

Antwoorden op de Vragen van de leden Stultiens en Kröger (beiden GroenLinks-PvdA) aan de staatssecretaris van Financiën over belastingontwijking via Nederland als gevolg van een in belastingverdragen overeengekomen verlaagde bronheffing. 2025Z21294 (ingezonden 5 december 2025)

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel 'Hoe de miljardenwinst van Starlink deels via Amsterdam wordt doorgesluisd' (Trouw, 22 november 2025)?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt het dat een brievenbusmaatschappij zonder medewerkers in Nederland, die volledig bestuurd wordt vanuit het buitenland, gebruik kan maken van Nederlandse belastingverdragen? Klopt het dat daarmee bilaterale afspraken tussen twee landen omzeild kunnen worden, doordat ook een route via Nederland mogelijk is?

Antwoord 2

Belastingverdragen hebben als doel om dubbele belasting weg te nemen en belastingontwijking- en ontduiking te voorkomen. Vennootschappen hebben recht op toepassing van een belastingverdrag als ze inwoner zijn van Nederland (of het andere land waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten). Om als inwoner te kwalificeren moet een vennootschap volledig onderworpen zijn aan de Nederlandse belastingheffing. Dat is in principe niet het geval als een vennootschap bestuurd wordt vanuit een ander land waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten. Deze vennootschap heeft dan geen recht op toepassing van Nederlandse belastingverdragen.

Vraag 3

Klopt het dat Nederland in belastingverdragen, waaronder dat met Zambia, heeft afgesproken dat de verdragspartners een verlaagde bronheffing mogen heffen over geldstromen naar Nederland? In welke belastingverdragen heeft Nederland dit nog meer afgesproken? Kunt u toelichten waarom Nederland hierop aandringt bij verdragsonderhandelingen?

Antwoord 3

Met een belastingverdrag wordt beoogd de economische relatie tussen beide landen te bevorderen door dubbele belastingheffing weg te nemen. Een samenloop tussen bronheffingen en woonstaatheffingen kan leiden tot dubbele belasting. Zoals internationaal gebruikelijk spreekt Nederland daarom in belastingverdragen af dat de bronheffing beperkt wordt tot een bepaald maximumpercentage. Dit is ook het geval in het belastingverdrag met Zambia. Achtergrond van deze afspraak is een verdeling van heffingsrechten, waarbij enerzijds het woonland van de ontvanger de inkomsten mag belasten maar anderzijds het bronland (het woonland van de betaler) een *beperkt* heffingsrecht toekomt. Als het woonland van de betaler niet beperkt zou worden in zijn (bron)heffingsrechten, is er een risico dat er dubbele belasting ontstaat of de reeds bestaande dubbele heffing wordt vergroot. Om oneigenlijk gebruik van deze afspraak te voorkomen, streeft Nederland naar opname van antimisbruikmaatregelen en heeft dit ook met succes in de meeste belastingverdragen opgenomen. In het verdrag met Zambia zijn ook antimisbruikbepalingen opgenomen.

Zoals is neergelegd in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2020 streeft Nederland naar een uitsluitende woonstaatheffing met betrekking tot deelnemingsdividenden, renten en royalty's. De achtergrond van deze verdragsinzet voor zover het deelnemingsdividenden betreft is dat Nederland zo dubbele belasting op concernniveau wenst te voorkomen. Daarnaast kunnen (hoge) bronheffingen in het algemeen - zoals bronheffingen op dividenden, renten en royalty's - een hindernis vormen voor buitenlandse investeringen,

ook door mogelijke juridisch dubbele belastingheffing. Met ontwikkelingslanden¹ is de Nederlandse inzet anders. Nederland is met ontwikkelingslanden bereid om in een bilateraal belastingverdrag hogere bronheffingspercentages af te spreken dan met andere landen, onder andere omdat het inhouden van bronheffingen voor ontwikkelingslanden een eenvoudige manier is om belastinginkomsten te genereren. Een bilateraal belastingverdrag is altijd het resultaat van onderhandelingen en bevat een evenwichtig compromis tussen beide landen over de verdeling van heffingsrechten.

Vraag 4

Voor welke derde landen geldt dat winst die in Zambia wordt gemaakt beter via Nederlands uitgekeerd kan worden dan direct naar deze landen vanwege de verlaagde bronheffing?

Antwoord 4

Doordat in het verdrag met Zambia antimisbruikbepalingen zijn opgenomen, kunnen bedrijven niet willekeurig winst via Nederland uitkeren in plaats van direct naar een ander land. Voor zover de Nederlandse vennootschap wel recht heeft op verdragsvoordelen, is een vergelijking met andere landen relevant. Zambia kent een nationale bronbelasting van 20% (ten tijde van het sluiten van het verdrag 15%) op uitgekeerde winsten (dividenden). In het belastingverdrag tussen Nederland en Zambia is de volgende beperking afgesproken:

- Als de uiteindelijk gerechtigde tot de dividenden een inwoner is van Nederland, mag Zambia 15% bronheffing inhouden.
- Als de uiteindelijk gerechtigde tot de dividenden een lichaam is dat een inwoner is van Nederland en dat lichaam ten minste 10% bezit van de aandelen in het lichaam dat de dividenden betaalt, en welk lichaam derhalve een inwoner is van Zambia, mag Zambia 5% bronheffing inhouden.

Zambia heeft in zijn verdragen vergelijkbare afspraken gemaakt met onder andere China, India, Duitsland, Finland, Italië, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland. Met Japan heeft Zambia 0% bronheffing afgesproken voor dividenden (oftewel: uitsluitende woonstaatheffing). In Zambia gegenereerde winst kan daarom in beginsel met beperkte(re) of zonder belastingheffing (aan de bron) aan deze landen worden uitgekeerd.

Vraag 5

Bent u van mening dat Zambia en eventuele andere landen waarmee Nederland een belastingverdrag heeft afgesloten nadeel ondervinden van de afspraak om een verlaagde bronheffing toe te passen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Landen sluiten bilaterale belastingverdragen om economische relaties tussen landen te bevorderen en om administratieve samenwerking te verbeteren. Door belastingverdragen wordt dubbele belasting voorkomen en wordt belastingontwijking en -ontduiking voorkomen. In een verdrag worden de heffingsrechten verdeeld waardoor het risico op dubbele belasting sterk wordt tegengegaan. Hierdoor wordt een mogelijke drempel voor inwoners uit beide landen om economische activiteiten in het betreffende andere land te ontplooien weggenomen. Het verdrag zorgt ook voor rechtszekerheid voor de belastingplichtigen in beide landen.

Ik ben niet van mening dat landen waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten nadeel ondervinden van afgesproken beperkingen van heffingsrechten. Opmerking verdient dat Nederland met verdragspartners antimisbruikbepalingen wil afspreken, zodat beide landen instrumenten hebben om geen verdragsvoordelen (zoals een beperking van bronheffingen) toe te kennen in gevallen van oneigenlijk gebruik van deze belastingverdragen.

¹ Welke landen Nederland beschouwt als ontwikkelingsland staat beschreven in artikel 6 van het Besluit ter voorkoming van dubbele belasting 2001.

Vraag 6

Klopt het dat de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over een belastingverdrag met Zambia was dat Zambia helemaal geen bronheffing zou mogen heffen over geldstromen naar Nederland? Zo ja, waarom was dat de Nederlandse inzet?

Antwoord 6

Op basis van de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2020 streeft Nederland in onderhandelingen over bilaterale belastingverdragen naar een uitsluitende woonstaatheffing voor deelnemingsdividenden, renten en royalty's. Nederland is met ontwikkelingslanden bereid om in een bilateraal belastingverdrag hogere bronheffingspercentages af te spreken dan met andere landen, onder andere omdat het inhouden van bronheffingen voor ontwikkelingslanden een eenvoudige manier is om belastinginkomsten te genereren. Dit was ook het geval voor de onderhandelingen met Zambia.

De achtergrond voor het streven naar in beginsel een uitsluitende woonstaatheffing voor deelnemingsdividenden ligt van oudsher besloten in de deelnemingsvrijstelling in de vennootschapsbelasting om (economisch) dubbele belasting op concernniveau te voorkomen. Hiermee wordt voorkomen dat winst die al belast is met een winstbelasting nogmaals aan belasting wordt onderworpen als deze winst wordt uitgekeerd aan een ander lichaam binnen hetzelfde concern. Ook voor renten en royalty's streeft Nederland in beginsel naar een uitsluitende woonstaatheffing, zodat deze inkomsten volledig belast kunnen worden in het woonland van de verstrekker van de lening of van degene die beschikt over de immateriële activa. Daarnaast wordt een bronheffing op renten en royalty's vrijwel altijd geheven over de brutobetaling, terwijl in het woonland - voor het bepalen van de verschuldigde winstbelasting en de verrekening van de bronheffing op het niveau van de ontvanger van de betaling - het netto-inkomen in aanmerking wordt genomen. Hierdoor kan er in het woonland onvoldoende grondslag zijn om de bronheffingen volledig te verrekenen. Hoewel de kosten van de eventuele (resterende) dubbele belastingheffing in voorkomende gevallen worden doorberekend, zet dit de investeerder uit het buitenland op een achterstand ten opzichte van de investeerder uit de bronstaat zelf. Hierdoor kan een bronheffing op renten en royalty's een belemmering opwerpen voor het internationale economische verkeer en het doen van investeringen.

Vraag 7

Klopt het dat Nederland de grootste investeerder in Zambia is na het Verenigd Koninkrijk en China? Zo ja, hoe verklaart u dat?

Antwoord 7

Nee, het klopt niet dat Nederland de grootste investeerder is in Zambia na het Verenigd Koninkrijk en China.

Vraag 8

Vindt u het, alles afwegende, wenselijk dat Nederland in verdragen met ontwikkelingslanden afsprekt dat zij een verlaagde bronheffing moeten toepassen over geldstromen naar Nederland? Zo ja, kunt u toelichten waarom?

Antwoord 8

Ja ik vind het wenselijk dat Nederland in verdragen met ontwikkelingslanden een bepaald maximum voor bronheffingen afsprekt. Belastingverdragen hebben als doel om dubbele belasting weg te nemen en belastingontwijking- en ontduiking te voorkomen. Door een belastingverdrag worden heffingsrechten tussen landen verdeeld, waardoor het risico op dubbele belasting sterk wordt tegengegaan. Hierdoor wordt voor inwoners van beide landen rechtszekerheid geboden over het wegnemen van fiscale drempels om economische activiteiten te ontplooien tussen beide landen. Dit is eveneens het geval voor wat betreft de beperkingen van het heffingsrecht op uitgaande dividenden, interest en royalty's. Beperkingen van

bronheffingen op deze geldstromen hebben als doel economisch en juridisch dubbele belasting zoveel mogelijk te voorkomen. Omdat doorgaans geen (volledige) verrekening van de in het bronland ingehouden belasting kan plaatsvinden op het niveau van degene die het inkomen ontvangt, zorgt hogere bronheffing vaak voor (meer) dubbele belasting.

Vraag 9

Bent u bereid in het vervolg tot een andere onderhandelingsinzet te komen en af te zien van afspraken die sterk nadelig uitpakken voor ontwikkelingslanden, zoals het toepassen van een verlaagde bronheffing?

Antwoord 9

Ik erken het belang dat ontwikkelingslanden onder verdragen voldoende heffingsrechten behouden. Het uitgangspunt is dan ook dat Nederland in relatie tot ontwikkelingslanden bereid is onder andere hogere bronheffingspercentages af te spreken dan in relatie tot andere landen. Deze inzet richting ontwikkelingslanden is verder verruimd in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2020. Nederland hanteert hiermee geen onderhandelingsinzet die sterk nadelig uitpakt voor ontwikkelingslanden. Daarom ben ik van mening dat het niet nodig is om de onderhandelingsinzet ten aanzien van verlaagde bronheffingen op dividenden, interest en royalty's in relatie tot ontwikkelingslanden te herzien. Het onderhandelingsresultaat dient in zijn geheel te worden gezien.

Vraag 10

*Bent u zich ervan bewust dat de in het artikel omschreven ontwijkingsconstructie ook al beschreven is in het rapport *Op weg naar acceptabele doorstroom* (2021)? Hoe kan het dat deze constructie nog steeds bestaat, hoewel al jaren bekend is dat er sprake is van belastingontwijking op deze wijze?*

Antwoord 10

Het rapport van de Commissie doorstroomvennootschappen (*Op weg naar acceptabele doorstroom*)² constateerde op basis van gegevens uit 2019 dat er relatief veel doorstroom door Nederland plaatsvindt, en dat dit onwenselijk is. Het toenmalige kabinet onderschreef deze conclusie, en het huidige kabinet doet dat ook. Er zijn de afgelopen tijd veel goede maatregelen genomen in de aanpak van doorstroomvennootschappen. Een goed voorbeeld is de bronbelasting op renten en royalty's naar laagbelastende landen die vanaf 2021 in werking is, en die vanaf 2024 ook voor dividenden geldt. Uit de meest recente cijfers van DNB blijkt dat het gewenste effect van de bronbelasting in de cijfers terug te zien is. Daaruit blijkt namelijk dat de financiële stroom naar laagbelastende landen is gedaald van € 37 miljard in 2019 naar € 6,5 miljard in 2024. De gevolgen van het internationale en nationale beleid tegen internationale belastingontwijking komen ook tot uitdrukking in de cijfers over directe buitenlandse investeringen (dbi). Tussen 2017 en 2024 is de Nederlandse voorraad aan directe buitenlandse investeringen ten opzichte van het bbp aanzienlijk gedaald. De aanpak van belastingontwijking is daar de vermoedelijke oorzaak van. In de recente monitoringsbrief over belastingontwijking heb ik dit nader toegelicht.³ Hoewel duidelijk dalende, blijft de voorraad van de dbi in Nederland wel relatief hoog ten opzichte van andere landen. Dit hoeft echter niet met belastingontwijking te maken te hebben. Doordat Nederland relatief veel internationale bedrijven heeft aangetrokken, bestaat een deel van de dbi bijvoorbeeld uit investeringen vanuit het buitenland in een reëel hoofdkantoor in Nederland dat vervolgens investeert in buitenlandse dochterondernemingen. Tot slot zullen sommige structuren die oorspronkelijk een belastingbesparing ten doel hadden, blijven bestaan, ondanks dat deze door de aanpak van belastingontwijking niet langer leiden tot een belastingbesparing.

Zoals de Commissie doorstroomvennootschappen al benoemde, geniet een internationale aanpak van doorstroomvennootschappen de voorkeur boven een nationale aanpak. Het kabinet onderschrijft dat er grenzen zijn aan wat unilateraal mogelijk is om belastingontwijking verder aan te pakken. Eenzijdige

² Kamerstukken II 2021/22, 25087, nr. 286, blg-1007733.

³ Kamerstukken II 2021/22, 25087, nr. 357.

maatregelen kunnen ertoe leiden dat het probleem van internationale belastingontwijking zich alleen verplaatst. De Europese Commissie werkt aan het opstellen van een initiatief waarbij de uitwisseling van informatie over doorstroomvennootschappen, gebruik makend van de huidige Richtlijn administratieve samenwerking op belastinggebied⁴, op een efficiëntere wijze kan plaatsvinden. Naar verwachting zal dit nieuwe voorstel onderdeel zijn van de bredere herziening Richtlijn administratieve samenwerking die in eind van de eerste helft van 2026 wordt gepubliceerd. Na publicatie zal het kabinet een BNC-fiche over dit voorstel naar uw Kamer versturen.

Vraag 11

Hoe denkt u dat de antimisbruikbepaling in belastingverdragen belastingontwijking via Nederland tegen kan gaan?

Antwoord 11

In het belastingverdrag met Zambia is in het dividend-, interest- en royaltyartikel een zogenoemde “main purpose test” opgenomen. Op grond hiervan dient geen vermindering van bronbelasting te worden verleend als het voornaamste doel of een van de voornaamste doelen van het aangaan van een transactie het verkrijgen van een verdragsvoordeel is. Door middel van deze antimisbruikbepaling wordt oneigenlijk gebruik van het belastingverdrag met Zambia tegengegaan.

Nederland biedt al zijn verdragspartners – ook Zambia – aan om in de belastingverdragen met Nederland een vergelijkbare antimisbruikbepaling op te nemen, de zogenaamde Principal Purposes Test (PPT). Via deze antimisbruikbepaling kunnen landen verdragsvoordelen (zoals een beperking van bronheffingen) weigeren in geval van oneigenlijk gebruik. Deze antimisbruikbepaling is onderdeel van het internationale BEPS-project tegen “Base Erosion and Profit Shifting”. De PPT is daarom opgenomen in het Multilateraal Verdrag ter implementatie van aan belastingverdragen gerelateerde maatregelen ter voorkoming van grondslaguitholling en winstverschuiving, oftewel het “BEPS multilateraal instrument” (BEPS MLI) dat Nederland heeft geratificeerd. Via dit verdrag heeft Nederland aan verdragspartners voorgesteld om antimisbruikbepalingen door te laten werken in bestaande belastingverdragen. Dit BEPS MLI is in totaal door 107 landen ondertekend, maar nog niet door Zambia. Ik hoop dat Zambia - conform het voorstel van Nederland - de in het BEPS-project ontwikkelde antimisbruikbepalingen via het BEPS MLI zal laten doorwerken in het belastingverdrag tussen onze beide landen door ondertekening en ratificatie van het BEPS MLI.

Vraag 12

Bent u zich ervan bewust dat voor ontwikkelingslanden vaak moeilijk te controleren is of sprake is van belastingontwijking? Klopt het dat Nederland daarom op basis van artikel 3a van het Uitvoeringsbesluit internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen andere landen kan waarschuwen over mogelijke belastingontwijking?

Antwoord 12

Ja, daar ben ik me van bewust. Onder meer door een gebrek aan contra-informatie is het voor belastingdiensten vaak lastig om te controleren of er sprake is van belastingontwijking. Beperkte capaciteit kan hierbij ook een belemmering vormen. 151 landen, waaronder Nederland, hebben het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken ondertekend.⁵ Op basis van dit verdrag kunnen landen op automatische wijze, op verzoek en spontaan inlichtingen uitwisselen die van belang zijn voor de belastingheffing. Ook nemen landen in hun bilaterale belastingverdragen doorgaans een artikel op, op basis waarvan de verdragspartners inlichtingen kunnen uitwisselen. Dit artikel is ook opgenomen in het belastingverdrag tussen Nederland en Zambia. Nederland verstrekt onder andere op

⁴ Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG.

⁵ Status per 31 juli 2025: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters/status_of_convention.pdf

basis van het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken en bilaterale belastingverdragen spontaan informatie aan een ander verdragsland waarvan het vermoeden bestaat dat die informatie relevant is voor de belastingheffing van het andere land. Richting Zambia maakt Nederland ook gebruik van de mogelijkheid tot spontane informatieverstrekking.

In het Uitvoeringsbesluit internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen is onder meer bepaald dat zogeheten dienstverleningslichamen⁶ die niet voldoen aan de vereisten voor aanwezigheid (substance) in Nederland, Nederland uit eigen beweging informatie moet verstrekken.⁷ Nederland verstrekt die gegevens en inlichtingen vervolgens spontaan aan een ander land.

Vraag 13

Gebeurt het verstrekken van inlichtingen aan andere landen over mogelijke belastingontwijking en misbruik van belastingverdragen volgens u op dit moment voldoende? Zo ja, hoe kan het dan dat nog steeds gebruik wordt gemaakt van constructies zoals beschreven in het genoemde artikel?

Antwoord 13

Ik ben van mening dat het verstrekken van inlichtingen aan andere landen over mogelijke belastingontwijking en misbruik van belastingverdragen op dit moment voldoende gebeurt. Informatie-uitwisseling gebeurt zowel automatisch, spontaan als op verzoek met andere landen. Het is aan het verdragsland dat het verdrag toepast om de voordelen van het verdrag te ontfangen wanneer een antimisbruikbepaling in het verdrag van toepassing is. Een belastingdienst in het buitenland die twijfel heeft over de toepasselijkheid van het verdrag, kan in die gevallen dus ook vragen stellen aan Nederland. Indien de antimisbruikbepaling van toepassing is, kan een belastingplichtige geen gebruik maken van het desbetreffende voordeel in het belastingverdrag. Ik verwijs ook naar het antwoord op vraag 10.

Vraag 14

Bent u bereid om spontaan informatie te verstrekken over Nederlandse brievenbusmaatschappijen waar dividenden doorheen doorstromen aan landen waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten, zoals Zambia?

Antwoord 14

In het belastingverdrag met Zambia bestaat de mogelijkheid om informatie, onder andere, op spontane basis uit te wisselen en Nederland maakt daar ook gebruik van. Zie hierover ook het antwoord op vraag 12. De Europese Commissie werkt op dit moment aan een hernieuwd initiatief waarbij de uitwisseling van informatie over doorstroomvennootschappen, gebruik makend van de huidige Richtlijn administratieve samenwerking op belastinggebied⁸, op een efficiëntere wijze kan plaatsvinden. Naar verwachting zal dit nieuwe voorstel onderdeel zijn van de bredere herziening van de Richtlijn administratieve samenwerking. Dit voorstel wordt eind van de eerste helft van 2026 gepubliceerd. Door internationaal afspraken te maken over de afbakening wordt het oneigenlijk gebruik van doorstroomvennootschappen op een integrale en uniforme wijze aangepakt. Bovendien voorkomt dit eventuele EU-rechtelijke risico's van een unilaterale afbakening. Na publicatie zal het kabinet een BNC-fiche over dit voorstel naar de Kamer versturen. Zodra er een akkoord is over deze EU-richtlijn kan het volgende kabinet op basis daarvan overwegen of een unilaterale aanpassing in de informatie-uitwisseling met derde landen eveneens geboden is.

⁶ Dit zijn binnenlandse belastingplichtigen waarvan de werkzaamheden hoofdzakelijk bestaan uit het rechs dan wel in feite direct of indirect ontvangen en betalen van rente, royalty's, huur of leasetermijnen van of aan niet in Nederland gevestigde lichamen die behoren tot het concern waarvan zij deel uitmaken.

⁷ Artikel 3a, zevende lid, Uitvoeringsbesluit internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen.

⁸ Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG.