enige betrouwbaarheid vast te stellen is. Ik kom tot de conclusie dat dit niet het geval is. Hieronder licht ik deze conclusie toe.

Allereerst is het moeilijk inzichtelijk te maken hoeveel belastinggeld door fraude en ontwijking niet betaald wordt. Het is immers de bedoeling van kwaadwillende belastingplichtigen om dat buiten het zicht van de fiscus te houden. In hoofdstuk 4 van het kennisdocument is aangegeven hoe detectie van dividendstripping niettemin zou kunnen plaatsvinden. Kort samengevat zijn drie soorten gegevensbronnen van belang: aangiften en terugaafverzoeken bij de Belastingdienst, meldingen van constructies en ongebruikelijke transacties bij de verschillende toezichthouders, en transactiedata van Nederlandse aandelen en afgeleide instrumenten bij de AFM. Het FEC geeft hierbij aan dat vanwege het ontbreken van informatie op transactieniveau de aangiften en terugaafverzoeken geen sterk detectie-instrument zijn. Verder is het opvallend dat ondanks het vermeende belang van dividendstripping het aantal meldingen van constructies bij de Belastingdienst en de AFM alsmede van ongebruikelijke transacties bij de FIU NL beperkt is. Het kennisdocument geeft tot slot aan dat detectie van dividendstripping op basis van de transactiemeldingen die de AFM ontvangt mogelijk kansrijk is, maar dat het moeilijk is om transacties aan elkaar te koppelen. Bij het volgen van deze laatstgenoemde werkwijze ontvangt de Belastingdienst van de AFM meldingen van opvallende transactiecombinaties rond de dividenddatum die vervolgens door de Belastingdienst kunnen worden beoordeeld op mogelijke aanwezigheid van dividendstripping. Op basis van de eerste (beperkte) ervaringen met deze werkwijze geeft de Belastingdienst aan dat de ontvangen meldingen aanwijzingen zouden kunnen zijn voor dividendstripping. Daarmee is ook direct gezegd dat het combineren van alle bij de FEC-partners beschikbare data op zijn best een indicatie oplevert dat sprake is van een bijzondere handelstransactie die mogelijk te maken kan hebben met dividendstripping. Om vervolgens te kunnen bepalen of sprake is van dividendstripping, is nader detailonderzoek op transactieniveau vereist. Voor

³ «*Kennisdocument Dividendstripping – Extern*» van het Financieel Expertise Centrum van 20 augustus 2021 zoals gepubliceerd op: <https://www.fec-partners.nl/media/yifblbh0/20211119-kennisdocument-dividendstripping-extern.pdf>.

⁴ C. Spengel, *Estimation of the Tax Revenue Loss caused by Cum/Cum Transactions*, 2021, Mannheim.

een betrouwbare schatting van de totale omvang van dividendstripping zouden alle, of in ieder geval een groot deel van, deze aanknopingspunten met detailonderzoek op transactieniveau moeten worden onderzocht. Dit is niet realistisch omdat het voor de Belastingdienst juist erg complex en zeer tijdrovend is om aanvullende informatie te verzamelen. Uit gedetecteerde casus blijkt dat commerciële partijen vaak gebruik maken van ingewikkelde structuren en rechtsbetrekkingen verhullen tussen de verschillende actoren waarbij vaak buitenlandse partijen betrokken zijn. Dit betekent dat veel informatie over deze structuren zich in het buitenland bevindt. Tot slot zal elke benadering van de omvang van dividendstripping in Nederland per definitie gestoeld zijn op tal van aannamen, wat de waarde van de einduitkomsten vermindert evenals de toegevoegde waarde van een dergelijk onderzoek.

Het kabinet zet in op alternatieve maatregelen waarmee, met behulp van de bij de FEC-partners beschikbare data, dividendstripping effectiever kan worden aangepakt waardoor het fenomeen zal worden teruggedrongen. Voor deze alternatieven wordt er op dit moment gewerkt aan een consultatiedocument met betrekking tot de aanpak van dividendstripping. Dat consultatiedocument brengt mogelijke alternatieven in kaart om de aanpak van dividendstripping te versterken. Ik verwacht dit document voor het einde van het jaar voor internetconsultatie te publiceren.⁵

Vraag 6

Kunt u toelichten of, en zo ja op welke wijze en op welke termijn, u deze situatie van belastingontwijking en -ontduiking gaat aanpakken?

Antwoord 6

In de schriftelijke beantwoording van de vragen die gesteld zijn tijdens het eerste wetgevingsoverleg van het pakket Belastingplan 2022 op maandag 25 oktober jl. ben ik ingegaan op de vraag van de heer Hammelburg wanneer het onderzoek naar dividendstripping naar uw Kamer wordt gestuurd.⁶ Zoals hiervoor reeds geantwoord, wordt er op dit moment gewerkt aan het opstellen van een consultatiedocument met betrekking tot de aanpak van dividendstripping. Dat consultatiedocument brengt alternatieven in kaart om de aanpak van dividendstripping te versterken. Ik verwacht dit document voor het einde van het jaar voor internetconsultatie te publiceren.⁷

Vraag 7

Kunt u toelichten tegen welke problemen de Belastingdienst aanloopt bij het aanpakken van belastingontwijking en -ontduiking in de vorm van dividendstripping? Op welke wijze wilt u deze problemen gaan oplossen?

Antwoord 7

In 2001 is een antimisbruikbepaling in de wet opgenomen om dividendstripping tegen te gaan. Op grond van deze bepaling wordt verrekening, vermindering of teruggaaf van de dividendbelasting uitgesloten voor diegene die het dividend heeft ontvangen (of om verrekening, vermindering of teruggaaf verzoekt), maar niet de uiteindelijk gerechtigde is tot het dividend. Destijds is gekozen voor een generieke maatregel die verschillende vormen van dividendstripping aanpakt. Het doel was een maatregel die uitvoerbaar zou zijn in de praktijk en geen overkill zou bevatten. Dit was een belangrijke afweging aangezien strengere maatregelen al snel ingrijpend uit zouden werken op de reguliere beurshandel. Bij deze maatregel rust op de Belastingdienst de bewijslast om aannemelijk te maken dat het (economisch) belang van de aandelen niet gewijzigd is. Op grond van de huidige antimisbruikwetgeving rust er dan ook een zware bewijslast op de inspecteur om te bewijzen dat sprake is van dividendstripping. Bij de inwerkingtreding van de bepaling is overigens al overwogen dat de aanpak van dividendstripping in de praktijk niet makkelijk zal zijn en dat waarschijnlijk enkel evidente vormen van dividendstripping zouden kunnen worden aangepakt.⁸

⁵ Kamerstuk 35 927, nr. 33

⁶ Kamerstuk 35 927, nr. 32

⁷ Kamerstuk 35 927, nr. 33

⁸ Kamerstuk 27 896, nr. 3, p. 8.

De aanpak van dividendstripping door de Belastingdienst blijkt inderdaad lastig te zijn. De complexiteit hiervan is de afgelopen jaren verder toegenomen. Professionele partijen hebben zich erin gespecialiseerd om door middel van dividendstripping voordelen te behalen. Dit is geen typisch Nederlands fenomeen, maar gebeurt ook in de landen om ons heen. Uit gedetecteerde casus blijkt dat commerciële partijen vaak gebruik maken van ingewikkelde structuren en rechtsbetrekkingen verhullen tussen de verschillende actoren waarbij vaak buitenlandse partijen betrokken zijn. Dit betekent dat veel informatie over deze structuren zich in het buitenland bevindt. Dit maakt het verzamelen van informatie door de Belastingdienst extra complex en zeer tijdrovend.

Zoals hiervoor opgemerkt, zal voor het einde van dit jaar een internetconsultatie van start gaan.

Vraag 8

Kunt u bovenstaande vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 8

Ja.