Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2023–2024

36 420 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2024)

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN[1]

Vastgesteld 16 november 2023

Het voorliggende wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

In lijn met eerdere jaren bevat het Pakket Belastingplan 2024 een wetsvoorstel inzake overige fiscale maatregelen. De maatregelen in dit wetsvoorstel hebben geen gevolgen voor het budgettaire beeld. Het is volgens de regering wenselijk dat deze maatregelen per 1 januari 2024 dan wel 1 juli 2024 in werking treden. Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen waarbij de **BBB**-fractieleden enkele vragen hebben over de aanpak van dividendstripping door de Belastingdienst.

De **CDA**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen. Het lid van de **50PLUS**-fractie sluit zich bij deze vragen aan.

De fractieleden van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog een verhelderende vraag.

Vragen en opmerkingen van de fractieleden van de BBB

Bij de aanpak van dividendstripping wordt voorgesteld de bewijslastverdeling zodanig aan te passen dat de bewijspositie van de inspecteur

[1] Samenstelling:
Kroon (BBB) *(ondervoorzitter)*, Van Wijk (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) *(voorzitter)*, Van de Sanden (VVD), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdts (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

kst-36420-B
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

verbetert. De voorgestelde nieuwe bewijslastverdeling geldt niet voor alle situaties. Om met name beleggers met een kleine beleggingsportefeuille niet onnodig zwaar te belasten, wordt in het kader van de bewijslastverdeling voor bepaalde situaties een doelmatigheidsmarge geïntroduceerd. Ook wordt voorgesteld om een nadere invulling te geven aan het begrip «samenstel van transacties». Tot slot wordt voorgesteld om de zogenoemde registratiedatum wettelijk vast te leggen. Aan de hand van deze registratiedatum wordt bepaald wie gerechtigd is tot de opbrengst van aandelen die publiekelijk worden verhandeld en – in het verlengde daarvan – recht heeft op verrekening, vrijstelling, teruggaaf of vermindering van dividendbelasting.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 15 juli 2022[2] gaat de staatsecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst in op diverse mogelijkheden om dividendstripping te bestrijden. Hij geeft daarbij aan dat de onderzochte oplossingsrichtingen, dat zijn oplossingsrichting A – waarbij de juridische eigendom en het economisch belang van de aandelen verplicht is voor vermindering, verrekening of teruggaaf van dividendbelasting – en oplossingsrichting B – die een houdsterperiode introduceert – om diverse redenen niet gewenst en/of mogelijk zijn.

De oplossingsrichtingen A en B zijn inmiddels door Denemarken respectievelijk Duitsland succesvol geïntroduceerd. In een artikel van Follow the Money van 7 augustus 2023[3] wordt gesteld dat uit onderzoek blijkt dat de in de brief van de Staatssecretaris geschetste gevolgen (nadelen) niet optreden en dat deze maatregelen tot een aanzienlijke jaarlijkse belastingopbrengst leiden (ruim € 1 miljard per jaar in Denemarken volgens het artikel).

Het Verbond van Verzekeraars heeft contact met de BBB-fractieleden opgenomen. Deze leden leggen de regering daarom graag het volgende voor. Polishouders (voornamelijk werkenden) die via een unit-linked product een pensioen opbouwen bij een premiepensioeninstelling (PPI) of een verzekeraar hebben kans negatief te worden geraakt door dit wetsvoorstel. In het nieuwe voorstel kan de vraag opkomen wie de uiteindelijk gerechtigden van het dividend zijn. Waar de verzekeraar of PPI de juridische eigenaar is, wordt belegd voor rekening en risico van de polishouders. Gevolg is dat alle waardeontwikkelingen (zowel in de onderliggende investering als de dividenduitkering) 1-op-1 ten goede komen aan de poliswaarde (het pensioenvermogen dat de polishouder opbouwt). Op het niveau van de verzekeraar wordt het dividend verrekend en verwerkt in de (pensioen)kapitalen van de polishouders. Met deze maatregelen zoals opgenomen in de geplande wetgeving ontstaat het risico dat de verrekening van de ingehouden dividendbelasting (15% van de brutodividenden) niet kan plaatsvinden op het niveau van de verzekeraar omdat deze niet als uiteindelijk gerechtigde wordt gezien. Het gevolg is dat de pensioenkapitalen van de achterliggende polishouders worden aangetast en uitgehold aangezien die gekort worden met deze niet verrekenbare dividendbelasting. Daarnaast begrijpen deze leden van het Verbond van Verzekeraars dat de verlegging van de bewijslast extra druk veroorzaakt op de *compliance* binnen verzekeraars en/of andere financiële instellingen.
Is de regering bereid om op basis van de positieve ervaringen in Denemarken en Duitsland haar standpunt over de wijze waarop dividendstripping kan worden aangepakt, te herzien? Is de aanpak volgens oplossingsrichting A of B gecombineerd met een tegenbewijsregeling

[2] *Kamerstukken II* 2021/22, 25 087, nr. 295.
[3] «Denen en Duitsers weten dividendstrippers te stoppen; Nederland negeert de succesformules uit het buitenland» van de hand van Eric Smit en Siem Eikelenboom.

uitvoeringstechnisch en overigens mogelijk? En kan de regering bij benadering aangeven wat de belastingopbrengsten zouden zijn van het invoeren van oplossingsrichting A of B voor Nederland? Klopt het dat de jaarlijkse kosten van dividendstripping (gederfde belastingopbrengsten?) voor Nederland nu ongeveer € 1,3 miljard bedragen? Worden deze jaarlijkse kosten nu door invoering van dit wetsvoorstel voorkomen en, zo ja, hoe? Kan de regering (nogmaals) nader toelichten waarom de budgettaire effecten van dit wetsvoorstel op nihil worden ingeschat, mede gezien het vorenstaande?

Kan de regering bevestigen dat een verzekeraar of PPI als uiteindelijk gerechtigde beschouwd wordt, ook als de dividenden worden ontvangen in het kader van *unit-linked* verzekeringen en (dus) direct ten goede komen aan het opgebouwde kapitaal? Naar de mening van de BBB-fractieleden is dit ook in lijn met het commentaar van de OESO, waarin is vermeld dat typische dooruitdelingsverplichtingen in het kader van pensioenregelingen en collectieve beleggingsmaatschappijen niet leiden tot een andere conclusie van wie de uiteindelijk gerechtigde is. Kan de regering duidelijkheid verschaffen aan verzekeraars en PPI's hoe zij aan de in het wetsvoorstel opgenomen bewijslast kunnen voldoen, zonder een onevenredige toename van de vraag van documentatie inzake de registratie als bewijs vanuit de uiteindelijk gerechtigden van aandelen, winstbewijzen, kapitaalverstrekkingen en/of geldleningen?

Vragen en opmerkingen van de fractieleden van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben nog de volgende vragen, waar het lid van de 50PLUS-fractie zich bij aansluit. Het behoeft volgens de leden van de CDA-fractie geen betoog dat met de voorgestelde maatregelen tegen dividendstripping hard wordt opgetreden tegen ongewenste praktijken gericht op dividendstripping; zie de in artikel III en artikel IV, onderdeel A voorgestelde wijzigingen van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en van de Wet op de dividendbelasting 1965. Het probleem is volgens deze leden echter dat het wetsvoorstel mogelijk twee fundamentele tekortkomingen bevat die voor veel rechtsonzekerheid gaan zorgen in de praktijk, ook in allerlei volstrekt niet-fiscaalgedreven situaties. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie de mening van de regering over de volgende twee situaties en de antwoorden op de daarover gestelde vragen.

Geen concrete definitie van «uiteindelijk gerechtigde»

De opbrengstgerechtigde zal straks moeten bewijzen dat hij ook de uiteindelijk gerechtigde is. De regering geeft echter zelf niet aan wat dit begrip volgens haar nu eigenlijk inhoudt. In de memorie van toelichting komt zij niet verder dan dat het OESO-modelverdrag, het daarbij horende commentaar en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie hierbij «van belang» zijn en dat is verontrustend karig.[4] Verder rept zij met geen woord over de bestaande Nederlandse jurisprudentie; zelfs het «oer-arrest» van de Hoge Raad[5] wordt niet genoemd. Een concreet gevolg van het uitblijven van nadere verduidelijking op dit punt is dat onnodig onzekerheid ontstaat in allerlei bonafide gevallen. De CDA-fractieleden geven hierbij het volgende voorbeeld. Een Nederlandse verzekeraar leent aandelen ASML van een andere Nederlandse financiële instelling. Stel dat beide partijen regulier belastingplichtig zijn en zich in

[4] *Kamerstukken II* 2023/24, 36 420, nr. 3, p. 9.
[5] HR 6 april 1994, nr. 28638, BNB 1994/217.

een belastingbetalende positie bevinden. Kan de inlenende verzekeraar volgens de regering er dan van uitgaan dat hij de uiteindelijk gerechtigde is?

Mag een PPI ervan uitgaan dat zij de uiteindelijk gerechtigde tot dividenden is? De jaarrekening van een PPI zal namelijk doorgaans vermelden dat alle beleggingen «voor risico deelnemers» worden gehouden.

Een Nederlandse bank belegt in buitenlandse staatsobligaties en dekt het valutarisico af via een *currency swap*. Mag deze bank volgens de regering zich dan op het standpunt stellen dat zij de uiteindelijk gerechtigde is?

Ontwikkelingsbanken, zoals de Wereldbank en – dichter bij huis – de FMO, maken gebruik van «A/B leningprogramma's». Hierbij fungeert de ontwikkelingsbank als «tussenschakel» tussen commerciële banken en de uiteindelijke debiteur. Zie bijvoorbeeld B Loans|International Finance Corporation (IFC) en A/B Loan Program|Dutch Development Bank – FMO. Kunnen de ontwikkelingsbanken dan als uiteindelijk gerechtigde worden beschouwd?

Sinds 2006 kennen we in Nederland de rechtsfiguur van de financiëlezekerheidsovereenkomst (gebaseerd op de Richtlijn 2002/47/EG), waar in de financiële praktijk veel gebruik van wordt gemaakt. Twee tussenvormen kunnen worden onderscheiden: de financiëlezekerheidsovereenkomst tot overdracht en de financiëlezekerheidsovereenkomst tot vestiging van een pandrecht. Als onderliggende goederen kunnen onder andere beursgenoteerde effecten dienen. Hoe kijkt de regering aan tegen situaties waarbij goederen tot zekerheid zijn overgedragen of verpand in het kader van een financiëlezekerheidsovereenkomst: is de zekerheidsgever bij deze financiëlezekerheidsovereenkomst dan nog steeds de uiteindelijk gerechtigde?

Kan de regering in dit verband expliciet aangeven dat zij paragraaf 12.4 van het OESO-commentaar specifiek onderschrijft, in het bijzonder de hieronder aangehaalde passage? «*In these various examples (agent, nominee, conduit company acting as a fiduciary or administrator), the direct recipient of the dividend is not the «beneficial owner» because that recipient's right to use and enjoy the dividend is constrained by a contractual or legal obligation to pass on the payment received to another person. Such an obligation will normally derive from relevant legal documents but may also be found to exist on the basis of facts and circumstances showing that, in substance, the recipient clearly does not have the right to use and enjoy the dividend unconstrained by a contractual or legal obligation to pass on the payment received to another person. This type of obligation would not include contractual or legal obligations that are not dependent on the receipt of the payment by the direct recipient such as an obligation that is not dependent on the receipt of the payment and which the direct recipient has as a debtor or as a party to financial transactions, or typical distribution obligations of pension schemes and of collective investment vehicles entitled to treaty benefits under the principles of paragraphs 22 to 48 of the Commentary on Article 1.*»

<u>Codificatie van de registratiedatum lijkt verder te gaan dan beoogd</u>

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het voorgestelde artikel 1a van de Wet op de dividendbelasting 1965 beoogt om een eenduidige datum te

definiëren voor de bepaling van de opbrengstgerechtigdheid.[6] Maar de tekst van de bepaling lijkt verder te gaan en ertoe te leiden dat uitsluitend de juridische eigenaar van de aandelen als opbrengstgerechtigde kan kwalificeren. Dit leidt tot allerlei onzekerheid in de praktijk. Kan bijvoorbeeld de vruchtgebruiker niet langer als opbrengstgerechtigde worden beschouwd?

Bij transparante (besloten) fondsen voor gemene rekening wordt de juridische eigendom van de beleggingen gehouden door een «stichting bewaarder». Kunnen de achterliggende deelgerechtigden dan straks niet meer kwalificeren als opbrengstgerechtigde?

Voortbordurend op de rechtsfiguur van de financiëlezekerheidsovereenkomst, zoals hiervoor toegelicht: kan de zekerheidsgever bij de financiëlezekerheidsovereenkomst straks nog wel als opbrengstgerechtigde worden aangemerkt van de onderliggende effecten?

Vragen en opmerkingen van de fractieleden van de ChristenUnie

De fractieleden van de ChristenUnie hebben een verhelderende vraag over dividendstripping, naar aanleiding van informatie die zij heeft ontvangen van het Verbond van Verzekeraars. Deze leden leggen de regering graag het volgende voor.
Polishouders (voornamelijk werkenden) die via een unit-linked product een pensioen opbouwen bij een premiepensioeninstelling (PPI) of een verzekeraar zouden kans hebben negatief te worden geraakt door dit wetsvoorstel. In het nieuwe voorstel zou de vraag kunnen opkomen wie de uiteindelijk gerechtigden van het dividend zijn. Waar de verzekeraar of PPI de juridische eigenaar is, wordt belegd voor rekening en risico van de polishouders. Gevolg zou kunnen zijn dat alle waardeontwikkelingen (zowel in de onderliggende investering als de dividenduitkering) 1-op-1 ten goede komen aan de poliswaarde (het pensioenvermogen dat de polishouder opbouwt). Op het niveau van de verzekeraar wordt het dividend verrekend en verwerkt in de (pensioen)kapitalen van de polishouders. Met deze maatregelen zoals opgenomen in de geplande wetgeving zou wellicht het risico kunnen ontstaan dat de verrekening van de ingehouden dividendbelasting (15% van de brutodividenden) niet kan plaatsvinden op het niveau van de verzekeraar omdat deze niet als uiteindelijk gerechtigde wordt gezien. Het gevolg zou kunnen zijn dat de pensioenkapitalen van de achterliggende polishouders worden aangetast en uitgehold aangezien die gekort zouden kunnen worden met deze niet verrekenbare dividendbelasting. In dit verband is het van groot belang dat bevestigd wordt dat de verzekeraar of de PPI als uiteindelijk gerechtigde beschouwd wordt, ook als de dividenden worden ontvangen in het kader van unit linked-verzekeringen en (dus) direct ten goede komen aan het opgebouwde kapitaal. De ChristenUnie-fractieleden vragen of het wetsvoorstel hierin voorziet.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen de nota naar aanleiding van het verslag graag uiterlijk vrijdag 17 november 2023.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Ballekom

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
De Man

---

[6] *Kamerstukken II* 2023/24, 36 420, nr. 3, p. 28.