

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Belasting op dividend van natuurlijke personen in de interne markt”

COM(2003) 810 def.

(2004/C 302/15)

De Commissie besloot op 19 december 2003, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie – economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 juni 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer Retureau.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 410e zitting van 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met 151 stemmen vóór en één tegen, bij twaalf onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Onderhavige mededeling betreft voornamelijk de belasting op dividenden van particuliere aandeelhouders.

1.2 Het document is het vervolg op de mededeling over de vennootschapsbelasting (Vpb) ⁽¹⁾, waarin de Commissie reeds voorstelde om richtsnoeren te formuleren voor de interpretatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie (HvJ) ter zake. Wat dividenden van particulieren betreft, gaat zij in op het arrest Verkooijen. ⁽²⁾ De gelijkstelling van in- en uitgaande dividenden met kapitaalverkeer is een rechterlijke constructie. Dividenden worden namelijk niet expliciet in het verdrag of de richtlijn genoemd.

1.3 De verschillen tussen de nationale belastingstelsels op het gebied van „de dubbele belasting van bedrijfswinsten die aan particuliere aandeelhouders worden uitgekeerd in de vorm van dividend” ⁽³⁾ vormen een bron van substantiële discriminatie en een belemmering voor het vrije verkeer van kapitaal op de interne markt.

1.4 De voorgestelde richtsnoeren betreffen het effect van het EG-recht op de wijze waarop de lidstaten dividenden belasten en strekken er, in het licht van genoemde jurisprudentie, dus toe om beperkingen op te heffen waarmee particuliere aandeelhouders worden geconfronteerd. Ook strekt het voorstel ertoe, het tarief van de bronheffing te verlagen in de lidstaten van oorsprong van dividenden waar dit tarief te hoog is.

1.5 Doel is „de lidstaten te helpen (hun) stelsels in overeenstemming te brengen met de vereisten van de interne markt (overeenkomstig) de beginselen van het Verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van kapitaal.”

1.6 Zijn de lidstaten niet tot de voorgestelde methode bereid om obstakels voor het vrije verkeer van particuliere beleggingen in aandelen te elimineren, dan kan de Commissie als hoedster van de Verdragen in principe de inbreukprocedure van artikel 226 van het EG-Verdrag inleiden.

1.7 Er zij eraan herinnerd dat het HvJ uit de formulering van een prejudiciële vraag en de door de nationale rechter aangereikte feiten de relevante elementen voor uitleg van het Gemeenschapsrecht kan distilleren ten einde die rechter te helpen bij de oplossing van het juridische probleem dat bij hem aanhangig werd gemaakt. ⁽⁴⁾

2. Dividendbelasting op de interne markt

2.1 Over het bedrijfsresultaat wordt door de lidstaten Vpb geheven tegen een tarief dat van 12,5 tot 40 % varieert (gemiddeld ongeveer 30 %). Dividenden die worden uitgekeerd over de winst na aftrek van de Vpb kunnen aan de bron worden belast (het geheven bedrag wordt dan op de uitkering ingehouden), maar kunnen ook via de IB, tegen een marginaal of een afzonderlijk tarief, worden belast.

2.2 Vpb en dividendenbelasting leveren volgens de Commissie een „economisch dubbele belasting” op en bovendien lopen particulieren het risico van een „internationale juridische dubbele belasting” (heffing door twee lidstaten over buitenlandse dividenden).

⁽¹⁾ „Naar een interne markt zonder belastingbelemmeringen” (COM(2001) 582 def.).

⁽²⁾ Zaak C-35/98 Verkooijen, Jur 2000 I-4071.

⁽³⁾ Rapport Ruding 1992, blz. 207-208.

⁽⁴⁾ Arrest van 28 januari 1992, Bachmann, CR09204/90, Jur I-249.

2.2.1 Het door de OESO voorgestelde modelverdrag heeft uitsluitend betrekking op laatstgenoemde vorm van dubbele heffing.

2.2.2 Volgens dit model is de reeds in de lidstaat van oorsprong op het dividend ingehouden bronbelasting aftrekbaar (als gewone „credit”) van de belasting die in de lidstaat van fiscale vestiging van de aandeelhouder over die uitkering is verschuldigd.

2.2.3 De Commissie is van mening dat het model voor alle soorten dividendbelastingen kan worden gebruikt (puur-gemengd/klassiek, analytisch, verrekening, vrijstelling).

3. Het arrest Verkooijen en enkele andere relevante uitspraken

3.1 In de zaak Verkooijen ging het om een weigering om klager voor de inkomstenbelasting IB vrij te stellen ter zake van dividend dat aan hem was uitgekeerd door een in een andere lidstaat dan Nederland gevestigde vennootschap.

3.2 De vrijstelling gold uitkeringen uit aandelen of inleg-gelden ten aanzien waarvan de Nederlandse dividendbelasting aan de bron was ingehouden. Op die manier vielen buitenlandse dividenden erbuiten.

3.2.1 In de eerste plaats was de vrijstelling bedoeld om de eigen-vermogenspositie van Nederlandse bedrijven te versterken en Nederlandse aandelen aantrekkelijker voor particuliere beleggers te maken. In de tweede plaats strekte zij ertoe, dubbele economische heffing gedeeltelijk te compenseren middels een belastingvrij bedrag van NGL 1 000.

3.2.1.1 In de IB-aanslag stelde de belastinginspecteur dat de heer Verkooijen geen aanspraak op de vrijstelling kon maken omdat het door hem (van Petrofina België) ontvangen dividend „niet aan de Nederlandse dividendbelasting was onderworpen.”

3.2.2 In antwoord op een prejudiciële vraag ter zake stelde het HvJ dat ontvangst van buitenlands dividend onlosmakelijk met een kapitaalbeweging is verbonden. Een andere en minder gunstige fiscale behandeling van binnenkomende dividenden levert dus een verboden beperking van het vrije verkeer van kapitaal op.

3.2.2.1 Het HvJ oordeelt vervolgens dat, door een wettelijke bepaling als onderhavige (...) onderdanen van een lidstaat die in Nederland wonen, ervan afgeschrikt worden hun kapitaal te beleggen in vennootschappen die in een andere lidstaat gevestigd zijn.”

3.2.2.2 „Een dergelijke bepaling heeft ook een restrictief gevolg voor in andere lidstaten gevestigde vennootschappen, in zoverre zij hen belemmert in het bijeenbrengen van kapitaal in Nederland.”

3.3 Overigens stelde de advocaat-generaal in de zaak Schmid (!) een schending van het vrije verkeer van kapitaal vast: in Oostenrijk waren buitenlandse dividenden niet aan een bronheffing onderworpen, die hen van de toepassing van een kapitaalopbrengstbelasting zou bevrijden. Bijgevolg vielen zij volledig onder de IB en kwamen zij niet in aanmerking voor het 50 %-tarief.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Op fiscaal gebied hebben de lidstaten bevoegheden behouden. De huidige artikelen 56 en 58 van het EG-Verdrag bevatten evenwel de beperking dat bij de uitoefening ervan geen fundamentele vrijheden mogen worden geschonden en het Gemeenschapsrecht nageleefd dient te worden: krachtens artikel 56 zijn beperkingen van het kapitaalverkeer verboden en overeenkomstig artikel 58 mogen nationale fiscale maatregelen weliswaar „onderscheid maken tussen belastingplichtigen die niet in dezelfde situatie verkeren met betrekking tot hun vestigingsplaats of de plaats waar hun kapitaal is belegd” en kunnen de lidstaten „alle nodige maatregelen (...) nemen om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan, met name op fiscaal gebied en met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen (...) dan wel maatregelen nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn”, maar dan nog mogen deze maatregelen „geen middel tot willekeurige discriminatie vormen, noch een verkapte beperking van het vrije kapitaalverkeer en betalingsverkeer”.

4.2 In wezen eist het HvJ gelijke behandeling van belastingplichtigen en wijst het internationale dubbele heffing af.

4.3 Gegeven de uitbreiding van de Unie en de daarmee gepaard gaande nog grotere verschillen tussen Vpb- en IB-regelingen betreffende dividenden is het de hoogste tijd om de lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, op te roepen om internationale verdragen ter voorkoming van dubbele heffing te sluiten op basis van het minimummodel van de OESO. Op die manier kan worden gezorgd voor gelijke behandeling door de lidstaten van door particuliere beleggers ontvangen dividenden, ongeacht de lidstaat van oorsprong van deze uitkeringen.

(!) C-516/99, 30 mei 2002.

4.4 Het Verdrag voorziet tevens in vrij kapitaalverkeer met derde landen en ook heeft een aantal lidstaten bilaterale overeenkomsten met derde landen gesloten.

4.5 Volstreekte neutraliteit kan idealiter slechts werkelijkheid worden door één enkel heffingstarief voor de Vpb met bepaalde vrijstellingen. Daartoe moeten alle in de mededeling genoemde voorwaarden worden gecombineerd en dient het tarief alleen voor de EG te gelden. Ook moet daarvoor de heffingsgrondslag voor de IB in alle lidstaten dezelfde zijn en dient er vanuit te worden gegaan dat opbrengsten uit aandelen de enige inkomsten van de particuliere belegger vormen. De Commissie erkent overigens zelf dat volledige fiscale neutraliteit uitsluitend kan worden bereikt middels integrale harmonisatie van de nationale belastingstelsels.

4.6 Fiscale soevereiniteit van de parlementen en staten, die dus besluiten over de belasting van natuurlijke en rechtspersonen en de begroting, ligt van oudsher aan de basis van de Europese democratieën. Gelijkheid van de burgers voor de fiscus vormt een grondbeginsel met constitutionele waarde. De lidstaten houden bij de huidige stand van het integratieproces nog altijd vast aan zwaarwegende redenen om, zoals in de Verdragen bepaald, hun fiscale bevoegdheden te behouden. Dit kan natuurlijk veranderen, maar hopelijk resulteert de nationale handelingsvrijheid niet in fiscale dumping.

4.7 Het Comité gaat ervan uit dat de richtsnoeren, ook al blijven deze beperkt tot kwesties waarover het HvJ zich heeft uitgesproken, binnen de bevoegdheidsfeer van de Commissie en de lidstaten vallen. Wordt inderdaad daartoe besloten, dan zouden het Europees Parlement en de EG-adviesorganen volledig dienen te worden betrokken bij de follow-up.

4.8 Ten slotte is het nog maar de vraag of het dreigen met de gang naar het HvJ de onontbeerlijke zoektocht naar oplossingen werkelijk zal vergemakkelijken. Het Comité vindt daarom dat de lidstaten in kwestie snel bepalingen moeten invoeren om een einde te maken aan discriminatie van in- en uitgaande dividenden. Dit kan er bovendien toe leiden dat men van het HvJ als het ware, over de nationale bevoegdheden heen, een Europese fiscale wetgever wil maken met alle risico's van verwarring over bevoegdheidsaangelegenheden van dien.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 In de relatief eenvoudige analyse van de Commissie is geen aandacht besteed aan de mogelijkheid dat de beleggings-

portefeuille van een particulier is samengesteld uit aandelen in vennootschappen die in twee of meer lidstaten dan wel buiten de EG zijn gevestigd, hetgeen toch alleszins denkbaar is.

5.2 Het Comité wijst er verder op dat inkomsten uit effecten eveneens afkomstig kunnen zijn van instellingen voor collectieve beleggingen of pensioenfondsen, en wel op dusdanige wijze dat de nationale oorsprong van de diverse delen van de uitgekeerde dividenden of meerwaarden niet te achterhalen valt. Voorts gelden er soms andere fiscale regels voor de waardestijging van dit soort beleggingen en de bijbehorende uitkeringen dan voor directe ontvangst van dividend door een natuurlijke persoon met eigen aandelenportefeuille. Deze kwesties worden door de Commissie buiten beschouwing gelaten.

5.3 In de mededeling wordt evenmin aandacht geschonken aan de belasting van winsten uit verkoop van beursgenoteerde effecten. Een particulier belegt namelijk niet uitsluitend in aandelen om dividend te ontvangen. Verkoop van beurspapier om dankzij koersstijgingen winst te maken, vormt soms een nog veel belangrijkere reden om te beleggen en past volledig bij het beheer van een portefeuille en de opbrengsten. Waarschijnlijk moet ook hiernaar gekeken worden.

5.4 Wat de discussie over dubbele economische heffing betreft, pleit er, los van methoden en tarieven, in beginsel niets tegen om een onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersonen te maken. Dividenden betekenen voor de aandeelhouders beschikbaar inkomen, maar niet alle winst wordt noodzakelijkerwijs uitgekeerd. Een deel wordt weer in de onderneming gestoken, waardoor de waarde van het aandeel en dus het vermogen van de aandeelhouders toeneemt. In de analyse van de Commissie is deze toename niet onderworpen aan IB of Vpb. Er moet dus ook een antwoord komen op de volgens het Comité belangrijke vraag of dergelijke stijgingen al dan niet worden belast, en zo ja, op welke voorwaarden.

6. Conclusies

6.1 Een regeling voor dubbele en bronheffingen op nationale en in- en uitgaande dividenden met als doel discriminatie uit te bannen, is een belangrijke doelstelling, die echter niet mag resulteren in een schending van het grondbeginsel dat natuurlijke personen voor de nationale fiscus gelijk zijn. Voorts zouden lidstaten met gelijksoortige fiscale praktijken gezamenlijk kunnen bezien welke „best practices” op fiscaal gebied beschikbaar zijn.

6.2 De hierboven (Bijzondere opmerkingen) aangestipte kwesties zouden in latere fasen met het oog op uitgebreidere harmonisatie van de Vpb, belasting op inkomsten uit effecten en koersstijgingen kunnen worden onderzocht, voor een betere werking van de interne markt.

6.3 Ten slotte is het Comité van mening dat onderhavige mededeling uitzicht biedt op oplossingen voor problemen die reeds vaak aan het HvJ zijn voorgelegd. Deze problemen dienen uit de wereld te worden geholpen om te vermijden dat het Hof onnodig wordt overbelast met zaken op dit gebied.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Roger BRIESCH

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen waarvoor het aantal vóórstemmen tenminste een kwart van de uitgebrachte stemmen bedraagt, zijn tijdens de discussie verworpen:

Paragraaf 4.6

De laatste zin van deze paragraaf te schrappen.

Stemuitslag:

Stemmen tegen: 84
Stemmen vóór: 58
Onthoudingen: 9

Paragraaf 4.8

Deze paragraaf te schrappen.

Stemuitslag:

Stemmen tegen: 85
Stemmen vóór: 53
Onthoudingen: 16
