

Dividendbelasting – Afschaffen inkoopfaciliteit dividendbelasting

Contactpersonen:

5.1.2e

 (DGFZ/DB/Winst) ism

5.1.2e

(DGBD/FJZ),

5.1.2e

 (DGBD/UHB)

Beschrijving van de maatregel

- Bij beursfondsen kan onder voorwaarden en tot in zekere mate de heffing van dividendbelasting achterwege blijven indien zij eigen aandelen inkopen (de inkoopfaciliteit).
- Voorgesteld wordt om deze inkoopfaciliteit af te schaffen.

Achtergrond/Rationale

- Bij de inkoop van eigen aandelen door een vennootschap is de hoofdregel dat het deel van de inkoopprijs dat het gestorte kapitaal overstijgt belast is met dividendbelasting. Net zoals bij een dividenduitkering verschuift voor dit deel (een gedeelte van) de winstreserves van vennootschap naar de aandeelhouder(s).
- Voor beursfondsen kan de inkoop van eigen aandelen een belangrijk strategisch instrument zijn, onder meer als bescherming tegen vijandige overnames. De inkoop van eigen aandelen kan ook een onderdeel vormen van het dividendbeleid van beursfondsen.
- Specifiek voor beursfondsen (ten opzichte van de inkoop bij niet-beursfondsen) kan de dividendbelasting een extra (financieel) knelpunt vormen om eigen aandelen in te kopen. De aandeelhouders van wie wordt ingekocht zijn voor beursfondsen - in de meeste gevallen - namelijk niet identificeerbaar. De aandeelhouders zelf weten eveneens vaak niet dat hun aandelen door het beursfonds zelf worden gekocht. Hierdoor is het beursfonds niet in staat om de dividendbelasting aan de aandeelhouders door te rekenen, waardoor het beursfonds de dividendbelasting (gebruteerd) voor eigen rekening zal moeten nemen. Dit betekent dat het beursfonds bovenop de inkoopprijs van de aandelen (bijvoorbeeld € 100) ook de dividendbelasting zal moeten betalen. Hierdoor kost een inkoop van eigen aandelen het beursfonds afgerond € 118 (in plaats van € 100).
- Voor de dividendbelasting kan de inkoop van eigen aandelen sinds 2001 onder voorwaarden tot een zeker maximum onbelast plaatsvinden op grond van de inkoopfaciliteit in de dividendbelasting.
- Om te voorkomen dat uitdeling van contant dividend structureel voor een deel wordt vervangen door een onbelaste inkoop van eigen aandelen is een aantal voorwaarden gesteld voor toepassing van de inkoopfaciliteit en geldt tevens een maximum. Het uitgangspunt hierbij is dat de belastingvrije inkoop van eigen aandelen niet ten koste mag gaan van de uitdeling van regulier dividend. De belangrijkste voorwaarde is dat er in het jaar van inkoop ook een contant dividend (minimaal zoveel als de inkoop) wordt uitgekeerd waarover wel dividendbelasting wordt geheven.
- Voorgesteld wordt om deze inkoopfaciliteit af te schaffen.
- Als alternatief voor afschaffing, is ook verdere aanscherping van de eisen die gelden om gebruik te maken van de inkoopfaciliteit (als alternatief voor het verwijderen van de inkoopfaciliteit) mogelijk waardoor in minder gevallen en/of tot een minder hoog bedrag ingekocht kan worden onder de faciliteit.

Economische Effecten

De dividendbelastingproblematiek bij de inkoop van aandelen speelt niet in landen zonder dividendbelasting (zoals het Verenigd Koninkrijk) of landen waarbij de inkoop van aandelen niet wordt belast (zoals de Verenigde Staten). Beursfondsen hebben in deze landen op dit punt een aanzienlijk voordeel. Bij aanscherping van de eisen of afschaffing van de inkoopfaciliteit bestaat het risico dat beursfondsen hun (hoofd)zetel verplaatsen.

Budgettair

In de doorrekening van het CPB is opgenomen dat de afschaffing van de inkoopfaciliteit een budgettaire opbrengst oplevert van € 500 miljoen. Deze maatregel is voorgesteld door de ChristenUnie, GroenLinks, D66, PvdA en de SP.

Uitvoeringsaspecten

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Actie nodig van burgers/bedrijven; naar verwachting slecht inpasbaar en uitlegbaar. Naar verwachting kan de maatregel op weinig begrip van beursfondsen rekenen, nu met de afschaffing hiervan een voor beursfondsen belangrijk strategisch instrument aanzienlijk duurder zal zijn dan voorheen.
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Handhaving mogelijk aan de hand van te ontsluiten/in te winnen gegevens. De maatregel schaft een uitzondering af op de hoofdregel (belastingheffing over de inkoopprijs voor zover dit hetgeen op de aandelen is gestort te boven gaat), waardoor de complexiteit van de maatregel afneemt. Als gevolg hiervan worden de dividendopgaven (geen inhouding bronbelasting) vervangen door reguliere aangiften dividendbelastingen.
<i>Type aanpassing systemen</i>	enkelvoudige structuur Het formulier "Aangifte Dividendbelasting" dient te worden aangepast, in die zin dat onderdeel 3c van dit formulier niet meer de vrijgestelde inkoop van aandelen mag bevatten.
<i>Geraakt DG</i>	Belastingdienst
<i>Geraakte ketens</i>	Keten Vennootschapsbelasting en dividendbelasting.
<i>Beslag portfolio</i>	tot 250 IV-dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	tot € 0,5 mln categorie B
<i>Overige opmerkingen</i>	Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).

Doenvermogen en gedragsinzichten (indien relevant)

Niet relevant.

Overig

Geen relevante overige aspecten.

Notitie

Appreciatie advies RvS inzake initiatiefwetsvoorstel conditionele eindafrekening dividendbelasting

1. Inleiding

Op verzoek van Bart Snels beoordeel ik in deze notitie het door de RvS op 2 september 2020 uitgebrachte advies over het initiatiefwetsvoorstel conditionele eindafrekening dividendbelasting. Mijn advies is om het wetsvoorstel, mede ter adressering van het advies van de RvS, als volgt aan te passen:

- Verduidelijk in de MvT dat de aandeelhouders vlak vóórafgaand aan de grensoverschrijdende reorganisatie van de vennootschap (aandeelhouders “ex tunc”) conform artikel 1 van de Wet DB 1965 de belastingplichtigen zijn voor de exit-heffing/“geconserveerde winstuitdeling”.
- Merk in de MvT op dat de exit-heffing aldus plaatsvindt vlak vóórafgaand aan de grensoverschrijdende reorganisatie. Regel daarbij dat de vennootschap, voor rekening en risico van de aandeelhouders (zie hierna), de exit-heffing moet aangeven (aangiftebelasting). Door deze aangifte wordt de belastingschuld – i.c. de verschuldigde belasting over de geconserveerde winstuitdeling - van de aandeelhouders “ex tunc” geformaliseerd.¹
- Maak van het uitstel van betaling de hoofdregel (automatisch uitstel), zodat de belastingschuld in principe pas wordt ingevorderd bij uitdeling van dividend.
- Overweeg of het wenselijk is om te voorzien in de mogelijkheid op grond waarvan de vennootschap (namens de aanhouders) op verzoek in één keer de belastingschuld kan betalen dan wel – bijvoorbeeld – in vijf jaarlijkse termijnen (zie par. 3 voor het afwegingskader).
- Maak in de invorderingssfeer de vennootschap aansprakelijk voor het betalen van de belastingschuld en voorzie tegelijkertijd in een verhaalsrecht op de aandeelhouder “ex nunc” die het dividend daadwerkelijk ontvangt.² De vennootschap krijgt hierdoor een (verhaals)titel om het dividend netto uit te delen aan de aandeelhouders, dat wil zeggen onder verrekening van het verhaalsrecht. Hiermee wordt tevens het praktische probleem dat Unilever zegt te hebben met de exit-heffing weggenomen.³ Het gevolg van het verhaalsrecht is dat de belastingschuld als het ware gaat “kleven” aan het aandeel. Bij overdracht van het aandeel door de aandeelhouder “ex tunc” gaat de belastingschuld over op de aandeelhouder “ex nunc”.
- Door de vennootschap aansprakelijk te maken voor het betalen van de belastingschuld in combinatie met een verhaalsrecht op de aandeelhouders “ex nunc”, gaat de vennootschap functioneren als “onbezoldigd ontvanger” van de belastingschuld.⁴
- Koppel het recht op verrekening van de exit-heffing met de Nederlandse inkomsten- en vennootschapsbelasting aan de gebruikmaking van het verhaalsrecht door de vennootschap: Alléén voor zover de vennootschap de bij haar ingevorderde belastingschuld verhaalt op een aandeelhouder, heeft die aandeelhouder dan recht op verrekening.⁵ Conform het ingediende wetsvoorstel, blijft de status van de aandeelhouder ten tijde van het “verhaal” – “ex nunc” dus - bepalend voor het al dan niet kunnen verrekenen.⁶
- Zet in de MvT aan de hand van de aan de Wet DB 1965 ten grondslag liggende “basisconceptie”, in combinatie met een territoriale component, uiteen dat Nederland wel degelijk een gerechtvaardigde

¹ Het voorzien in rechtsbescherming van aandeelhouders is hierbij een (formeelrechtelijk) aandachtspunt.

² Met andere woorden: De vennootschap wordt weliswaar aansprakelijk voor de betaling van belastingschuld, maar heeft niet de draagplicht (die ligt bij de aandeelhouders die het dividend daadwerkelijk ontvangen).

³ Unilever heeft het gebrek aan een verhaalstitel op de aandeelhouders geheld, waardoor dividenden op bruto-basis moeten worden uitgekeerd en de exit-heffing aldus zou transformeren tot een last van de vennootschap.

⁴ Bij de heffing van dividendbelasting over reguliere dividenden functioneert de vennootschap als “onbezoldigd belastingheffer.”

⁵ Het recht op verrekening is geregeld in art. 9.2 Wet IB 2001 en art. 25 Wet Vpb 1969.

⁶ Als de aandeelhouder de status ten tijde van de invordering/het verhaal in aanmerking komt voor de inhoudingsvrijstelling van artikel 4 Wet DB 1965, wordt daarmee géén rekening gehouden: De exitheffing is immers al geweest en hierna is alleen nog van belang om de belastingschuld op het juiste moment te innen. Met de inhoudingsvrijstelling wordt wél rekening gehouden bij het vaststellen van de omvang van de exit-heffing. Stel dat een vennootschap een 6%-aandeelhouder heeft en overigens portfolio-aandeelhouders. De exit-heffing bedraagt dan 94% van de zuivere winst.

dividendbelastingclaim heeft op de winstreserves van de vennootschap, (juist) óók bij vertrek. De “basisconceptie” is vergelijkbaar met het door de RvS genoemde “totaalwinstbeginsel” in de inkomsten- en vennootschapsbelasting en houdt in dat “voor de totaliteit van de aandeelhouders uiteindelijk als inkomen wordt beschouwd het totaal van de door een naamloze vennootschap vanaf de oprichting tot en met de liquidatie behaalde winst”.⁷

- Wijs erin de MvT op dat de territoriale component van de “basisconceptie” inhoudt dat (i) bij “binnenkomst” in Nederland een step-up wordt gegeven voor winstreserves die de vennootschap heeft opgebouwd voorafgaand aan de binnenkomst en (ii) bij “vertrek” uit Nederland wordt afgerekend over de in de Nederlandse periode aangegroeide winstreserves. De huidige Wet DB 1965 voorziet reeds in een step-up bij aandelenfusies, juridische fusies en juridische splitsingen. Het wetsvoorstel stelt voor om ook een step-up te geven bij zetelverplaatsingen náár Nederland. De RvS heeft deze voorgestelde wijziging overigens niet van advies voorzien.

Ik verwacht dat de bezwaren die de RvS zegt te hebben, met bovenstaande aanpassingen ondervangen worden. Hieronder ga ik in op enkele afzonderlijke onderdelen van het advies van de RvS. Ik sluit af met enkele conclusies.

2. Bespreking van enkele onderdelen van het advies van de RvS

2.1 De uitgangspunten van de RvS (par. 2 van het advies)

Het advies van de RvS is mijns inziens gestoeld op de volgende twee onjuiste uitgangspunten:

- De vennootschap zou volgens het wetsvoorstel zélf de belastingplichtige zijn voor de exit-heffing (in plaats van de aandeelhouder); en
- Nederland zou géén gerechtvaardigde dividendbelastingclaim hebben op de winstreserves van de vennootschap.

Zoals in par. 1 uiteengezet, adviseer ik om in de MvT te verduidelijken dat de geconserveerde winstuitdeling wordt geheven van de aandeelhouders, waarmee de aandeelhouders aldus ondubbelzinnig als belastingplichtigen kwalificeren voor de exit-heffing. Een wijziging van voorgestelde wettekst is niet nodig. Het feit dat het wetsvoorstel, zoals aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer, géén regeling bevat die de draagplicht voor de belastingschuld uitdrukkelijk bij de aandeelhouders legt, heeft de RvS vermoedelijk doen veronderstellen dat de vennootschap zélf de belastingschuld zou moeten dragen (en als gevolg daarvan tevens de belastingplichtige zou zijn). Hierboven heb ik de contouren geschetst voor een invorderingsraamwerk waarbij de vennootschap weliswaar aansprakelijk is voor de betaling van de belastingschuld, maar daarvoor niet draagplichtig is vanwege een verhaalsrecht op de aandeelhouders. In dit systeem is de vennootschap slechts “onbezoldigd ontvanger”.

Volgens de RvS zou géén gerechtvaardigde dividendbelastingclaim bestaan op “toekomstige winstuitkeringen” (lees: winstreserves bij vertrek) omdat het totaalwinstbeginsel, zoals dat geldt in de inkomsten- en vennootschapsbelasting, géén rol zou spelen in de Wet DB 1965. Zoals in par. 1 uiteengezet, adviseer ik om in de MvT aan de hand van de aan de Wet DB 1965 ten grondslag liggende “basisconceptie”, in combinatie met een territoriale component, uiteen te zetten dat Nederland wel degelijk een gerechtvaardigde dividendbelastingclaim heeft op de winstreserves van de vennootschap, (juist) óók bij vertrek. De basisconceptie is vergelijkbaar met het totaalwinstbeginsel en houdt in dat voor de totaliteit van de aandeelhouders uiteindelijk als inkomen wordt beschouwd het totaal van de behaalde winst gedurende de gehele levensduur van de onderneming.

Par. 2 van het advies van de RvS bevat nog een tweetal opmerkingen die aandacht behoeven:

⁷ Kamerstukken II, 198-1959, 5380, nr. 3, blz. 18 en Kamerstukken II 1962-1963, 5380, nr. 19, blz. 42. De basisconceptie is ook erkend in de jurisprudentie; zie o.a. HR 18 oktober 1995, ECLI:NL:HR:1995:AA3109, r.o. 3.4.

- De RvS lijkt te miskennen het een internationaal aanvaard principe is dat het land van de topholding een bronheffing mag heffen op dividenden, ook als die dividenden worden geput uit winsten die buiten Nederland zijn gerealiseerd. Het lijkt erop dat de RvS de heffing van dividendbelasting het liefst beperkt zou zien tot dividenden die worden geput uit de in Nederland gemaakte winst van een concern. Ik adviseer om het nader rapport op te merken dat een dergelijke door de RvS gewenste beperking van de territoriale reikwijdte van de dividendbelasting niet in overeenstemming is met de huidige opzet (en rechtsgrondslag) van de dividendbelasting.
- Voorts lijkt de RvS ervan uit te gaan dat de voorgestelde exit-heffing ook van toepassing zou zijn op een (Nederlandse) tussenholding. Het is mij onduidelijk waarop de RvS deze veronderstelling baseert. Ik adviseer om in de MvT op te merken dat de exit-heffing in principe niet van toepassing op het vertrek van (Nederlandse) tussenholdings omdat bij de vaststelling van de omvang van de exit-heffing rekening wordt gehouden met de inhoudingsvrijstelling van artikel 4 Wet DB 1965 (zie het voorgestelde 7, zesde lid, Wet DB 1965). Zo kan worden aangegeven dat in het geval waarin een 100%-(buitenlandse) aandeelhouder/vennootschap van de Nederlandse tussenholding recht heeft op de inhoudingsvrijstelling, de exit-heffing nihil zal bedragen.

2.2 *Verhouding tot belastingverdragen (par. 3 van het advies)*

Volgens de RvS roept het wetsvoorstel de vraag op of de voorgestelde exit-heffing de nuttige werking van de door Nederland gesloten belastingverdragen, in strijd met de goede verdragstrouw, doorkruist. Hiertoe voert de RvS twee redenen aan:

- De vennootschap zou de belastingplichtige zou zijn voor de exit-heffing; en
- De exit-heffing wordt geheven over niet-uitgedeelde winstreserves.

In par. 1 van deze notitie heb ik geadviseerd om in de MvT te verduidelijken dat de geconserveerde winstuitdeling wordt geheven van de aandeelhouders, waarmee de aandeelhouders aldus ondubbelzinnig als belastingplichtigen voor de exit-heffing worden aangemerkt. Vanwege de tweede door de RvS genoemde reden adviseer ik om in het nader rapport op te merken dat er geen 100% garantie kan worden gegeven dat de exit-heffing in overeenstemming is met belastingverdragen die Nederland heeft gesloten vóór 10 juli 2020, maar dat de initiatiefnemer de winstkansen van eventuele procedures op dit punt met vertrouwen tegemoet ziet. In het (recente) verleden is een nieuwe exit-heffing op pensioenen ingevoerd waarbij de winstkansen dat die exit-heffing onder belastingverdragen stand zou houden, door de wetgever zelf werden ingeschat op “ruim voldoende.”⁸ Ik adviseer om in het nader rapport dezelfde toets aan te leggen.

De RvS vraagt zich af hoe de daadwerkelijke dividenduitkeringen ter zake waarvan het uitstel van betaling wordt beëindigd, onder belastingverdragen moeten worden gekwalificeerd. Ik adviseer om te antwoorden dat de invordering van de belastingschuld en het verhaal op de aandeelhouders (zie par. 1 van deze notitie), niet als een heffing over het dividend moeten worden aangemerkt. Er wordt in het voorgestelde systeem namelijk maar één keer geheven, en dat is vlak vóór afgaand aan de grensoverschrijdende reorganisatie.

De RvS wijst, ten slotte, op het risico dat economische dubbele heffing optreedt. De RvS doelt hierbij mijns inziens op de situatie waarin het woonland van de aandeelhouder het dividend in de heffing van lokale inkomstenbelasting betreft, zonder daarbij een verrekening te geven voor de door Nederland ingevorderde dividendbelastingsschuld. Ik adviseer om de MvT aan te vullen met de opmerking dat het praktisch gezien juist voor de hand ligt dat het woonland van de aandeelhouder voorziet in een verrekening omdat het moment de aandeelhouder de dividendbelasting betaalt (door middel van verhaal door de vennootschap) in de regel zal samenvallen met het moment waarop het woonland het dividend bij de aandeelhouder belast. Overigens is er strikt genomen sprake van een timing-mismatch omdat Nederland vlak voorafgaand aan het vertrek van de vennootschap heft over het (geconserveerde) dividend, terwijl het woonland van de aandeelhouder vermoedelijk pas zal heffen bij daadwerkelijke uitdeling. In dit verband kan in de MvT worden

⁸ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 990, nr. 9, blz. 2.

gewezen op het OESO-rapport 'Cross-border income tax issues arising from employee stock option plans', dat een aanwijzing bevat dat de woonstaat bij timing-verschillen het jaar zou moeten aanpassen waarin de verrekening wordt gegeven.⁹

2.3 Verenigbaarheid met het Unierecht (par. 4 van het advies)

Wat betreft de verenigbaarheid met de EU-verkeersvrijheden vindt de RvS, zonder nadere motivering door de initiatiefnemer, dat:

- De exit-heffing niet zou kunnen worden gerechtvaardigd door de handhaving van de evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen staten; en
- Zo dat wel het geval zou zijn, de exit-heffing daartoe ongeschikt/disproportioneel zou zijn.

De RvS herhaalt, ter onderbouwing van zijn stelling dat de exit-heffing niet zou kunnen worden gerechtvaardigd, dat volgens hem Nederland geen gerechtvaardigde dividendbelastingclaim zou hebben op de winstreserves van de vennootschap. Zoals in par. 1 uiteengezet, adviseer ik om in de MvT aan de hand van de aan de Wet DB 1965 ten grondslag liggende "basisconceptie", in combinatie met een territoriale component, uiteen te zetten dat Nederland wel degelijk een gerechtvaardigde dividendbelastingclaim heeft op de winstreserves van de vennootschap, (juist) óók bij vertrek. Ik adviseer voorts om in de MvT op te merken dat het Hof van Justitie van de EU de handhaving van de heffingsrechten lijkt te hebben erkend als een rechtvaardigingsgrond ongeacht het aan de orde zijnde belastingmiddel.

Voorts adviseer ik om in de MvT op te merken dat het voorstel om de exit-heffing niet van toepassing te laten zijn op het vertrek van een vennootschap die geen deel uitmaakt van een concern met een geconsolideerde jaaromzet van € 750 miljoen of meer, de exit-heffing niet ongeschikt maakt om de dividendbelastingclaim te handhaven in gevallen waarin een vennootschap vertrekt die wel deel uitmaakt van een concern met een geconsolideerde jaaromzet van € 750 miljoen of meer.

Het verdient, ten slotte, mijns inziens aanbeveling om de in de MvT te verduidelijken dat bij de gespreide invordering van de belastingschuld in de tijd wordt uitgegaan van een fifo-systeem (zie het voorgestelde art. 25, derde tot en met zesde lid, Invorderingswet 1990). Dat wil zeggen: de ná het vertrek uitgekeerde dividenden worden geacht betrekking te hebben op de vlak voorafgaand aan het vertrek aanwezige winstreserves. In de MvT kan worden opgemerkt dat, anders dan de RvS meent, de exit-heffing door deze fifo-benadering niet disproportioneel uitpakt.

Wat betreft de verenigbaarheid van de exit-heffing met de EU-fusierichtlijn stuiten de bezwaren van de RvS onder andere af op het onjuiste uitgangspunt dat de voorgestelde exit-heffing zou worden geheven van de vennootschap zelf in plaats van de aandeelhouders (zie par. 2 van deze notitie). Mijn advies luidt om in de MvT op te merken dat de dividendbelasting, en daarmee ook de exit-heffing, niet onder de reikwijdte van de EU-fusierichtlijn lijkt te vallen. Daaraan kan worden toegevoegd dat als dit toch het geval zou zijn, de voorgestelde gespreide invordering van de belastingschuld in de tijd al naar gelang er in de toekomst dividenden worden uitgedeeld, in overeenstemming is met de uitleg die het Hof van Justitie van de EU heeft gegeven over de "claim saver" van artikel 8, lid 6, van de EU-fusierichtlijn.¹⁰

3. De problematiek van de betaling in één keer

Zoals opgemerkt in par. 1, adviseer ik om te overwegen of het wenselijk is om de mogelijkheid in te voeren op grond waarvan de vennootschap (namens de aanhouders) op verzoek in één keer de belastingschuld kan betalen dan wel – bijvoorbeeld – in vijf jaarlijkse termijnen.

⁹ 'Cross-border income tax issues arising from employee stock option plans', OESO, Parijs, 2004.

¹⁰ Zie ook G.F. Boulogne, Hey, That's No Way To Say Goodbye – over de Speedwet en de EU-Fusierichtlijn, NLF-W 2020/34.

De volgende punten moeten daarbij in beschouwing worden betrokken:

- Als wordt voorzien in een teruggaaf- of verrekeningsmogelijkheid van de in één keer (of in vijf jaarlijks termijnen) betaalde dividendbelasting aan Nederlandse portfolio-aandeelhouders (o.a. box 3), gaat de opbrengst van de exit-heffing in buitenlandse verhoudingen de facto voor een (groot) deel verloren.
- Op grond van gelijke behandeling zal dan namelijk ook aan buitenlandse portfolio-aandeelhouders de in één keer (of in vijf jaarlijks termijnen) betaalde dividendbelasting (nagenoeg) geheel moeten worden teruggegeven.
- Het gevolg is dat veel geld wordt rondgepompt, met veel administratieve lasten voor de Belastingdienst, de vennootschap en de aandeelhouders, zonder dat de schatkist er per saldo veel beter van wordt.

Vanwege bovengenoemde punten adviseer ik om te kiezen uit de volgende twee opties:

- In het wetsvoorstel wordt niet de mogelijkheid geboden om op verzoek in één keer de belastingschuld te betalen (dan wel in vijf jaarlijkse termijnen). De betaling wordt dan altijd automatisch uitgesteld tot het moment dat er daadwerkelijk dividend wordt uitgedeeld; of
- In het wetsvoorstel wordt wél de mogelijkheid geboden om op verzoek in één keer de belastingschuld te betalen (dan wel in vijf jaarlijkse termijnen), waarbij echter de verrekening van de (op de aandeelhouder verhaalde) dividendbelasting met de Nederlandse inkomsten- en vennootschapsbelasting wordt uitgesloten.

4. Conclusies

De eerste conclusie luidt dat de beleidsmatige en juridische bezwaren van de RvS tegen het wetsvoorstel zijn gebaseerd op twee onjuiste uitgangspunten, namelijk:

- De vennootschap zou volgens het wetsvoorstel zelf de belastingplichtige zijn voor de exit-heffing (in plaats van de aandeelhouder); en
- Nederland zou géén gerechtvaardigde dividendbelastingclaim hebben op de winstreserves van de vennootschap.

De tweede conclusie luidt dat de bezwaren van de RvS tegen het wetsvoorstel kunnen worden ondervangen door:

- In de MvT te verduidelijken dat de aandeelhouders de belastingplichtigen zijn voor exit-heffing;
- In het wetsvoorstel een regeling op te nemen in de invorderingssfeer op grond waarvan de vennootschap aansprakelijk is voor het betalen van de dividendbelastingsschuld en, vervolgens, een verhaalsrecht heeft op de aandeelhouders; en
- In de MvT aan de hand van de aan de Wet DB 1965 ten grondslag liggende “basisconceptie”, in combinatie met een territoriale component, uiteen te zetten dat Nederland wel degelijk een gerechtvaardigde dividendbelastingclaim heeft op de winstreserves van de vennootschap, (juist) óók bij vertrek.

Amsterdam, 8 september 2020

Prof. dr. J.L. van de Streek

No.W06.20.0247/III

's-Gravenhage, 2 september 2020

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 juli 2020 heeft de Tweede kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Snels tot wijziging van de Wet op de dividendbelasting 1965 en enige andere belastingwetten in verband met de invoering van een conditionele eindafrekening (Spoedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de invoering van een zogenoemde conditionele eindafrekening (exit-heffing) in de Wet op de dividendbelasting 1965 (Wet DB 1965). Die houdt in dat heffing van dividendbelasting zeker wordt gesteld als (latente) winstreserves als gevolg van een grensoverschrijdende reorganisatie overgaan naar een andere (kwalificerende) staat. Het voorstel betekent een ingrijpende stelselwijziging van de Wet DB 1965. Bij de dividendbelasting worden namelijk winstuitkeringen op het moment van uitkering bij de aandeelhouders belast. In het voorstel wordt echter de – niet-uitgekeerde – winst bij de vennootschap belast.

De Afdeling advisering van de Raad van State is zich bewust van het maatschappelijke en politieke debat over de belastingheffing van multinationals. Het staat de wetgever natuurlijk vrij de wetgeving terzake te wijzigen, maar ook dan moet wetgeving wel voldoen aan beginselen zoals zorgvuldigheid en rechtszekerheid, en mag deze niet in strijd zijn met hogere regels als verdragen of het Unierecht. De Afdeling komt tot de conclusie dat de ingrijpende stelselwijziging van de dividendbelasting die de initiatiefnemers voorstelt hieraan niet voldoet. De kans dat het voorstel juridisch niet houdbaar zal blijken te zijn is zodanig aanzienlijk dat zij invoering van deze exit-heffing niet verantwoord acht.

In het voorstel is bepaald dat de exit-heffing met terugwerkende kracht vanaf 10 juli 2020 van toepassing is. Dit betekent dat grensoverschrijdende reorganisaties die op dat moment al in beweging zijn gezet, door het voorstel worden geraakt. Ook als die zetelverplaatsing niet is ingegeven door de wens om belasting te ontgaan, maar uit zakelijke overwegingen plaatsvindt. De Afdeling acht het niet gerechtvaardigd dat zulke reorganisaties met een zakelijk karakter, waarbij dus geen sprake is van het ontgaan van dividendbelasting, ook door de terugwerkende kracht van de regeling worden getroffen.

In verband hiermee kan over het initiatiefwetsvoorstel niet positief worden geadviseerd.

1. Korte inhoud van het voorstel

In de huidige Wet DB 1965 ontbreekt een eindafrekeningsverplichting als de inhoudingsplicht voor de dividendbelasting van een vennootschap eindigt als gevolg van grensoverschrijdende zetelverplaatsing, grensoverschrijdende fusie, grensoverschrijdende splitsing of grensoverschrijdende aandelenfusie (hierna: grensoverschrijdende reorganisatie).

Kort samengevat houdt het voorstel het volgende in. Er wordt een zogenoemde conditionele eindafrekening in de Wet DB 1965 ingevoerd. Die houdt in dat heffing van dividendbelasting zeker wordt gesteld als (latente) winstreserves als gevolg van een grensoverschrijdende reorganisatie overgaan naar twee typen jurisdicties, aangeduid als “kwalificerende staten”¹¹, te weten:

- a. jurisdicties die geen met de Nederlandse dividendbelasting vergelijkbare bronheffing op de opbrengst van aandelen kennen;
- b. jurisdicties die wel een dergelijke heffing kennen, maar voor die heffing de (latente) winstreserves bij binnenkomst aanmerken als gestort kapitaal (“step-uplanden”).

¹¹ Zie voorgesteld artikel II, onderdeel C, artikel 3c, vierde lid, Wet DB 1965.

De als gevolg van de conditionele eindafrekening verschuldigde dividendbelasting hoeft niet onmiddellijk te worden afgedragen. Op basis van een nieuw artikel 25c Invorderingswet 1990 kan, op verzoek, uitstel van betaling worden verkregen.¹² In dat artikel wordt ook geregeld onder welke omstandigheden de over de geconserveerde winstuitdeling verschuldigde dividendbelasting alsnog dient te worden afgedragen.

De conditionele eindafrekening heeft een tweeledig doel, namelijk (1) het behouden van de opgebouwde dividendbelastingclaim en (2) het tegengaan van reorganisaties waarbij de dividendbelastingclaim wordt ontgaan.

De conditionele eindafrekening geldt alleen voor ondernemingen die deel uitmaken van een groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek of in een soortgelijke buitenlandse regeling, welke groep een geconsolideerde netto-omzet heeft van minimaal € 750 miljoen.

Indien het voorstel kracht van wet krijgt, werkt het terug tot 10 juli 2020, 12.00 uur.

2. Uitgangspunt van de initiatiefnemer en huidige systematiek dividendbelasting

De initiatiefnemer beoogt een eindafrekeningsverplichting in de Wet DB 1965 op te nemen.¹³ Nederland heeft naar zijn mening wat betreft de in Nederland gevestigde hoofdkantoren van multinationals een dividendclaim op (nagenoeg) alle aanwezige (latente) winstreserves, ongeacht of die winstreserves op Nederlands grondgebied zijn ontstaan. Ook de (latente) winstreserves van in het buitenland gevestigde dochtervennootschappen van een in Nederland gevestigd hoofdkantoor behoren volgens de initiatiefnemer tot de Nederlandse dividendbelastingclaim. Verder vindt hij de aanwezigheid van een hoofdkantoor in Nederland een zelfstandig aanknopingspunt voor de heffing van dividendbelasting. Alle winstreserves, dus ook de buitenlandse winstreserves, hebben een uitdrukkelijke band met Nederland vanwege (de regie van) het Nederlandse hoofdkantoor, aldus de initiatiefnemer.

Dividendbelasting wordt geheven ter zake van dividenduitkeringen. De dividendbelasting wordt verschuldigd op het tijdstip waarop het dividend is uitbetaald, tegoesgeschreven, verrekend of uitgereikt.¹⁴ Om die reden wordt de dividendbelasting een tijdstipbelasting genoemd. Zolang de vennootschap geen dividend uitkeert, is dus geen dividendbelasting verschuldigd. De aandeelhouder is de belastingplichtige voor de dividendbelasting.¹⁵ De uitkerende vennootschap, die belastingplichtig is voor de vennootschapsbelasting, is voor de dividendbelasting inhoudingsplichtige: zij houdt bij wijze van voorheffing de door de aandeelhouders verschuldigde dividendbelasting in op de dividenduitkering.¹⁶

De belastingplichtige, de aandeelhouder, kan in veel gevallen de ingehouden dividendbelasting verrekenen bij de aanslag inkomsten- of vennootschapsbelasting (de dividendbelasting is dan voorheffing). In – met name – internationale verhoudingen fungeert de dividendbelasting als bronheffing. In het geval van buitenlandse aandeelhouders moet overigens rekening worden gehouden met de verschillende toepasselijke belastingverdragen, die regels geven over de verdeling tussen staten van het recht om dividendbelasting te heffen.

De Afdeling merkt op dat het voorstel twee nieuwe elementen inbrengt in het stelsel die wezensvreemd zijn aan de huidige systematiek van de dividendbelasting.

In de eerste plaats wordt de exit-heffing opgelegd aan de inhoudingsplichtige, de vennootschap, die daarmee in de positie komt waarin hij zelfstandig belastingplichtige voor de dividendbelasting is. De exit-heffing wordt immers aan de dividend uitkerende vennootschap zelf opgelegd. Om dat er feitelijk geen dividenduitkering is, wordt de aandeelhouder niet in de heffing betrokken.

¹² Zie voorgesteld artikel III.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35523, nr. 3, p. 2.

¹⁴ Artikel 9, eerste lid, Wet DB 1965.

¹⁵ Artikel 1, eerste lid, Wet DB 1965.

¹⁶ Artikel 7, tweede lid, Wet DB 1965.

In de tweede plaats gaat het voorstel uit van het bestaan van een latente belastingclaim op toekomstige dividenduitkeringen. De redenering die hieraan ten grondslag ligt, sluit in wezen aan bij het totaalwinstbegrip, zoals dat in de inkomsten- en vennootschapsbelasting (die tijdvakbelastingen zijn) wordt gehanteerd.¹⁷ Bij het totaalwinstbegrip is het uitgangspunt dat de belasting uiteindelijk wordt geheven over alle winsten die gedurende het bestaan van de onderneming worden gemaakt. Om dat de belastingheffing echter op jaarbasis plaatsvindt en daarbij ook allerlei impliciete en expliciete vormen van belastinguitstel zijn voorzien, vormt de cumulatieve jaaropbouw niet de juiste weergave van de totale winst van de onderneming. Om het geheel rond te maken wordt daarom bij staking van de onderneming, als de belastingplicht definitief eindigt, voorzien in de heffing over de stakingswinst, die kan worden gezien als eindafrekening. De heffing van stakingswinst is bij de inkomsten- en vennootschapsbelasting dan ook het logische sluitstuk in de heffing.

In de dividendbelasting speelt het totaalwinstbegrip echter geen rol. Het is namelijk geen tijdvak-, maar een tijdstipbelasting die uitsluitend wordt geheven ingeval een dividenduitkering plaatsvindt. De dividendbelasting wordt bovendien bij de belastingplichtige (de aandeelhouder) op zeer uiteenlopende wijze belast, om dat de dividendbelasting in veel gevallen voorheffing is (waarbij in bepaalde gevallen verrekening of teruggaaf mogelijk is). Voorts moet er rekening mee worden gehouden, dat – zoals hierna in punt 3 nader wordt uiteengezet – in belastingverdragen het heffingsrecht voor de dividendbelasting is toegewezen aan de staat waarin de uitkerende vennootschap is gevestigd op het tijdstip van de dividenduitkering. Een heffingsrecht ter zake van toekomstige dividenduitkeringen verdraagt zich daarmee niet. Dat heffingsrecht behoort aan de staat waarnaar de vennootschap is verplaatst. Gelet op deze twee omstandigheden, kan volgens de Afdeling dan ook moeilijk worden volgehouden dat er een gerechtvaardigde belastingclaim rust op toekomstige dividenduitkeringen.¹⁸ Dit maakt het voorstel ook uit Unierechtelijk oogpunt zeer kwetsbaar (zie hierna, punt 4).

Bovendien wijst de Afdeling erop dat het uitgangspunt dat de belastingclaim ook ziet op alle winsten die buiten Nederland worden gerealiseerd, op gespannen voet staat met het internationaal aanvaarde principe en in veel belastingverdragen neergelegde uitgangspunt dat de staat waar een vennootschap is gevestigd een recht heeft ter zake van dividenduitkeringen een bronheffing op te leggen. Waarom de regie vanuit het hoofdkantoor ertoe zou leiden dat alle winstreserves, ook die in het buitenland zijn opgebouwd, een uitdrukkelijke band met Nederland hebben, licht de initiatiefnemer niet toe.¹⁹

Tot slot wijst de Afdeling erop dat de in de toelichting gekozen benadering dat de dividendbelastingclaim toekomt aan het land van het hoofdkantoor, niet consistent is met het voorstel zelf, nu ook een (Nederlandse) tussenholding door de heffing wordt getroffen. De benadering in de toelichting zou ertoe moeten leiden dat in geval van een Nederlandse tussenholding met een elders gevestigde topholding, de latente belastingclaim toe zou komen aan de staat waar de topholding is gevestigd.

Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling op dat onvoldoende is gemotiveerd dat sprake zou zijn van een gerechtvaardigde dividendbelastingclaim op nog niet-uitgekeerde winsten. Zij adviseert in het licht daarvan het voorstel opnieuw te bezien.

3. Verhouding tot belastingverdragen

Voor grensoverschrijdende fiscale situaties maken landen onderling, bilateraal afspraken over de verdeling van heffingsrechten. Als op grond van het belastingverdrag duidelijk is welk land mag heffen, is het vervolgens van de nationale fiscale wetgeving afhankelijk of en hoe daadwerkelijk belasting wordt geheven.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35523, nr. 3, p. 4.

¹⁸ De Afdeling heeft er eerder op gewezen dat dit uitgangspunt niet vanzelfsprekend is (Kamerstukken II 2018/19, 35028, nr. 4, p. 3).

¹⁹ Overigens kan er in dit verband nog op worden gewezen dat de gekozen benadering haaks staat op de inspanning en internationaal en Europees verband om in het kader van een eerlijker verdeling van heffingsrechten en het tegengaan van belastingontwijking door multinationals te komen tot een belastingheffing waarbij belasting daar wordt betaald waar de economische waarde wordt gecreëerd.

Ook al kunnen tussen belastingverdragen, omdat deze het resultaat zijn van onderhandelingen, aanzienlijke verschillen bestaan, het OESO-modelverdrag vormt voor Nederland en veel andere landen het uitgangspunt bij de vormgeving van belastingverdragen. Daarom zal de Afdeling het OESO-modelverdrag als uitgangspunt nemen in haar advisering.

Artikel 10 van het OESO-modelverdrag regelt welke staat belasting mag heffen over dividenden. Het gaat volgens artikel 10, eerste lid, van het OESO-modelverdrag om dividenden die door een lichaam, dat inwoner is van de ene verdragsluitende staat, worden betaald aan een inwoner van de andere verdragsluitende staat. Die dividenden mogen in die andere staat (de staat waar de aandeelhouder woont) worden belast.²⁰ De betaalde dividenden mogen ook worden belast in de staat waar de vennootschap die de dividenden betaalt is gevestigd, maar met een tarief van maximaal 5 procent als de aandeelhouder een belang in die vennootschap heeft van meer dan 25 procent en van maximaal 15 procent in andere gevallen.²¹

In verband met de grote verscheidenheid van de wetgevingen van de OESO-landen is geen sprake van een eenduidig begrip “dividend”. In het algemeen gaat het om inkomsten die aandeelhouders verkrijgen uit aandelen en uit andere rechten die in het land waar de vennootschap is gevestigd op dezelfde manier worden belast. De initiatiefnemer besteedt aan deze grote verscheidenheid en aan hoe andere landen op dividendbelastinggebied omgaan met grensoverschrijdende reorganisaties naar al dan niet kwalificerende landen, in de toelichting geen aandacht.

De initiatiefnemer is van oordeel dat de voorgestelde conditionele eindafrekeningsverplichting geen spanning oplevert met de door Nederland gesloten verdragen ter voorkoming van dubbele belasting. Ter motivering van zijn oordeel voert hij – kort gezegd – aan dat Nederland op basis van belastingverdragen met staten waarin de aandeelhouders zijn gevestigd een beperkt heffingsrecht op dividenden heeft, het begrip dividend naar nationaal recht mag invullen en daarbij ook gebruik mag maken van een uitdelingsfictie.²² Ook een verbod op extraterritoriale heffing in het belastingverdrag met de staat waarnaar de vennootschap de werkelijke leiding verplaatst, staat volgens de initiatiefnemer niet in de weg aan effectuering van de eindafrekeningsverplichting.

Vooropgesteld zij dat als hoofdregel geldt dat dividend is belast in de woonstaat van de aandeelhouder op het moment dat het dividend wordt uitgekeerd (woonlandbeginsel).²³ Het voorstel vormt hierop een ingrijpende inbreuk, omdat de vennootschap, en niet, zoals gebruikelijk de aandeelhouder, de belastingplichtige is, en de exit-heffing niet wordt geheven over winstuitkeringen, maar over nog niet uitgekeerde winstreserves. Een meer territoriale benadering dus. Dit roept dan ook de vraag op of Nederland met deze exit-heffing op toekomstige dividenduitkeringen de nuttige werking van de door Nederland gesloten belastingverdragen niet, in strijd met de goede verdragstrouw, doorkruist.

Als de vennootschap kiest voor uitstel van betaling, is de bedoeling dat de heffing feitelijk, door het beëindigen van het uitstel wordt geëffectueerd op het moment dat de vennootschap na de grensoverschrijdende reorganisatie dividenduitkeringen doet aan de aandeelhouders die de vennootschap op dat moment heeft. De vraag is dan hoe die daadwerkelijke uitkeringen onder de belastingverdragen moeten worden gekwalificeerd. Immers, op het moment van de dividenduitkering is de vennootschap elders gevestigd. Vervolgens moet worden geconstateerd dat de gelijktijdige beëindiging van het uitstel van betaling voor verdragsdoeleinden moeilijk als een heffing van dividendbelasting zal kunnen worden beschouwd. Dit maakt het risico van economische dubbele heffing groot.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling onvoldoende argumenten dat sprake is van een inherente en gerechtvaardigde belastingclaim in het licht van de belastingverdragen.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande opnieuw te bezien.

²⁰ Artikel 10, eerste lid, OESO-modelverdrag.

²¹ Artikel 10, tweede lid, OESO-modelverdrag.

²² Kamerstukken II 2019/20, 35523, nr. 3, p.10, tweede tekstblok.

²³ Commentaar op het dividendartikel in het OESO-modelverdrag, Paragraaf 7.

4. Verenigbaarheid met het Unierecht

Zoals de initiatiefnemer in de toelichting onderkent,²⁴ vormt de eindafrekeningsverplichting een belemmering van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van kapitaal, zoals neergelegd in respectievelijk artikelen 49 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).²⁵ Een belemmering van het vrij verkeer is alleen toegestaan indien deze kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, de belemmerende maatregel geschikt is het nagestreefde doel te bereiken en daartoe niet verder gaat dan noodzakelijk.²⁶ De initiatiefnemer wijst in de toelichting erop dat het Hof van Justitie een evenwichtige verdeling van heffingsbevoegdheid tussen de EU-lidstaten heeft erkend als legitiem doel. Naar de Afdeling begrijpt, is de indiener van mening dat het voorstel een dergelijk doel dient en aan dat doel evenredig is.

a. *Rechtvaardiging vanwege evenwichtige verdeling heffingsbevoegdheid*

Het Hof van Justitie heeft in de door de initiatiefnemer aangehaalde rechtspraak erkend dat de onverkorte handhaving van een belastingbevoegdheid een legitiem doel is dat een belemmering van het vrij verkeer kan rechtvaardigen.²⁷ In deze rechtspraak draaide het in de kern om de vraag of een lidstaat bij zetelverplaatsing van een vennootschap naar een andere lidstaat de vóór de verplaatsing aangegroeide, maar nog niet-gerealiseerde meerwaarde van vermogensbestanddelen (vermogenswinsten) mocht belasten.²⁸ Lidstaten hebben, ingevolge het fiscale territorialiteitsbeginsel, het recht de economische waarde die op hun grondgebied is ontstaan te belasten. Door op het moment van zetelverplaatsing een 'eindafrekeningsheffing' toe te passen, beogen lidstaten te voorkomen dat hun belastingbevoegdheid teniet zou gaan.

Het Hof van Justitie achtte deze heffing een gerechtvaardigde belemmering van het vrij verkeer van kapitaal, c.q. de vrijheid van vestiging, om dat de lidstaat daarmee zijn op het fiscale territorialiteitsbeginsel gestoelde heffingsbevoegdheid kon behouden. In deze rechtspraak hadden de lidstaten dus een erkend recht om de op hun grondgebied aangegroeide economische waarde te belasten.²⁹ Het voorkomen dat dit heffingsrecht teniet gaat, is een legitiem belang.

De Afdeling wijst erop dat het voor een goed begrip van deze rechtspraak van belang is voor ogen te houden dat het Hof van Justitie deze rechtspraak heeft gewezen ten aanzien van belastingregelingen die naar hun aard sterk verschillen van de dividendbelasting, namelijk de inkomsten- en de vennootschapsbelasting. Die belastingen kennen, zoals hiervoor in punt 2 is geschetst, het totaalwinstbegrip, met een (conserverende) exit-heffing als logisch sluitstuk. De dividendbelasting heeft als tijdstipbelasting een geheel ander karakter,

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35523, nr. 3, hoofdstuk 4 ("Belastingverdragen en EU-aspecten").

²⁵ De exit-heffing leidt namelijk tot een onderscheid van fiscale regimes bij reorganisaties, zoals fusies of zetelverplaatsing. Bij een grensoverschrijdende reorganisatie zal een conditionele eindafrekening plaatsvinden en zal de vennootschap een exit-heffing moeten betalen, dan wel uitstel van betaling aanvragen, in welk geval de aandeelhouder de heffing verschuldigd zal zijn. Bij binnenlandse reorganisaties is een dergelijke heffing niet verschuldigd. Dit verschil in fiscale behandeling betekent voor een vennootschap een liquiditeitsnadeel en kan haar ontmoedigen zich in een andere lidstaat te vestigen (zie naar analogie HvJ EU 29 november 2011, *National Grid Indus*, zaak 371/10, ECLI:EU:C:2011:785, punt 37). Aandeelhouders, op hun beurt, kunnen worden ontmoedigd aandelen te verwerven in vennootschappen die grensoverschrijdend reorganiseren (HvJ 13 november 2019, *College Pension Plan of British Columbia/Finanzamt München Abteilung III*, zaak C-641/17, ECLI:EU:C:2019:960, punt 48 en HvJ EU 15 juli 2004, *Anneliese Lenz/Finanzlandesdirektion für Tirol*, ECLI:EU:C:2004:446, punten 20-21).

²⁶ *Arrest National Grid Indus*, reeds aangehaald, punt 42.

²⁷ *Arrest National Grid Indus*, reeds aangehaald, punt 45. Zie voorts o.a. HvJ EU 23 januari 2014, *DMC Beteiligungs-gesellschaft mbH*, zaak C-164/12, ECLI:EU:C:2014:20, punt 46, HvJ 7 september 2006, *N tegen Inspecteur van de Belastingdienst Oost/kantoor Almelo*, zaak C-470/04, ECLI:EU:C:2006:525, punt 42 en HvJ EU 13 december 2005, *Marks & Spencer*, zaak C-446/03, ECLI:EU:C:2005:763, punt 45.

²⁸ In *National Grid Indus* was bijvoorbeeld de eindafrekeningsregeling van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet VPB 1969) aan de orde, op grond waarvan een eindafrekening plaatsvond over de ten tijde van de zetelverplaatsing van de onderneming latente meerwaarden.

²⁹ De eindafrekeningsregeling van de Wet VPB 1969, die in *National Grid Indus* aan de orde was, had tot doel een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen lidstaten te verzekeren, overeenkomstig het fiscale territorialiteitsbeginsel. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat de totale winst die een vennootschap als inwoner van Nederland heeft behaald in de Nederlandse belastingheffing dient te worden betrokken en aldus dienen de latente, maar nog niet belaste meerwaarden die in het ondernemingsvermogen aanwezig zijn als belastbare winst te worden beschouwd. Zie *arrest National Grid Indus*, reeds aangehaald, punt 18 (waarin de toelichting door de verwijzende rechter, het Gerechtshof Amsterdam, in zijn verwijzingsbeslissing wordt weergegeven) en punten 46-48, waarin het oordeel van het Hof van Justitie is vervat.

waarin totaalwinst geen rol speelt en waarin een exit-heffing dan ook niet als een logisch sluitstuk kan worden gezien om een latente belastingclaim op (op het grondgebied) aangegroeide winsten te behouden.

Om deze redenen kan de genoemde rechtspraak, anders dan de initiatiefnemer veronderstelt, niet zomaar – en zeker niet onverkort – worden toegepast in de sfeer van de dividendbelasting. Hoewel de dividendbelasting met het voorstel, zoals in punt 2 is aangestipt, verschuift in de richting van een winstbelasting, betekent dat niet dat een beroep op voornoemde rechtspraak daardoor ook zonder meer mogelijk is. Daarmee staat namelijk nog niet vast dat Nederland een gerechtvaardigde belastingclaim heeft op de geconserveerde winsten, vergelijkbaar met de belastingclaim die in voornoemde rechtspraak aan de orde was.

Zonder nadere motivering, die in de toelichting ontbreekt, ziet de Afdeling geen argumenten dat hier sprake is van een inherente en gerechtvaardigde belastingclaim, het behoud waarvan een legitiem doel kan zijn de belemmering van het vrij verkeer te rechtvaardigen.

b. *Geschiktheid en evenredigheid*

Voor zover met de voorgestelde conserverende exit-heffing al een legitiem doel zou worden nagestreefd, staat niet vast dat het voorstel geschikt is dit doel op consistente, c.q. systematische³⁰ en evenredige wijze te realiseren. In de eerste plaats merkt de Afdeling op dat de conserverende exit-heffing is beperkt tot een zeer specifieke groep inhoudingsplichtigen, met als gevolg dat het voorstel zijn doel, het behoud van de opgebouwde dividendbelastingclaim, maar in beperkte mate zal realiseren. Zonder nadere motivering waarom de werkingssfeer van het voorstel – gelet op de doelstelling ervan – tot deze groep is beperkt, hetgeen in de toelichting thans ontbreekt, is de Afdeling er niet van overtuigd dat het voorstel geschikt is het beoogde doel op consistente en systematische wijze na te streven.³¹

Wat, in de tweede plaats, de evenredigheid betreft, merkt de initiatiefnemer op dat in lijn met de Europese rechtspraak is voorzien in de keuze tussen onmiddellijke en uitgestelde betaling. Ook wijst hij op de mogelijkheid van kwijtschelding van de verschuldigde betaling indien bij liquidatie van de verplaatste, verkrijgende of overgenomen vennootschap blijkt dat de in de geconserveerde winstuitdeling begrepen winstreserves niet blijken te zijn gerealiseerd.³²

Het voorstel voorziet weliswaar in uitstel van betaling, maar de Afdeling is er niet van overtuigd dat aldus de evenredigheid van de maatregel is gewaarborgd. In dat verband wijst de Afdeling op uitstelregelingen bij conserverende exit-heffingen in de inkomsten- en vennootschapsbelasting, waarnaar het voorstel is gemodelleerd. In die regelingen wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen verboden en niet-verboden handelingen. Zolang de vennootschap na zetelverplaatsing normaal functioneert en alleen reguliere activiteiten ontplooit, wordt de heffing niet alsnog geëffectueerd en blijft het uitstel in stand. De aanslag wordt alleen ingevorderd bij zogenaamde ‘verboden’ handelingen.

Met deze systematiek is een balans getroffen tussen het gerechtvaardigde belang dat met de exit-heffing als eindafrekening en sluitstuk van de jaarlijkse heffing wordt gediend en het gerechtvaardigde belang van bedrijven om hun activiteiten te verplaatsen naar een andere lidstaat. Een dergelijke balans ontbreekt in het voorstel, waarin het uitstel van rechtswege wordt beëindigd door elke dividenduitkering, ongeacht of die met de Nederlandse winstreserves te maken heeft.³³ Daar komt bij dat het voorstel niet alleen ziet op situaties waarin een grensoverschrijdende reorganisatie, zoals een zetelverplaatsing is ingegeven door de wens belasting te ontgaan, maar ook wanneer daaraan zakelijke motieven ten grondslag liggen.

³⁰ Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat een maatregel slechts geschikt is, als hij het doel op coherente en systematische wijze nastreeft. Vgl. o.a. HvJ 26 mei 2016, *Commissie/Griekenland*, zaak C-244/15, ECLI:EU:C:2016:359, punt 35.

³¹ Bovendien roept dat de vraag op of het voorstel niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, dat tevens een Unierechtelijk beginsel is dat bij de beoordeling van de rechtvaardiging moet worden meegenomen. Vgl. HvJ 8 juni 1991, *ERT*, zaak C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254, punt 43.

³² Kamerstukken II 2019/20, 35523, nr. 3, hoofdstuk 4 (“Belastingverdragen en EU-aspecten”).

³³ Voorgesteld artikel III, artikel 25c, derde tot en met zesde lid, Invorderingswet 1990.

Als gevolg van deze omstandigheden is het lastig voorstelbaar dat het voorstel, zo dit al een legitiem doel dient, voldoet aan de eisen die het Hof van Justitie stelt aan de geschiktheid en evenredigheid.

c. *Verhouding tot secundaire Unierecht*

Naast de in het primaire Unierecht erkende verdragsvrijheden, is ook het secundaire Unierecht relevant, in het bijzonder de Fusierichtlijn.³⁴ Deze richtlijn heeft tot doel te voorkomen dat grensoverschrijdende fusies, (gedeeltelijke) splitsingen en aandelenruil worden belemmerd door uit fiscale voorschriften voortvloeiende beperkingen of nadelen. Meer in het bijzonder beoogt de richtlijn fiscale bepalingen die grensoverschrijdende transacties benadelen ten opzichte van nationale transacties op te heffen.³⁵ Zo mag toekenning van aandelen van de ontvangende of verwervende vennootschap aan deelgerechtigden van de inbrengende vennootschap op zichzelf niet leiden tot enigerlei belastingheffing bij deze deelgerechtigden.³⁶

Tot nu toe wordt in het algemeen betwijfeld of de dividendbelasting onder de reikwijdte van de Fusierichtlijn valt. Het is immers geen belasting over de winst, maar over de winstuitkering, en niet de vennootschap is belastingplichtig, maar de ontvanger van het dividend. Bij de voorgestelde exit-heffing, zoals hiervoor is uiteengezet, ligt dat evenwel anders: deze wordt geheven over niet uitgekeerde winsten bij de vennootschap zelf. Het komt de Afdeling daarom voor dat het zeer de vraag is of volgehouden zal kunnen worden dat de voorgestelde conserverende exit-heffing niet onder de reikwijdte van de richtlijn valt. Als dat inderdaad het geval is, moet worden betwijfeld of de exit-heffing in overeenstemming is met de richtlijn en in het bijzonder artikelen 4 en 8 daarvan, die aan de genoemde doelstellingen invulling geven.³⁷

De Afdeling heeft in de toelichting een beschouwing op de verenigbaarheid van het voorstel met deze richtlijn gemist. Zij is er niet van overtuigd dat het voorstel in overeenstemming is met de Fusierichtlijn.

d. *Conclusie ten aanzien van het Unierecht*

Betwijfeld moet worden of de voorgestelde conserverende exit-heffing in overeenstemming is met de verkeersvrijheden en met het secundaire Unierecht, in het bijzonder de Fusierichtlijn. Het voorstel is uit Unierechtelijk oogpunt zeer kwetsbaar.

De Afdeling begrijpt overigens dat in een enkele andere EU-lidstaat mogelijk wetgeving bestaat die op het eerste gezicht doet denken aan onderhavig voorstel. In het bestek van het spoedadvies is het de Afdeling niet mogelijk zelfstandig een studie daarnaar en een oordeel daarover te vellen. De Afdeling benadrukt dat ook voor wetgeving in andere EU-lidstaten dezelfde spanning ten opzichte van het Unierecht zal bestaan als hier beschreven. Er mag op voorhand niet worden aangenomen dat zulks in een andere lidstaat op een exact zelfde manier als in dit voorstel voorgesteld al wel mogelijk is.

5. Overige (onder meer) fiscaal-juridische opmerkingen

In dit onderdeel gaat de Afdeling – zonder uitpuittend te (willen) zijn – in op een aantal aspecten van de voorgestelde wijziging van (het systeem van) de dividendbelasting.

³⁴ Richtlijn 2009/133/EG van de Raad van 19 oktober 2009 betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor fusies, splitsingen, gedeeltelijke splitsingen, inbreng van activa en aandelenruil met betrekking tot vennootschappen uit verschillende lidstaten en voor de verplaatsing van de statutaire zetel van een SE of een SCE van een lidstaat naar een andere lidstaat, PbEU 2009, L 310.

³⁵ Considerans bij de Fusierichtlijn, punten 2 en 3.

³⁶ Considerans bij de Fusierichtlijn, punt 10.

³⁷ Ingevolge artikel 4 mag bij fusies en (gedeeltelijke) splitsingen de vermogenswinst die wordt bepaald door het verschil tussen de werkelijke waarde van de ingebrachte activa/passiva en hun fiscale waarde niet worden belast. Ingevolge artikel 8 mag bij fusie, splitsing en aandelenruil het inkomen, de winst of vermogenswinst van de aandeelhouder niet worden belast.

a. *Woonplaatsfictie*

Voor toepassing van de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting is de hoofdregel dat naar de omstandigheden wordt beoordeeld waar een lichaam is gevestigd.³⁸ In afwijking daarvan wordt zowel voor de vennootschapsbelasting als voor de dividendbelasting een lichaam geacht steeds in Nederland te zijn gevestigd als de oprichting van dat lichaam heeft plaatsgevonden naar Nederlands recht. Het voorstel breidt deze fictie voor beide belastingen uit. Kort gezegd wordt een lichaam, opgericht naar het recht van een andere staat, dat minimaal twee jaar in Nederland gevestigd is geweest en daarna de werkelijke leiding uit Nederland verplaatst, nog geacht voor een periode van tien kalenderjaren in Nederland te zijn gevestigd.

i. *Dividendbelasting*

Door de woonplaatsficties in de Wet DB 1965 zal een verplaatsing van de werkelijke leiding van een vennootschap van Nederland vrijwel nooit betekenen dat die vennootschap voor de dividendbelasting ophoudt inwoner van Nederland te zijn.

Voor een naar buitenlands recht opgerichte vennootschap acht de initiatiefnemer de band met Nederland na twee jaar zodanig sterk dat hij het redelijk acht om de vennootschap nog voor een periode van tien jaar als inwoner van Nederland te beschouwen en dividendbelasting te heffen over in die periode uitgekeerde dividenden. Uit de toelichting blijkt niet welke analyse aan deze stellingname ten grondslag ligt. Zeker nu een periode van twee jaar een aanmerkelijke verkorting van de periode is ten opzichte van wat elders is geregeld (vgl. een periode van vijf jaar in artikel 7.5, zesde lid, Wet inkomstenbelasting 2001), acht de Afdeling een overtuigende motivering, gebaseerd op een gedegen analyse noodzakelijk. Daarnaast motiveert de initiatiefnemer niet waarom hij kiest voor een 'volgperiode' van tien jaar.

De Afdeling wijst daarnaast op het volgende effect van de uitbreiding van de woonplaatsfictie op de exit-heffing. Het voorgestelde artikel 3c, eerste lid, onderdeel a, Wet DB 1965 bepaalt dat een exit-heffing aan de orde is als het Nederlandse inwonerschap eindigt volgens de Wet DB 1965 of volgens een belastingverdrag. Er zijn dus twee (mogelijke) heffingsmomenten. Ten eerste als de vennootschap volgens het verdrag geen inwoner meer van Nederland is. Ten tweede als de vennootschap na tien kalenderjaren voor de toepassing van de Wet DB 1965 niet langer wordt geacht in Nederland te zijn gevestigd. Dat betekent dat die vennootschap volgens het voorstel tien jaar na vertrek uit Nederland met de exit-heffing wordt geconfronteerd. Als dit de bedoeling van de initiatiefnemer is, acht de Afdeling een overtuigende motivering, gebaseerd op een gedegen analyse noodzakelijk. Als dit niet de bedoeling van de initiatiefnemer is, adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen.

³⁸ Artikel 4, eerste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

ii. Vermoenschapsbelasting

De initiatiefnemer geeft als motivering voor de uitbreiding van de vestigingsplaatsfictie voor de vennootschapsbelasting dat met een dergelijke fictie in het algemeen wordt voorkomen dat een vennootschap nergens is gevestigd en het inkomen van die vennootschap daardoor nergens wordt opgepikt en dat het is omwille van de uniformiteit. Dit overtuigt niet. De Afdeling acht een overtuigende motivering, gebaseerd op een gedegen analyse noodzakelijk. Daarbij zou in ieder geval moeten worden ingegaan op het precieze probleem³⁹, de omvang van het probleem, het nut en de noodzaak van de uitbreiding van de vestigingsplaatsfictie en de impact van de uitbreiding voor de lichamen die het aangaat.

b. Definitie “kwalificerende staat”

In het voorgestelde artikel 3c, vierde lid, onder 1, Wet DB 1965 wordt onder een kwalificerende staat verstaan een staat die geen met Nederland vergelijkbare bronbelasting op de opbrengst van aandelen kent. Niet is toegelicht hoe de vergelijkbaarheid van een dergelijke bronbelasting wordt vastgesteld en welke elementen daarbij van belang zijn. De initiatiefnemer licht alleen toe dat de hoogte van het tarief van de buitenlandse bronheffing in beginsel niet van belang is, tenzij sprake is van een nultarief of bijna-nultarief. Vervolgens is niet toegelicht wat wordt bedoeld met een bijna-nultarief. Voor de uitvoeringspraktijk is het van groot belang inzicht te hebben in hoe dit moet worden bepaald en wat hiermee wordt bedoeld. De Afdeling adviseert in de toelichting een sluitende definitieomschrijving op te nemen.

c. Heffingsmoment

Volgens het voorgestelde artikel 3c, eerste lid, onderdeel a, Wet DB 1965 wordt een uitdeling geacht te hebben plaatsgevonden op het moment onmiddellijk voorafgaand aan het moment waarop de vennootschap voor de toepassing van een door Nederland gesloten verdrag ter voorkoming van dubbele belasting ophoudt inwoner van Nederland te zijn. Onduidelijk is welk moment hier wordt bedoeld, in het bijzonder indien na verplaatsing van de vennootschap sprake is van een dubbele vestigingsplaats en een onderlinge overlegprocedure plaatsvindt. Dat moment is van belang met het oog op het verschuldigd worden van de dividendbelasting en de daarbij behorende verplichting tot het doen van aangifte en de mogelijkheid tot het verzoeken om uitstel van betaling. Is in dat geval het moment van het ontstaan van de dubbele vestigingsplaats het onmiddellijk voorafgaande moment of het moment waarop de onderlinge overlegprocedure is afgerond? De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

d. Betaling ineens

i. Subjectieve belastingplicht

Indien de vennootschap de verschuldigde dividendbelasting in één keer betaalt, bestaat geen recht op verrekening door of teruggaaf aan de aandeelhouders.⁴⁰ In dat geval is de heffing te beschouwen als een belasting van de inhoudingsplichtige vennootschap zelf en is de vennootschap subjectief belastingplichtig. In het voorstel ontbreekt een regeling die bij betaling ineens de subjectieve belastingplicht van de vennootschap regelt.

De Afdeling adviseert in artikel 1 van de Wet DB 1965 de subjectieve belastingplicht van de vennootschap op te nemen.

ii. Rechtsbescherming

Bij een geconserveerde winstuitdeling die onmiddellijk wordt betaald, heeft de inhoudingsplichtige de mogelijkheid bezwaar en beroep in te stellen (artikel 26, tweede lid, juncto 26a, eerste lid, onderdeel b, Algemene wet inzake rijksbelastingen). De inhoudingsplichtige die verzoekt om uitstel van betaling als bedoeld in het voorgestelde artikel 25c IW 1990 heeft die mogelijkheid op dat moment niet, om dat in dat geval feitelijk geen belasting op aangifte wordt afgedragen.⁴¹ De aandeelhouder heeft geen rechtsmiddelen

³⁹ Mede gelet op de bestaande eindafrekeningsverplichtingen in de artikelen 15c en 15d Wet Vpb 1969.

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35523, nr. 3, p. 5.

⁴¹ HR 30 januari 2015, nr. 14/03580, BNB 2015/69 en HR 21 mei 2010, nr. 07/11207, BNB 2010/18; zie ook Kamerstukken II 1995/1996, 24868, nr. 3, p. 3.

tegen de (conserverende) aanslag, maar heeft pas de mogelijkheid bezwaar en beroep in te stellen, als na de grensoverschrijdende reorganisatie daadwerkelijk dividenduitbetaling plaatsvindt.

De geconserveerde aanslag dividendbelasting is gebaseerd op een veronderstelde uitdeling van de bij de vennootschap aanwezige zuivere winst, waarbij onder zuivere winst wordt verstaan alles wat er meer is dan het gestorte kapitaal, zodat niet alleen open reserves maar ook stille reserves eronder vallen. Volgens de initiatiefnemer kan in het geval van beursvennootschappen de zuivere winst eenvoudig worden afgeleid uit het verschil tussen de beurskoers van de aandelen vlak voorafgaand aan de grensoverschrijdende reorganisatie en het gestorte kapitaal op de aandelen. Los van de vraag of dit zo is, zal het voor niet-beursgenoteerde vennootschappen in elk geval heel lastig zijn de direct voorafgaand aan de grensoverschrijdende reorganisatie aanwezige zuivere winst vast te stellen. De Afdeling acht het noodzakelijk dat wordt voorzien in adequate rechtsbescherming voor zowel de inhoudingsplichtige als de aandeelhouders.⁴²

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

e. *Uitvoering door de Belastingdienst*

Om dat grensoverschrijdende reorganisaties waarop de voorgestelde eindafrekeningsverplichting van toepassing is, slechts incidenteel zullen voorkomen, verwacht de initiatiefnemer dat de Belastingdienst de regeling kan uitvoeren.⁴³

De Afdeling merkt hierover het volgende op. Het is gebruikelijk dat fiscale wetsvoorstellen worden voorgelegd aan de Belastingdienst voor een uitvoeringstoets. Dit, onder andere om te voorkomen dat wetgeving tot stand komt waarbij al bij voorbaat vaststaat dat de Belastingdienst die niet kan uitvoeren. Om die reden adviseert de Afdeling het voorstel voor een uitvoeringstoets voor te leggen aan de Belastingdienst.

6. Terugwerkende kracht

In artikel V van het voorstel is geregeld dat de voorgestelde regeling terugwerkende kracht heeft tot en met 10 juli 2020, 12.00 uur, het tijdstip waarop het voorstel aanhangig is gemaakt bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In de toelichting wordt erkend dat deze regeling belastend is, maar terugwerkende kracht wordt aanvaardbaar geacht omdat zonder die terugwerkende kracht het risico zou bestaan, dat aanmerkelijke aankondigingseffecten zouden ontstaan.⁴⁴ Bedrijven die door de regeling zouden worden getroffen zouden dan vóór de inwerkingtreding van de wet een grensoverschrijdende reorganisatie uit kunnen voeren gericht op het ontgaan van deze belasting. Hoewel wordt onderkend dat dergelijke reorganisaties in de regel de nodige voorbereidingstijd vergen, zijn die onder omstandigheden toch binnen afzienbare termijn te realiseren.

De Afdeling merkt in dit verband op, dat reorganisaties als hier aan de orde inderdaad in de regel een ruime voorbereidingstijd vergen. In bijzondere gevallen zijn er wellicht mogelijkheden om tot snellere realisatie te komen, maar daar zullen al snel ook andere dan fiscale aspecten moeten worden afgewogen, zodat het de vraag is hoe realistisch het is dat met aankondigingseffecten rekening moet worden gehouden.

De terugwerkende kracht van het voorstel betekent dat ook grensoverschrijdende reorganisaties die op dat moment al in beweging zijn gezet, door het voorstel worden geraakt. Ook als die zetelverplaatsing niet is ingegeven door de wens om belasting te ontgaan, maar uit zakelijke overwegingen plaatsvindt. De Afdeling acht het niet gerechtvaardigd dat zulke reorganisaties met een zakelijk karakter ook door de terugwerkende kracht van de regeling worden getroffen. Te meer als daarbij in acht wordt genomen dat in dergelijke gevallen geen sprake is van het ontgaan van dividendbelasting, zoals de initiatiefnemer ten onrechte opmerkt.⁴⁵

⁴² Daarbij moet worden bedacht dat de aandeelhouder ten tijde van de conserverende aanslag een ander kan zijn dan die ten tijde van de (latere) dividenduitkeringen.

⁴³ Kamerstukken II 2019/20, 35523, nr. 3, p. 11, paragraaf 7.

⁴⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35523, nr. 3, p. 11, paragraaf 6.

⁴⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35523, nr. 3, p. 2.

De (formele en materiële) terugwerkende kracht doet ook afbreuk aan de reputatie van Nederland als vestigingsland. In het verleden heeft de wetgever altijd het standpunt ingenomen dat een exit-heffing in de dividendbelasting niet zou worden ingevoerd. Uiteraard staat het de wetgever vrij dit standpunt te herzien, maar belastingplichtigen moeten erop kunnen vertrouwen dat de wetgever dit op een zorgvuldige en evenwichtige wijze doet.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het initiatiefvoorstel en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W06.20.0247/III

- In artikel I, onderdeel A, concretiseren vanaf welk moment de periode van tien kalenderjaren aanvangt (vergelijk artikel II, onderdeel A).
- In artikel I, onderdeel B, “in verband met” vervangen door “die hebben geleid tot” en “geachte ten zijn” vervangen door “geacht te zijn”.
- In het in artikel II, onderdeel C, voorgestelde artikel 3c, vierde lid, van de Wet DB 1965 “1⁰” vervangen door “a.” en “2⁰” vervangen door “b.”.
- In het in artikel II, onderdeel C, voorgestelde artikel 3c, zesde lid, van de Wet DB 1965 “de omstandigheid” vervangen door “een omstandigheid” en “artikel 24b van het Burgerlijk Wetboek of soortgelijke” vervangen door “artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek of in een soortgelijke”.
- In het in artikel II, onderdeel D, voorgestelde artikel 7, zesde lid, van de Wet DB 1965 is naast de wijze van heffing tevens opgenomen wanneer heffing achterwege blijft. Dat hoort laatste systematisch niet thuis in het hoofdstuk “Wijze van heffing”, dus verplaatsen naar een systematisch juiste plek.
- In het in artikel III, voorgestelde artikel 25c, derde lid, van de Invorderingswet 1990 “de vennootschap zou zijn verschuldigd” vervangen door “de belastingplichtige, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de dividendbelasting 1965, daarover zouden zijn verschuldigd”.
- Volgens de artikelsgewijze toelichting wordt in het in artikel III voorgestelde artikel 25c, achtste lid, van de Invorderingswet 1990 voorzien in een kwijtschelding. De voorgestelde wettekst voorziet daar echter niet in. Wettekst en toelichting met elkaar in overeenstemming brengen.
- Het in artikel III voorgestelde artikel 25c, negende lid, van de Invorderingswet 1990 bevat een zeer ruime formulering over het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling. Daardoor is onduidelijk wat de reikwijdte van deze bepaling precies inhoudt. Ook de artikelsgewijze toelichting biedt hierover geen duidelijkheid. Verduidelijk in de toelichting de reikwijdte van de bepaling en pas het voorstel aan.
- Toelichten waarom in de toelichting op artikel IV alleen de aandeelhouder wordt genoemd die voor zijn aandelenbezit wordt belast in box 3 van de inkomstenbelasting en niet de aandeelhouders waarbij het aandelenbezit wordt belast in box 1 of box 2.

5.1.2i

**1.1 Factsheet - Spoedwet exitheffing
dividendbelasting (Wetsvoorstel GroenLinks)**

Inhoud wetsvoorstel GL

- Dividendbelasting is een heffing op dividenden die door een vennootschap worden uitgekeerd (in beginsel tegen een tarief van 15%). Deze heffing is, als voorheffing, in veel gevallen verrekenbaar bij de aandeelhouder (in binnenlandse gevallen altijd, maar ook buitenlandse aandeelhouders kunnen de Nederlandse dividendbelasting afhankelijk van hun belastingstelsel aldaar vaak verrekenen).
- De huidige dividendbelasting kent geen eindafrekening bij het einde van de inhoudingsplicht in Nederland. Dat wil zeggen dat indien een inhoudingsplichtige Nederland verlaat (bijvoorbeeld door een grensoverschrijdende omzetting of fusie), geen dividendbelasting wordt geheven over de nog niet uitgekeerde winsten die in de vennootschap aanwezig zijn.
- De vennootschapsbelasting kent wel een eindafrekening die wordt geheven over de aan Nederland toekomende winst (stille reserves die in Nederland zijn opgebouwd). In de voorgestelde eindafrekening in de dividendbelasting vindt heffing plaats over het verschil over kortgezegd de wereldwijde waarde in het economisch verkeer van het vermogen (van het hele concern) en het op de aandelen gestorte kapitaal. Dat ziet bij multinationals – gelet op de kleine Nederlandse thuismarkt – dus vooral op vermogen (winstpotentie) die buiten Nederland is opgebouwd (dat gaat dus verder dan heffen over de niet-uitgekeerde winst en omvat ook de toekomstige winst).
- In de Spoedwet wordt voorgesteld om een eindafrekeningsverplichting te introduceren indien een vennootschap Nederland als gevolg van een reorganisatie (zetelverplaatsing, fusie, splitsing of aandelenruil) verplaatst van Nederland naar een land dat geen dividendbelasting heft over de reeds opgebouwde winsten, het vermogen en de winstpotentie. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het betreffende land geen dividendbelasting heft (zoals het VK).

[interne] appreciatie voorstel

- De conclusie in de conceptkabinetsreactie luidt vooralsnog dat vanwege het aanzienlijke risico dat de beoogde heffing op grond van de Speedwet niet kan worden geëffectueerd en mede als gevolg van de ruime terugwerkende kracht en meer algemeen de nadelige effecten van het wetsvoorstel voor het Nederlandse vestigingsklimaat, het kabinet ontraadt om het initiatiefwetsvoorstel aan te nemen.
- Inhoudelijk sluiten de overwegingen die aan de orde komen in de kabinetsreactie grotendeels aan bij de punten die door de RvS zijn gesignaleerd.
 - **Algemeen** - De RvS merkt op dat de Speedwet een stelselwijziging inhoudt die wezensvreemd is aan de systematiek van de dividendbelasting:
 - Inhoudingsplichtige wordt belastingplichtige (normaal is dat de aandeelhouder); en
 - De 'opgebouwde dividendbelastingclaim' vormt het uitgangspunt, terwijl de dividendbelasting als tijdstipbelasting op dit moment enkel geheven wordt indien sprake is van een dividenduitkering.
 - **Internationaal** - De RvS stelt dat niet evident is dat Nederland onder de belastingverdragen deze eindheffing mag effectueren, de RvS stelt de onderbouwing van Snels ter discussie en verzoeken dit nader uit te werken.
 - **Europees** – De RvS betwijfelt of de Speedwet in overeenstemming is met het primaire EU-recht (verdragsvrijheden) en het secundaire EU-recht (in het bijzonder de Fusierichtlijn) en merkt op dat het voorstel in dit kader zeer kwetsbaar is.
 - **Terugwerkende kracht** – De RvS concludeert dat de terugwerkende kracht van het voorstel (tot 18 september 2020) onverantwoord is omdat niet voldoende kenbaar is voor wie welke verplichtingen gelden.

Cc: [redacted] 5.1.2i [redacted]@minfin.nl]
From: Belastingplan
Sent: Thur 11/28/2019 5:30:29 PM
Subject: Memories van antwoord pakket BP2020 incl. ATAD2 DAC6
Received: Thur 11/28/2019 5:30:33 PM

Aanbiedingsbrief memories van antwoord pakket BP 2020 inclusief ATAD2 en DAC6.docx

De staatssecretaris was akkoord met alle beslis- en informatiepunten uit de notitie en hij heeft zojuist de memories van antwoord voor de Eerste Kamer getekend. Deze stukken worden straks verstuurd aan de Eerste Kamer. Voor deze maand zit het werk erop voor het pakket Belastingplan 2020, ATAD2 en DAC6. Allemaal bedankt voor de razendsnelle afstemming en beantwoording! We horen komende week (dinsdag einde v.d. dag) van de Eerste Kamer of er nog een tweede schriftelijke ronde komt. Wanneer wij meer weten, zijn jullie de eersten die het horen! Mocht er een tweede schriftelijke ronde komen, dan zal die er naadloos hetzelfde uitzien als deze week (zie schema).

Het BP-team

1123506

00005



**HEDEN
TER INFORMATIE**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

**Directie Directe
Belastingen**

Inlichtingen

5.1.2e

T

5.1.2e

F

5.1.2e@minfin.nl

www.minfin.nl

Datum

4 september 2020

Notitienummer

2020-0000166367

Auteur

5.1.2e

notitie

Spoedwet eindheffing dividendbelasting (GroenLinks)

Aanleiding

Op vrijdag 10 juli 2020 heeft GroenLinks (Bart Snels) het initiatiefwetsvoorstel 'Spoedwet conditionele eindafrekeningsverplichting dividendbelasting' (Spoedwet) naar de Raad van State (RvS) te versturen voor (spoed) advies. Snels heeft het voornemen om de Spoedwet in september 2020 naar de Tweede Kamer te sturen.

Volgende week (waarschijnlijk op woensdag 9 september 2020) zal met de betrokken bewindspersonen een overleg plaatsvinden over de Spoedwet. De voorbereiding hiervan vindt op dit moment plaats in samenwerking met EZK en AZ. U zult hier begin volgende week nader over worden geïnformeerd.

In deze notitie vindt u kort de achtergrond en inhoud van de Spoedwet. Daarnaast is een eerste (technische) appreciatie opgenomen die u (deels) – als onderdeel van andere notities – reeds eerder heeft ontvangen.

Kern

- GroenLinks is voornemens een Spoedwet in te dienen waarmee (met nader te bepalen moment voor terugwerkende kracht) een eindafrekeningsverplichting wordt opgenomen in de dividendbelasting. Als gevolg hiervan kan een vertrek uit Nederland (van de inhoudingsplichtige beursgenoteerde vennootschap) gepaard gaan met een aanzienlijke dividendbelastingclaim.
- De timing van de Spoedwet houdt verband met de aankondiging van Unilever en heeft ook specifiek tot doel een mogelijke toekomstige verplaatsing van andere beursgenoteerde vennootschappen, waaronder Shell, te treffen.
- In de circulaire voor de aandeelhouders die Unilever op 10 augustus heeft gepubliceerd merkt het bedrijf op dat de Spoedwet een potentiële showstopper is (hoewel zij wel wijzen op de kwetsbaarheden van de Spoedwet).
- Op basis van een eerste ambtelijke appreciatie kan de juridische houdbaarheid van de Spoedwet op meerdere onderdelen in twijfel worden getrokken. Daarnaast lijkt de dividendbelasting niet het geëigende middel om het beoogde doel (behoud beursgenoteerde vennootschappen, in het bijzonder Shell en Unilever) te bereiken.
- Er bestaat met name onzekerheid of heffing op grond van het wetsvoorstel toegestaan is onder Europees (fundamentele vrijheden, fusierichtlijn, staatssteun) en internationale belastingrecht (met name het Belastingverdrag tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk). Ook in de eerste reacties uit de praktijk blijkt dat hier ernstige bedenken bij bestaan. Indien op deze punten een strijdigheid wordt geconstateerd, dan kan de heffing niet worden geëffectueerd en zal het beoogde doel niet wordt bereikt.

- De eindafrekeningsverplichting zal functioneren als strafheffing die in beginsel volledig terecht komt bij de vennootschap zelf. Een dergelijke werking lijkt is niet in overeenstemming met de basisconceptie van de dividendbelasting.
- Voorts is het niet uit te sluiten dat er voor concerns mogelijkheden voorhanden zijn om met enkele tussenstappen eindafrekening te voorkomen of uit te stellen.
- Het voorstel heeft waarschijnlijk een negatief effect op ons vestigingsklimaat. Ook dit komt ruimschoots terug in de eerste commentaren vanuit de praktijk.
- De uitvoerbaarheid van de Spoedwet door de Belastingdienst zal nader moeten worden beoordeeld.

Toelichting

Inhoud van de Spoedwet

- Dividendbelasting is een voorheffing op dividenden die door een vennootschap worden uitgekeerd (in beginsel tegen een tarief van 15%). Deze heffing is in veel gevallen verrekenbaar bij de aandeelhouder (in binnenlandse gevallen altijd, maar ook buitenlandse aandeelhouders kunnen de Nederlandse dividendbelasting afhankelijk van hun belastingstelsel aldaar vaak verrekenen).
- In tegenstelling tot de vennootschapsbelasting, kent de huidige dividendbelasting op dit moment geen eindafrekening bij het einde van de belastingplicht/inhoudingsplicht in Nederland. Dat wil zeggen dat indien een belastingplichtige Nederland verlaat (bijvoorbeeld door een grensoverschrijdende omzetting of fusie), geen dividendbelasting wordt geheven over de nog niet uitgekeerde winsten die in de vennootschap aanwezig zijn.
- In de vennootschapsbelasting wordt bij de eindafrekening echter slechts geheven over de aan Nederland toekomende winst (stille reserves die in Nederland zijn opgebouwd). In de voorgestelde eindafrekening in de dividendbelasting vindt heffing plaats over het verschil over kortgezegd de wereldwijde waarde in het economisch verkeer van het vermogen (van het hele concern) en het op de aandelen gestorte kapitaal. Dat ziet bij multinationals – gelet op de kleine Nederlandse thuismarkt – dus vooral op vermogen (winstpotentie) die buiten Nederland is opgebouwd.
- In de Spoedwet wordt voorgesteld om een eindafrekeningsverplichting te introduceren indien een vennootschap Nederland als gevolg van een reorganisatie (zetelverplaatsing, fusie, splitsing of aandelenruil) verplaatst van Nederland naar een land dat geen dividendbelasting heft over de reeds opgebouwde winsten. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het betreffende land geen dividendbelasting heft (zoals het VK).
- Onder de reikwijdte van de maatregel vallen onder andere verplaatsing als gevolg van een juridische fusie (tussen de NL NV en de VK PLC, zoals Unilever voornemens is) en een zetelverplaatsing (mogelijk aan de orde bij verplaatsing van de feitelijke leiding van de PLC van Shell naar het VK).
- Bij een dergelijke verplaatsing zal 15% dividendbelasting worden geheven over de beclaimde winstreserves in de vennootschap.
- De Spoedwet is alleen van toepassing op concerns met een wereldwijde groepsomzet van > € 750 miljoen.
- De initiatiefnemers overwegen de Spoedwet met terugwerkende kracht in werking te laten treden (10 juli 2020, het moment van de adviesaanvraag bij de Raad van State). Hiermee kan mogelijk worden bewerkstelligd dat ook de transactie van Unilever nog onder de reikwijdte van de Spoedwet valt.

Eerste appreciatie

- Een eindafrekeningsverplichting in de dividendbelasting zou een nieuw mechanisme zijn dat niet eerder in Europeesrechtelijk of internationaal verband is beoordeeld. Derhalve bestaat onduidelijkheid over de vraag hoe de Spoedwet zich verhoudt tot het Europese en internationale recht. De varianten die FRA, DK en POL op dit moment in hun wetgeving kennen worden op dit moment nader onderzocht maar lijken veel minder vergaand. Zo past bijvoorbeeld Frankrijk deze eindheffing niet toe op verplaatsingen

binnen de EU en met bepaalde landen waar zij een verdrag mee hebben afgesloten.

- In het kader van de winstbelasting is Europeesrechtelijk eerder geoordeeld dat het toelaatbaar is om bij verplaatsing van een vennootschap een fiscale afrekening (die ziet doorgaans echter slechts op de in een land aangegroeide winst) toe te passen in de lidstaat van vertrek, mits de mogelijkheid wordt gegeven tot uitstel van betaling. Hoewel de Spoedwet hierin voorziet, betreft het hier een eindafrekening in de dividendbelasting. Hierover heeft de Europese rechter zich niet eerder uitgelaten. Voorts bevat de Spoedwet enkele onderdelen die mogelijk strijdig zijn met de Europeesrechtelijke fusierichtlijn en de regels omtrent staatssteun.
- Tevens doet de vraag zich voor in hoeverre de eindheffing kan worden geëffectueerd indien een belastingverdrag van toepassing is. Dit is een zeer relevante vraag aangezien Nederland een belastingverdrag heeft met het VK. De eindafrekening in de Spoedwet lijkt niet in overeenstemming te zijn met het Belastingverdrag met het VK.
- De introductie van een eindheffing in de Wet DB 1965 lijkt het niet onmogelijk te maken om alsnog – via een of meerdere tussenstappen – onder deze heffing uit te komen. Zo het denkbaar de vennootschap eerst te verhuizen naar een land met dividendbelasting (dat eveneens heft over de opgebouwde claim) om vervolgens vanuit dat land (bijv. als ze aldaar geen eindafrekening kennen) alsnog zonder eindafrekening te verhuizen naar een land zonder dividendbelasting.
- De eindafrekeningsverplichting kan worden aangemerkt als een strafheffing (de aandeelhouders ontvangen immers op dat moment geen daadwerkelijk dividend) die niet past bij het karakter van de dividendbelasting als voorheffing op de inkomstenbelasting/vennootschapsbelasting (of gelijksoortige buitenlandse belasting) van de aandeelhouders op het dividend uit hun aandelenbezit.
- Doordat de dividendbelasting bij de aandeelhouders niet (of beperkt) verrekenbaar zal zijn, zal het de eindafrekening naar verwachting een heffing zijn die volledig door de vennootschap zal worden gedragen.
- Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de winsten die de vennootschap behaalt (of het concern onder de beursvennootschap) in beginsel in Nederland (of lager in het concern) reeds zijn onderworpen aan vennootschapsbelasting (of winstbelasting).
- De introductie van een eindafrekening heeft een nadelige impact op het vestigingsklimaat. Verhuizing kan immers gepaard gaan met een aanzienlijke dividendbelastingclaim (in aanvulling op de afrekening in de vennootschapsbelasting). Dit kan een zwaarwegend element zijn bij afweging om te kiezen voor vestiging of het starten van activiteiten in Nederland.
- Voorts kan kritiek ontstaan op het instrumentarium dat wordt gebruikt om – waar nodig met spoedwetgeving en terugwerkende kracht – vertrek van bij naam genoemde multinationals hard te raken.
- De Spoedwet bestraft elke verplaatsing, ook als daar in beginsel niet zozeer fiscale (misbruik)motieven aan ten grondslag liggen. Dit kan een nadelige invloed hebben op het fiscale vestigingsklimaat. De dreiging van deze heffing kan voor andere bedrijven een reden zijn zich hier niet te vestigen met een hoofkantoor (om de opbouw van een (latente) claim te voorkomen).



Ministerie van Financiën

zoals besproken met

5.1.2e

HEDEN
TER BESLISSING

Aan

de minister

gez. 14/9

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe
Belastingen

Inlichtingen

5.1.2e

T
F

5.1.2e

5.1.2e@minfin.nl

www.minfin.nl

Direct contact

5.1.2e

M

5.1.2e

Datum

11 september 2020

Notitienummer

2020-0000171234

Auteur

5.1.2e

Van

Kopie aan

notitie

Spreeklijn APB reactie Spoedwet Snels (exitheffing
dividendbelasting)

Aanleiding

- Op vrijdag 10 juli 2020 heeft GroenLinks (Bart Snels) het initiatiefwetsvoorstel 'Spoedwet conditionele eindafrekeningsverplichting dividendbelasting' (Spoedwet) naar de Raad van State (RvS) gestuurd voor (spoed) advies.
- De RvS heeft blijkens de website op 2 september 2020 advies uitgebracht. Dat advies is nog niet openbaar.
- Over de inhoud van het voorstel bent u eerder geïnformeerd (zie bijlage 1).
- Tijdens de APB kan er een vraag opkomen over het oordeel van het kabinet over deze Spoedwet.
- Tijdens het BWO van afgelopen woensdag (9/9) heeft u hierover van gedachten gewisseld en nadien is ambtelijk een spreeklijn voor de APB voorbereid.

Beslispunt: Wij adviseren u akkoord te gaan met bijgaande spreeklijn voor de APB in reactie op het initiatiefwetsvoorstel Snels (GroenLinks) voor de invoering van een exitheffing in de dividendbelasting.

**Spreeklijn APB - Spoedwet eindafrekening
dividendbelasting (GroenLinks)** *Mogelijk nog aanpassen
indien advies RvS openbaar wordt*

•	
•	
•	
•	
•	5.1.2i
•	
•	
•	

To: 5.1.2e (AFP/ANALYSE) 5.1.2e @minfin.nl 5.1.2e (AFP/BELEID) 5.1.2e @minfin.nl;
5.1.2e (AFP/ANALYSE) 5.1.2e @minfin.nl
From: 5.1.2i
Sent: Wed 10/21/2020 1:13:22 PM
Subject: FW: Agendapunten voor vijfhoek?
Received: Wed 10/21/2020 1:13:24 PM

From: 5.1.2e (DB/WINST)
Sent: Wednesday, October 21, 2020 2:13:22 PM (UTC+01:00) Amsterdam, Berlin, Bern, Rome, Stockholm, Vienna
To: 5.1.2i
Cc: 5.1.2e (DB/MGT)
Subject: RE: Agendapunten voor vijfhoek?

Ha CBO,
Mogelijk zal ergens in de komende weken de kabinetsreactie op initiatiefwetsvoorstel Snels (exitheffing dividendbelasting) worden geagendeerd in de vijfhoek.
Dossierhouders zijn 5.1.2e en 5.1.2e. Wanneer dat het geval gaat zijn dan zullen zij daar nog wel even aandacht voor vragen. Dit is dan de vooraankondiging (voorraadlijst).
Groet,

5.1.2e
Van: 5.1.2e DGFZ)
Verzonden: maandag 12 oktober 2020 09:44
Aan: 5.1.2i ; 5.1.2e (DB/MGT) ; 5.1.2e (AFP/BELEID) ; 5.1.2e (DB/WINST) ;
5.1.2e (DB/AV) ; 5.1.2e (IZV/IZ) ; 5.1.2e (IZV/VB) ; 5.1.2e (AFP/ANALYSE) ;
5.1.2e (AFP) ; 5.1.2e (DB/FRI) ; 5.1.2e (AFP/EDA) ; 5.1.2e (DB/AV) ;
5.1.2e (AFP)
CC: 5.1.2i

Onderwerp: RE: Agendapunten voor vijfhoek?

Graag even over nadenken of we zaken rond:

OESO blauwdrukken

EU-initiatieven

Onderzoek ev/vv

Commissies ter haar II

Onderzoek draagkracht

Nog in dit circuit moeten brengen? Moeten allemaal in ieder geval goed interdepartementaal worden afgestemd.

Verzonden met BlackBerry Work

(www.blackberry.com)

Van: 5.1.2i @minfin.nl>
Datum: maandag 12 okt. 2020 9:16 AM
Aan: 5.1.2e (DB/MGT) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2e (AFP/BELEID) <5.1.2e @minfin.nl>,
5.1.2e (DB/WINST) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2e (DB/AV) <5.1.2e @minfin.nl> 5.1.2e
(IZV/IZ) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2e (IZV/VB) <5.1.2e @minfin.nl> 5.1.2e (AFP/ANALYSE)
<5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2e (AFP) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2e (DB/FRI)
<5.1.2e @minfin.nl> 5.1.2e (AFP/EDA) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2e (DB/AV) <5.1.2e @minfin.nl>,
5.1.2e (AFP) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2e DGFZ) <5.1.2e @minfin.nl>
Kopie: 5.1.2i @minfin.nl>

Onderwerp: Agendapunten voor vijfhoek?

Ha MT,

Zie onderstaande vraag van AZ. Zijn er voor de komende tijd nog punten die jullie willen agenderen in de vijfhoek?

Alvast bedankt!

Groet,

5.1.2e

Van: 5.1.2e <5.1.2e @minfin.nl>

Verzonden: zondag 11 oktober 2020 17:50

Aan: 5.1.2i @minfin.nl>

Onderwerp: FW: Geen vijfhoek op dinsdag 27 oktober vanwege APB EK

Ha,

Hebben jullie (ook los van deze geschrapte vijfhoek) nog agendapunten voor de vijfhoek komende tijd op jullie netvlies? ☺

5.1.2e

Van: 5.1.2e <5.1.2e@minaz.nl>

Verzonden: maandag 5 oktober 2020 13:45

Aan: 5.1.2e <5.1.2e@minszw.nl>; 5.1.2e <5.1.2e@cpb.nl>; 5.1.2e <5.1.2e@minezk.nl>;
5.1.2e <5.1.2e@minaz.nl>; 5.1.2e <5.1.2e@minszw.nl>; 5.1.2e <5.1.2e@minfin.nl>;
5.1.2e @dnb.nl' <5.1.2e@dnb.nl>; 5.1.2e (AFP) <5.1.2e@minfin.nl>; 5.1.2e
<5.1.2e@minezk.nl>; 5.1.2e <5.1.2e@minezk.nl>; 5.1.2e @dnb.nl'
<5.1.2e@dnb.nl>; 5.1.2e <5.1.2e@minszw.nl>; 5.1.2e (AFEP) <5.1.2e@minfin.nl>; 5.1.2e
drs. 5.1.2e <5.1.2e@minezk.nl>; 5.1.2e <5.1.2e@minfin.nl>; 5.1.2e (AFP/BELEID)
<5.1.2e@minfin.nl>

CC: 5.1.2e <5.1.2e@minaz.nl>; 5.1.2e <5.1.2e@minlnv.nl>

Onderwerp: Geen vijfhoek op dinsdag 27 oktober vanwege APB EK

Beste allemaal,

Op dinsdag 27 oktober is de APB in de EK, waardoor de geplande vijfhoek moet komen te vervallen. Dit betekent dat ook de ambtelijke vijfhoek van donderdag 22 oktober vervalt (die viel ook in het herfstreces dus dat was al niet ideaal)...vraag is of jullie agenda punten hadden voorzien en er behoefte is aan een vijfhoek in die week op de woensdag of de week erop, of dat we wederom een vijfhoek kunnen overslaan? Op dit moment biedt de agenda van MP overigens weinig / geen ruimte, dus als er geen noodzaak is voor een vijfhoek, geniet dat de voorkeur.

Groetjes,

5.1.2e



Ministerie van Financiën

*Veel dank.
Wat is de huidige planning?
Graag even bespreken
kennelijk met*

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe
Belastingen

Inlichtingen

5.1.2e

T 5.1.2e

5.1.2e @minfin.nl

www.minfin.nl

Datum

29 oktober 2020

Notitienummer

2020-0000209536

Auteur

5.1.2e

Van

Kopie aan

Bijlagen

1

notitie

NO kabinetsreactie initiatiefwetsvoorstel exit heffing
dividendbelasting

Aanleiding

Op 13 oktober 2020 heeft Snels (GroenLinks) een aangepaste versie van het initiatiefwetsvoorstel Spoedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting (Spoedwet) gepubliceerd. Het proces rondom de parlementaire behandeling van het voorstel is besproken tijdens de procedurevergadering van 29 oktober 2020. Daar is het voorstel gedaan het wetsvoorstel te behandelen na afronding van de behandeling van het BP 2021. De eerste inbreng wordt rond 10 december verwacht.

Als bijlage bij deze notitie treft u een eerste conceptversie aan van de kabinetsappreciatie ten aanzien van de Spoedwet.

In deze notitie staan wij stil bij de voortgang van de Spoedwet, het advies van de Raad van State (RvS), de hoofdlijnen uit de kabinetsreactie en het verdere proces rondom de afstemming van de kabinetsreactie.

Wij stellen voor om een afspraak met u in te plannen waarin we zowel de eerste opzet van de kabinetsreactie als het verdere proces nader kunnen bespreken.

Toelichting

Voortgang Spoedwet

- Op 10 juli 2020 heeft Snels de eerste versie van de Spoedwet gepubliceerd.
- Het wetsvoorstel is daarna nog enkele keren aangepast onder andere naar aanleiding van advisering van de RvS.
- Hieronder hebben we een overzicht opgenomen van het tijdsverloop tot aan het meeste recente document dat door Snels is gepubliceerd.

Datum	Document	Publicatie	Inhoud
10-jul-20	Wetsvoorstel I	10-jul-20	Eerste versie van het wetsvoorstel
2-sep-20	Advies RvS	9-okt-20	
18-sep-20	Nota van wijziging	18-sep-20	Wijziging terugwerkende kracht en schrappen franchise
30-sep-20	Advies RvS - Nota van wijziging	13-okt-20	
9-okt-20	Wetsvoorstel II	13-okt-20	Aanpassing formeelrechtelijke kader

- Na de behandeling van het BP 2021 zal de behandeling van dit wetsvoorstel aan de orde komen. De eerste inbreng op het wetsvoorstel wordt rond 10 december verwacht.

- In de procedurevergadering is aangegeven dat behoefte bestaat aan een technische briefing. De invulling hiervan wordt op een later moment besproken.

Advies RvS

- De RvS concludeert dat de ingrijpende stelselwijziging die Snels voorstelt niet voldoet aan de beginselen van zorgvuldigheid en rechtszekerheid en in strijd is met belastingverdragen en het recht van de Europese Unie (EU).
- Op grond hiervan acht de RvS de kans dat de Spoedwet juridisch niet houdbaar is zodanig aanzienlijk, dat de RvS invoering niet verantwoord acht.
- Meer in het bijzonder merkt de Raad van State het volgende op:
 - Algemeen - De RvS merkt op dat de Spoedwet een stelselwijziging inhoudt die wezensvreemd is aan de systematiek van de dividendbelasting:
 - Inhoudingsplichtige wordt belastingplichtige (normaal is dat de aandeelhouder); en
 - De 'opgebouwde dividendbelastingclaim' vormt het uitgangspunt, terwijl de dividendbelasting als tijdstipbelasting op dit moment enkel geheven wordt indien sprake is van een dividenduitkering.
 - Internationaal - De RvS stelt dat niet evident is dat Nederland onder de belastingverdragen deze eindheffing mag effectueren, de RvS stelt de onderbouwing van Snels ter discussie en verzoeken dit nader uit te werken.
 - Europees - De RvS betwijfelt of de Spoedwet in overeenstemming is met het primaire EU-recht (verdragsvrijheden) en het secundaire EU-recht (in het bijzonder de Fusierichtlijn) en merkt op dat het voorstel in dit kader zeer kwetsbaar is.
 - Terugwerkende kracht - De RvS concludeert dat de terugwerkende kracht van het voorstel (tot 18 september 2020) onverantwoord is omdat niet voldoende kenbaar is voor wie welke verplichtingen gelden.
- Naar aanleiding van het advies heeft de initiatiefnemer reeds enkele aanpassingen verricht in versie II van het wetsvoorstel die op 13 oktober is gepubliceerd.
- De RvS heeft zich nog niet uitgelaten over deze aangepaste versie.

Kabinetsreactie

- Gebruikelijk is dat het kabinetstandpunt door de verantwoordelijke bewindspersoon voor het eerst tijdens de mondelinge behandeling van het initiatiefwetsvoorstel wordt verwoord. In uitzonderingsgevallen kan de Kabinetsreactie voorafgaand aan de mondelinge behandeling schriftelijk aan de Kamer worden toegestuurd.
- Gezien het (politiek gevoelige en technische) karakter van het initiatiefwetsvoorstel, lijkt het in de rede te liggen om in het onderhavige geval (tevens) schriftelijk in een kabinetsreactie te voorzien.
- De bijgevoegde kabinetsreactie is een eerste concept dat reeds op ambtelijk niveau is voorgelegd aan AZ, EZK en J&V. De eerste suggesties en aanvullingen zijn reeds verwerkt in de bijgevoegde versie.
- Inhoudelijk sluiten de overwegingen die aan de orde komen in de kabinetsreactie grotendeels aan bij de punten die door de RvS zijn gesignaleerd.
- Voorgesteld wordt om kanttekeningen te plaatsen vanuit een nationaal (juridisch) perspectief, de houdbaarheid in verband met het Europese recht, het Internationale recht (voornamelijk de strijdigheid met belastingverdragen), de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst en de impact op het vestigingsklimaat.
- De conclusie in de concept-appreciatie luidt voorts nog dat vanwege het aanzienlijke risico dat de beoogde heffing op grond van de Spoedwet niet kan worden geëffectueerd en mede als gevolg van de ruime terugwerkende kracht en meer algemeen de nadelige effecten van het wetsvoorstel voor het Nederlandse vestigingsklimaat, het kabinet ontraadt om het initiatiefwetsvoorstel aan te nemen.

Proces afstemming kabinetsreactie

- Afhankelijk van de voortgang van het parlementaire proces en uw wensen zal moeten worden gezien wat het meest geschikte gremium en moment is om de kabinetsreactie verder (ambtelijk en politiek) af te stemmen.
- Ambtelijk AZ heeft reeds aangegeven dat een voorkeur lijkt te bestaan voor behandeling in de RFEZIL/CFEZIL in plaats van de Vijfhoek in verband met de gewenste betrokkenheid van min J&V.



To: [redacted] 5.1.2i [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e
(BOA/Advies) [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e BOA/Advies [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e
[redacted] 5.1.2e BOA/Advies [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e (DB) [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e
DGFZ [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e (COMM) [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e
(BOA/Advies) [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e BOA/BO&P [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e
(AFP/SECR) [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e BOA [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e
(BOA/BO&P) [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2i [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2i [redacted] @minfin.nl;
[redacted] 5.1.2e (COMM) [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e (IZV/SECR) [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl; [redacted] 5.1.2e
(BOA/BO&P/STAS) [redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl
From: [redacted] 5.1.2e (BOA/BO&P)
Sent: Tue 12/8/2020 3:38:37 PM
Subject: FW: Aanvullend commentaar exitheffing dividendbelasting
Received: Tue 12/8/2020 3:38:38 PM
[redacted] Reeds openbaar

Goedemiddag,

Bijgaande graag innemen en behandelen.
Dank!

Hartelijke groet,

[redacted] 5.1.2e

Van: [redacted] 5.1.5 [redacted] @vnoncw-mkb.nl>

Verzonden: dinsdag 8 december 2020 12:14

Aan: [redacted] 5.1.2e <[redacted] 5.1.2e [redacted] @minfin.nl>

CC: [redacted] 5.1.5 [redacted] @vnoncw-mkb.nl>; [redacted] 5.1.2e <[redacted] 5.1.2e [redacted] @vnoncw-mkb.nl>

Onderwerp: Aanvullend commentaar exitheffing dividendbelasting

Aan Zijne Excellentie
Dr. J.A. Vijlbrief
Staatssecretaris van Financiën

Excellentie,

Bijgaand zend ik u aanvullend commentaar van VNO-NCW op de Speedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting. Dit commentaar is zojuist verzonden aan de Vaste Commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Met vriendelijke groet,

[redacted] 5.1.2e

e-mail: [redacted] 5.1.2e [redacted] @vnoncw-mkb.nl

Telefoon: +31 [redacted] 5.1.2e

Website: www.vno-ncw.nl – www.mkb.nl

Bezuidenhoutseweg 12, 2594 AV DEN HAAG
Postbus 93002, 2509 AA DEN HAAG





HEDEN

TER BESLISSING EN TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe

Belastingen

Inlichtingen

5.1.2e

T

F

5.1.2e

5.1.2e@minfin.nl

www.minfin.nl

Datum

6 januari 2021

Notitienummer

2021-0000002323

Auteur

5.1.2e

Bijlagen

4

notitie

Kamervragen Ladders over initiatiefwetsvoorstel
eindheffing dividendbelasting (GroenLinks)

Aanleiding

Op 21 december 2020 heeft het Kamerlid Ladders (VVD) schriftelijke vragen gesteld aan u en de Minister van Economische Zaken en Klimaat over een bericht van VNO-NCW waarin zij het kabinet oproepen om zich uit te spreken over de het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks; de Spoedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting (Spoedwet). De vragen zijn bijgevoegd als bijlage 1, het bericht van VNO-NCW als bijlage 2.

De vragen moeten gelet op de daarvoor gebruikelijke termijn voor maandag 11 januari 2021 worden beantwoord. Aangezien beantwoorden binnen deze termijn niet haalbaar is, mede vanwege interdepartementale afstemming, vragen wij u akkoord te gaan met het verzenden van een uitstelbrief voor de beantwoording.

Daarnaast leggen wij u in deze notitie enkele afwegingen voor die relevant zijn bij de insteek die zal worden gekozen in de beantwoording van de Kamervragen. Dit zouden we graag nader met u bespreken.

Beslispunt

Gaat u akkoord met de verzending van een brief aan de Tweede Kamer waarin wij aangeven dat de beantwoording van de gestelde vragen uitstel vergt?

Zo ja, dan vragen wij u de bijgevoegde brief (bijlage 3) te ondertekenen zodat deze uiterlijk maandag 11 januari 2020 kan worden verzonden.

Toelichting

- Ladders vraagt in de voorliggende Kamervragen om een reactie van het kabinet op het bericht van VNO-NCW, met name op de (on)wenselijkheid van deze conditionele eindafrekening dividendbelasting, de juridische haalbaarheid en de gevolgen voor BV Nederland, Nederlandse bedrijven en de werkgelegenheid.
- Het kabinet heeft zich tot op heden nog niet uitgesproken over de Spoedwet omdat door de Kamer nog niet formeel om een kabinetsstandpunt is gevraagd.
- Inmiddels is er wel een conceptkabinetsreactie die op ambtelijk niveau reeds interdepartementaal is afgestemd (die treft u aan als bijlage 4).
- Voor de beantwoording van de vragen is het relevant om te bepalen in hoeverre u zich op dit moment uit wil spreken over de Spoedwet.
- Afhankelijk hiervan, zou ervoor kunnen worden gekozen om:
 - De vragen van Ladders te beantwoorden.

*bezuken
uitstelbrief
getek.*

2. De kabinetsreactie naar de Tweede Kamer te sturen (na behandeling in voorportalen/MR) en in de beantwoording te verwijzen naar deze kabinetsreactie die op korte termijn kan worden verwacht.
 3. Op de vragen te antwoorden dat het kabinet vooruitlopend op de behandeling van de Spoedwet in de Tweede Kamer niet inhoudelijk op het voorstel zal reageren en de vragen dus procedureel af te doen.
- De vragen van Lodders raken onderwerpen die ook aan de orde komen in de conceptversie van de kabinetsreactie.
 - De conceptkabinetsreactie is in beginsel gereed voor behandeling in de ambtelijke en politieke voorportalen/MR.
 - Het ministerie van EZK geeft de voorkeur aan verzending van de kabinetsreactie. Ook naar aanleiding van de onderliggende Kamervragen heeft ambtelijk EZK dit laten weten. Als alternatief stellen zij voor de vragen inhoudelijk te beantwoorden (optie 1).
 - Een afhoudende beantwoording (optie 3) kan mogelijk op weerstand rekenen.
 - Graag spreken wij met u over de door u voorgestane insteek van de beantwoording.

Tijdspad

- Na uitstel moeten de Kamervragen worden beantwoord voor maandag 1 februari 2021.
- Indien gekozen wordt voor het verzenden van de kabinetsreactie, dan is eerder besproken met AZ dat het wenselijk is om dit via de CFEZIL/RFEZIL te laten lopen.
- Om gebruik te maken van de laatste mogelijkheid voor het verkiezingsreces moeten de stukken uiterlijk op maandag 18 januari 2021 worden ingestuurd.
- Dit traject verloopt dan volgens het volgende tijdspad:

CFEZIL	Dinsdag 26 januari 2021 (stukken aanleveren uiterlijk op maandag 18 januari 2021)
RFEZIL	Dinsdag 9 februari 2021 (stukken aanleveren uiterlijk op 2 februari 2021)
MR	Vrijdag 12 februari 2021
<i>Voorjaars- en verkiezingsreces</i>	<i>Na vrijdag 12 februari 2021</i>

Overzicht voorbereiding formatie (actiepunten DGFZ)

1. Overzicht fiches voorbereiding formatie (eerste versie 29 januari 2021) obv verkiezingsprogramma's

Onderwerp	Toelichting	Wie	Fiche
Buiten verzoek			
Inkoop eigen aandelen als dividend belasten	Behandel inkoop eigen aandelen als dividenduitkering. We willen dat de inkoop van eigen aandelen door de fiscus wordt behandeld als een vorm van dividenduitkering en dat op de inkoop van eigen aandelen dividendbelasting wordt ingehouden (CU).	Afdeling Winst (5.1.2e heeft vragen uitgezet)	Fiche? Of wachten op KiK
Buiten verzoek			



Ramingsmemo

memo

Maatregelen dividendbelasting in fiches

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Inlichtingen

5.1.2e

5.1.2e@minfin.nl

Datum

23 februari 2021

Auteur

5.1.2e

verrekenen
met VK

1. Beschrijving van de maatregel

- In fiches worden de volgende maatregelen voorgesteld:
 - Afschaffen dividendbelasting
 - Unilaterale voorkoming niet kunnen
 - Nultarief voor dividendbelasting in verdrag
 - Tijdelijke versoepeling inkoopfaciliteit
- Voor een gedetailleerde beschrijving van de maatregelen zij verwezen naar de respectieve fiches.

2. Kern van de raming

- Vooralsnog is alleen het structurele effect geraamd. Desgewenst kan dit later aangevuld worden.
- Het afschaffen van de dividendbelasting kost € 2,012 miljard. Dit is de geraamde netto-opbrengst in 2024.
- Door unilaterale voorkoming gaat naar verwachting 5.1.1c van de netto-opbrengst verloren: € 811 miljoen. Hier staat een extra opbrengst door herstructurering van € 58 miljoen tegenover. Per saldo is de derving € 753 miljoen.
- Een nultarief in het verdrag met het VK heeft een direct derving van € 137 miljoen tot gevolg en daarnaast door het gedragseffect van herstructurering een derving van per saldo € 196 miljoen. In totaal een derving van € 332 miljoen.
- Een tijdelijke versoepeling van de inkoopfaciliteit heeft geen structurele gevolgen. PM incidentele gevolgen na verdere uitwerking voorstel.

Tabel 1 Budgettair effect maatregel (miljoen euro, + = opbrengst)

	Struc.
Afschaffen dividendbelasting	-2.012
Unilaterale voorkoming	-753
Nultarief verdrag VK	-332
Tijdelijke versoepeling inkoopfaciliteit	0

3. Toelichting raming

Afschaffen dividendbelasting

- In Miljoenennota 2021 is de bruto-opbrengst van de dividendbelasting in 2024 geraamd op € 4,578 miljard. Het historische gemiddelde verrekeningspercentage is bepaald op 7,4% in de Vpb en 48,6% in de IB, tezamen 56,0%.¹ De netto-opbrengst komt daarmee uit **€ 2,012 miljard**. 2024 is het laatst geraamde jaar. We nemen aan dat dit de structurele

opbrengst is. Door het afschaffen van de dividendbelasting valt de netto-opbrengst volledig weg.

Unilaterale voorkoming

- | |
|--------|
| 5.1.1c |
|--------|

5.1.1c	Van de volgende categorieën is
--------	--------------------------------

ingeschat dat deze moeite hebben met verrekening: aandeelhouders in het VK, verzekeringsmaatschappijen voor een deel, beleggingsfondsen VS, beleggingsfondsen elders en onbekend.

5.1.1c

- Dit betekent dat **€ 811 miljoen** van de netto-opbrengst teruggevraagd kan worden. Er is aangenomen dat het gehele bedrag teruggevraagd zal worden.
- Samenhangend met deze maatregel zal Shell waarschijnlijk zijn aandelenstructuur aanpassen. Daardoor zullen de B-aandelen ook onder de Nederlandse dividendbelasting vallen.
- In 2019 keerde Shell 7,051 miljard dollar uit op de B-aandelen. Dit is 5,780 miljard euro. Een deel van dit bedrag zal geen netto-opbrengst opleveren.

5.1.1c

5.1.1c

5.1.1c	Dat is
--------	--------

€ 775 miljoen. De dividendbelasting hierover is € 116 miljoen.
- De kans dat Shell ook daadwerkelijk zijn structuur zal aanpassen is onzeker en wordt daarom ingeschat op 50%. Hiernaar gewogen is de opbrengst **€ 58 miljoen**.
- De totale derving door de maatregel, rekening houdend met onzekerheid, wordt ingeschat op per saldo **€ 753 miljoen**.

Nultarief verdrag VK

- Het budgettaire effect valt uiteen in twee onderdelen: ten eerste het directe effect dat de huidige teruggave (van 15% naar 10%) vergroot zal worden en ten tweede het gedragseffect dat aandelenstructuren aangepast zullen worden.
- Op basis van gegevens van de Belastingdienst is bekend dat in de periode 2011-2014 gemiddeld € 36,5 miljoen per jaar teruggegeven werd. De netto-opbrengst was gemiddeld € 1,07 miljard in die jaren. De netto-opbrengst sluit het beste aan bij het niveau van het portfoliodividend. Uitgaande van een structurele netto-opbrengst van € 2,012 miljard betekent dit dat het structurele niveau van de teruggaaf uitkomt op € 68,5 miljoen.
- Een verdere verlaging van het tarief naar 0% kost dan dus $(10\% - 0\%) / (15\% - 10\%) * € 68 \text{ miljoen} = \text{€ } 137 \text{ miljoen}$.
- Het gedragseffect bestaat uit twee onderdelen: herstructurering van portfolio-aandelenbezit via het VK en het onder de Nederlandse dividendbelasting brengen van de B-aandelen van Shell.
- Aandeelhouders die niet kunnen verrekenen kunnen de Nederlandse dividendbelasting ontlopen door Nederlandse portfolio-aandelen aan te houden via een structuur in het VK.

- | |
|--------|
| 5.1.1c |
|--------|
- Niet voor elke aandeelhouder is dit een aantrekkelijke route. Aangezien er geen nadere gegevens zijn wordt uitgegaan van een gemiddeld gedragseffect van 50%.
 - Daarmee gaat

5.1.1c

 van de netto-opbrengst verloren. Dat is een bedrag van

5.1.1c

5.1.1c

¹ Voor een uitgebreide toelichting, zie TK 2018/19, 35.000, nr. 47.

5.1.1c

- Samenhangend met deze maatregel zal Shell waarschijnlijk zijn aandelenstructuur aanpassen. Daardoor zullen de B-aandelen ook onder de Nederlandse dividendbelasting vallen. Zie ook de vorige maatregel.
- Een deel van dit bedrag zal geen netto-opbrengst opleveren. 5.1.1c

5.1.1c

- Dat is € 1656 miljoen. De dividendbelasting hierover is € 248 miljoen.
- De kans dat Shell ook daadwerkelijk zijn structuur zal aanpassen is onzeker en wordt daarom ingeschat op 50%. Hiernaar gewogen is de opbrengst **€ 124 miljoen**.
- Het gedragseffect door herstructurering komt daarmee per saldo uit op een derving van 320 miljoen minus 124 miljoen = **€ 196 miljoen**.
- De totale derving door de maatregel is dus 137 miljoen + 196 miljoen = **€ 332 miljoen**.

Tijdelijke versoepeling inkoopfaciliteit

- Een tijdelijke versoepeling heeft geen structurele gevolgen.
- PM incidenteel effect na verdere uitwerking voorstel.

Gedragseffecten

- Bij de maatregelen unilaterale voorkomen en nultarief is rekening gehouden met het gedragseffect van aanpassing van aandelenstructuren.

Onzekerheden

- De structurele opbrengst van de dividendbelasting kent een onzekerheid die inherent is aan begrotingsramingen. Het aandeel netto-opbrengst is gebaseerd op robuuste historisch gemiddelde verrekeningspercentages.
- Het deel buitenlandse beleggers dat niet kan verrekenen is onzeker, aangezien hier geen administratie van beschikbaar is. Een inschatting is gemaakt op basis van onzekere bronnen.
- Het gedragseffect van de aanpassing van aandelenstructuren is onzeker op het punt van welk deel gebruik zal maken van een structuur in het VK om gebruik te maken van het nultarief. De kans op meeropbrengst als gevolg van het onder de Nederlandse dividendbelasting brengen van de zogenaamde B-aandelen is redelijk groot, aangezien de maatregel hiermee direct samenhangt.

Doorwerking

- Er zijn geen andere doorwerkingen dan de verrekening in de IB en de Vpb. Deze zijn meegenomen in de raming van de netto-opbrengst.

4. Overige

Informatiebronnen

- De raming is in detail in te zien in bijgevoegd excel-bestand.



20210223 Raming
dividendbelasting.xl

5. Contactpersonen/AFEP/DGbel

Persoon 1: 5.1.2e

Persoon 2 (achtervang): 5.1.2e

Afstemming met AFEP: 5.1.2e

Afstemming met DB: 5.1.2e

Afstemming met DGbel: 5.1.2e

Ramingen dividendbelasting

1-3-2021

Vragen bij de ramingen¹

Wat betekent vertrek Unilever voor de opbrengst?

- De raming die AFEP maakt is gebaseerd op de laatste realisatiecijfers (2020) en voor de jaren daarna de door het CPB geraamde *macro-economische ontwikkeling* (endogene ontwikkeling). Hierbij wordt niet expliciet gekeken naar individuele bedrijven.
- De enige recente uitzondering is een evidente beleidsmaatregel met een groot tijdelijk budgettair effect (autonoom), namelijk de omvorming van ProRail tot ZBO. Hierbij moet de Staat zelf uitgaven maken om o.a. de dividendbelasting te betalen (uitgaveneffect), waardoor een gelijk aan de inkomstenkant geboekt dient te worden om een saldo-effect te voorkomen.
- Op basis van gegevens uit de jaarverslagen van Unilever kan weliswaar afgeleid worden dat Unilever gemiddeld 13% bijdroeg aan de netto opbrengst in de jaren 2016-2019.² Het vertrek van Unilever zal dus zijn weerslag hebben op de opbrengst van de dividendbelasting.
- Daar staat echter tegenover dat er andere bedrijven bijkomen die nu nog niet in beeld zijn, maar in de toekomst zullen bijdragen aan de opbrengst. Juist de afgelopen jaren hebben laten zien dat er een snelle verandering van de structuur van de economie en de samenstelling van bedrijvigheid kan plaatsvinden.
- Unilever is daarom niet expliciet in de raming meegenomen. Het effect van het vertrek van Unilever zal zich vanzelf uiten in de realisatiecijfers en de daarop aangepaste raming, evenzo als het effect van de corona-crisis, het herstel erna etcetera.
- Overigens is de onzekerheid in de raming door de corona-crisis veel groter dan het effect van het vertrek van Unilever. In 2019 werd de structurele netto opbrengst van de dividendbelasting nog geraamd op € 2,4 miljard.³ Het verschil met de huidige inschatting van € 2,0 miljard is twee keer zoveel als de bijdrage van Unilever.

Wat betekent lagere dividend van Shell voor de opbrengst?

- Shell heeft in 2020 zijn dividend fors verlaagd. Dit heeft zich reeds geuit in de realisatiecijfers over 2020.
- De raming voor 2021 en verder is gebaseerd op deze realisatie en de door het CPB geraamde macro-economische ontwikkeling in de komende jaren, specifiek de ontwikkeling van het BBP. Deze herstelt (deels) richting 2024. Impliciet loopt het dividend vanuit Shell mee in dit geraamde herstel.
- Het expliciet aanpassen van de raming op basis van een arbitraire inschatting van de dividendpolitiek van één bedrijf maakt de raming zeer kwetsbaar.

Waarom is er een groot weglekeffect bij de beleidsmaatregel met een nultarief verdrag VK?

- Als gekozen zou worden voor een nultarief in het verdrag met het VK bestaat de mogelijkheid Nederlandse dividendbelasting te ontwijken door te beleggen via een structuur in het VK.
- Wij zien geen mogelijkheden om het opzetten van dergelijke structuren tegen te gaan middels anti-misbruikbepalingen. Er staat structuren in het VK niets in de weg om Nederlandse portfolio-aandelen te kopen. De Belastingdienst heeft geen zicht op de achterliggende investeerders.
- In de raming is rekening gehouden met een zo goed mogelijke inschatting van het deel aandelenbezit dat niet kan verrekenen en met een conservatieve inschatting van het gedragseffect van 50%. Daarmee wordt de beste mogelijke centrale inschatting gemaakt van dit onzekere effect.

Nadere toelichting bij de ramingen

¹ Zie ook de nadere toelichting hieronder.

² Bijvoorbeeld 2017: € 2,15 miljard dividend geeft € 0,32 miljard dividendbelasting, waarvan naar schatting 2/3 overblijft na teruggaaf en verrekening, dat is € 0,22 miljard. De netto opbrengst van de dividendbelasting in dat jaar was € 1,6 miljard.

³ Miljoenennota 2020 bruto opbrengst dividendbelasting € 5,4 miljard, geeft een netto opbrengst van € 2,4 miljard.

Bruto opbrengst dividendbelasting

- De bruto opbrengst van de dividendbelasting is het totale bedrag aan betaalde dividendbelasting minus het bedrag aan teruggaaf op grond van verdrag of vrijstellingen (bijvoorbeeld pensioenfondsen en staatsfondsen. Dit is het bedrag dat opgenomen wordt als opbrengst van de dividendbelasting in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk.
- De bruto opbrengst wordt geraamd door AFEF op basis van realisaties uit het verleden, verwachte beleidsmaatregelen (autonomen) en de door het CPB verwachte ontwikkeling van het BBP (endogene ontwikkeling).
- In de tabel hieronder is de ontwikkeling van de bruto opbrengst weergegeven, voor de jaren tot en met 2019 realisaties (Financieel Jaarverslag Rijk) en voor de jaren daarna volgens raming in Miljoenennota 2021.
- De bruto-opbrengst kan sterk beïnvloed worden door andere factoren dan alleen de winstgevendheid van bedrijven. In 2019, met een uitloop naar 2020, was de opbrengst veel hoger door een anticipatie-effect van aanmerkelijk-belanghouders op de tariefsverhoging in box 2. In 2021 zal de opbrengst circa 2 miljard hoger uitvallen door de omvorming van ProRail tot een zbo.

Tabel: Ontwikkeling bruto opbrengst dividendbelasting, tot 2019 realisatie, daarna raming Miljoenennota 2021 (miljoen euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dividendbelasting (bruto)	2.977	3.660	4.484	6.286	3.938	4.067	3.385	4.289	4.578

Netto opbrengst dividendbelasting

- In binnenlandse situaties werkt de dividendbelasting als voorheffing. Een aanzienlijk deel van de bruto opbrengst van de dividendbelasting valt weg door verrekening in de Vpb en de IB. Het historische gemiddelde verrekeningspercentage bedraagt 56%. Dit is bepaald door te kijken naar de realisaties in de aangiften Vpb en IB. Dit percentage blijkt robuust voor normale jaren. De netto opbrengst wordt dus in feite behaald bij buitenlandse portfoliobeleggers.
- De geraamde netto opbrengst in 2024 bedraagt dus 44% van € 4,578 miljard = € 2,012 miljard. Dit is op dit moment de beste inschatting van de structurele netto opbrengst van de dividendbelasting.

Maatregelen in dividendbelasting

- De maatregelen waarvoor ramingen voorliggen zijn:⁴
 1. *Afschaffing dividendbelasting*;
 2. *Unilaterale voorkoming*: iedere aandeelhouder die in zijn woonland de dividendbelasting kan verrekenen, kan de Nederlandse dividendbelasting terugvragen;
 3. *Nultarief in verdrag met VK*: op dividenduitkeringen naar aandeelhouders in het VK geldt een tarief voor de dividendbelasting van 0%.
- Bij voorgestelde maatregelen wordt een lastenrelevant effect geraamd. Dit is de derving of opbrengst die ingeboekt wordt in het lastenkader.
- In dit budgettaire effect worden het statische effect en eventuele eersteordegedragseffecten meegenomen. Dit zijn directe effecten op de grondslag van de belasting waar de maatregel betrekking op heeft.⁵
- Bij de maatregel *afschaffing van de dividendbelasting* verdwijnt (per saldo)⁶ de netto-opbrengst van de dividendbelasting. Dit is structureel € 2,012 miljard per jaar. Hierbij is er (uit de aard der zaken) geen relevant gedragseffect.
- Bij de maatregelen *unilaterale voorkoming* en *nultarief in verdrag met VK* speelt als eersteordegedragseffect dat er een grote kans is dat als gevolg van deze maatregelen Shell zijn aandelenstructuur zal aanpassen waardoor het dividend op de B-aandelen onder de Nederlandse dividendbelasting zal vallen.

5.1.1c

5.1.1c

⁴ Voor een gedetailleerde beschrijving van de raming van de maatregelen, zie ramingsmemo Maatregelen dividendbelasting in fiches, 4-2-2021.

⁵ Zie Bijlage 1 bij startnota – Begrotingsregels 2018-2022.

⁶ Door het bijzondere karakter van de dividendbelasting als voorheffing wordt ook het effect in de Vpb en de IB meegenomen. Hetzelfde gebeurt bij maatregelen in de loonbelasting als voorheffing op de IB.

5.1.1c

Uitgangspunt was het dividend van Shell in 2019, het laatste pre-corona-jaar. De extra meegenomen opbrengst is respectievelijk € 58 miljoen en € 124 miljoen (afhankelijk van de maatregel).

- Bij de maatregel *unilaterale voorkoming* is een inschatting gemaakt van het aandeel buitenlandse portfoliobeleggers dat in zijn woonland niet kan verrekenen. Dit wordt ingeschat op 40% van de netto-opbrengst,⁹ dat is € 811 miljoen.
- Bij de maatregel *nultarief in verdrag met VK* speelt als eersteordegedragseffect dat aandeelhouders die niet kunnen verrekenen Nederlandse dividendbelasting kunnen ontlopen door Nederlandse portfolio-aandelen aan te houden via een structuur in het VK. Hierbij is rekening gehouden met een gemiddeld gedragseffect van 50%,⁹ aangezien dit niet voor iedere aandeelhouder een aantrekkelijke route is. Op die manier gaat 16% van de netto-opbrengst verloren, dat is € 320 miljoen.
- De budgettaire effecten van de maatregelen laten zich als volgt samenvatten:
 1. Afschaffing dividendbelasting: statisch effect: € -2,012 miljard
 2. Unilaterale voorkoming: eersteordegedragseffect meer teruggaaf: € -811 miljoen

5.1.1c
totaal: €-753 miljoen
 3. Nultarief VK:

statisch effect: € -137 miljoen
eersteordegedragseffect structuren via VK: € -320 miljoen
5.1.1c
totaal: €-332 miljoen

5.1.1c

⁹ Standaard met CPB afgestemde categorie bij een gedragseffect met kwalitatieve indicatie "gemiddeld".

buiten reikwijdte

Winst

- Deze week (na woensdag) gaat het wetsvoorstel bronbelasting op dividenden naar LTJ's (via het kabinet van de Koning) naar de Tweede Kamer.
- Deze week vindt een gesprek plaats met VNO.
- Een luistertip: Rudi en Freddie podcast van deze week met Bart Snels, over het Belastingplan, maar ook over (ambtelijke bijstand bij) twee initiatiefwetsvoorstellen op ons terrein (liquidatieverliesregeling / exitheffing in de dividendbelasting).

buiten reikwijdte

buiten reikwijdte