



# Position paper doorstroomvennootschappen

Op verzoek van Tweede Kamerleden heeft het ministerie van Financiën een commissie ingesteld om onderzoek te doen naar doorstroomvennootschappen. Deze commissie brengt naar aanleiding daarvan adviezen uit over beleidsopties.

Deze notitie bevat de inbreng van het Centraal Planbureau (CPB) voor de start van de commissie, met een focus op de rol van multinationale ondernemingen.

Doorstroom kan plaatsvinden via bedrijven met en zonder substantiële aanwezigheid in Nederland. Speciale aandacht is nodig voor getransformeerde inkomstenstromen, voor investeringsstromen en voor ongewenst gebruik van investeringsverdragen en de vrijstelling van vervreemdingswinsten.

## Inleiding

Dit *position paper* bevat de schriftelijke inbreng van het CPB voor de start van de Commissie Doorstroomvennootschappen. Deze onafhankelijke adviescommissie is ingesteld op verzoek van de Tweede Kamer en vormt deels een vervolg op het werk van de Commissie Belastingheffing van multinationals.<sup>1</sup> Alle leden van de Commissie Doorstroomvennootschappen zijn gevraagd om een *position paper* aan te leveren, zodat een overzicht kan worden gemaakt van aandachtspunten voor het werk van de commissie. De inbreng van het CPB gaat vooral over internationale inkomsten- en investeringsstromen van multinationale ondernemingen, bekeken vanuit een economisch perspectief.

## Doorstroomvennootschappen breed interpreteren

Het is voor de analyse van doorstroomvennootschappen belangrijk om het achterliggende doel helder te hebben. Kort gezegd is dat om ongewenste financiële stromen via Nederlandse rechtspersonen in kaart te brengen en tegen te gaan. Financiële stromen zijn ongewenst als deze verband houden met financiële criminaliteit, agressieve belastingplanning of onbedoeld gebruik van Nederlandse wetgeving en internationale verdragen. Het aanpakken van doorstroomvennootschappen is geen doel op zich, het is een middel om ongewenste praktijken tegen te gaan.

Het begrip doorstroomvennootschappen moet breed worden geïnterpreteerd.<sup>2</sup> Een focus op kunstmatige structuren, brievenbusbedrijven of multinationals zonder wezenlijke economische activiteiten in Nederland zou te nauw zijn. Het specifiek tegengaan van ongewenste financiële stromen via brievenbusbedrijven kan ertoe leiden dat deze bedrijven alleen van vorm veranderen en een eigen kantoor en directeurs krijgen of dat vergelijkbare stromen via andere Nederlandse rechtspersonen gaan lopen. Het achterliggende doel wordt dan niet bereikt.

Deze interpretatie heeft gevolgen voor de benodigde data. Eerdere onderzoeken naar doorstroom bij multinationale ondernemingen gebruikten gegevens van Bijzondere Financiële Instellingen (BFI's).<sup>3</sup> BFI's worden gekenmerkt door omvangrijke buitenlandse inkomens- of vermogenstransacties en beperkte activiteiten in Nederland. Als gevolg van veranderende fiscale regels brengen multinationale ondernemingen hun internationale transacties en de werkelijke locatie van activa, risico's en uitgeoefende functies nu naar verwachting meer met elkaar in lijn. Deels betekent dit dat ondernemingen kunstmatige structuren opheffen. Sommige ondernemingen verplaatsen echter hun immateriële activa of belangrijke functies, waardoor winsten nog steeds worden gerealiseerd waar deze laag worden belast terwijl de onderneming wel aan de nieuwe regels voldoet. Vanuit het perspectief van andere landen is het onderliggende probleem daarmee onvoldoende opgelost en blijft sprake van doorstroom. De onderneming verdwijnt echter uit de aparte BFI-data, omdat ze een 'gewone onderneming' is geworden.

---

<sup>1</sup> Adviescommissie Belastingheffing van multinationals, 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting: Analyses en aanbevelingen ([link](#)).

<sup>2</sup> Uit de aanleiding voor instelling van de commissie kan worden afgeleid dat doorstroomvennootschappen in ieder geval breder moeten worden opgevat dan de juridische betekenissen in Artikel 1, 19 en 28 van de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) en Artikel 8c van Wet op de vennootschapsbelasting (Wet Vpb). Verder worden voor doorstroom niet alleen vennootschappen gebruikt, maar bijvoorbeeld ook coöperaties.

<sup>3</sup> Lejour, A., J. Möhlmann, M. van 't Riet en T. Benschop, 2019, Dutch Shell Companies and International Tax Planning, CPB Discussion Paper ([link](#)); Lejour, A., J. Möhlmann en M. van 't Riet, 2019, Doorsluisland NL doorgelicht, CPB Policy Brief ([link](#)); Kerste, M., B. Baarsma, J. Weda en N. Rosenboom, 2013, Uit de schaduw van het bankwezen, SEO Economisch Onderzoek ([link](#)); Weyzig, F., 2013, Taxation and development: Effects of Dutch tax policy on taxation of multinationals in developing countries ([link](#)).

## Over sommige vormen van doorstroom is nog weinig bekend

Doorstroom van inkomsten moet breed worden opgevat, zodat een completer beeld ontstaat. Vaak wordt doorstroom geassocieerd met passieve inkomsten die worden omgeleid via een doorsluisland in plaats van rechtstreekse betalingen tussen groepsvennootschappen in twee verschillende landen. Denk bijvoorbeeld aan interne rentebetalingen uit Canada via Nederland naar de Verenigde Arabische Emiraten.

Het CPB heeft al een analyse gemaakt van dit soort stromen.<sup>4</sup> En interne rente- en royaltybetalingen naar laagbelastende jurisdicties worden sinds dit jaar tegengegaan met een conditionele bronheffing. Inkomsten kunnen echter ook doorstromen in een andere vorm en naar vooraf onbekende bestemmingen. Een voorbeeld zijn interne rentebetalingen uit Indonesië aan Nederland die worden omgezet in interne dividenduitkeringen binnen Nederland en daarna doorstromen als rentebetalingen aan externe obligatiehouders in andere landen.<sup>5</sup>

Verder is het mogelijk dat bedrijven passieve inkomsten inbedden in handel in goederen of diensten. Stel dat een Nederlands distributiebedrijf goederen doorverkoopt aan buitenlandse zusterbedrijven, royalty's afdraagt over deze omzet aan een groepsbedrijf dat intellectueel eigendom beheert en de kosten daarvan doorberekent in de prijs van de verkochte goederen. In feite stroomt dan een deel van de actieve inkomsten door in de vorm van royalty's. Over dit soort complexere vormen van doorstroom is nog relatief weinig bekend. Het is belangrijk om hier meer inzicht in te krijgen.

Ook verdient doorstroom van investeringen speciale aandacht. Verschillende onderzoeken hebben internationale stromen van dividend, rente en royalty's in kaart gebracht<sup>6</sup> en de Commissie Belastingheffing multinationals heeft aanbevelingen gedaan over de fiscale behandeling hiervan. Investeringsstromen gaan echter niet altijd gepaard met grote dividend- of rentestromen. Bovendien is er wel onderzoek gedaan naar de standen van internationale investeringsposities via Nederland op een bepaald moment,<sup>7</sup> maar nog nauwelijks naar investeringstransacties.

Grote overnames nemen daarbij een speciale plaats in. Bijvoorbeeld investeringen via Nederland in telecomactiviteiten in Afrikaanse landen die vervolgens worden overgenomen door andere multinationale ondernemingen. Bij dit soort overnames is vooral de indirecte overdracht van buitenlandse activa van belang, via de verkoop (desinvestering) en aankoop (investering) van de aandelen van een Nederlandse vennootschap. Een analyse van grote investeringstransacties via Nederland kan helpen om inzicht te krijgen in aspecten van doorstroom die onderbelicht blijven als alleen naar inkomstenstromen wordt gekeken.

Voor een goede analyse zijn completere gegevens nodig over bilaterale inkomens- en investeringsstromen. Gegevens over bilaterale handel in diensten, waaronder betaling van royalty's voor het gebruik van intellectueel eigendom, worden bijvoorbeeld alleen gepubliceerd voor een selectie van landenparen, in tegenstelling tot gegevens over bilaterale handel in goederen.<sup>8</sup> Ook gegevens over bilaterale investeringsstromen zijn voor veel landenparen niet beschikbaar, terwijl gegevens over bilaterale investeringsposities een bredere dekking hebben.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Lejour et al. (2019).

<sup>5</sup> Weyzig (2013), p136-9 en p174-6.

<sup>6</sup> Lejour et al. (2019); Kerste et al. (2013), p88-104.

<sup>7</sup> Weyzig (2013), p97-103.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld CBS Statline, Internationale handel; invoer en uitvoer van diensten naar land, kwartaal ([link](#)); CBS Statline, Internationale handel; in- en uitvoerwaarde, SITC (3 digits), landen ([link](#)); UN, Comtrade database ([link](#)).

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld DNB, Statistische tabel 12.8, Directe investeringen (transacties); geografisch uitgesplitst vanaf 2015 ([link](#)); DNB, Statistische tabel 12.17, Posities directe investeringen in het buitenland, naar land ([link](#)); IMF, Coordinated Direct Investment Survey ([link](#)).

## Verschillende motieven voor doorstroom beter in kaart brengen

De commissie moet kijken naar de invloed rol van investeringsverdragen bij investeringsstromen via Nederland. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat buitenlandse bedrijven onbedoeld gebruik maken van Nederlandse investeringsbeschermingsovereenkomsten voor investeringen in andere landen.<sup>10</sup> De potentiële gevolgen daarvan voor andere landen zijn zeer groot, omdat investeerders soms miljarden aan compensatie toegewezen krijgen voor een nadelige behandeling.<sup>11</sup> Vergeleken met misbruik van belastingverdragen is hier nog weinig aandacht voor, zowel in onderzoek als in beleid.<sup>12</sup> Zo heeft Nederland zich gecommitteerd aan anti-misbruikclausules in belastingverdragen en is er een multilateraal verdrag aangenomen om zulke clausules op te nemen in een groot deel van het wereldwijde netwerk van belastingverdragen. Voor bilaterale investeringsverdragen zijn dit soort initiatieven er nog niet. Overigens is voor EU-lidstaten aanpassing van bestaande investeringsverdragen aan voorwaarden verbonden, deze moeten dan zoveel mogelijk in lijn worden gebracht met Europees recht.<sup>13</sup>

De fiscale vrijstelling voor winst uit de verkoop van dochterbedrijven kan ook een reden zijn voor investeringsstromen via Nederland. Deze vrijstelling van zogenaamde vervreemdingswinsten is vooral van belang bij de indirecte overdracht van aandelen in buitenlandse deelnemingen in situaties waarin het bronland belasting zou heffen bij een directe overdracht. Dit speelt met name voor de sectoren olie en gas, mijnbouw, telecom en vastgoed. Het gaat daarbij om eenmalige heffingen met mogelijk een grote omvang. Voor Nederlandse belastingverdragen die worden aangepast via het multilateraal verdrag is de anti-misbruikclausule ook van toepassing op vermogenswinsten. Over het belang van dit motief bij investeringsstromen via Nederland is echter nog weinig bekend, daarover is meer onderzoek nodig.

Daarnaast kunnen andere motieven waarover minder bekend is een rol spelen. Zo loopt bijvoorbeeld een groot deel van de buitenlandse directe investeringen in Angola via Nederland, hoewel Nederland geen belastingverdrag en geen investeringsverdrag heeft met Angola.<sup>14</sup> Er komen meer doorstroomroutes voor die geen belastingvoordeel opleveren.<sup>15</sup> Verschillende beursgenoteerde ondernemingen die voornamelijk in het buitenland actief zijn, hebben bovendien een Nederlands moederbedrijf dat fiscaal in een ander land is gevestigd, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk of Zuid-Afrika. Bij dit soort structuren wordt misschien een Nederlandse rechtspersoon gebruikt vanwege regels voor ondernemingsbestuur. Daarbij moet worden beoordeeld in hoeverre sprake is van ongewenste praktijken.

## Doorstroom dient in perspectief geplaatst te worden

Voor verschillende vormen en motieven van doorstroom is een internationale vergelijking relevant. Dit geeft meer inzicht in de redenen waarom doorstroom plaatsvindt via Nederland. Als er veel mogelijkheden zijn voor

---

<sup>10</sup> Van Os, R., 2016, Dutch Investment Treaties: Socialising Losses, Privatising Gains, in: K. Singh en B. Ilge, Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices, pp. 171-187 ([link](#)); Weyzig, F., 2013, Tax treaty shopping: Structural determinants of Foreign Direct Investment routed through the Netherlands, International Tax and Public Finance, 20(6), 910-937 ([link](#)).

<sup>11</sup> In 2019 kregen investeerders in ontginning van Pakistaanse koper- en goudreserves bijvoorbeeld compensatie van USD 5,9 mld toegekend onder het verdrag tussen Australië en Pakistan voor een geweigerde mijnbouwvergunning; zie IISD Investment Treaty News ([link](#)).

<sup>12</sup> Studies die hier wel naar kijken, zijn bijvoorbeeld Lee, J., 2015, Resolving Concerns of Treaty Shopping in International Investment Arbitration, Journal of International Dispute Settlement, 6(2), 355-379 ([link](#)); Gray, J., 2020, Treaty Shopping and Unintended Consequences: BRICS in the International System, in: Kim, S.J., The Political Economy of the BRICS Countries, pp. 259-285 ([link](#)).

<sup>13</sup> De overgangsregelingen voor bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten met derde landen zijn vastgelegd in Verordening (EU) nr. 1219/2012 ([link](#)). In nieuwe verdragen tussen de EU en derde landen, zoals CETA en de investeringsbeschermingsovereenkomst tussen de EU en Singapore, wordt standaard opgenomen dat investeringsbescherming alleen geldt voor bedrijven met substantiële bedrijfsactiviteiten.

<sup>14</sup> Weyzig (2013), p170-4.

<sup>15</sup> Lejour et al (2019).

verplaatsing naar buitenlandse doorstroomvennootschappen, is een internationale aanpak van ongewenste vormen van doorstroom het meest effectief. Daarnaast kan de omvang van doorstroom via Nederland worden vergeleken met doorstroom via andere landen en jurisdicties. Als Nederlandse rechtspersonen in internationaal perspectief relatief veel worden gebruikt voor bepaalde vormen van doorstroom, is het ook zinvol dat Nederland waar mogelijk unilateraal stappen zet.

Vanuit nationaal perspectief is meer inzicht gewenst in de toegevoegde waarde van activiteiten die samenhangen met doorstroom. Deze toegevoegde waarde is niet eenvoudig te bepalen, zo kan de toerekening van inkomsten uit buitenlandse deelnemingen een vertekening geven. Bovendien is het soms lastig te beoordelen welke activiteiten samenhangen met doorstroom, vooral als doorstroomactiviteiten en andere activiteiten worden gecombineerd in één vennootschap. Het belang van bepaalde wetgeving of verdragen voor bijvoorbeeld de vestiging van hoofdkantoren moet daarom zorgvuldig worden geanalyseerd, waarbij de invloed van doorstroomactiviteiten op de Nederlandse economie goed wordt onderscheiden.