

Vergaderjaar 2020–2021

35 523

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)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 maart 2021

Inhoudsopgave	Blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	2
2. Conditionele eindafrekeningsverplichting in de dividendbelasting	9
2.1 Conditioneel	16
2.2 Kwalificerende staten	16
2.3 Veronderstelde winstuitdeling	22
2.4 Heffingsmethode en wijze van invordering	24
3. Uitbreiding step-up ingeval van zetelverplaatsing naar Nederland	29
4. Belastingverdragen en EU-aspecten	31
4.1 Belastingverdragen	33
4.2 EU-aspecten	41
5. Anti-cumulatie in verband met de conserverende aanslag in de inkomstenbelasting	46
6. Gevolgen voor het vestigingsklimaat	47
7. Budgettaire aspecten	52
8. Inwerkingtreding	52
9. Uitvoeringstoets Belastingdienst	54
II. OVERIG	54
III. COMMENTAAR VAN DERDEN	55

I. ALGEMEEN

De initiatiefnemer heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, de SP, de ChristenUnie en de SGP. Het verheugt de initiatiefnemer dat de leden van veel fracties hun waardering en/of dank uitspreken voor de inspanningen die de initiatiefnemer heeft gedaan ter voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel. De initiatiefnemer stelt het op prijs dat de leden van de CDA-fractie aangeven het met de initiatiefnemer van groot belang te achten dat een evenwichtige (internationale) heffing van

multinationals en hun aandeelhouders plaatsvindt en dat misbruik wordt tegengegaan. Ook stelt de initiatiefnemer het op prijs dat de leden van de D66-fractie opmerken de strijd tegen belastingontwijking en belastingconstructies te steunen, waaraan volgens deze leden het onderhavige wetsvoorstel een bijdrage kan leveren. Tot slot stelt de initiatiefnemer het op prijs dat de leden van de ChristenUnie-fractie de inzet van de initiatiefnemer waarderen om de lekken in de dividendbelasting, waarvan buitenlandse bedrijven en beleggingsfondsen zouden profiteren, te dichten. Deze reacties illustreren volgens de initiatiefnemer dat de aanpak van (internationale) belastingontwijking een thema is waarvoor aanhoudende aandacht is geboden op de nationale en internationale beleidsagenda omdat die aanpak begint met het maken van belastingwetten die beter bestand zijn tegen (internationale) belastingontwijking. Tegelijkertijd heeft de initiatiefnemer kennis genomen van de door de leden van verschillende fracties geuite vragen, zorgen en opmerkingen over onder andere de inpasbaarheid van de voorgestelde conditionele eindafrekening in het systeem van de Wet op de dividendbelasting 1965 alsmede over de verhouding van de voorgestelde eindafrekening tot de door Nederland gesloten belastingverdragen en het Europese recht. Vanwege deze zorgen vragen de leden van de VVD-fractie zich af of het verstandig is om het wetsvoorstel door te zetten. De leden van de CDA-fractie geven aan risico's te zien met de juridische houdbaarheid en de belastingverdragen die Nederland met andere landen heeft. De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de belangrijkste vraag voor hen is of de exit-heffing overeind blijft als die wordt getoetst aan het Europese recht en de talrijke belastingverdragen van Nederland en daarmee of de wet praktisch uitvoerbaar is. Ook de leden van de D66-fractie hebben vragen gesteld over de houdbaarheid van de voorgestelde wetgeving in internationale en EU-rechtelijke context. De initiatiefnemer wil de leden van de genoemde fracties bedanken voor hun vragen. De vragen bieden de initiatiefnemer de gelegenheid om een aantal zaken nader te verduidelijken en toe te lichten. De initiatiefnemer hoopt dat die nadere verduidelijking en toelichting in deze nota voldoende is om de zorgen weg te nemen.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vragen die op eenzelfde thema betrekking hebben of in elkaars verlengde liggen, zijn geclusterd, ook als zij in het verslag in verschillende paragrafen waren opgenomen. De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen om te reageren op het commentaar van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) en de wetenschappelijke factsheets van de heer Kavelaars en de heer Weber. De leden van de VVD-fractie vragen tevens te reageren op het commentaar van VNO-NCW en de conclusies van de afdeling Advisering van de Raad van State. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een reactie op het artikel van de heer Weber en de heer Winklenius in het Weekblad Fiscaal Recht. Het commentaar van derden is aan het eind van de nota in een reactie voorzien.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen welke landen op dit moment een eindafrekening hebben en hoe deze is vormgegeven. De leden van de fractie van D66 vragen welke andere landen een conditionele eindafrekening kennen in hun bronbelasting. De leden van de CDA-fractie constateren dat er geen andere landen zijn die een conditionele eindheffing kennen, anders dan in misbruiksituaties en vragen of de initiatiefnemer zicht heeft op welke anti-misbruiksituaties de heffingen in andere landen omvatten en hoe de eindheffing met deze misbruiksituaties omgaat. De leden van de SP-fractie vragen naar de mate waarin een al

dan niet voorwaardelijke eindafrekening op de winstreserves van bedrijven gewoon is in andere landen. Ook vragen deze leden of, indien deze gegevens niet voorhanden zijn, hier onderzoek naar kan worden gedaan en daarmee een overzicht kan worden geboden van de verschillende aspecten van het voorstel in vergelijking met de eindafrekening in andere landen.

Op verzoek van de initiatiefnemer heeft het International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) landenonderzoek gedaan naar het bestaan van een conditionele eindafrekening in de dividendbelasting¹. Het IBFD is een onafhankelijke organisatie met onderzoekers uit een groot aantal landen die, onder meer, hoogwaardige informatie levert op het gebied van internationaal belastingrecht (www.ibfd.com). De van het IBFD verkregen informatie ziet op Canada, Tsjechië, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Luxemburg, Polen, Spanje, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika. Uit het IBFD-onderzoek blijkt dat Canada, Denemarken, Frankrijk en Zwitserland een eindafrekening kennen in de dividendbelasting. De Canadese en Zwitserse exit-heffing is van toepassing ongeacht het land waarnaartoe wordt vertrokken en ongeacht of sprake is van een – al dan niet veronderstelde – misbruiksituatie. De Franse exit-heffing is van toepassing als een vennootschap vertrekt naar een andere staat dan een EU-lidstaat, Noorwegen of IJsland en is ook niet afhankelijk van een misbruiktoets.² De Deense exit-heffing in de dividendbelasting is van toepassing in bepaalde deelnemingsverhoudingen. Vanwege de vergelijkbaarheid met de voorgestelde exit-heffing geeft de initiatiefnemer achtereenvolgens een samenvatting van de exit-heffingen in Canada, Frankrijk en Zwitserland.

In Canada is de exit-heffing vormgegeven als een additionele heffing in de winstbelasting die gelijk is aan de Canadese dividendbelasting die zou zijn verschuldigd als de vennootschap vlak voorafgaand aan het vertrek alle winstreserves zou hebben uitgekeerd. Onder winstreserves worden in dit verband verstaan alle open winstreserves, stille reserves en goodwill. De omvang van deze winstreserves wordt berekend door van de werkelijke waarde van de bezittingen van de vennootschap vlak voorafgaand aan het vertrek het gestorte kapitaal, de schulden en overige betalingsverplichtingen af te trekken. Het Canadese tarief bedraagt 25%.

Frankrijk kent een exit-heffing in de dividendbelasting voor de gevallen waarin een vennootschap vertrekt naar een andere staat dan een EU-lidstaat, IJsland of Noorwegen. Op grond van de Franse exit-heffing wordt een vennootschap geacht haar (latente) winstreserves te hebben uitgekeerd aan haar aandeelhouders. Volgens het IBFD-rapport vindt weliswaar in theorie de belastingheffing plaats bij de aandeelhouders, maar wordt in wezen de vennootschap belast. De vennootschap moet de exit-heffing «inhouden» tegen een tarief van 26,5% voor zover de winstreserves worden geacht te zijn uitgekeerd aan een niet in Frankrijk gevestigde vennootschap. Voor zover de winstreserves worden geacht te zijn uitgekeerd aan niet in Frankrijk woonachtige natuurlijke personen geldt een tarief van 12,8%. Het is in Frankrijk niet mogelijk om de betaling van de exit-heffing uit te stellen. De vennootschap moet de belasting aangeven en betalen binnen 60 dagen na het vertrek. Het IBFD-rapport merkt nog op dat de exit-heffing in de dividendbelasting strikt genomen ook van toepassing is op het vertrek van een in Frankrijk gevestigde vennootschap naar een andere EU-lidstaat waarbij er geen vaste inrichting in Frankrijk achterblijft. De exit-heffing in de dividendbelasting

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Navraag bij het IBFD leerde dat op basis van het rapport niet met zekerheid valt te zeggen of, en zo ja onder welke voorwaarden, de Franse exit-heffing in de dividendbelasting specifiek ingeval van een grensoverschrijdende juridische fusie achterwege kan blijven.

blijft echter in dergelijke gevallen achterwege uit hoofde van door de Franse belastingautoriteiten uitgevaardigd beleid. In Zwitserland wordt het vertrek voor de heffing van de dividendbelasting aangemerkt als een liquidatie van de vennootschap. De exit-heffing wordt geheven van de vennootschap over de vlak voorafgaand aan het vertrek aanwezige open en stille reserves (waaronder goodwill). Er is in Zwitserland geen uitstel van betaling mogelijk. Het tarief van de exit-heffing bedraagt 35%. Er bestaat in Zwitserland een specifieke bepaling op grond waarvan de aandeelhouder aansprakelijk is voor de door de vennootschap verschuldigde exit-heffing in het geval waarin de exit-heffing wordt geheven naar aanleiding van een boekenonderzoek door de Zwitserse belastingautoriteiten. In het IBFD-rapport wordt door de landenrapporteurs van Canada, Frankrijk en Zwitserland opgemerkt dat het bronheffingspercentage kan worden verlaagd op grond van een gesloten belastingverdrag met een staat waarin de aandeelhouders van de vennootschap wonen. In de onderstaande tabel worden de exit-heffingen van Canada, Denemarken, Frankrijk, Zwitserland en de voorgestelde Nederlandse exit-heffing met elkaar vergeleken op een aantal punten.

Tabel: Landenvergelijking exit-heffing in de dividendbelasting

	Canada	Denemarken	Frankrijk	Voorge- stelde exit-heffing in Nederland	Zwitserland
Conditioneel	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
Uitstel van betaling	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Ook stille reserves en goodwill	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Tarief	25%	27%	12,8%/26,5%	15%	35%
Tariefsreductie belastingverdrag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Overigens wijst de initiatiefnemer erop dat uit het landenonderzoek van het IBFD blijkt dat de Verenigde Staten van Amerika een regeling kennen die (véél) verder gaat dan een exit-heffing in de dividendbelasting. Als de aandelen van een in de Verenigde Staten van Amerika gevestigde vennootschap worden overgenomen door een in een ander land gevestigde vennootschap en die overname kwalificeert als een «inversie»³, wordt die overnemende vennootschap geacht te zijn gevestigd in de Verenigde Staten van Amerika. Hierdoor zijn de door de overnemende vennootschap na de overname uitgekeerde dividenden onderworpen aan de Amerikaanse dividendbelasting tegen een tarief van 30%. In de Amerikaanse wet is geregeld dat belastingverdragen niet de toepassing van de inversieregels kunnen verhinderen. Wel kunnen aandeelhouders die wonen of zijn gevestigd in landen waarmee de Verenigde Staten van Amerika een belastingverdrag hebben gesloten, in aanmerking komen voor een verlaging van het belastingtarief.

De leden van de CDA-fractie refereren aan de in de memorie van toelichting uiteengezette rechtvaardigingsgronden voor de voorgestelde conditionele eindafrekening in de dividendbelasting. Zij merken op dat het leggen van een dividendbelastingclaim op (latente) winstreserves die over een bepaald periode zijn behaald, ingaat tegen het karakter van de dividendbelasting als een tijdstipbelasting en het internationale verdrags-

³ Er is sprake van inversie indien de voormalige aandeelhouders in de Amerikaanse vennootschap na de aandelenfusie ten minste 80% van de aandelen houden in de overnemende vennootschap en de overnemende vennootschap geen substantiële activiteiten heeft in haar land van vestiging.

begrip van een bronheffing op dividenden op het moment dat de winst wordt uitgekeerd. Zij vragen hoe de initiatiefnemer aankijkt tegen een dergelijke ingrijpende stelselwijziging. De leden van de D66-fractie vragen of door het wetsvoorstel in de dividendbelasting een tijdvakbelasting in plaats van een tijdstipbelasting wordt. De leden van de VVD-fractie vragen waarom volgens de initiatiefnemer Nederland een dividendbelastingclaim heeft op «alle aanwezige latente winstreserves».

Het voorstel om een conditionele eindafrekening in te voeren in de dividendbelasting betekent naar de mening van de initiatiefnemer géén stelselwijziging van de Wet op de dividendbelasting 1965. Het voorstel borduurt voort op de aan het huidige stelsel ten grondslag liggende basisconceptie uit hoofde waarvan reeds een dividendbelastingclaim op de (latente) winstreserves van een vennootschap rust. Op grond van de basisconceptie worden voor de totaliteit van de aandeelhouders uiteindelijk – dat wil zeggen bij uitkering – alle winstreserves van een in Nederland gevestigde vennootschap als inkomen aangemerkt.⁴ Er zijn in de optiek van de initiatiefnemer twee redenen waarom de dividendbelasting wel wordt aangeduid als «tijdstipbelasting». De eerste reden houdt verband met de methode van heffing op grond waarvan de vennootschap de dividendbelasting die is ingehouden ter zake van een – op een bepaald tijdstip gedane – dividenduitkering, binnen één maand moet afdragen op aangifte.⁵ Het is de vennootschap niet toegestaan de ingehouden dividendbelasting op aangifte af te dragen na afloop van een bepaald tijdvak. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot de bronbelasting op rente- en royalty's, en mogelijk vanaf 2024 aanvullend op dividenden, die ook wordt geheven door inhouding maar pas hoeft te worden afgedragen na afloop van een kalenderjaar.⁶ De tweede reden houdt verband met het feit dat op het tijdstip dat de dividenduitkering wordt gedaan, moet worden beoordeeld of die is onderworpen aan de heffing van de dividendbelasting. De initiatiefnemer vermoedt dat de leden van de CDA-fractie vooral vanwege de als tweede genoemde reden de dividendbelasting het karakter van een tijdstipbelasting toeschrijven. Anders dan deze leden menen, staat dit karakter van een tijdstipbelasting niet in de weg aan het onderkennen van een (latente) dividendbelastingclaim op alle winstreserves op grond van de basisconceptie. Kenmerkend voor de (latente) dividendbelastingclaim op alle winstreserves is dat die bestaat vanuit de vennootschap bezien voor alle aandeelhouders tezamen. Ingeval van uitdeling aan een aandeelhouder wordt die claim «gerealiseerd». Een terugbetaling van kapitaal of andere «uitdeling» die wordt gedaan zonder dat een vennootschap over (latente) winstreserves beschikt, is niet belast voor de heffing van de dividendbelasting.⁷ Het wetsvoorstel wijzigt het karakter van de dividendbelasting als tijdstipbelasting niet, maar voegt slechts een nieuw realisatietijdstip toe, te weten het «vertrek» van een vennootschap uit Nederland. De basisconceptie – lees alle (latente) winstreserves van vennootschap zijn beclaimd – is in de Wet op de dividendbelasting 1965 reeds voorzien van een nadere territoriale afbakening. Ingeval van «binnenkomst» van een vennootschap voorziet het stelsel in een step-up van het gestorte kapitaal, waardoor buitenlandse winstreserves die zijn ontstaan in de periode dat de vennootschap nog niet in Nederland was gevestigd, voor de heffing van dividendbelasting niet worden beclaimd. De missende schakel in de huidige Wet op de dividendbelasting 1965 is een afrekening bij «vertrek» van de vennootschap. Hierdoor gaat thans dividendbelastingclaim verloren op winstre-

⁴ Kamerstukken II, 1958–1959, 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.

⁵ Artikel 19, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

⁶ Artikel 27 van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.

⁷ Vgl. artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op de dividendbelasting 1965.

services die zijn opgebouwd tijdens de periode dat de vennootschap in Nederland was gevestigd. Het voorstel om een conditionele eindafrekening in de dividendbelasting in te voeren maakt aldus het bestaande stelsel compleet en daarmee evenwichtiger. Tot slot merkt de initiatiefnemer op dat voorgestelde winstuitdeling bij vertrek voor de toepassing van een door Nederland gesloten belastingverdrag dat is gebaseerd op het OESO-Modelverdrag, naar de mening van de initiatiefnemer valt onder de daarin opgenomen regeling voor dividenden. Hiervoor verwijst de initiatiefnemer naar onderdeel 4.1 van deze nota.

De leden van de CDA-fractie merken op dat volgens de initiatiefnemer Nederland na het vertrek van het hoofdkantoor nog steeds is gerechtigd tot het opleggen van een bronheffing over winstuitkeringen van het hoofdkantoor aan de aandeelhouder. Zij vragen zich af of volgens deze ratio de initiatiefnemer dan ook niet vindt dat Nederland is gerechtigd tot heffing wanneer in het nieuwe vestigingsland wel een vergelijkbare bronheffing geldt. Deze leden vragen of niet beter, om een dergelijke ratio werkend te maken, op internationaal vlak ingezet kunnen worden op het voorgestelde systeem van een step-up en een eindafrekening, in plaats van dat Nederland unilateraal een andere benadering van bronheffing op dividenden gaat hanteren. Zij merken hierbij op dat de enige aanknopingspunten die immers vooralsnog gelden voor een bronbelasting op dividenden het land van de uitkerende vennootschap en het land van de ontvanger van het dividend zijn, op het tijdstip dat het dividend wordt uitgekeerd.

De initiatiefnemer hecht er allereerst aan op te merken dat hij geenszins van mening is dat Nederland ná het vertrek van het hoofdkantoor nog steeds zou zijn gerechtigd tot het opleggen van een bronheffing op de uitgekeerde dividenden. De voorgestelde eindafrekeningsuitdeling wordt juist daarom geacht plaats te vinden vlak vóórafgaand aan het vertrek van de vennootschap uit Nederland. De hieruit voortvloeiende dividendbelastingsschuld, waarvoor aan de vennootschap een conserverende naheffingsaanslag wordt opgelegd, wordt vervolgens gespreid in de tijd ingevorderd al naar gelang de vennootschap daarna dividenden uitkeert. Het onderhavige voorstel voor een eindafrekening in de dividendbelasting is primair gebaseerd op het uitgangspunt dat Nederland een gerechtvaardigde dividendbelastingclaim heeft op de winstreserves die zijn aangegroeid gedurende de periode dat een vennootschap in Nederland was gevestigd. Hoewel de initiatiefnemer het met de suggestie van deze leden eens is dat bij een dergelijk uitgangspunt ook een integrale eindafrekening zou passen, stelt de initiatiefnemer slechts een eindafrekening voor in de gevallen waarin een vennootschap vertrekt naar een kwalificerende staat. In de memorie van toelichting is toegelicht dat juist in deze gevallen de dividendbelastingclaim verloren gaat zónder dat daarvoor een buitenlandse dividendbelastingclaim in de plaats komt.⁸ De initiatiefnemer houdt op deze wijze rekening met de stand van het internationale belastingrecht. De initiatiefnemer zou het toejuichen als er internationale coördinatie van bronbelastingen op dividend zou plaatsvinden, waarbij wat betreft de initiatiefnemer gestart zou kunnen worden met het aanpakken van de mismatches die het gevolg zijn van niet op elkaar aansluitende stelsels. Tot nu toe staat een dergelijk thema niet op de beleidsagenda van de G20, de OESO of de EU. Dit voorstel beoogt binnen de bestaande (schaarse) internationale aanknopingspunten te voorzien in een unilaterale oplossing voor de sfeerovergang van «Nederlandse» winstreserves naar het buitenland. Van belang daarbij is dat de gekozen oplossing niet leidt tot internationaal dubbele bronbelasting over (uitdelingen van) dezelfde winstreserves. De initiatiefnemer wijst in dit verband erop dat één van de redenen waarom in de jaren '90 van de

⁸ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 3.

vorige eeuw is afgezien van de invoering van een eindafrekening in de dividendbelasting, het risico op internationaal dubbele bronbelasting betrof.⁹ Dit bezwaar is door de wetgever herhaald in het kader van de totstandkoming van de Wet inkomstenbelasting 2001.¹⁰ Het onderhavige voorstel heeft dit risico niet.

De leden van de CDA-fractie geven aan benieuwd te zijn naar een nadere toelichting op de stelling van de initiatiefnemer dat een heffingslek ontstaat wanneer bij een grensoverschrijdende reorganisatie een eindafrekeningsverplichting in de dividendbelasting ontbreekt, als de nieuwe woonstaat geen vergelijkbare heffing heeft. Zij vragen of, hoewel het Verenigd Koninkrijk geen dividendbelasting kent, dit volgens de initiatiefnemer betekent dat er dan ook geen belasting plaatsvindt bij de aandeelhouder over ontvangen dividenden. Voorts vragen zij of de initiatiefnemer het gerechtvaardigd vindt dat Nederland het recht van het nieuwe vestigingsland tot de heffing van bronbelasting overneemt, indien dat andere land andere fiscale uitgangspunten hanteert, die niet per definitie leiden tot misbruik. De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemer bekend is met de algemeen aanvaarde en internationaal toegepaste norm dat opbrengsten uit beleggingen door de woonstaat worden belast met inkomstenbelasting. Verder vragen de leden van VVD-fractie of de initiatiefnemer erkent dat de dividendbelasting een voorheffing is en dat dividend in beginsel evengoed wordt belast bij aandeelhouders, of er nu dividendbelasting is ingehouden of niet. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat het verloren gaan van de Nederlandse dividendbelastingclaim als gevolg van een grensoverschrijdende reorganisatie een heffingslek is dat naar de mening van de initiatiefnemer moet worden gerepareerd ingeval de winstreserves niet worden overgenomen door het ontvangsland. Het heffingslek wordt veroorzaakt door een internationale mismatch tussen belastingstelsels wat betreft de bronbelasting op dividenden. Het feit dat door deze mismatch de winstreserves bij uitdeling niet langer onderworpen zijn aan een bronbelasting, betekent natuurlijk niet dat er op aandeelhoudersniveau per definitie geen belastingheffing zou zijn. Veelal zullen de (portfolio-)aandeelhouders op basis van het belastingstelsel van het land waarin zij wonen in de heffing van een lokale inkomstenbelasting worden betrokken. Dat geldt ook voor aandeelhouders die in een land wonen dat zelf geen dividendbelasting kent, zoals het Verenigd Koninkrijk.¹¹ De verwachting bestaat dat (zittende) aandeelhouders in dergelijke gevallen de Nederlandse dividendbelasting veelal zullen kunnen verrekenen (zie onderdeel 4.1 van deze nota).

De initiatiefnemer hecht eraan op te merken dat, anders dan de leden van de CDA-fractie lijken te veronderstellen, het voorstel niet inhoudt dat Nederland het recht van het nieuwe vestigingsland om een bronbelasting te heffen «overneemt». Het voorstel houdt juist in dat Nederland zijn eigen dividendbelastingclaim op de in Nederlandse periode aangegroeide winstreserves zeker stelt. Hierdoor wordt het bovendien voor aandeelhouders moeilijker om de heffing van belasting over het ontvangen dividend te ontwijken of te ontgaan. Er zullen altijd aandeelhouders zijn die wereldwijd proberen te ontsnappen aan een lokale inkomstenbelasting, hetgeen in de hand wordt gewerkt door het mobiele karakter van dividendinkomen. Doelstellingen van fraudepreventie en controle liggen

⁹ Zie par. V.2 van de toelichting op het Voorontwerp van de wet houdende wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 in verband met een evenwichtige behandeling van internationale fiscale verhoudingen, Ministerie van Financiën, 16 juli 1993, nr. 93/120.

¹⁰ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 728, nr. 6, blz. 72.

¹¹ Bij particuliere beleggers in het Verenigd Koninkrijk is de eerste GBP 2.000 aan dividend vrijgesteld van inkomstenbelasting en geldt een tarief van 7,5% voor dividend binnen de eerste tariefschijf (belastbaar inkomen tot GBP 50.000).

dan ook traditioneel ten grondslag aan bronbelastingstelsels op dividend. Hetgeen aan belasting is «voorgeheven» aan de bron kan niet meer op aandeelhoudersniveau worden ontgaan.

De leden van de D66-fractie vragen hoe vaak het voorkomt dat reorganisaties plaatsvinden met als doel een dividendbelastingclaim af te schudden.

In de huidige Wet op de dividendbelasting 1965 wordt het vertrek van een vennootschap uit Nederland niet aangemerkt als een belastbaar feit. Hierdoor kan een dividendbelastingclaim op de winstreserves door een grensoverschrijdende reorganisatie van de vennootschap moedwillig worden afgeschud. De enige regeling die hiertegen een dam beoogt op te werpen is de vestigingsplaatsfictie op grond waarvan een naar Nederlands recht opgerichte vennootschap altijd wordt geacht in Nederland te zijn gevestigd.¹² Als gevolg daarvan kan Nederland in beginsel na verplaatsing van de zetel naar het buitenland nog dividendbelasting heffen over uitdelingen van winst door een naar Nederlands recht opgerichte vennootschap. De Hoge Raad heeft echter in diverse arresten beslist dat belastingverdragen in de weg staan aan de toepassing van de vestigingsplaatsfictie.¹³ In praktijk kan worden gestructureerd op reorganisaties met als doel een dividendbelastingclaim af te schudden in gevallen waarin de inhoudingsvrijstelling van artikel 4, tweede lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 toepassing mist. Ter illustratie kan worden gedacht aan een geval waarin een in Nederland gevestigde dochtervennootschap van een buitenlandse moedervennootschap, na de verkoop van haar deelnemingen, transformeert tot een «kasgeldvennootschap». In plaats van de kasgeldvennootschap te liquideren, wordt de kasgeldvennootschap grensoverschrijdend «weggefuseerd» in een groepsvennootschap die is gevestigd in een land waar vervolgens niet wordt geheven over dividenduitkeringen die betrekking hebben op de winstreserves van de kasgeldvennootschap. Anders dan een liquidatieuitkering, is de overgang van vermogen in het kader van een juridische fusie geen belastbaar feit voor de heffing van dividendbelasting, zelfs niet als het hoofddoel van de juridische fusie het ontgaan van dividendbelasting is en de juridische fusie een gekunsteld karakter heeft. Ook in andere gevallen worden in Nederland gevestigde dochtervennootschappen grensoverschrijdend gereorganiseerd om een dividendbelastingclaim af te schudden. De initiatiefnemer begrijpt dat hierover geen gegevens worden bijgehouden. De initiatiefnemer gaat ervan uit dat de heffing van dividendbelasting géén aanleiding is voor in Nederland gevestigde, al dan niet beursgenoteerde, topvennootschappen om te vertrekken uit Nederland. De dividendbelasting kan wel een rol spelen, zo niet doorslaggevend zijn, als er overigens aanleiding is om de keuze voor de (fiscale/juridische) locatie van het hoofdkantoor te herzien, zoals in het geval van een fusie of overname.¹⁴ Als in dergelijke gevallen de dividendbelastingclaim wordt afgeschud zonder dat daarvoor een buitenlandse dividendbelastingclaim in de plaats komt, acht de initiatiefnemer het wenselijk om de Nederlandse dividendbelasting zeker te stellen door middel van de voorgestelde exit-heffing.

De leden van SGP-fractie vragen naar het precieze doel van het voorstel en naar een reflectie van de initiatiefnemer op het voorgestelde middel

¹² Zie bijvoorbeeld HR 2 september 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC5045, HR 28 februari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB0296 en HR 12 mei 2006, ECLI:NL:HR:2006:AR5754.

¹³ Artikel 1, derde lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 en artikel 2, vierde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

¹⁴ Zie ook het rapport van de Commissie-Ter Haar (Adviescommissie Belastingheffing van multinationals), Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting (Analyses en aanbevelingen), 20 april 2020, blz. 28.

om dit doel te bereiken, gezien de veelomvattende gevolgen die het middel heeft. De leden van de VVD-fractie vragen wat de achterliggende gedachte is van de initiatiefnemer bij voorliggend wetsvoorstel. Moet het belastingontwijking tegengaan, een heffingslek dichtten, bedrijven in Nederland houden of zijn er nog andere overwegingen?

Zoals is opgemerkt in de memorie van toelichting liggen aan de voorgestelde conditionele exit-heffing in de dividendbelasting twee doelstellingen ten grondslag, te weten (1) het behouden van de dividendbelastingclaim die is opgebouwd gedurende de Nederlandse periode en (2) het tegengaan van reorganisaties waarbij die dividendbelastingclaim wordt afgeschud zonder dat daardoor een buitenlandse dividendbelastingclaim in de plaats komt.¹⁵ Als gevolg hiervan verwacht de initiatiefnemer dat bij bedrijven de prikkel wegvalt om constructies in concernverband op te zetten met als doel een dividendbelastingclaim af te schudden. Praktisch gezien gaat het daarbij om gevallen waarin de inhoudingsvrijstelling van artikel 4, tweede lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 niet van toepassing is. Voorts verwacht de initiatiefnemer dat als gevolg van het wetsvoorstel de Nederlandse dividendbelastingclaim zeker wordt gesteld in de gevallen waarin een in Nederland gevestigde topvennootschap vertrekt uit Nederland naar een kwalificerende staat waarbij de dividendbelasting al dan niet een rol speelt voor de keuze van de nieuwe (fiscale/ juridische) locatie van het hoofdkantoor.

Het wetsvoorstel beoogt bij het bereiken van de doelstellingen steeds een balans te vinden tussen de gerechtvaardigde belangen van de schatkist en die van de bij grensoverschrijdende reorganisaties betrokken vennootschappen en hun aandeelhouders. Die balans komt in de eerste plaats tot uitdrukking in het voorstel om de veronderstelde winstuitdeling bij vertrek van een in Nederland gevestigde vennootschap naar een kwalificerende staat slechts in aanmerking te nemen voor zover deze meer bedraagt dan het franchisebedrag van € 50 miljoen. Hierdoor komen aandeelhouders van vennootschappen met winstreserves van een relatief beperkte omvang niet in aanraking met de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting. Verder is in het wetsvoorstel rekening gehouden met de gerechtvaardigde belangen van een vennootschap en haar aandeelhouders door automatisch en renteloos uitstel van betaling van dividendbelastingsschuld te verlenen totdat er na het vertrek daadwerkelijk dividenden worden uitgekeerd. Voor in Nederland wonende of gevestigde portfolio-aandeelhouders blijft, ook na een aandeelhouderswisseling, de mogelijkheid bestaan om de ingevorderde en op hen verhaalde dividendbelasting te verrekenen met de inkomsten- en vennootschapsbelasting of terug te vragen van de Belastingdienst. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de conserverende naheffingsaanslag in drie situaties in aanmerking te laten komen voor een (gedeeltelijke) kwijtschelding. Ook deze kwijtscheldingsmogelijkheden moeten worden gezien in het licht van het doel van het wetsvoorstel om een balans te vinden tussen de gerechtvaardigde belangen van de schatkist en die van de vennootschap en haar aandeelhouders. Tot slot wordt in de tegelijkertijd met deze nota aan de Tweede Kamer aangeboden nota van wijziging een vrijstelling van de exit-heffing in de dividendbelasting geïntroduceerd voor aandeelhouders met een aanmerkelijk belang in box 2 van de inkomstenbelasting (zie onderdeel 5 van deze nota).

2. Conditionele eindafrekeningsverplichting in de dividendbelasting

De leden van de VVD-fractie vragen waarom is gekozen voor een franchisegrens van € 50 miljoen zuivere winst en wat de gevolgen zijn als zou worden gekozen voor een bedrag van € 40 miljoen, € 60 miljoen, € 100 miljoen of € 1 miljoen. Ook vragen deze leden in hoeverre de

¹⁵ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 3.

initiatiefnemer het mogelijk acht dat vennootschappen de zuivere winst drukken tot net onder de € 50 miljoen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de doelmatigheidsdrempel. Zij vragen ook hoe de initiatiefnemer de dreiging beziet dat bedrijven hun winstreserves verdelen over meerdere vennootschappen en hoe dit wetsvoorstel hierop anticipeert. De leden van de D66-fractie vragen waar het franchisebedrag van € 50 miljoen op is gebaseerd en hoeveel Nederlandse vennootschappen dit naar verwachting zal betreffen. Deze leden vragen tevens of de initiatiefnemer verwacht dat moedervennootschappen worden opgesplitst om onder het franchise bedrag uit te komen alvorens wordt overgegaan tot zetelverplaatsing. De leden van de CDA-fractie vragen welke bedrijven de initiatiefnemer beoogt te ontzien met de franchise van € 50 miljoen. De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemer waarom is gekozen voor een franchise van € 50 miljoen waarboven pas belasting hoeft te worden betaald over de winstreserve. Ook vragen deze leden welke gevolgen een dergelijke franchise heeft voor de uiteindelijke effectiviteit van dit middel en hoe dit zich verhoudt tot de step-up die bestaat of wordt gecreëerd voor geïmporteerde winstreserves die niet kunnen worden belast. Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie hoe andere landen met een voorwaardelijke eindafrekening omgaan met dergelijke franchise.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de eindafrekeningsuitdeling bij vertrek van een vennootschap uit Nederland in aanmerking te nemen voor zover deze meer bedraagt dan € 50 miljoen (zie het voorgestelde artikel 3c, eerste lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965). Zoals ook is opgemerkt in de memorie van toelichting, acht de initiatiefnemer het omwille van de uitvoerbaarheid voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst niet wenselijk om vennootschappen waarvan de omvang van de (latente) winstreserves beperkt is, in aanraking te laten komen met de voorgestelde eindafrekeningsverplichting in de dividendbelasting.¹⁶ Het bepalen van de omvang van de voorgestelde eindafrekeningsuitdeling, het vaststellen van de dividendbelastingsschuld en de gespreide invordering ervan in de tijd vergen voor bedrijven en hun aandeelhouders diverse administratieve handelingen. Bovendien kunnen met de Belastingdienst waarderingdiscussies ontstaan over de omvang van de (latente) winstreserves, waaronder in het bijzonder over de omvang van de goodwill. De initiatiefnemer wijst erop dat het niet ongebruikelijk is om in belastingwetgeving, waaronder Europese belastingwetgeving, generieke doelmatigheidsdrempels op te nemen. De per 1 januari 2019 ingevoerde generieke renteaftrekbeperking in de vennootschapsbelasting kent een drempel van € 1 miljoen aan rente.¹⁷ De nadere voorwaarden die met ingang van 1 januari 2021 worden gesteld aan de aftrek van liquidatieverlies op een deelneming in de vennootschapsbelasting zijn pas van toepassing voor zover het liquidatieverlies meer bedraagt dan € 5 miljoen.¹⁸ De beperking van de verliesverrekening tot kort gezegd 50% van de belastbare winst, waarvan de inwerkingtreding op 1 januari 2022 is beoogd, kent een drempel van € 1 miljoen.¹⁹ Uit het IBFD-rapport blijkt dat de exit-heffingen in de dividendbelasting die in Canada, Denemarken, Frankrijk en Zwitserland van toepassing zijn, geen drempels kennen. De initiatiefnemer wijst erop dat de keuze voor de hoogte van een drempel altijd iets arbitrairs heeft en dat dit dus ook het geval is voor de drempel in dit wetsvoorstel. De inschatting van de initiatiefnemer is dat mkb-ondernemingen, waarop administratieve lasten in het algemeen relatief zwaarder drukken, als gevolg van de drempel van € 50 miljoen

¹⁶ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 6.

¹⁷ Artikel 15b, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de vennootschapsbelasting.

¹⁸ Artikel 13d, tweede lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting.

¹⁹ Wet van 16 december 2020 tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2021), Stb. 2020, 540.

winstreserves minder snel zullen aanlopen tegen de voorgestelde exit-heffing. In de praktijk begrijpt de initiatiefnemer dat de goodwill van een mkb-onderneming nog weleens wordt berekend door de gemiddelde winst over een aantal jaren met een bepaalde factor te vermenigvuldigen, waarbij een factor 5 niet ongebruikelijk is. Hiervan uitgaande zou een onderneming die vertrekt naar een kwalificerende staat pas met de voorgestelde exit-heffing in aanraking komen als de gemiddelde winst per jaar € 10 miljoen bedraagt.²⁰ De voorgestelde franchise is volgens de initiatiefnemer niet zo ruim dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het beoogde doel van de voorgestelde exit-heffing, te weten het zekerstellen van de in Nederland aangegroeide dividendbelastingclaim in gevallen waarin daarvoor geen buitenlandse dividendbelastingclaim voor in de plaats komt. De step-up bij binnenkomst is een cruciaal element van dit doel en kan daarom niet worden gezien als een (extra) drempel. De initiatiefnemer is zich ervan bewust dat het drempelbedrag van € 50 miljoen geldt per vertrekkende vennootschap. Dit zou de mogelijkheid in de hand kunnen werken dat de winstreserves worden opgeknipt over verschillende vennootschappen met als doel om meerdere keren gebruik te maken van de drempel. Hoewel de initiatiefnemer een dergelijke fiscale sturing onwenselijk vindt, is ervoor gekozen om daar vooralsnog geen complexe antimisbruikbepaling voor op te nemen. Uiteraard kunnen signalen uit de praktijk aanleiding zijn om te beoordelen of alsnog een maatregel wenselijk is. De initiatiefnemer wijst erop dat een vergelijkbare lijn is gekozen door de wetgever bij de drempels in de generieke renteaftrekbepaling, de liquidatieverliesregeling en de temporisering van de verliesverrekening.²¹

De leden van de VVD-fractie vragen hoe met de voorgestelde drempel willekeurig wordt voorkomen. Meer specifiek vragen deze leden of sprake kan zijn van ongeoorloofde staatssteun als het voorliggend initiatiefwetsvoorstel tot wet wordt verheven. Ook vragen zij of de initiatiefnemer de mening deelt dat zowel voor de rechtszekerheid voor het MKB als ter voorkoming van terugvordering van ongeoorloofde staatssteun voorliggende initiatiefwet moet worden genotificeerd bij de Europese Commissie. De leden van de SGP-fractie vragen hoe groot het risico is met betrekking tot het verstrekken van staatssteun en of dat risico de wijziging rechtvaardigt om alle vennootschappen, dus ook MKB-ondernemingen, onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te laten vallen.

De voorgestelde drempel van € 50 miljoen winstreserves kan volgens de initiatiefnemer niet als een steunmaatregel in de zin van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden aangemerkt. Alle vennootschappen – kleine en grote – kunnen als gevolg van deze drempel de in aanmerking te nemen veronderstelde winstuitdeling bij een eventueel vertrek naar een kwalificerende staat verminderen met € 50 miljoen. In dit verband wijst de initiatiefnemer naar het in de memorie van toelichting opgenomen voorbeeld 1 waarin een vennootschap met € 250 miljoen winstreserves vertrekt naar een kwalificerende staat.²² Ná aftrek van de franchise van € 50 miljoen wordt deze vennootschap geacht een winstuitdeling te hebben gedaan van € 200 miljoen. Hierdoor heeft het voordeel, dat bovendien aan de aandeelhouders ten goede komt en niet aan de vennootschap, géén selectief karakter. Het opnemen van generieke drempels in een belastingmaatregel maakt die maatregel niet selectief in die zin dat als gevolg van

²⁰ Hierbij is gemakshalve geabstraheerd van de aanwezigheid van het gestorte kapitaal, de open winstreserves en de stille reserves in activa.

²¹ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 030, nr. 3, blz. 12 en Kamerstukken II, 2020–2021, 35 568, nr. 6, blz. 14.

²² Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 7.

die maatregel bepaalde ondernemingen of producties worden begunstigd.²³ Omdat geen sprake is van een steunmaatregel, hoeft de Europese Commissie niet van het voornemen tot invoering van de voorgestelde exit-heffing op de hoogte worden gebracht.²⁴

De initiatiefnemer wijst er bovendien op dat de voorgestelde exit-heffing in het oorspronkelijke wetsvoorstel, zoals dat is ingediend op 10 juli 2020, was beperkt tot de gevallen waarin de vertrekkende vennootschap deel uitmaakt van een «grote» groep.²⁵ Onder een «grote» groep werd daarbij verstaan een groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, of een soortgelijke buitenlandse regeling, met een geconsolideerde netto-omzet van ten minste € 750 miljoen. Juist om het risico op het verstrekken van ongeoorloofde staatssteun te vermijden heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen deze beperking te laten vervallen.²⁶

De leden van de CDA-fractie vragen hoe een claim wordt gelegd op de zuivere winst en of een onderscheid wordt gemaakt tussen de zuivere winst die uitkeerbaar is als deelnemingsdividend en als beleggingsdividend. Ook vragen zij of de franchise wordt afgetrokken van de gehele zuivere winst of alleen van de winst waartoe beleggers zijn gerechtigd. Meer specifiek vragen zij wat er gebeurt als beleggers na verplaatsing hun belang uitbreiden tot meer dan 5%. De leden van de D66-fractie vragen wat de betekenis is van de toepassing van de franchise op veronderstelde winstuitkeringen van regionale hoofdkantoren en waarom deze franchise eerst dient te worden toegepast voordat de vrijstelling wordt toegepast. Op grond van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting wordt een in Nederland gevestigde vennootschap vlak voorafgaand aan het vertrek naar een kwalificerende staat geacht haar winstreserves, voor zover die meer bedragen dan € 50 miljoen, te hebben uitgedeeld aan de aandeelhouders (zie het voorgestelde artikel 3c, eerste lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965). Net als een in deelnemingsverhoudingen uitgekeerd regulier dividend, wordt voorgesteld om de veronderstelde winstuitdeling bij vertrek vrij te stellen in deelnemingsverhoudingen. Zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting, gaat de voorgestelde franchise vóór op de vrijstelling in deelnemingsverhoudingen.²⁷ Deze rangorde is van praktisch belang als de winstreserves meer bedragen dan € 50 miljoen en het aandeelhoudersbestand bestaat uit een combinatie van portfolio-aandeelhouders en vennootschappen die een deelneming hebben in de Nederland gevestigde vennootschap. De voorgestelde franchise van € 50 miljoen komt aan elke aandeelhouder ten goede komt naar rato van zijn gerechtigheid tot de winstreserves. Hierbij kan sprake zijn van een samenloop met de voorgestelde vrijstelling van in deelnemingsverhoudingen. De initiatiefnemer verwijst voor een cijfermatig voorbeeld naar voorbeeld 3 in de memorie van toelichting. In het specifieke geval waarin alle aandelen in de in Nederland gevestigde vennootschap in handen zijn van één moedervenootschap, zoals bij een regionaal hoofdkantoor van een buitenlandse multinational doorgaans het geval zal zijn, maakt het niet uit of de franchise dan wel de vrijstelling in deelnemingsverhoudingen als eerste wordt toegepast. De uitkomst zal in beide gevallen zijn dat géén eindafrekeningsuitdeling in aanmerking wordt genomen. De initiatiefnemer wijst erop dat de franchise van € 50 miljoen wordt voorgesteld om vennootschappen met relatief beperkte winstreserves, ongeacht welke aandeelhouders daartoe zijn

²³ Zie de Mededeling van de Commissie betreffende het begrip «staatssteun», PbEU 19 juli 2016, C 262, par. 139.

²⁴ Artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²⁵ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 523, nrs. 1–2.

²⁶ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 5, blz. 1–2.

²⁷ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 7.

gerechtigd, niet in aanraking te laten komen met de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting met het oog op de uitvoerbaarheid ervan door het bedrijfsleven en de Belastingdienst. Vandaar dat de voorgestelde franchise voor gaat op de vrijstelling in deelnemingsverhoudingen. Ten slotte merkt de initiatiefnemer op dat over de eindafrekeningsuitdeling dividendbelasting wordt geheven vlak voorafgaand aan het moment dat een in Nederland gevestigde vennootschap vertrekt uit Nederland naar een kwalificerende staat en dat op dat moment moet worden beoordeeld of, en zo ja in hoeverre, de vrijstelling in deelnemingsverhoudingen van toepassing is.

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting op het vaststellen van de omvang van het bedrag waarover de eindafrekening wordt geheven en of hier internationale afspraken over bestaan. Ook vragen deze leden hoe kan worden bepaald wat de omvang is van de vermogenswaarde, de winstreserve, de stille reserves en de goodwill zonder hier een arbitraire en willekeurig scheiding in aan te brengen. Meer specifiek vragen deze leden hoe de beurswaarde zich verhoudt tot de opgebouwde winstreserves bij bedrijven die nimmer winst hebben gemaakt en nooit dividend hebben uitgekeerd. De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is om een dividendbelastingclaim neer te leggen bij een onderneming vóór het moment dat de winst in de winstbelasting is betrokken. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe er in dit voorstel rekening is gehouden met de mogelijk kwetsbare positie van start-ups en hoe wordt voorkomen dat te eendimensionaal wordt gekeken naar de actuele beurskoers. De leden van de D66-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om stille reserves die rusten op bepaalde goederen of bijvoorbeeld goodwill uit te sluiten van de zuivere winst waarover de dividendbelastingclaim wordt gelegd. Meer specifiek vragen deze leden of het in de praktijk voorkomt dat goodwill wordt uitgekeerd.

De voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting is vormgegeven aan de hand van een veronderstelde uitdeling van de bij de vennootschap aanwezige winstreserves aan de aandeelhouders. In het systeem van de Wet op de dividendbelasting 1965 wordt de optelsom van alle winstreserves waarop een dividendbelastingclaim rust wel aangeduid als de «zuivere winst» of het «reële vermogen». Hieronder vallen de open winstreserves, de stille reserves alsmede de goodwill. Het is vaste jurisprudentie van de Hoge Raad dat onder zuivere winst of het reële vermogen moet worden verstaan «alles wat er meer is dan het gestorte kapitaal», zodat het niet nodig is een nader onderscheid aan te brengen tussen de open winstreserves, de stille reserves en de goodwill.²⁸ De initiatiefnemer beoogt de begrippen «zuivere winst» en «reëel vermogen» niet van een andere inhoud te voorzien dan thans onder het bestaande recht het geval is. Ingeval de aandelen van de vennootschap beursgenoteerd zijn, vormt de beurskoers van de aandelen naar de mening van initiatiefnemer een objectief hulpmiddel bij het vaststellen van de omvang van het vermogen. De beurskoers vormt immers een afspiegeling van de waarde in het economische verkeer van het vermogen van de vennootschap. In de lagere jurisprudentie is een geval bekend waarin de negatieve ontwikkeling van de beurskoers, veroorzaakt door een negatief beursklimaat, door de rechter onvoldoende concreet werd geacht om op het reële vermogen drukkende negatieve reserves aanwezig te achten.²⁹ Het is niet uitgesloten dat een rechter tot een vergelijkbaar oordeel komt in een omgekeerd geval, zoals een startup, waarin juist een positieve ontwikkeling van de beurskoers wordt veroorzaakt door een positief beursklimaat. Bedrijven die nog nooit winst hebben gemaakt kunnen met de voorgestelde exit-heffing in aanraking komen vanwege de tijdens de

²⁸ HR 28 juni 1978, ECLI:NL:HR:AX2845 en HR 17 oktober 2014, ECLI:NL:PHR:2014:84.

²⁹ Rechtbank Noord-Holland 7 april 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:9571.

Nederlandse periode opgebouwde winstcapaciteit (goodwill) als zij zouden besluiten om te vertrekken naar een kwalificerende staat. Ook onder de huidige Wet op de dividendbelasting 1965 zijn uitdelingen die worden gedaan door een vennootschap die nog nooit winst heeft gemaakt, onderworpen aan de heffing van de dividendbelasting voor zover er stille reserves en goodwill bij de vennootschap aanwezig zijn.³⁰ Of de stille reserves en goodwill naar regels van burgerlijk recht «uitkeerbaar» zijn, is daarbij ook nu niet relevant.³¹ Ingeval het vertrek van de vennootschap gepaard gaat met een eindafrekening over de stille reserves en goodwill voor de heffing van de vennootschapsbelasting, zal de eindafrekeningsuitdeling logischerwijs worden verminderd met de daaruit voortvloeiende Vpb-schuld.³² Ingeval het vertrek van vennootschap niet leidt tot een eindafrekening over de stille reserves en goodwill voor de heffing van de vennootschapsbelasting, bijvoorbeeld omdat een vaste inrichting in Nederland achterblijft, zal van de belastinglatentie over de stille reserves en goodwill een waardedrukkend effect uit gaan op het reële vermogen van de vennootschap, en daardoor de in aanmerking te nemen eindafrekeningsuitdeling verminderen. De initiatiefnemer ziet geen aanleiding om de voorgestelde eindafrekeningsuitdeling te beperken tot bijvoorbeeld de volgens de commerciële jaarrekening van de vennootschap aanwezige open winstreserves of de volgens de bedrijfseconomische uitkeerbare winstreserves. Een dergelijke beperking acht de initiatiefnemer niet logisch gezien vanuit de aan de dividendbelasting ten grondslag liggende basisconceptie op grond waarvan een dividendbelastingclaim bestaat op alle winstreserves, ongeacht of zij uitkeerbaar zijn. De initiatiefnemer hecht in dit verband eraan op te merken dat weliswaar aan de vennootschap bij vertrek een conserverende naheffingsaanslag dividendbelasting wordt opgelegd ter zake van een veronderstelde uitdeling van alle winstreserves, maar dat de invordering van de dividendbelastingsschuld volgens het voorstel pas plaatsvindt voor zover na het vertrek van de vennootschap dividenden worden uitgekeerd. Dit geldt ook voor start-ups. Bovendien wordt voorgesteld dat de vennootschap bij een mislukking die uitmondt in een faillissement of in een vrijwillige liquidatie, kan verzoeken om kwijtschelding van een eventueel nog openstaande dividendbelastingsschuld. Uit het IBFD-onderzoek blijkt dat de landen die een vergelijkbare exit-heffing in de dividendbelasting kennen, te weten Canada, Frankrijk en Zwitserland, die heffing ook toepassen op alle winstreserves, namelijk de open winstreserves, stille reserves en goodwill. Een dergelijke eindafrekeningsuitdeling blijft binnen de kaders van de in, op het OESO-Modelverdrag gebaseerde, belastingverdragen gemaakte afspraken over de verdeling van heffingsrechten over dividenden (zie onderdeel 4.1 van deze nota).

De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer de vormgeving waarin alle winstreserves worden belast alsof deze normaal allemaal als dividend zouden worden uitgekeerd, een redelijke uitwerking acht als met de verplaatsing geen misbruik is beoogd en winstreserves voor de lange termijn worden geherinvesteerd of dat de winst wordt gebruikt om noodzakelijke reserves aan te vullen. Meer specifiek vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre de initiatiefnemer het gebruikelijk acht dat alle winstreserves in een onderneming «going concern» worden uitgekeerd. De leden van de CDA-fractie vragen voorts om specifiek in te gaan op de situatie dat de vennootschap verlieslatend wordt. Zij vragen in dit verband

³⁰ Vgl. HR 1 november 1989, ECLI:NL:HR:1989:ZC4132 en ECLI:NL:HR:1989:ZC4135.

³¹ HR 17 oktober 2014, ECLI:NL:PHR:2014:84, r.o. 2.4.1.

³² De eindafrekening in de sfeer van de vennootschapsbelasting vloeit bijvoorbeeld in het geval van zetelverplaatsing voort uit artikel 15c en 15d van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

wat er gebeurt als een onderneming zijn winst herinvesteert in innovatie, maar dit een verkeerde beslissing blijkt die niets oplevert. Zij vragen tevens of de initiatiefnemer de claim gerechtvaardigd acht als de onderneming in de tussentijd naar het buitenland verhuist en daar, ondanks de slechte investering die in Nederland was gedaan, nog enige winst behaalt, en deze besluit uit te keren. De leden van de D66-fractie vragen waarom het wetsvoorstel geen rekening houdt met herinvestering van beschikbare winsten. Deze leden vragen of er op die manier geen verschil in behandeling is ten opzichte van een in Nederland gevestigde vennootschap omdat deze geen heffing kent over winsten die opnieuw worden geïnvesteerd. Zij vragen om die reden of het miskennen van de herinvestering van winsten niet tot EU-rechterlijke problemen leidt. De leden van de D66-fractie vragen ten slotte of de initiatiefnemer kan ingaan op een door deze leden gegeven voorbeeld.

De voorgestelde exit-heffing stelt, onder bepaalde voorwaarden, de heffing van dividendbelasting zeker over de winstreserves van een vennootschap die zijn aangegroeid gedurende de periode dat die vennootschap in Nederland is gevestigd. Voor de toepassing van de voorgestelde exit-heffing is het niet van belang of de verplaatsing van de vennootschap is gericht op het ontgaan van de dividendbelasting. De initiatiefnemer acht het met de leden van de CDA-fractie gebruikelijk en van belang voor de continuïteit dat een vennootschap niet alle winstreserves uitkeert, maar een deel daarvan herinvesteert, belegt als buffer of gebruikt voor het aflossen van schulden. Hiermee is in het wetsvoorstel rekening gehouden door automatisch, onvoorwaardelijk renteloos en in beginsel voor onbepaalde tijd uitstel van betaling te verlenen van de verschuldigde dividendbelasting over de eindafrekeningsuitdeling. Voorgesteld wordt het uitstel van betaling enkel te beëindigen voor zover na het vertrek van de vennootschap dividenden worden uitgekeerd. Dat betekent concreet dat er géén invordering van de dividendbelastingsschuld plaatsvindt als de winstreserves worden geherinvesteerd in plaats van worden uitgekeerd. De winstreserves van een in Nederland gevestigde vennootschap (die niet vertrekt) zijn ook, vooralsnog, niet aan de heffing van dividendbelasting onderworpen als zij niet worden uitgekeerd maar voor iets anders worden gebruikt, zoals herinvesteringen. Op die geherinvesteerde winstreserves rust evenwel een toekomstige dividendbelastingclaim.

In het door de leden van de D66-fractie gegeven voorbeeld vertrekt een vennootschap uit Nederland naar een kwalificerende staat met 100 niet-uitgekeerde winstreserves, die na vertrek worden geherinvesteerd. De herinvestering levert een winst van 200, waarvan de helft wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders. Het wetsvoorstel werkt in dit voorbeeld zo dat de gehele dividendbelastingsschuld wordt ingevorderd naar aanleiding van het na het vertrek uitgekeerde dividend van 100. De winstreserves waren immers tot dit bedrag aanwezig ten tijde van het vertrek van de vennootschap uit Nederland. Als de herinvestering in het voorbeeld zou mislukken en een verlies van 100 tot gevolg zou hebben dat de winstreserves geheel zou opsouperen, blijft de dividendbelastingsschuld in beginsel bestaan. Ook in dit scenario wordt de dividendbelastingsschuld ingevorderd voor zover de vennootschap in de toekomst, na erin te zijn geslaagd om weer winst te maken, dividenden uitkeert. Voor de goede orde merkt de initiatiefnemer op dat invordering slechts plaatsvindt voor zover er dividenden worden uitgekeerd op het «aandelenkapitaal» dat reeds aanwezig was ten tijde van het vertrek van de vennootschap uit Nederland. Als de vennootschap een extra kapitaalinjectie heeft gekregen om weer op te krabbelen, leidt een latere dividenuitkering op de nieuw uitgegeven aandelen vanzelfsprekend niet tot invordering van de dividendbelastingsschuld (zie het voorgestelde artikel 25c, tweede tot en met vijfde lid, van de Invorderingwet 1965).

Volgens de initiatiefnemer is de voorgestelde wijze van invordering van de belastingschuld in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over exit-heffingen. Die jurisprudentie staat een EU-lidstaat namelijk toe om de belastingschuld definitief vast te stellen als de belastingplichtige – in dit geval de aandeelhouder – ophoudt aan de belasting – in dit geval de dividendbelasting – onderworpen te zijn.³³ In dergelijke gevallen hoeft van het Hof van Justitie van de EU bij de invordering géén rekening te worden gehouden met waardeverminderingen die zich nadien voordoen. Ondanks het ontbreken van een Europeesrechtelijke verplichting hiertoe, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot kwijtschelding van een eventueel nog openstaande dividendbelastingsschuld ingeval de vennootschap wordt geliquideerd (zie het voorgestelde artikel 26, negende lid, van de Invorderingswet 1990). In de gevallen waarin de aandeelhouders namelijk niet tot aan het bedrag van de aanwezige winstreserves bij vertrek dividenden hebben ontvangen, acht de initiatiefnemer het alleszins redelijk om af te zien van verdere invordering.

2.1 Conditioneel

De leden van de VVD-fractie welke andere grensoverschrijdende reorganisaties er naast de vier genoemde zijn en waarom specifiek de voorgestelde vier typen onder de voorgestelde eindafrekeningsverplichting vallen.

Het wetsvoorstel beoogt de dividendbelastingclaim op de winstreserves van een in Nederland gevestigde vennootschap zeker te stellen door de introductie van een eindafrekeningsverplichting bij vier grensoverschrijdende reorganisaties, te weten (1) grensoverschrijdende zetelverplaatsing, (2) grensoverschrijdende juridische fusie, (3) grensoverschrijdende splitsing en (4) grensoverschrijdende aandelenfusie, in de gevallen waarin als gevolg van de grensoverschrijdende reorganisatie winstreserves overgaan naar een kwalificerende staat. Deze grensoverschrijdende reorganisaties zijn opgesomd in het voorgestelde artikel 3c, eerste lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965. De grensoverschrijdende reorganisaties waarop het wetsvoorstel ziet hebben met elkaar gemeen dat de aandeelhouder in de in Nederland gevestigde vennootschap gerechtigd blijft tot de overgegangene winstreserves na het vertrek van die vennootschap. Ingeval van een grensoverschrijdende zetelverplaatsing behoudt de aandeelhouder zijn aandelen in de vennootschap. Ingeval van een grensoverschrijdende juridische fusie of splitsing worden aan de aandeelhouder nieuwe aandelen toegekend door de verkrijgende vennootschap. En ingeval van een grensoverschrijdende aandelenfusie krijgt de aandeelhouder nieuwe aandelen uitgereikt door de overnemende vennootschap. Een voorbeeld van een grensoverschrijdende reorganisatie die niet onder het wetsvoorstel valt is de overname van aandelen in een in Nederland gevestigde vennootschap door een buitenlandse partij tegen een koopsom in contanten.

2.2 Kwalificerende staten

De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer duidelijker kan afbakenen wat hij verstaat onder een met de dividendbelasting vergelijkbare heffing. De leden van de D66-fractie vragen of kan worden toegelicht aan welke kenmerken een bronheffing van een zekere staat moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als vergelijkbaar met de dividendbelasting. Ook vragen de leden van de D66-fractie welke landen

³³ HvJ EU 21 december 2016, C-503/14 (Europese Commissie vs. Portugal), ECLI:EU:C:2016:979, r.o. 54 en HvJ EU 22 maart 2018, gevoegde zaken C-327/16 (Marc Jacob) en C-421/16 (Marc Lassus), ECLI:EU:C:2018:210, r.o. 82.

in de EU worden aangemerkt als kwalificerende staten. De leden van de VVD-fractie vragen wat het zegt over een betrouwbare overheid als die op voorhand geen duidelijkheid kan/wil verschaffen over welke «kwalificerende staten» er zijn. De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier moet worden getoetst of een land een dividendbelasting heeft die vergelijkbaar is met de Nederlandse bronheffing op dividenden. De leden van de VVD-fractie vragen tevens of de initiatiefnemer een uitputtende lijst van alle landen kan delen die op het moment van inwerkingtreding als een kwalificerende staat worden aangemerkt, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in landen zonder een vergelijkbare bronheffing op dividenden en «step-uplanden». Zij vragen of de initiatiefnemer voor de 25 grootste economieën kan aangeven of zij een met Nederland vergelijkbare dividendbelasting hebben. Tot slot vragen zij of de initiatiefnemer kan aangeven of deze landen een step-up geven bij binnenkomst in een van de vier typen grensoverschrijdende reorganisaties.

De initiatiefnemer meent dat het begrip kwalificerende staat voldoende vastomlijnd is voor het handelingsperspectief van vennootschappen en hun aandeelhouders. Een grensoverschrijdende reorganisatie is in de regel een ingrijpende operatie waar veel voorbereiding aan voorafgaat en tot die voorbereiding behoort ook het in kaart brengen van de fiscale gevolgen. Een vennootschap die zekerheid vooraf wenst over de vraag of de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting van toepassing is, kan een verzoek tot vooroverleg met de Belastingdienst doen.³⁴ Daarbij is overigens van belang dat onder andere géén vooroverleg wordt gevoerd als het besparen van Nederlandse of buitenlandse belasting de enige dan wel doorslaggevende beweegreden is voor de grensoverschrijdende reorganisatie óf als de vennootschap vertrekt naar een staat die is opgenomen op de Nederlandse zwarte lijst van belastingparadijzen.

Als kwalificerende staten worden aangemerkt (i) staten die geen met de Nederlandse dividendbelasting vergelijkbare bronheffing op dividenden kennen en (ii) staten die voor de toepassing van hun bronbelasting op dividenden de winstreserves bij binnenkomst aanmerken als gestort kapitaal («step-uplanden»). In de memorie van toelichting is aangegeven dat van een met de Nederlandse dividendbelasting vergelijkbare bronheffing op dividenden sprake is indien de bronheffing ten minste wordt geheven over de contante uitdelingen die door een eindschakel (hoofdkantoor) in een keten van vennootschappen worden gedaan uit de wereldwinst.³⁵ Aldus heeft een staat een met Nederland vergelijkbare dividendbelasting indien die staat het internationaal aanvaarde recht benut om buitenlandse portfolio-aandeelhouders aan de bron te belasten over een uitgekeerde dividend, ongeacht waar die winst primair is ontstaan (vgl. artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van het OESO-Modelverdrag). Het tarief waartegen de dividenden in de heffing worden betrokken is in beginsel niet van belang, met dien verstande dat een (bijna) nul-tarief gelijk wordt gesteld aan het niet hebben van een dividendbelasting. Zoals eveneens is aangegeven in de memorie van toelichting hoeft géén stelselvergelijking te worden gemaakt wat betreft het voorwerp van heffing. Het is voldoende dat de buitenlandse bronheffing ziet op contante dividenden, dat wil zeggen in geld genoten uitdelingen die worden gedaan ten titel van dividend. In het bijzonder is niet vereist dat een staat alle uitkeringen waarin op grond van de aan de Nederlandse dividendbelasting ten grondslag liggende basisconceptie een winstelement valt te onderkennen, zoals de inkoop van aandelen of een verkapt dividend, in de heffing betreft. In het verlengde hiervan maakt het feit dat een staat geen exit-heffing in de dividendbelasting kent,

³⁴ Besluit rulings met een internationaal karakter van 19 juni 2019, nr. 2019/13003, Stcrt. 2019, 35519 en het Besluit fiscaal procesrecht van 9 mei 2017, nr. 2017-1209, Stcrt. 2017, 28270, laatst gewijzigd bij het Besluit van 16 december 2020, nr. 2020-000027173, Stcrt. 2020, 66541.

³⁵ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 5.

stockdividenden onbelast laat of voorziet in een vrijstelling of teruggaaf van dividendbelasting voor uitkeringen tot een bepaald bedrag, niet dat sprake zou zijn van een «onzuivere» dividendbelasting.

In de onderstaande tabel heeft de initiatiefnemer voor de vijftientig landen met het grootste BBP (Bruto Binnenlands Product) volgens het Internationaal Monetair Fonds aangegeven of zij een met Nederland vergelijkbare dividendbelasting hebben.³⁶

Tabel: Vijftientig grootse economieën getoetst op een met Nederland vergelijkbare dividendbelasting

	Land	Vergelijkbare dividendbelasting?
1.	Verenigde Staten van Amerika	Ja
2.	China	Ja
3.	Japan	Ja
4.	Duitsland	Ja
5.	Verenigd Koninkrijk	Nee
6.	India	Ja
7.	Frankrijk	Ja
8.	Italië	Ja
9.	Canada	Ja
10.	Zuid-Korea	Ja
11.	Rusland	Ja
12.	Brazilië	Nee
13.	Australië	Ja
14.	Spanje	Ja
15.	Indonesië	Ja
16.	Mexico	Ja
17.	Zwitserland	Ja
18.	Saoedi-Arabië	Ja
19.	Turkije	Ja
20.	Taiwan	Ja
21.	Iran	Nee
22.	Polen	Ja
23.	Zweden	Ja
24.	Thailand	Ja
25.	België	Ja

De initiatiefnemer heeft ook gekeken naar de Europese Unie. Van de thans zevenentwintig EU-lidstaten kennen Cyprus, Estland, Letland en Malta geen met Nederland vergelijkbare bronheffing op dividenden. Een staat kan ook worden aangemerkt als een kwalificerende staat ingeval die staat de overgegangene (latente) winstreserves in het kader van een grensoverschrijdende reorganisatie aanmerkt als gestort kapitaal voor de heffing van een bronbelasting op dividenden («step-uplanden»). Dit vergt een beoordeling van geval tot geval waarbij voor de aan de orde zijnde grensoverschrijdende reorganisatie moet worden beoordeeld of sprake is van een step-up tot aan de (volledige) waarde in het economische verkeer van het vermogen. Omwille van de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling geldt een eventueel gedeeltelijke step-up, bijvoorbeeld tot aan bepaalde commerciële winstreserves, niet als een step-up. Het is dus niet de bedoeling dat in dergelijke gevallen op de voet van het voorgestelde artikel 3c van de Wet op de dividendbelasting 1965 een veronderstelde winstuitdeling in aanmerking wordt genomen voor zover de overgegangene winstreserves als gestort kapitaal worden aangemerkt door de andere staat. Uit het onderzoek dat het IBFD op verzoek van de initiatiefnemer heeft verricht naar 13 landen blijkt dat meestal geen step-up wordt gegeven bij binnenkomst van een vennootschap. Canada en Zwitserland combineren daarentegen hun exit-heffing in de dividendbelasting met een step-up van het gestorte kapitaal tot de waarde in het economische verkeer van het vermogen bij binnenkomst van een vennootschap. In

³⁶ World Economic Outlook Database, oktober 2020, IMF. Nederland zélf is logischerwijs buiten beschouwing is gelaten.

Canada moet overigens een formele voorwaarde worden vervuld om in aanmerking te komen voor de step-up. Binnen 90 dagen te rekenen vanaf binnenkomst moet de Canadese Minister van Financiën schriftelijke worden genotificeerd. Naar aanleiding van het landrapport over de Verenigde Staten van Amerika merkt de initiatiefnemer op dat ingeval het ontvangstland voor de heffing van een bronbelasting op dividenden het begrip «gestort kapitaal» niet kent, moet worden beoordeeld of de tijdens de Nederlandse periode aangegroeide winstreserves ná het vertrek potentieel – dat wil zeggen bij uitkering – aan die bronbelasting zijn onderworpen. Als dat niet het geval is, is voor de toepassing van het voorgestelde artikel 3c van de Wet op de dividendbelasting 1965 sprake van een step-up. Uit het IBFD-rapport blijkt dat voor de heffing van Amerikaanse bronbelasting uitkeringen door een in de Verenigde Staten van Amerika gevestigde vennootschap zijn belast tot het geaccumuleerde bedrag van de «Earnings and Profits Account». De initiatiefnemer begrijpt dat van dit bedrag de geïmporteerde buitenlandse winstreserves in het kader van een grensoverschrijdende reorganisatie deel uit maken. Als gevolg hiervan zijn de Verenigde Staten niet aan te merken als een kwalificerende staat.

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden bevestigd dat de vraag of een staat een vergelijkbare bronbelasting ofwel een step-up heeft generiek moet worden beantwoord per land. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of de initiatiefnemer voorbeelden kan geven van concrete heffingen die niet vergelijkbaar zijn. De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer kennis heeft van de vormgeving van dividendbelasting in andere landen, zoals onze buurlanden en landen buiten de EU waar Nederland qua fiscale aantrekkelijkheid voor hoofdkantoren mee concurreert, waaronder Aziatische landen. De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemer voorbeelden kan geven van kwalificerende staten.

De vraag of een land een met de Nederlandse dividendbelasting vergelijkbare bronbelasting op dividenden heeft, moet in het algemeen worden beantwoord, dat wil zeggen op stelselniveau. Beoordeeld moet worden of van het belastingstelsel van een land een met de Nederlandse dividendbelasting vergelijkbare bronbelasting deel uitmaakt. Dit betekent bijvoorbeeld dat de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting niet van toepassing is ingeval een vennootschap vertrekt naar een land dat een met de Nederlandse dividendbelasting vergelijkbare dividendbelasting heeft, maar de vennootschap vrijstelt van inhouding van dividendbelasting uit hoofde van een bijzonder holdingregime. Schadelijke holdingregimes zijn binnen de OESO- en EU-verband voorwerp van een eigen beleidsaanpak tegen belastingconcurrentie.³⁷ Van een met de dividendbelasting vergelijkbare bronbelasting op dividenden is sprake indien de bronbelasting in elk geval wordt geheven over contante uitdelingen die door een topvennootschap worden gedaan uit de wereldwinst aan buitenlandse portfolio-aandeelhouders. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, voldoet enkel een bronheffing op deelnemingsdividenden naar landen op een «zwarte lijst» niet.³⁸ Als voorbeeld kan Letland worden genoemd waar slechts een bronbelasting van 20% wordt geheven op dividenden die door in Letland gevestigde vennootschap worden uitgekeerd aan vennootschappen die in één van vijftientig door Letland aangewezen «belastingparadijzen» zijn gevestigd. Hiervoor is aangegeven dat thans tweeëntwintig van de vijftientig landen met de grootste economieën een met de Nederlandse dividendbelasting vergelijkbare bronheffing op dividenden kennen en van de zevenentwintig

³⁷ In OESO-verband via het Forum on Harmful Tax Practices (FHTP) en in EU-verband via de Gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen.

³⁸ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 5.

EU-lidstaten zijn dat er drieëntwintig. Onze buurlanden, Duitsland en België, hebben een met de Nederlandse dividendbelasting vergelijkbare dividendbelasting. Hong Kong en Singapore kennen net als het Verenigd Koninkrijk geen bronbelasting op uitgaande dividenden en zijn daarmee een kwalificerende staat in de zin van dit wetsvoorstel. De vraag of een land voor de heffing van een bronbelasting op dividenden een step-up geeft bij «binnenkomst» moet niet in het algemeen worden beantwoord maar vergt een beoordeling van geval tot geval.

De leden van de D66-fractie vragen of de initiatiefnemer concreet kan maken wat wordt bedoeld met een bijna-nultarief. Meer specifiek vragen de leden van de D66-fractie of de grens ligt onder de 1%, 2%, 3% of ergens anders. Deze leden vragen tevens of een belasting die uiteindelijk leidt tot een vergelijkbare belastingdruk als de Nederlandse dividendbelasting kwalificeert als «vergelijkbaar met de dividendbelasting.» De leden van de SP-fractie vragen hoe ruim de definitie van een bijna-nultarief wordt opgevat. De leden van de SP-fractie tevens waarom niet is gekozen voor een minimumtarief van 15%, het huidige Nederlandse tarief. Zoals is opgemerkt in de memorie van toelichting, is het tarief waartegen de dividenden in de heffing worden betrokken niet van belang voor de vraag of een buitenlandse bronheffing op dividenden vergelijkbaar is met Nederlandse dividendbelasting.³⁹ Dit is slechts anders ingeval het tarief nul bedraagt of bijna nul. In dergelijke gevallen wordt géén met de Nederlandse dividendbelasting vergelijkbare bronbelasting op dividenden aanwezig geacht. Met een bijna-nultarief wordt bedoeld op een statutair tarief tussen 0% en 1%. De initiatiefnemer beoogt hiermee aan te sluiten bij hetgeen onder een bijna-nultarief wordt verstaan in het kader van de per 1 januari 2021 ingegane meldingsplicht voor grensoverschrijdende fiscale constructies.⁴⁰ Zo is een grensoverschrijdende constructie meldingsplichtig indien een grensoverschrijdende betaling in groepsverband wordt ontvangen in een land dat geen vennootschapsbelasting heft of vennootschapsbelasting heft tegen een nultarief of bijna-nultarief.⁴¹ Een en ander betekent concreet dat landen die dividenden aan de bron belasten tegen een tarief van 5%, zoals Bulgarije, Griekenland, Roemenië en Saudi-Arabië, voor de toepassing van dit wetsvoorstel nog steeds een met de Nederlandse dividendbelasting vergelijkbare bronbelasting op dividenden hebben. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor Slowakije (7%), Thailand (10%) en Kroatië (12%).

De initiatiefnemer heeft er niet voor gekozen om de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting afhankelijk te maken van de vraag of een vennootschap vertrekt naar een land dat ten minste een bepaald tarief hanteert voor de bronbelasting op dividenden, bijvoorbeeld het Nederlandse tarief van 15%. Als dat wel zou worden gedaan, zou het toepassingsbereik van het wetsvoorstel substantieel toenemen en zou bovendien dubbele bronbelasting ontstaan. Deze effecten, gecombineerd bezien, vindt de initiatiefnemer onwenselijk. In dit verband wijst de initiatiefnemer erop dat het risico op internationaal dubbele bronbelasting één van de redenen was waarom in de jaren '90 van de vorige eeuw is afgezien van de invoering van een eindafrekening in de dividendbelasting.⁴² Bij de huidige stand van het internationale belastingrecht acht de initiatiefnemer het evenwichtig om de Nederlandse dividendbelastingclaim bij een grensoverschrijdende reorganisatie niet te effectueren als

³⁹ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 5.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 255, nr. 3, blz. 27.

⁴¹ Zie wezenskenmerk C, onderdeel 1, onder b, subonderdeel i, zoals opgenomen in Deel II van Bijlage IV van Richtlijn 2011/16/EU.

⁴² Zie par. V.2 van de toelichting op het Voorontwerp van de wet houdende wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 in verband met een evenwichtige behandeling van internationale fiscale verhoudingen, Ministerie van Financiën, 16 juli 1993, nr. 93/120.

daarvoor een buitenlandse dividendbelastingclaim in de plaats komt, ongeacht de hoogte van het buitenlandse tarief.

De leden van de D66-fractie vragen of de initiatiefnemer rekening heeft gehouden met ontwijkingsconstructies waarbij een vennootschap zich voor een dag vestigt in een land dat niet wordt aangemerkt als een kwalificerende staat om zich vervolgens te vestigen in een kwalificerende staat waardoor de dividendbelastingclaim wordt afgeschud. De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemer voorbeelden heeft van de in de memorie van toelichting geschetste route van een vertrek van bedrijf A, via een niet-kwalificerende staat, naar een kwalificerende staat. De leden van de VVD-fractie vragen ook op welke manier de voorgestelde initiatiefwet een anti-misbruikbepaling is en waarom de voorgestelde anti-misbruikbepaling noodzakelijk is.

De voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting beoogt de Nederlandse dividendbelastingclaim op de tijdens de Nederlandse periode aangegroeide winstreserves zeker te stellen ingeval zij overgaan naar een bronbelastingvrije zone. Omdat Nederland volgens de initiatiefnemer een gerechtvaardigde dividendbelastingclaim heeft op die winstreserves, is de toepassing van de voorgestelde exit-heffing niet afhankelijk gesteld van de motieven die aan het vertrek van een in Nederland gevestigde vennootschap ten grondslag liggen of het al dan niet gekunstelde karakter van het vertrek. Het voorgestelde toepassingsbereik van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting is derhalve ruimer getrokken dan gekunstelde constructies die als hoofddoel het ontgaan van de Nederlandse dividendbelasting hebben. Een gevolg hiervan is dat de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting van toepassing is op een geval waarin een in Nederland gevestigde beursvennootschap vertrekt uit Nederland waarbij de dividendbelasting al dan niet een rol heeft gespeeld voor de keuze van de nieuwe (fiscale/juridische) locatie van het hoofdkantoor.

Om te voorkomen dat de voorgestelde exit-heffing zou kunnen worden ontgaan door kunstmatige constructies die als hoofddoel het ontgaan van de exit-heffing hebben, is in het wetsvoorstel voorzien in een algemene anti-misbruikbepaling (zie het voorgestelde artikel 3c, zevende lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965). Op grond van deze bepaling is de voorgestelde exit-heffing ook van toepassing indien sprake is van een omstandigheid waarvan het hoofddoel of een van de hoofddoelen het ontgaan van de voorgestelde exit-heffing is (subjectieve toets) en er sprake is van een kunstmatige constructie (objectieve toets). De voorgestelde anti-misbruikbepaling vormt volgens de initiatiefnemer de absolute ondergrens van hetgeen kan worden gedaan tegen misbruik in het belastingrecht.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de voorgestelde anti-misbruikbepaling onder andere beoogt opzetjes tegen te gaan waarbij, alvorens te vertrekken naar een kwalificerende staat, een «tussenstop» wordt gemaakt in een kwalificerende staat.⁴³ Een dergelijke tussenstop kan eenvoudig worden opgetuigd door bijvoorbeeld twee grensoverschrijdende juridische fusies kort achterelkaar te laten plaatsvinden waarbij de winstreserves van de in Nederland gevestigde vennootschap in het kader van de eerste grensoverschrijdende juridische fusie overgaan op een verkrijgende vennootschap die is gevestigd in een niet-kwalificerende staat en in het kader van de tweede grensoverschrijdende juridische fusie overgaan op een verkrijgende vennootschap die is gevestigd in een kwalificerende staat. Uiteraard zijn andere opzetjes denkbaar waartegen de voorgestelde anti-misbruikbepaling waakt. In dit verband verwijst de initiatiefnemer naar een publicatie in de landelijke pers waarin een anonieme belastingadviseur reeds meldde dat er

⁴³ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 5 en 20.

mogelijk via tax-planning onder de voorgestelde exit-heffing uit zou kunnen worden gekomen.⁴⁴

2.3 Veronderstelde winstuitdeling

De leden van de VVD-fractie geven aan te hebben gelezen dat de eindafrekeningsverplichting geldend op de BES-eilanden centraal heeft gestaan. Zij vragen in hoeveel gevallen het daar ook daadwerkelijk tot een eindafrekening is gekomen.

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat de voorgestelde uitdelingsfictie ingeval van vertrek van een vennootschap naar een kwalificerende staat, is ontleend aan elders in de belastingwetgeving opgenomen uitdelingsficties, waarbij in het bijzonder de uitdelingsfictie die is opgenomen artikel 5.8 van de Belastingwet BES model heeft gestaan.⁴⁵ Op de BES-eilanden wordt bronbelasting op dividenden geheven van aandeelhouders in de BES-eilanden gevestigde vennootschappen.⁴⁶ Het tarief bedraagt 5% en de belasting wordt geheven door inhouding op een door de vennootschap uitgekeerd dividend. Op grond van artikel 5.8 Belastingwet BES wordt een vennootschap die de BES-eilanden verlaat geacht vlak daaraan voorafgaand haar vermogen te hebben uitgedeeld aan de deelgerechtigden tot dat vermogen naar de mate van hun gerechtigheid. Dit betekent dat de vennootschap op dat tijdstip de belasting verschuldigd wordt en dient af te dragen.⁴⁷ Deze eindafrekeningsverplichting is volgens de wetgever in de Belastingwet BES opgenomen om te bereiken dat er (alsnog) belasting kan worden geheven over de geaccumuleerde winstreserves van lichamen die niet langer (volledig) onder de reikwijdte van het fiscale stelsel van de BES-eilanden vallen.⁴⁸

De initiatiefnemer begrijpt dat geen cijfers bekend zijn over het aantal gevallen waarin de eindafrekeningsverplichting op de BES-eilanden is toegepast sinds de inwerkingtreding van de Belastingwet BES in 2011. De belasting wordt afgedragen op aangifte, waarbij op het aangiftebiljet niet wordt gespecificeerd of het om een reguliere dividenduitkering gaat of om een eindafrekeningsuitdeling. Ingeval niet aan de aangifte- of afdrachtverplichting wordt voldaan, kan een naheffingsaanslag worden opgelegd. De initiatiefnemer begrijpt dat geen gevallen bekend zijn waarbij een naheffingsaanslag op grond van de eindafrekeningsuitdeling is opgelegd.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de beurswaarde zich verhoudt tot een dividendstroom waarbij jaarlijks gebruik kan worden gemaakt van geldende vrijstellingen in de Nederlandse belastingwetgeving waardoor een groot deel van de uitkering nooit onderworpen zou zijn geweest aan de dividendbelasting. De leden van de VVD-fractie vragen waarom er een specifieke vrijstelling in het voorstel is verwerkt voor een naar een kwalificerende staat verhuizende dochtervennootschap van een in het buitenland gevestigde moedervernootschap.

De initiatiefnemer vermoedt dat de leden van de VVD-fractie met de eerste vraag doelen op de in artikel 4c van de Wet op de dividendbelasting 1965 opgenomen inkoopfaciliteit op grond waarvan een beursvennootschap, onder bepaalde voorwaarden, inhouding van dividendbelasting achterwege mag laten ter zake van de inkoop van eigen aandelen. Bij inkoop van eigen aandelen door een vennootschap is de hoofregel dat

⁴⁴ Zie het bericht «Moet Unilever weer om de tafel met Rutte?» in het Financieel Dagblad van 12 augustus 2020, waarin het volgende valt te lezen: ««En in de tussentijd zoekt het bedrijf misschien zelfs naar een juridische constructie die deze wet omzeilt», zegt een fiscalist van een van de grote accountantskantoren op voorwaarde van anonimiteit.»

⁴⁵ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 6.

⁴⁶ Zie Hoofdstuk V Belastingwet BES.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 189, nr. 3, blz. 47.

⁴⁸ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 189, nr. 7, blz. 14.

een gedeelte van de inkoopprijs is belast met dividendbelasting. De belangrijkste voorwaarde voor de toepassing van de vrijstelling is het jaarvereiste en houdt in dat in het jaar van inkoop van de aandelen een contant dividend wordt uitgekeerd van ten minste het gemiddelde uitgekeerde contante dividend in de vijf voorafgaande kalenderjaren. Deze voorwaarde is opgenomen om te voorkomen dat (belast) contant dividend wordt vervangen door een (vrijgestelde) inkoop van aandelen. In het wetsvoorstel is geregeld dat beursfondsen in de sfeer van de invordering kunnen blijven profiteren van de inkoopvrijstelling ingeval zij na het vertrek uit Nederland eigen aandelen inkopen. Voorgesteld wordt namelijk dat op verzoek van de vennootschap de dividendbelastingsschuld die is ontstaan als gevolg van de eindafrekeningsuitdeling, wordt kwijtgescholden met het bedrag van de dividendbelasting ter zake waarvan inhouding achterwege zou mogen blijven op grond van de inkoopfaciliteit als de vennootschap in Nederland zou zijn gevestigd (zie het voorgestelde artikel 26, tiende lid, van de Invorderingswet 1990). Het jaarvereiste dient daarbij te worden toegepast op het aandelenkapitaal dat reeds aanwezig was ten tijde van het vertrek van de vennootschap uit Nederland. De tweede vraag van de leden van de VVD-fractie heeft betrekking op de inhoudingsvrijstelling voor deelnemingsdividenden van artikel 4 van de Wet op de dividendbelasting 1965. Op grond van deze vrijstelling kan, onder bepaalde voorwaarden, inhouding van dividendbelasting achterwege blijven ter zake van dividenden die worden uitgekeerd door een in Nederland gevestigde dochtervennootschap aan haar (binnen- of buitenlandse) moedervennootschap. Deze vrijstelling geldt ook voor de voorgestelde eindafrekeningsuitdeling. Om eventuele twijfel hierover weg te nemen, is in het voorgestelde artikel 3c, achtste lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 uitdrukkelijk bepaald dat de voorgestelde eindafrekeningsuitdeling niet aan de orde is in deelnemingsverhoudingen. Het gevolg hiervan is dat de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting niet ziet op het geval waarin een in Nederland gevestigd «regionaal hoofdkantoor» van een buitenlandse multinational zou besluiten te vertrekken naar een kwalificerende staat. Dergelijke «regionale hoofdkantoren» zijn in de praktijk doorgaans juridisch vormgegeven als een in Nederland gevestigde dochtervennootschap van een in het buitenland gevestigde moedervennootschap. De initiatiefnemer neemt de gelegenheid te baat om erop te wijzen dat hij kennis heeft genomen van de aankondiging van het kabinet dat vanaf 1 januari 2024 een inhoudingsvrijstelling gaat gelden voor dividenduitkeringen aan rechtspersonen die niet onderworpen zijn aan de heffing van de vennootschapsbelasting, zoals pensioenfondsen, stichtingen en verenigingen en vrijgestelde overheidsondernemingen.⁴⁹ Dit zou volgens de initiatiefnemer moeten betekenen dat met ingang van 1 januari 2024 de eindafrekeningsuitdeling eveneens is vrijgesteld voor zover die wordt geacht te zijn gedaan aan dergelijke niet-onderworpen rechtspersonen. Ingeval een vennootschap vóór 1 januari 2024 vertrekt naar een kwalificerende staat, is de eindafrekeningsuitdeling die wordt geacht te zijn gedaan aan dergelijke niet-onderworpen rechtspersonen op grond van dit wetsvoorstel nog gewoon belast. Op grond van het voorgestelde artikel 10a, zevende lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 komt een niet-onderworpen rechtspersoon vervolgens in aanmerking voor een teruggaaf van de dividendbelasting die is geheven over de eindafreke-

⁴⁹ Zie de Brief van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst van 2 februari 2021, 2020Z21668, blz. 9. De vrijstelling is al bij de Wet van 21 december 2016 (Fiscale vereenvoudigingswet 2017), Stb. 2016, 545, geregeld in een nieuw artikel 4a van de Wet op de dividendbelasting 1965 maar de inwerkingtreding ervan is uitgesteld door de Staatssecretaris van Financiën vanwege een onderzoek naar onder andere de gevolgen voor de uitvoering (Kamerstukken II, 2017–2018, 34 785, nr. H, blz. 2–3).

ningsuitdeling voor zover het uitstel van betaling is beëindigd en het aannemelijk is dat de belasting op hem is verhaald.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt bepaald welk deel van de niet uitgekeerde winstreserves valt onder het gedeelte «waardeaangroei» in de Nederlandse periode zodra een bedrijf besluit te verhuizen uit Nederland. Deze leden vragen tevens of een onderneming die enkele jaren geleden naar Nederland is verhuisd alsnog een step-up krijgt. Tot slot vragen deze leden op welke manier nog valt te achterhalen welk gedeelte van de zuivere winst op het moment van de verhuizing naar Nederland valt toe te rekenen aan de buitenlandse periode. Op grond van het voorgestelde artikel 3c van de Wet op de dividendbelasting 1965 wordt een vennootschap geacht vlak voorafgaand aan het vertrek naar een kwalificerende staat de aanwezige zuivere winst te hebben uitgedeeld aan haar aandeelhouders. Het object van heffing wordt wettelijk bepaald door van de waarde in het economische verkeer van het vermogen het gestorte kapitaal af te trekken. In combinatie met de step-up van het gestorte kapitaal tot de werkelijke waarde van het vermogen bij binnenkomst van een vennootschap in Nederland, is het object van heffing automatisch beperkt tot de zuivere winst die is aangegroeid gedurende de Nederlandse periode. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat een vennootschap Nederland binnenkomt terwijl de waarde in het economische verkeer van het vermogen 200 bedraagt. Op grond van de step-upregeling wordt 200 als gestort kapitaal aangemerkt. Als de vennootschap naar een kwalificerende staat vertrekt op een moment dat de waarde in het economische verkeer van het vermogen 500 bedraagt, wordt op grond van het wetsvoorstel een veronderstelde winstuitdeling van 300 (500 – 200) in aanmerking genomen. Op dit moment voorziet de Wet op de dividendbelasting 1965 reeds in een step-up van het gestorte kapitaal ingeval winstreserves naar Nederland worden verplaatst als gevolg van een grensoverschrijdende juridische fusie, grensoverschrijdende splitsing of een grensoverschrijdende aandelenfusie. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de step-upregeling uit te breiden tot grensoverschrijdende zetelverplaatsingen naar Nederland. Omdat het met het oog voorgestelde artikel 3a, zesde lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 onmiddellijke werking heeft, geldt de step-up ook voor verplaatsingen naar Nederland die hebben plaatsgevonden voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Dat betekent dat het gestorte kapitaal op de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal moeten worden vastgesteld op de waarde in het economische verkeer van het vermogen ten tijde van de verplaatsing naar Nederland (gecorrigeerd met de daarop volgende stortingen en onttrekkingen). Op grond van de in het belastingrecht normale verdeling van de bewijslast zal de vennootschap de step-up aannemelijk moeten maken. De initiatiefnemer beseft dat het in voorkomende gevallen een opgave kan zijn om aan de hand van oude gegevens de waarde in het economische verkeer van het vermogen op een tijdstip in het verleden te achterhalen. Desondanks acht de initiatiefnemer het redelijk om de normale bewijslastverdeling aan de te houden omdat met de voorgestelde step-upmogelijkheid een faciliteit wordt geboden die mogelijk een voordeel voor de aandeelhouders van die vennootschap oplevert.

2.4 Heffingsmethode en wijze van invordering

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de initiatiefnemer voorstelt om de vennootschap belastingplichtig te maken, daar waar normaliter de aandeelhouder belastingplichtig is in de dividendbelasting. Deze leden vragen in hoeverre daarmee de voorgestelde constructie van een conditionele eindafrekening in de dividendbelasting bij een zetelver-

plaatsing past. Zij vragen tevens waarom de initiatiefnemer deze grote stelselwijziging voorstelt en wat de gevolgen zijn voor zowel bedrijven, aandeelhouders alsmede de Belastingdienst en voor Nederland in het internationale (belasting)stelsel. De leden van de VVD-fractie vragen wie volgens de initiatiefnemer de belastingplichtige is; de aandeelhouder bij vertrek of de aandeelhouder bij uitkering? Deze leden vragen of de initiatiefnemer uitgebreid op deze laatstgenoemde vraag kan reageren, zeker ook gezien de genoemde teruggaafregeling aan zowel Nederlandse aandeelhouders die niet vpb-plichtig zijn, als onder specifieke omstandigheden, buitenlandse aandeelhouders op het moment van uitkering. De voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting maakt als zodanig deel uit van de Wet op de dividendbelasting 1965 die wordt geheven van de aandeelhouder. In het geval van de eindafrekeningsuitdeling zijn dat de aandeelhouders die vlak vóórafgaand aan het vertrek van de vennootschap aandeelhouder zijn in de vennootschap. Op de voet van het voorgestelde artikel 3c, eerste lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 worden deze aandeelhouders geacht de eindafrekeningsuitdeling te hebben ontvangen. Het is dan ook afhankelijk van de positie van deze aandeelhouders of de voorgestelde vrijstelling in deelnemingsverhoudingen (zie het voorgestelde artikel 3c, achtste lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965), de voorgestelde vrijstelling voor natuurlijke personen met een aanmerkelijk belang (zie het voorgestelde artikel 3c, negende lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965) en een vermindering uit hoofde van een door Nederland gesloten belastingverdrag van toepassing is. Het wetsvoorstel voorziet in verreken- en teruggaafmogelijkheden voor in Nederland wonende of gevestigde (portfolio-)aandeelhouders voor zover de dividendbelastingsschuld bij de vennootschap is ingevorderd naar aanleiding van een dividenduitkering en vervolgens op hen is verhaald.⁵⁰ Bij wijze van tegemoetkoming zijn deze teruggaafmogelijkheden niet beperkt tot de zittende Nederlandse (portfolio-)aandeelhouders ten tijde van het vertrek van de vennootschap. Ook als een in Nederland wonende (portfolio-)aandeelhouder later de aandelen met een exit-claim verkrijgt, bestaat recht op teruggaaf. Deze tegemoetkoming is ingegeven door de wens van de initiatiefnemer om de exit-claim in binnenlandse verhoudingen altijd verrekenbaar te laten zijn of in aanmerking te laten komen voor een teruggaaf. Het is uitdrukkelijk niet zo dat de vennootschap zelf de belastingplichtige zou zijn ten aanzien van de voorgestelde eindafrekening in de dividendbelasting. Net als in de huidige systematiek van de dividendbelasting vervult de vennootschap de rol van hulpontvanger van de staat. Ook in het kader van de beantwoording van deze vragen wenst de initiatiefnemer te benadrukken dat de voorgestelde eindafrekening in de dividendbelasting geen stelselwijziging inhoudt, maar voortborduurde op de aan de dividendbelasting ten grondslag liggende basisconceptie uit hoofde waarvan alle winstreserves van een vennootschap uiteindelijk – dat wil zeggen bij uitkering – als inkomen van de aandeelhouders wordt aangemerkt. De voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting beoogt daarbij in het bijzonder de bestaande territoriale invulling van de basisconceptie evenwichtiger te maken. Bedrijven en hun aandeelhouders zullen met de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting rekening moeten houden in het kader van de besluitvorming over een voorgenomen vertrek naar een kwalificerende staat. Uit openbare informatie blijkt dat bedrijven dit reeds doen vanwege de voorgestelde terugwerkende kracht tot en met 18 september 2020, 12.00 uur.⁵¹ In de memorie van toelichting is opgemerkt dat het naar

⁵⁰ Onder omstandigheden geldt ook een teruggaafmogelijkheid voor buitenlandse (portfolio-)aandeelhouders; zie het voorgestelde artikel 10a, zevende lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965.

⁵¹ Zie deponering SC TO-TA/A 1, d6817, door Stryker bij de United States Securities and Exchange Commission (SEC) op 13 december 2019 inclusief latere aanpassingen.

verwachting in de praktijk veelal aanbeveling zal verdienen om de voorgestelde exit-claim te koppelen aan een nieuw uit te geven aandelensoort.⁵² De meeste aandelenbeurzen laten de notering toe van verschillende soorten aandelen van dezelfde vennootschap. Illustratief in dit verband zijn de door een specifieke onderneming uitgegeven A- en B-aandelen die zijn genoteerd aan de Londense aandelenbeurs in het Verenigd Koninkrijk en die louter worden onderscheiden door een verschillende behandeling voor de Nederlandse dividendbelasting.⁵³ Voor een praktische uitwerking verwijst de initiatiefnemer naar de twee in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting opgenomen cijfervoorbeelden (voorbeeld 6 en voorbeeld 7). Ten aanzien van gevolgen voor de Belastingdienst heeft de initiatiefnemer in de memorie van toelichting onder andere opgemerkt dat de voorgestelde wijze van heffing door middel van een conserverende naheffingsaanslag, naar zijn verwachting goed aansluit bij de bestaande werkprocessen van de Belastingdienst.⁵⁴ De initiatiefnemer zal de Belastingdienst zo spoedig mogelijk vragen om het wetsvoorstel, inclusief de tegelijkertijd met deze nota aan de Tweede Kamer aangeboden nota van wijziging, te laten toetsen op uitvoerbaarheid. Als de uitvoeringstoets gereed is, zal de initiatiefnemer die afzonderlijk aan de Tweede Kamer sturen. Aan de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting kleven geen gevolgen voor Nederland in het internationale (belasting)systeem. In dit verband wijst de initiatiefnemer erop dat met het wetsvoorstel vergelijkbare exit-heffingen in de dividendbelasting voorkomen in andere landen, waaronder Canada, Frankrijk en Zwitserland.

De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer kan aangeven of het juridisch gezien mogelijk is voor Nederland om te voorzien in een verhaalsrecht. Zij vragen tevens of een dergelijke verhaalsrecht nu ook bestaat. De leden van de CDA-fractie vragen of het verhaalsrecht steeds overgedragen dient te worden indien over de jaren de aandeelhouders veelvuldig wisselen. Deze leden vragen hoe het verhaalsrecht uitwerkt voor beursfondsen met veel kleine en regelmatige wisselende beleggers. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het verhaalsrecht kan worden gekwalificeerd. Deze leden vragen hoe de vennootschap eenzijdig kan besluiten tot een verhaalsrecht en of dit wettelijk gezien kan, zowel volgens het Nederlandse recht als volgens het Europese recht. Op grond van het voorgestelde artikel 7a, achtste lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 heeft de vennootschap recht op verhaal van de dividendbelastingsschuld over de eindafrekeningsuitdeling op een aandeelhouder voor zover die dividendbelastingsschuld bij de vennootschap is ingevorderd naar aanleiding van een dividenduitkering aan die aandeelhouder. Het voorgestelde verhaalsrecht is een verbintenis die uit de wet voortvloeit, in dit geval uit de Wet op de dividendbelasting 1965. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, krijgt de vennootschap in beginsel een vorderingsrecht op de aandeelhouders. De wijze van verhaal wordt in het wetsvoorstel overgelaten aan de vennootschap. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat het meest voor de hand liggend is dat wordt gekozen voor een civielrechtelijke verrekening met een deel van het uit te keren dividend.⁵⁵ Het gevolg hiervan is dat het dividend door de vennootschap aan de aandeelhouder op netto-basis kan worden uitgekeerd.

Het voorgestelde verhaalsrecht is een uitvloeisel van het feit dat de vennootschap niet de belastingplichtige is voor de dividendbelasting en

⁵² Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 22.

⁵³ Het betreft de aandelen Royal Dutch Shell Plc Class A (wel Nederlandse dividendbelasting) en Royal Dutch Shell Plc Class B (geen Nederlandse dividendbelasting).

⁵⁴ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 7, 8 en 15.

⁵⁵ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 8 en 21.

daarmee ook niet voor de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting, maar de dividendbelastingsschuld wel moet betalen aan de ontvanger. Ook bij een reguliere dividenduitkering neemt de vennootschap de dividendbelastingsschuld van de aandeelhouder over. Zo wordt dividendbelastingsschuld van een aandeelhouder ter zake van een reguliere dividenduitkering door schuldoverneming omgezet in een afdrachtschuld van de vennootschap aan de ontvanger. In zijn arrest van 8 maart 2013, ECLI:N:HR:2013:BX9148, heeft de Hoge Raad beslist dat deze dividendbelastingsschuld (afdrachtschuld) een zelfstandige uit de wet voortvloeiende schuld is van de vennootschap. Bovendien kan een vennootschap waarvan te weinig ingehouden dividendbelasting over een reguliere dividenduitkering wordt nageheven, deze naheffing in beginsel verhalen op de aandeelhouder uit hoofde van onverschuldigde betaling (artikel 203 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek). De initiatiefnemer wijst verder op het thans in de Wet dividendbelasting 1965 verankerde verhaalsrecht voor het geval waarin een dividend in natura wordt uitgedeeld en er daardoor geen dividendbelasting kan worden ingehouden.⁵⁶ In andere belastingwetten komen ook verhaalsrechten voor. In de Wet inkomstenbelasting 2001 is bijvoorbeeld voorzien in een verhaalsrecht voor een ouder aan wie inkomensbestanddelen van een kind zijn toegerekend en die daarvan niet het vruchtgebruik heeft.⁵⁷ Zoals is opgemerkt in de memorie van toelichting ontstaat het voorgestelde verhaalsrecht in principe steeds opnieuw bij uitdeling van dividenden naar aanleiding waarvan de conserverende naheffingsaanslag bij de vennootschap wordt ingevorderd.⁵⁸ Dat betekent dat het niet nodig is bij een aandeelhouderswisseling om het verhaalsrecht over te dragen, ook niet in een situatie van een beursfonds met veel kleine en regelmatige wisselende aandeelhouders. De dividendbelastingsschuld gaat door het verhaalsrecht als het ware automatisch «kleven» aan het aandeel.

De leden van de D66-fractie vragen of het verhaalsrecht voor de vennootschap voldoende is om de belastingdruk voor de vennootschap te kunnen mitigeren. Meer specifiek vragen deze leden of de aandeelhouders altijd in voldoende mate bekend zijn bij de vennootschap om dit verhaalsrecht te kunnen uitoefenen. De leden van de D66-fractie vragen wat er gebeurt wanneer de inhoudingsplichtige zijn verhaalsrecht niet weet te effectueren. De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemer kan reflecteren op hun opmerking dat het aannemelijk is dat het een vennootschap niet altijd lukt om de eindafrekening bij de aandeelhouder neer te leggen, door bijvoorbeeld onbekende individuele aandeelhouders, buitenlands recht of aandeelhouders die niet akkoord gaan, en dat het wetsvoorstel op deze manier een dubbele belastingheffingsclaim op de vennootschap creëert.

De initiatiefnemer hecht eraan op te merken dat een grensoverschrijdende reorganisatie van een vennootschap doorgaans een ingrijpende aangelegenheid is waarvoor goedkeuring van (onder andere) de aandeelhouders nodig is. De aan een grensoverschrijdende reorganisatie verbonden fiscale aspecten vergen daarbij altijd afzonderlijk aandacht, hetgeen ook geldt voor de aspecten die de aandeelhouders aangaan. Ingeval een vennootschap overweegt om te vertrekken naar een kwalificerende staat is de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting één van de in de besluitvorming te betrekken fiscale aspecten. Het voorgestelde verhaalsrecht kan daarbij op een wijze worden ingevuld die de vennootschap en de aandeelhouders het meest opportuun vinden. De bekendheid van een vennootschap met een individuele aandeelhouder is voor de uitoefening van het verhaalsrecht niet per se nodig ingeval de dividendbelasting

⁵⁶ Artikel 7, vijfde lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965.

⁵⁷ Artikel 2.16 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 21.

wordt verrekend met de dividenduitkering. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat elk privaatrechtelijk stelsel op de wereld wel de figuur van de verrekening kent.⁵⁹ Om een vennootschap en haar aandeelhouders maximale flexibiliteit te bieden, bevat het voorgestelde artikel 7a, negende lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 de mogelijkheid om bij overeenkomst of statuten af te wijken van het voorgestelde verhaalsrecht. Het staat de vennootschap vrij om geen gebruik te maken van het verhaalsrecht en de dividendbelastingsschuld voor eigen rekening te laten komen. Met het oog op een dergelijke situatie worden in het wetsvoorstel twee regelingen voorgesteld. Op grond van de eerste regeling hoeft geen brutering plaats te vinden (zie het voorgestelde artikel 6, derde lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965). Zoals is opgemerkt in de memorie van toelichting, past een brutering volgens de initiatiefnemer niet bij het karakter van de voorgestelde eindafrekeningsuitdeling omdat die eindafrekeningsuitdeling juist alle winstreserves omvat.⁶⁰ De tweede regeling wordt voorgesteld bij de tegelijkertijd met deze nota aan de Tweede Kamer aangeboden nota van wijziging en verduidelijkt dat de voor eigen rekening genomen dividendbelasting over de eindafrekeningsuitdeling niet aftrekbaar is voor de heffing voor de vennootschapsbelasting. Dit is vooral van belang voor zover er na het vertrek van de vennootschap nog sprake is van belastingplicht voor de heffing van de vennootschapsbelasting, zoals in het geval van een aandelenfusie. Naar de mening van de initiatiefnemer is de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting niet prohibitief voor een grensoverschrijdende reorganisatie waarbij de winstreserves overgaan naar een kwalificerende staat. Het wetsvoorstel beoogt juist een balans te vinden tussen de gerechtvaardigde belangen van de schatkist en die van de aandeelhouders, hetgeen onder andere tot uiting komt in het voorgestelde (automatische en renteloze) uitstel van betaling van dividendbelastingsschuld totdat er na het vertrek daadwerkelijk dividenden worden uitgekeerd. Voorts blijft voor in Nederland wonende of gevestigde portfolio-aandeelhouders, ook na aandeelhouderswisseling, de mogelijkheid bestaan om de ingevorderde en op hen verhaalde dividendbelasting terug te vragen van de Belastingdienst.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de initiatiefnemer ervoor kiest om in drie situaties kwijtschelding te geven. Deze leden vragen ook of de initiatiefnemer nog drie andere situaties kan noemen waarbij het voorstel tot kwijtschelding niet wordt gegeven. De leden van de D66-fractie vragen of het juist is dat de dividendbelastingclaim voor onbepaalde tijd wordt opgelegd en dus geen betalingstermijn kent, behalve wanneer dividenden daadwerkelijk worden uitgekeerd. Zij vragen tevens hoe moet worden omgegaan met de verjaringstermijn wanneer uitstel van betaling onbepert is in de tijd.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de conserverende naheffingsaanslag in drie situaties in aanmerking te laten komen voor een (gedeeltelijke) kwijtschelding. Deze situaties moeten worden gezien in het licht van het doel van het wetsvoorstel om een balans te vinden tussen de gerechtvaardigde belangen van de schatkist en die van een vennootschap en haar aandeelhouders. Het betreft in de eerste plaats de situatie waarin de vennootschap wordt geliquideerd en er na de slotuitkering nog een bedrag van de conserverende naheffingsaanslag openstaat. In de gevallen waarin de aandeelhouders niet tot aan het bedrag van de aanwezige winstreserves bij vertrek dividenden hebben ontvangen, acht de initiatiefnemer het alleszins redelijk om af te zien van verdere invordering. In de tweede plaats wordt voorgesteld dat beursfondsen in de sfeer van de invordering kunnen blijven profiteren van de inkoopvrijstelling ingeval

⁵⁹ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 21.

⁶⁰ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 20.

zij na het vertrek uit Nederland eigen aandelen inkopen. Op verzoek van de vennootschap wordt de conserverende naheffingsaanslag dividendbelasting kwijtgescholden met het bedrag van de dividendbelasting ter zake waarvan inhouding achterwege zou mogen blijven op grond van de inkoopfaciliteit als de vennootschap in Nederland zou zijn gevestigd. In de derde plaats voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot kwijtschelding ingeval de winstreserves na het vertrek alsnog direct of indirect worden onderworpen aan een met de Nederlandse dividendbelasting vergelijkbare bronbelasting op dividend. In de memorie van toelichting is als voorbeeld de situatie genoemd waarin een kwalificerende staat alsnog zou besluiten een bronbelasting op dividenden in te voeren.⁶¹ Een ander voorbeeld betreft de situatie waarin de vennootschap opnieuw grensoverschrijdend zou reorganiseren en in het kader daarvan vertrekt uit de kwalificerende staat naar een niet-kwalificerende staat. Los van deze kwijtscheldingsmogelijkheden geldt dat de dividendbelastingenschuld blijft bestaan. In het bijzonder bevat het wetsvoorstel niet de mogelijkheid dat de conserverende naheffingsaanslag dividendbelasting na verloop van een bepaalde periode, bijvoorbeeld tien jaar, komt te vervallen. De ervaringen met de conserverende aanslag die in de inkomstenbelasting wordt opgelegd aan emigrerende aanmerkelijkbelanghouders, hebben volgens de initiatiefnemer geleerd dat een dergelijke verjaringstermijn een uitnodiging is tot constructies die zijn gericht op afstel van de belastingclaim.⁶² Ook overigens verjaart de voorgestelde conserverende naheffingsaanslag dividendbelasting niet omdat er – als gevolg van het automatische uitstel van betaling – geen betalingstermijn verstrijkt.⁶³

3. Uitbreiding step-up ingeval van zetelverplaatsing naar Nederland

De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer kan toelichten wat hij ziet als ratio van het hebben van een step-up in de dividendbelasting voor zetelverplaatsingen. Deze leden vragen tevens of de initiatiefnemer deze ratio alleen in relatie tot de voorgestelde eindafrekening ziet. De leden van de D66-fractie vragen waarom, in het licht van de door de initiatiefnemer beoogde symmetrie tussen immigratie en emigratie van vennootschappen, het niet in de rede ligt de dividendbelastingclaim bij een zetelverplaatsing naar het buitenland ook te onderwerpen aan een zakelijkheidstoets. De leden van de VVD-fractie vragen waarom een step-up alleen geldt in reële gevallen en de eindafrekening in alle gevallen. Meer in het bijzonder vragen de leden van de VVD-fractie waarom er ook bij de voorgestelde exit-heffing geen uitzondering is voor reële gevallen. De leden van de SP-fractie vragen waarom is gekozen om de step-up uit te breiden voor bedrijven die hun zetel verplaatsen naar Nederland. Deze leden vragen voorts in hoeverre de initiatiefnemer heeft overwogen om de voorwaardelijkheid van de eindafrekening ook van toepassing te laten zijn op de step-up die wordt gebonden in de zin dat als in het vertrekkende land geen vertrekboete bestaat geen step-up wordt verleend.

In het voorgestelde artikel 3a, zesde lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 wordt voorgesteld om ingeval een vennootschap haar zetel verplaatst naar Nederland, de waarde in het economische verkeer van het vermogen ten tijde van de binnenkomst in Nederland aan te merken als gestort kapitaal voor de heffing van de dividendbelasting, tenzij de zetelverplaatsing in overwegende mate is gericht op het ontgaan of uitstellen van belastingheffing. De Wet op de dividendbelasting 1965 kent

⁶¹ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 9 en 25.

⁶² Zie Kamerstukken II, 2015–2016, 34 302, nr. 3, blz. 21–22.

⁶³ Op grond van artikel 4:104 van de Algemene wet bestuursrecht verjaart een rechtsvordering tot betaling van een geldsom vijf jaren nadat de betalingstermijn is verstreken.

thans al een step-up van het gestorte kapitaal ingeval winstreserves naar Nederland worden verplaatst als gevolg van een grensoverschrijdende juridische fusie, grensoverschrijdende splitsing of een grensoverschrijdende aandelenfusie. De ratio van de voorgestelde opstapregeling ingeval van zetelverplaatsing is identiek aan de ratio van de bestaande opstapregelingen, te weten het voorkomen dat een Nederlandse dividendbelastingclaim wordt gevestigd op bestaande buitenlandse winstreserves.⁶⁴ Een step-up bij binnenkomst vormt bovendien de logische tegenhanger van de voorgestelde eindafrekening bij vertrek.

Zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting, ontstaat naar de mening van de initiatiefnemer ná de invoering van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting een evenwichtig systeem waarbij Nederland (a) een step-up verleent bij binnenkomst voor bestaande buitenlandse winstreserves en (b) conditioneel afrekent bij vertrek over de tijdens de Nederlands periode aangegroeide winstreserves.⁶⁵ De kern van dit systeem is dat Nederland, in overeenstemming met de aan de dividendbelasting ten grondslag liggende basisconceptie in combinatie met een territoriale component, de tijdens de Nederlandse periode aangegroeide winstreserves in de heffing betreft. Indien zou worden voorgesteld om de exit-heffing slechts van toepassing te laten zijn op situaties waarin het vertrek van een vennootschap in overwegende mate is gericht op het ontgaan van de dividendbelasting, zou volgens de initiatiefnemer te veel afbreuk worden gedaan aan de kern van het systeem. Om dezelfde reden is in het wetsvoorstel er niet voor gekozen om de step-upmogelijkheden afhankelijk te maken van de vraag of in het land van vertrek is afgerekend van de winstreserves. Het importeren van bestaande buitenlandse winstreserves bij binnenkomst in Nederland zou volgens de initiatiefnemer haaks staan op het uitgangspunt dat Nederland de eigen tijdens de Nederlandse periode aangegroeide winstreserves in de heffing betreft. Zoals ook elders in deze nota is opgemerkt, is de voorgestelde beperking van de eindafrekening in de dividendbelasting tot situaties waarin de vennootschap vertrekt naar een kwalificerende staat ingegeven door de wens rekening te houden met de stand van het internationale belastingrecht. Indien ervoor zou worden gekozen om een eindafrekening in de dividendbelasting toe te passen ongeacht naar welk land de vennootschap vertrekt, zou dubbele bronbelasting kunnen ontstaan. Dit vindt de initiatiefnemer een overtuigende reden om af te zien van het recht om de eigen tijdens de Nederlandse periode aangegroeide winstreserves in de heffing te betrekken.

De leden van de D66-fractie vragen wat het toetsingsmoment is van het bepalen van de step-up en of de step-up kunstmatig kan worden opgeblazen door bijvoorbeeld koop- terugkooptransacties. Deze leden vragen ook of de toets of de herstructurering in overwegende mate is gericht op het ontgaan of uitstellen van belastingheffing alleen betrekking heeft op dividendbelasting of iedere vorm van ontgaan of uitstellen van belastingheffing. De leden van de SP-fractie vragen of de initiatiefnemer niet een maatregel die het vertrek van ondernemingen belast, compenseert met een maatregel die Nederland een grote rol geeft in belastingontwijking.

Op grond van het voorgestelde artikel 3a, zesde lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 wordt het gestorte kapitaal van een vennootschap die haar zetel verplaatst naar Nederland gesteld op de waarde in het economische verkeer van het vermogen van de vennootschap. De waarde in het economische verkeer van het vermogen moet worden bepaald op het moment van binnenkomst in Nederland. Omdat tot het vermogen ook de stille reserves en de goodwill behoren, bestaat volgens de initiatief-

⁶⁴ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 305, nr. 3, blz. 10 en 39.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 6.

nemer geen prikkel voor bedrijven om door middel van koop- en terugkooptransacties het vermogen op te blazen en daarmee de step-up. De bestaande step-upregelingen voor grensoverschrijdende juridische fusies, splitsingen en aandelenfusies worden geflankeerd door een algemene antimisbruikbepaling. Voorgesteld wordt de nieuwe step-upmogelijkheid bij zetelverplaatsing hierin te laten meelopen. Op grond van de antimisbruikbepaling wordt het gestorte kapitaal niet verhoogd indien de grensoverschrijdende reorganisatie in overwegende mate is gericht op het ontgaan of uitstellen van belastingheffing. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet Overige fiscale maatregelen 2016 is door de wetgever aangegeven dat met het ontgaan of uitstellen van belastingheffing alleen wordt bedoeld op Nederlandse dividendbelasting.⁶⁶ Dat betekent dat de antimisbruikbepaling toepassing mist als de grensoverschrijdende reorganisatie is ingegeven om buitenlandse belasting of een andere Nederlandse belasting te ontgaan. De initiatiefnemer acht het niet opportuun om van deze maatvoering in dit wetsvoorstel af te wijken, zij het dat de initiatiefnemer onderkent dat hierdoor grensoverschrijdende constructies kunnen worden opgetuigd met als hoofddoel het ontgaan van buitenlandse bron- en/of inkomstenbelasting over de bestaande buitenlandse winstreserves bij uitdeling. Zoals elders in deze nota is aangegeven zou het importeren van bestaande buitenlandse winstreserves bij binnenkomst in Nederland haaks staan op het uitgangspunt dat Nederland de eigen tijdens de Nederlandse periode aangegroeide winstreserves in de heffing van dividendbelasting betreft. De initiatiefnemer wijst erop dat de zojuist bedoelde grensoverschrijdende constructies bij uitstrek vallen onder de per 1 januari 2021 ingegane meldingsplicht voor grensoverschrijdende constructies, zodat het andere land, mits een EU-lidstaat, hiervan automatisch op de hoogte wordt gesteld en er onverwijld, bijvoorbeeld door middel van een wetwijziging, op kan reageren.⁶⁷ Een en ander laat onverlet dat de antimisbruikbepaling in de optiek van de initiatiefnemer van toepassing is ingeval door middel van een grensoverschrijdende reorganisatie het gestort kapitaal kunstmatig wordt verhoogd om belaste winstuitdelingen te vervangen door een onbelaste terugbetaling van kapitaal. Na een onbelaste terugbetaling van kapitaal blijft weliswaar de dividendbelastingclaim op de Nederlandse winstreserves intact, maar deze claim is naar de toekomst verschoven.

4. Belastingverdragen en EU-aspecten

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemer breder kan ingaan op de mogelijke juridische bezwaren. Zij geven aan graag een argumentatie te ontvangen waaruit blijkt dat dit wetsvoorstel niet in strijd is met rechtsbeginselen, wetten en verdragen. Ook vragen deze leden of de initiatiefnemer van mening is dat eerst duidelijk moet zijn of het wetsvoorstel juridisch houdbaar is, alvorens het in werking kan treden. De initiatiefnemer hecht eraan op te merken dat de inpasbaarheid van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting in belastingverdragen en het Europese recht voor hem een belangrijk aandachtspunt is. Met het oog op de toets aan belastingverdragen is van belang dat het verdragspartners vrij staat hun belastingwetten te wijzigen en dat een wetwijziging niet zelf in strijd kan zijn met een belastingverdrag en de goede trouw die tussen verdragspartners geldt. Wel is het mogelijk dat de uit de wetwijziging voortvloeiende heffingsbevoegdheid onder een belastingverdrag niet kan worden uitgeoefend. Uit het IBFD-onderzoek blijkt dat Canada, Denemarken, Frankrijk en Zwitserland ervan uitgaan dat zij als bronland heffingsbevoegd zijn ter zake van hun exit-heffing in de

⁶⁶ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 305, nr. 6, blz. 40.

⁶⁷ Zie wezenskenmerk B, onderdeel 2, zoals opgenomen in Deel II van Bijlage IV van Richtlijn 2011/16/EU.

dividendbelasting, met inachtneming van een eventueel verlaagd bronheffingspercentage op grond van een gesloten belastingverdrag met een staat waarin de aandeelhouders wonen (zie onderdeel 1 van deze nota). Er bestaat geen rechtspraak van de Hoge Raad over de vraag of een belastingverdrag in de weg staat aan de uitoefening van de heffingsbevoegdheid over een exit-heffing ten aanzien van dividendinkomen. Ook is er geen rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU over de vraag of een exit-heffing ten aanzien van dividendinkomen al dan niet is toegestaan onder het Europese recht. De initiatiefnemer acht het niet opportuun om op voorhand aandeelhouders die wonen of zijn gevestigd in een land waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten van de reikwijdte van het wetsvoorstel uit te sluiten. Van belang is dat van de wetgever vaker wordt gevraagd om een inschatting te maken van de internationale aanvaardbaarheid van regelingen. In dit verband acht de initiatiefnemer het verstandig om hetzelfde beoordelingskader te hanteren als de wetwijziging waarbij de arresten van de Hoge Raad inzake de exit-heffing over pensioen- en lijfrente aanspraken zijn gerepareerd.⁶⁸ Tijdens de parlementaire behandeling kwam aan de orde of de beoogde wetwijziging voldeed aan de verplichtingen uit hoofde van belastingverdragen. De toenmalige Staatssecretaris van Financiën antwoordde dat er nooit 100% garantie is te geven, maar dat hij toekomstige procedures met vertrouwen tegemoet ziet.⁶⁹ Meer specifiek schatte de toenmalige Staatssecretaris van Financiën de winkansen van eventuele procedures op dit punt ruim voldoende in. Naar de mening van de initiatiefnemer gaat hetzelfde op ten aanzien van de vraag of de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting kan worden geëffectueerd onder belastingverdragen als ten aanzien van de vraag of de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting in overeenstemming is met het Europese recht. Voor een individuele vennootschap en een individuele aandeelhouder die wordt geconfronteerd met de voorgestelde exit-heffing staan de gebruikelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheden open (zie het voorgestelde artikel 7a, vijfde en zesde lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965). Hieronder worden in onderdeel 4.1 meer specifiek de vragen beantwoord die zijn gesteld over de verhouding van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting tot belastingverdragen. In onderdeel 4.2 worden de vragen beantwoord die betrekking hebben op het Europese recht. Tot slot merkt de initiatiefnemer op dat de voorgestelde terugwerkende kracht tot 18 september 2020, 12.00 uur, naar de mening van de initiatiefnemer in overeenstemming is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in het bijzonder met het daarin neergelegde vereiste van een «fair balance». Het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is niet absoluut en onder bepaalde voorwaarden kan de overheid daarop een inbreuk maken, waarbij sprake dient te zijn van een voldoende wettelijke grondslag en een legitiem doel van algemeen belang. Het is vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de Hoge Raad dat aan de fiscale wetgever een ruime beoordelingsvrijheid toekomt. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de terugwerkende kracht in de optiek van de initiatiefnemer noodzakelijk is om te voorkomen dat ondernemingen anticiperen op de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting door voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel te vertrekken naar een kwalificerende staat.⁷⁰ Aangezien van de totale opbrengst van de dividendbelasting een groot deel wordt geheven van de

⁶⁸ Wet van 8 juli 2009 tot wijziging van enkele belastingwetten (reparatie in verband met arresten van de Hoge Raad inzake pensioen- en lijfrente aanspraken), Stb. 2009, 304.

⁶⁹ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 990, nr. 9, blz. 2 en Handelingen I, 2008–2009, 40-1894.

⁷⁰ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 14–15.

aandeelhouders van Nederlandse beursfondsen, kan de budgettaire derving van een vertrek van een of enkele beursfondsen door middel van een grensoverschrijdende reorganisatie fors zijn. Via de aankondiging van de voorgestelde terugwerkende kracht bij brief van 18 september 2020 en de nota van wijziging van dezelfde datum was de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting voorzienbaar en kenbaar.⁷¹ Al deze overwegingen betekenen dat de voorgestelde terugwerkende kracht naar de mening van de initiatiefnemer voldoet aan het vereiste van «fair balance».

4.1 Belastingverdragen

De leden van de D66-fractie vragen in welke mate inzicht bestaat bij de initiatiefnemer welke belastingverdragen de toepassing van deze wet belemmeren. De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemer het voorstel kan toetsen aan het OESO-Modelverdrag. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de initiatiefnemer het internationale verdragenrecht beoordeelt dat de bronheffing geldt als een tijdstipbelasting en het heffingsrecht dus ontstaat op het moment dat de uitkering plaatsvindt in het land waarvandaan deze heffing plaatsvindt. Meer specifiek vragen de leden van de CDA-fractie of Nederland in strijd handelt met verdragen door te heffen, terwijl de vennootschap niet in Nederland is gevestigd. Voor de beoordeling van de vraag hoe de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting zich verhoudt tot het internationale belastingrecht zijn door Nederland gesloten belastingverdragen met twee categorieën van landen van belang, te weten (i) de belastingverdragen met de landen waar de aandeelhouders wonen en (ii) de belastingverdragen met de landen waarheen de vennootschap wordt verplaatst cq. waarheen de winstreserves worden verplaatst. In de memorie van toelichting heeft de initiatiefnemer aangegeven dat de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting niet in strijd komt met deze door Nederland gesloten belastingverdragen. Daarbij is uitgegaan van een door Nederland gesloten belastingverdrag dat is gebaseerd op het OESO-Modelverdrag.⁷² Op grond van de belastingverdragen gesloten met de landen waar de aandeelhouders wonen heeft Nederland een heffingsrecht van 15% op de door een in Nederland gevestigde vennootschap uitgekeerde dividenden aan de in het andere land wonende portfolio-aandeelhouders.⁷³ In het OESO-Modelverdrag is de volgende definitie opgenomen van dividend: «The term dividends as used in this Article means income from shares, «jouissance» shares or «jouissance» rights, mining shares, founders shares, or other rights, not being debt-claims, participating in profits, as well as income from other corporate rights which is subjected to the same taxation treatment as income from shares by the laws of the State of which the company making the distribution is a resident.»⁷⁴ Aangezien de uitdrukking «income» en de uitdrukking «income from shares» op hun beurt niet worden gedefinieerd in het OESO-Modelverdrag, dienen deze uitdrukkingen in beginsel te worden uitgelegd conform het nationale recht van de staat die het verdrag toepast.⁷⁵ Om die reden is de initiatiefnemer van mening dat Nederland op grond van belastingverdragen het recht heeft als bronstaat om dividendbelasting te heffen over de voorgestelde veronderstelde winstuitdeling vlak voorafgaand aan het vertrek van de vennootschap. Het voorgestelde artikel 3c van de Wet de op dividendbe-

⁷¹ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 4.

⁷² Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 10.

⁷³ Zie artikel 10, tweede lid, onderdeel b, van het OESO-Modelverdrag. In sommige door Nederland gesloten belastingverdragen is het heffingsrecht beperkt tot 10%, zoals het belastingverdrag tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk (2008).

⁷⁴ Zie artikel 10, derde lid, onderdeel van het OESO-Modelverdrag.

⁷⁵ Artikel 3, tweede lid, van het OESO-Modelverdrag.

lasting 1965 bepaalt immers dat tot de opbrengst van een aandeel de zuivere winst van de vennootschap behoort voor zover dat aandeel daartoe is gerechtigd.

De initiatiefnemer wijst erop dat het vaste jurisprudentie van de Hoge Raad is dat belastingverdragen Nederland de ruimte laten om inkomsten die naar hun aard, zoals die wordt bepaald door de bron waaruit zij ontstaan, aan Nederland ter heffing zijn toegewezen, te belasten volgens Nederlandse wettelijke bepalingen met betrekking tot de wijze van heffing, de bepaling van het tijdstip waarop die inkomsten in aanmerking worden genomen, de bepaling van hun omvang en de wijze van berekening.⁷⁶ Binnen dit kader is er volgens de Hoge Raad ook ruimte voor het toepassen van nationale bepalingen waarbij de wetgever zich bedient van forfaits en ficties. Specifiek met het oog op het bij wege van wetsfictie vaststellen van dividendinkomen is van belang dat de Hoge Raad in zijn arrest van 25 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1191, heeft geoordeeld dat belastingverdragen er niet aan in de weg staan dat Nederland het dividendinkomen op forfaitaire wijze vaststelt in box 3 van de inkomstenbelasting. Deze zaak betrof een inwoner van Nederland die box-3-aandelen hield in een beleggingsfonds dat is gevestigd in een staat waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten. De belastingplichtige was aangeslagen voor een forfaitair rendement op zijn aandelenpakket, terwijl geen dividend was uitgekeerd. De Hoge Raad wees het door de belastingplichtige ingenomen standpunt af dat Nederland geen belasting zou mogen heffen omdat het belastingverdrag slechts het heffingsrecht toewijst aan Nederland ten aanzien van «betaalde dividenden».

Het standpunt van de initiatiefnemer dat belastingverdragen Nederland niet in de weg staan aan de exit-heffing in de dividendbelasting, komt overeen met het standpunt van de landen die een vergelijkbare exit-heffing kennen in hun bronbelasting op dividenden, zoals Canada, Frankrijk en Zwitserland. In het IBFD-onderzoek wordt door de desbetreffende landenrapporteurs opgemerkt dat belastingverdragen alleen tot een reductie van het bronheffingspercentage kunnen leiden waartegen de winstreserves bij vertrek in de heffing worden betrokken. Dit geldt uiteraard ook voor de voorgestelde exit-heffing ten aanzien van de aandeelhouders waaraan de veronderstelde winstuitdeling wordt geacht te zijn uitgekeerd. Aangezien het Nederlandse tarief van 15% overeenkomt met het in de meeste door Nederland gesloten belastingverdragen afgesproken tarief, zal een reductie veelal niet aan de orde zijn. In enkele belastingverdragen, waaronder die met het Verenigd Koninkrijk, is Nederland een verlaagd tarief overeengekomen van 10%.⁷⁷ En in een behoorlijk aantal verdragen, waaronder de met de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, is Nederland een 0%-tarief overeengekomen voor door pensioenfondsen ontvangen dividenden van een in Nederland gevestigde vennootschap.

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat de (universele) uitvoeringsvoorschriften van de door Nederland gesloten belastingverdragen met het oog op de vaststelling van de op te leggen conserverende naheffingsaanslag hiervoor aanpassing behoeven.⁷⁸ Thans kan een vennootschap op basis van die uitvoeringsvoorschriften dividendbelasting inhouden tegen een lager verdragspercentage op de voorwaarde dat de (portfolio)aandeelhouder aan de vennootschap een woonplaatsver-

⁷⁶ Zie o.a. HR 5 september 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8398, r.o. 3.4.1, HR 18 juni 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP1896, r.o. 3.4.1 en HR 25 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1191, r.o. 3.3.3.

⁷⁷ Artikel 10, tweede lid, onderdeel i, van het Verdrag Nederland – Verenigd Koninkrijk.

⁷⁸ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 22.

klaring heeft overlegd.⁷⁹ Het doel van de aanpassing van de uitvoeringsvoorschriften is, onder andere, dat óók rekening kan worden gehouden met een lager verdragspercentage in het kader van de aangifte dividendbelasting die de vennootschap op de voet van het voorgestelde artikel 7a, derde lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 moet doen over de eindafrekeningsuitdeling.

De leden van de D66-fractie vragen wat in algemene zin als schending van de goede verdragstrouw wordt beschouwd en van welke schending het risico bestaat dat deze initiatiefwet die bevat. Meer specifiek vragen de leden van de D66-fractie of het stellen van de dividendbelasting op de basisconceptie niet het risico in zich draagt dat sprake is van een schending van de goede verdragstrouw omdat de dividendbelasting daardoor op een ander principe wordt gestoeld. De leden van de VVD-fractie vragen of het voorliggende initiatiefvoorstel overeenkomt met de afspraken rond «goede verdragstrouw». De leden van de SGP-fractie merken op graag een argumentatie te ontvangen waaruit blijkt dat dit wetsvoorstel niet in strijd is diverse rechtsbeginselen en/of verdragen, waaronder de verdragstrouw.

Volgens artikel 26 van het Weens Verdragenverdrag dient een verdrag, waaronder een belastingverdrag, door de verdragsluitende staten te goeder trouw te worden toegepast. Dit is een uitvloeisel van de klassieke regel «pacta sunt servanda.» De crux van de jurisprudentie van de Hoge Raad over de goede verdragstrouw is dat belastingheffing op basis van een fictie in een nationale belastingwet niet is toegestaan als daardoor een (potentiële) verschuiving zou optreden van de verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen de verdragsluitende staten.⁸⁰ In een dergelijk geval staat de goede verdragstrouw er volgens de Hoge Raad aan in de weg dat een fictie in een belastingwet «doorwerkt» naar een belastingverdrag. Naar de mening van de initiatiefnemer leidt de voorgestelde exit-heffing – die in de vorm is gegoten van een uitdelingsfictie – niet tot een (potentiële) verschuiving van de verdeling van de heffingsbevoegdheid en is daardoor niet in strijd met de goede verdragstrouw. De initiatiefnemer ziet een sterke parallel met de exit-heffing die in box 2 van de inkomstenbelasting wordt geheven van een emigrerende aanmerkelijkbelanghouder. Op grond van deze exit-heffing wordt de aanmerkelijkbelanghouder geacht voorafgaand aan de emigratie zijn aandelen tegen de waarde in het economische verkeer te hebben vervreemd. Over het fictieve vervreemdingsvoordeel wordt een conserverende aanslag inkomstenbelasting opgelegd die in beginsel pas wordt ingevorderd als de aanmerkelijkbelanghouder zijn aandelen daadwerkelijk vervreemdt. In belastingverdragen is het recht om de voordelen uit de vervreemding van aandelen te belasten toegewezen aan de woonstaat van de aandeelhouder.⁸¹

De Hoge Raad heeft in zijn arresten van 20 februari 2009, ECLI:NL:HR:2009:AZ2232, ECLI:NL:HR:2009:BD5481, ECLI:NL:HR:2009:BD5468, beslist dat het belasten van een fictief vervreemdingsvoordeel in box 2 bij emigratie niet in strijd is met de goede verdragstrouw. De Hoge Raad stoelt zijn oordeel op een drietal overwegingen. In de eerste plaats wordt de aandeelhouder geacht zijn aandelen te hebben vervreemd vlak voorafgaand aan de emigratie, zodat Nederland volgens de Hoge Raad nog nèt het heffingsrecht heeft. In de

⁷⁹ Artikel 2 van de Universele Nederlandse uitvoeringsvoorschriften 2015 inzake belastingverdragen, uitgezonderd het belastingverdrag met de Verenigde Staten van Amerika, en de Belastingregeling Nederland Curaçao, zijn opgenomen in het Besluit van 26 november 2015, nr. DGB 2015-5569M, Stcrt. 2015, 43413, zoals gewijzigd bij het Besluit van 22 februari 2018, nr. 2018-20128, Stcrt. 2018, 17298.

⁸⁰ Het toetsingskader is door de Hoge Raad uiteengezet in HR 18 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2497, r.o. 2.3.2. en 2.3.3.

⁸¹ Artikel 13 van het OESO-Modelverdrag.

tweede plaats is het doel van de aanmerkelijkbelangregeling in de inkomstenbelasting volgens de Hoge Raad het belasten van de waardestijging van de aandelen gedurende de periode dat de aanmerkelijkbelanghouder in Nederland woont. De step-up van de verkrijgingsprijs tot de waarde in het economische verkeer van aandelen die Nederland geeft ingeval een aandeelhouder naar Nederland immigrereert, is volgens de Hoge Raad in overeenstemming met dit doel. Vanwege dit doel is de exit-heffing die bij emigratie de op dat moment aanwezige waardestijging belast in de optiek van de Hoge Raad een regeling die vermogenswinst belast en niet een (potentieel) dividend. In de derde plaats sluit het vervreemdingsbegrip in het OESO-Modelverdrag volgens de Hoge Raad niet uit, hetgeen wordt ondersteund door het commentaar op het OESO-Modelverdrag, dat een staat voor de heffing van vermogenswinst aanknoopt bij een geconstateerde aanwas die niet door vervreemding tot uitdrukking is gekomen.

Naar de mening van de initiatiefnemer gaan de drie overwegingen eveneens op voor de voorgestelde conditionele exit-heffing in de dividendbelasting. In de eerste plaats wordt de voorgestelde veronderstelde winstuitdeling geacht te hebben plaatsgevonden vlak voorafgaand aan het vertrek van de vennootschap, waardoor Nederland nog nét heffingsbevoegd is. In de tweede plaats ligt aan de Wet op de dividendbelasting 1965 de basisconceptie ten grondslag op grond waarvan voor de totaliteit van de aandeelhouders uiteindelijk – dat wil zeggen bij uitkering – alle winstreserves van een in Nederland gevestigde vennootschap als inkomen worden aangemerkt.⁸² De step-up van het gestorte kapitaal tot de waarde in het economische verkeer van het vermogen die Nederland geeft bij binnenkomst van een vennootschap in Nederland, is in overeenstemming met dit doel. Vanwege dit doel is de voorgestelde exit-heffing ingeval van vertrek van een vennootschap uit Nederland dan ook te karakteriseren als een dividenduitkering en niet een (potentiële) vervreemdingswinst. In de derde plaats sluit het dividendbegrip in het OESO-Modelverdrag niet uit dat een staat het dividendinkomen bij wege van een fictie vaststelt. Er is één verschil met de exit-heffing in box 2 van de inkomstenbelasting en dat is dat in het commentaar op het OESO-Modelverdrag niet kan worden afgeleid dat onder een dividend tevens een fictieve uitdeling van aangegroeide winstreserves kan worden begrepen. Volgens de initiatiefnemer is dit verschil niet doorslaggevend. Uit het commentaar op het OESO-Modelverdrag kan namelijk ook niet het tegenovergestelde worden afgeleid, te weten dat onder een dividend géén fictieve uitdeling kan worden begrepen. Getuige het voor box 3 in de inkomstenbelasting gewezen arrest van de Hoge Raad van 25 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1191, acht de Hoge Raad het dividendbegrip in de belastingverdragen, mede gelet op de nationale invulling die hieraan in beginsel wordt gegeven, voldoende flexibel om hier fictieve, niet-uitgekeerde, inkomsten onder te kunnen scharen.

De enige «grens» die de Hoge Raad aan de doorwerking van een fictie stelt is dat door de fictie de verdeling van de heffingsrechten niet mag verschuiven. In Hoge Raad van 25 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1191 was geen verschuiving aan de orde omdat Nederland als woonland van de aandeelhouder ook over eventuele vervreemdingswinsten van aandelen mag heffen en in het geval van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting is naar de mening van de initiatiefnemer geen verschuiving aan de orde vanwege de parallel met de systematiek van de exit-heffing in box 2 van de inkomstenbelasting (geen herclassificatie).

⁸² Kamerstukken II, 1958–1959, 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 leden van de D66-fractie vragen of de verschillen en de overeenkomsten kunnen worden geschetst tussen het wetsvoorstel en de emigratie van een belastingplichtige met ongerealiseerd inkomen in box 2 en de emigratie van een belastingplichtige met een pensioenaanspraak. Ook vragen deze leden of de initiatiefnemer kan reflecteren op deze verschillen en overeenkomsten.

In zijn arrest van 19 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BC5201, besliste de Hoge Raad dat de exit-heffing over een pensioenaanspraak in strijd is met belastingverdragen waarin het heffingsrecht over het pensioen exclusief is toegewezen aan de woonstaat van de werknemer.⁸³ Op grond van deze exit-heffing, die is opgenomen in de Wet inkomstenbelasting 2001, dient een inwoner vlak vóórafgaand aan zijn vertrek uit Nederland de waarde in het economische verkeer van de opgebouwde pensioenaanspraak tot zijn box-1-inkomen te rekenen.⁸⁴ De belasting wordt geheven door middel van een aan de vertrekkende inwoner opgelegde conserverende aanslag. Volgens de Hoge Raad is belastingheffing over een dergelijke «fictieve pensioenuitkering» bij het vertrek van een inwoner in strijd met de goede verdragstrouw. Door de exit-heffing belast Nederland naar zijn aard (potentiële) pensioenuitkeringen waarover volgens het belastingverdrag slechts het nieuwe woonland mag heffen. Een dergelijk effect van een belastingfictie is volgens de Hoge Raad op grond van de goede verdragstrouw niet toegestaan.

Naar de mening van de initiatiefnemer is de exit-heffing over een pensioenaanspraak van een andere orde en dimensie dan de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting. Aan het systeem van de heffing van inkomstenbelasting over pensioenen ligt namelijk niet de doelstelling ten grondslag om uiteindelijk – dat wil zeggen bij uitkering – de tijdens het verblijf in Nederland opgebouwde pensioenaanspraken te belasten. Het uitgangspunt is dat door een inwoner van Nederland ontvangen pensioenuitkeringen in box 1 van de inkomstenbelasting zijn belast ook al heeft de opbouw van het pensioen plaatsgevonden gedurende de periode waarin hij nog geen inwoner was van Nederland. Er ontbreekt dan ook in de Wet inkomstenbelasting 2001 een step-up voor in het buitenland opgebouwde pensioenaanspraken bij immigratie naar Nederland.⁸⁵ Bovendien wordt de conserverende aanslag over de pensioenaanspraak alleen ingevorderd bij een niet-reguliere afwikkeling van die pensioenaanspraak, zoals afkoop van het pensioen. De exit-heffing over een pensioenaanspraak heeft hierdoor simpelweg niet het karakter van het belasten van pensioeninkomen, waardoor die exit-heffing in strijd is met de goede verdragstrouw. Zoals gezegd, ligt dit anders bij de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting waarvan het doel nou juist is om de in Nederland opgebouwde winstreserves te belasten als dividendinkomen. Net als de exit-heffing die in box 2 van de inkomstenbelasting wordt geheven van een emigrerende aanmerkelijkbelanghouder, komt een dergelijke nationale «compartimentering» in de dividendbelasting naar de mening van de initiatiefnemer niet in strijd met de goede verdragstrouw. Voor een vergelijking van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting met de exit-heffing in box 2 van de inkomstenbelasting met het oog op de toepassing van belastingverdragen, wordt verwezen naar het antwoord hiervóór op de vragen van de leden van de D66-fractie en de VVD-fractie over de goede verdragstrouw.

⁸³ Hetzelfde besliste de Hoge Raad in zijn arrest van 19 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BC4725, voor de exit-heffing over een lijfrente-aanspraak.

⁸⁴ Artikel 3.83, eerste lid, en artikel 3.146, derde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001.

⁸⁵ Als het buitenland een (exit)-heffing over het inkomen heeft toegepast, geldt er een saldo-methode (artikel 1.7, tweede lid, en artikel 3.82, onderdeel b, van de Wet inkomstenbelasting 2001).

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de eindafrekening kan worden verrekend met de belastingheffing bij de aandeelhouder, aangezien de eindafrekening niet ten laste van de aandeelhouder wordt geheven. Zij vragen of de initiatiefnemer kan toelichten waarom hij, anders dan experts, de kans op dubbele belastingheffing laag inschat. Voorts vragen deze leden op welke manier de eindafrekening verrekenbaar blijft aangezien de heffing bij de aandeelhouder op een ander moment in de tijd zal plaatsvinden. Ook vragen zij hoe moet worden omgegaan met aandelen die in de tijd tussen de uitkering van het dividend en de ontvangen dividenden meerdere keren van eigenaar wisselen. Ten slotte vragen deze leden waar de claim ligt, op welke manier deze wordt aangepast door de tijd heen en in hoeverre de boven de markt hangende claim bijdraagt aan de verhandelbaarheid van de aandelen. De leden van de D66-fractie vragen wat een reden kan zijn voor een woonland om geen verrekening van bronbelasting te bieden. De leden van de CDA-fractie vragen hoe Nederland volgens de initiatiefnemer moet omgaan met situaties waarin de woonstaat van de belegger geen (volledige) verrekening geeft of geen verdrag heeft met Nederland, en als gevolg daarvan dubbele belastingheffing ontstaat. Zoals is opgemerkt in de memorie van toelichting verwacht de initiatiefnemer dat in de gevallen waarin Nederland met het woonland van de aandeelhouder een belastingverdrag heeft gesloten, de aandeelhouder aanspraak kan maken op een verrekening van de ingevorderde en op hem verhaalde dividendbelasting die betrekking heeft op de voorgestelde exit-claim. Die verwachting is gebaseerd op artikel 10 in combinatie met artikel 23B, eerste lid, van het OESO-Modelverdrag op grond waarvan de woonstaat van de aandeelhouder verplicht is de belasting die de bronstaat mag heffen op dividenden, te verrekenen met de door de aandeelhouder in de woonstaat verschuldigde inkomsten- en of winstbelasting over het dividend. In de memorie van toelichting is erop gewezen dat strikt genomen sprake is van een «timing mismatch.» Nederland betreft namelijk vlak voorafgaand aan het vertrek van de vennootschap de winstreserves bij wege van een veronderstelde winstuitdeling in de heffing, terwijl het woonland van de aandeelhouder in de regel pas later, te weten bij daadwerkelijke uitdeling, tot belastingheffing zal overgaan. Uit het commentaar op het OESO-Modelverdrag kan worden afgeleid dat bij timing-verschillen het woonland van de aandeelhouder moet voorzien in een voorkoming van dubbele belasting, ook als de bronstaat het inkomen in een eerder (of later) jaar in de heffing betreft.⁸⁶ De initiatiefnemer verwacht dat de woonstaten van de aandeelhouders hieraan gevolg zullen geven omdat het OESO-commentaar in het algemeen van groot belang is bij de uitleg van belastingverdragen die op OESO-leest zijn geschied en er door geen enkele OESO-lidstaat een voorbehoud is gemaakt bij dit onderdeel van het commentaar. Ook is er geen afwijkend standpunt ingenomen door landen die geen lid zijn van de OESO. De initiatiefnemer beseft evenwel dat een wisseling van het aandeelhouderschap problemen zou kunnen oproepen voor de mogelijkheid om de dividendbelasting te verrekenen, bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat de door de vennootschap op nieuwe aandeelhouder verhaalde dividendbelasting op de voet van het voorgestelde artikel 7a, achtste en negende lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965, niet van deze aandeelhouder is geheven. Dit gegeven kan, afhankelijk van de belastingwetgeving van het woonland van de aandeelhouder, in de weg staan aan de verrekening. De initiatiefnemer wijst erop dat deze mismatch in belastingsubject van een andere orde is dan bijvoorbeeld aan de orde bij de eindheffing in de loonbelasting. Die eindheffing wordt van de werkgever geheven waardoor de buitenlandse werknemer die eindheffing niet kan

⁸⁶ Paragraaf I.F van het commentaar op de artikelen 23A en 23B van het OESO-Modelverdrag (2017).

verrekenen met de buitenlandse belasting over het loon.⁸⁷ Anders dan ten aanzien van een werknemer bij de eindheffing in de loonbelasting, gaat de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting niet buiten de aandeelhouder om. Het ligt volgens de initiatiefnemer voor de hand dat de woonstaat van een aandeelhouder de dividendbelasting in elk geval zal onderkennen als die op een aandeelhouder is verhaald door middel van een verrekening met het brutodividend. Aan aandeelhouders die in Nederland wonen of zijn gevestigd kent het wetsvoorstel in een dergelijk geval een recht op teruggaaf van de dividendbelasting toe ongeacht of zij reeds aandeelhouder waren ten tijde van het vertrek van de vennootschap. De initiatiefnemer heeft op dit moment geen concrete aanwijzingen dat de woonlanden van aandeelhouders niet bereid zouden zijn de dividendbelasting na een aandeelhouderswisseling te verrekenen. De initiatiefnemer stelt voor om eventuele signalen hierover uit de praktijk na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nauwlettend in de gaten te houden, bijvoorbeeld in het kader van eventueel door aandeelhouders aangetekend bezwaar tegen de voorgestelde exit-heffing op de voet van het voorgestelde artikel 7a, zesde lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965.

De initiatiefnemer wijst erop dat sommige problemen die kunnen ontstaan met de verrekening van de dividendbelasting ná een aandeelhouderswisseling inherent zijn aan de voorgestelde exit-heffing en waarvoor belastingverdragen géén oplossing bieden. Zo acht de initiatiefnemer het denkbaar dat het woonland van de aandeelhouder weliswaar bereid is de Nederlandse dividendbelasting te verrekenen, maar tegen een lager verdragstarief. Denk bijvoorbeeld aan het geval waarin een in Frankrijk wonende portfolio-aandeelhouder het aandeel dat hij hield in een vennootschap ten tijde van het vertrek van die vennootschap uit Nederland op een later moment verkoopt aan een beleggingsfonds dat is gevestigd in het Verenigd Koninkrijk. De Nederlandse exit-claim op het aandeel is ten tijde van het vertrek van de vennootschap vastgesteld op 15%, terwijl het Verenigd Koninkrijk mogelijk een maximale verrekening van 10% toestaat omdat dit het bronheffingspercentage voor portfolio-dividenden is onder het tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk gesloten belastingverdrag. De initiatiefnemer kan zich voorstellen dat de mogelijke niet-verrekenbaarheid van de exit-claim ná een aandeelhouderswisseling in de toekomst, iets is voor de bestaande aandeelhouders van een in Nederland gevestigde vennootschap om rekening mee te houden bij de beslissing om te vertrekken uit Nederland. Hierbij moet meteen worden opgemerkt het wetsvoorstel met name beoogt de dividendbelastingclaim zeker te stellen die betrekking heeft op buitenlandse portfolio-aandeelhouders van een beursvennootschap. Het feit dat het ook thans regelmatig kan voorkomen dat de Nederlandse dividendbelasting in het buitenland niet verrekenbaar is, heeft nauwelijks een waardedrukkend effect op beursgenoteerde aandelen en ook geen gevolgen voor hun verhandelbaarheid op de mondiale kapitaalmarkt.⁸⁸ De initiatiefnemer verwacht dat dit ook het geval zal zijn voor de beursgenoteerde aandelen waaraan een Nederlandse exit-claim is gekoppeld uit hoofde van de dividendbelasting.

De leden van de VVD-fractie vragen welke andere mogelijkheden de initiatiefnemer heeft onderzocht om de wens tot dubbele non-belasting

⁸⁷ Kamerstukken II, 1996–1997, 25 051, nr. 5, blz. 27.

⁸⁸ Zie voor een aantal voorbeelden van situaties waarin de door Nederland geheven dividendbelasting door de buitenlandse aandeelhouder niet (volledig) kan worden verrekend: Kamerstukken II, 2017–2018, 34 700, nr. 54, blz. 1–4. Hoewel de Nederlandse dividendbelasting niet verrekenbaar is bij Britse beleggingsfondsen, is dit voor hun investeringsbeleid géén issue; zie <https://nos.nl/artikel/2247304-britse-beleggers-zitten-niet-te-wachten-op-afschaffen-dividendbelasting.html>.

tegen te gaan. De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer minder ingrijpende maatregelen ziet om misbruiksituaties te voorkomen waarin beleggers proberen inkomstenbelasting te ontwijken. Ook vragen de leden van de CDA-fractie waarom de initiatiefnemer er niet voor heeft gekozen de conditionele eindafrekening als een reverse credit vorm te geven.

In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft de initiatiefnemer verschillende beleidsalternatieven overwogen mede met het oog op het wegnemen van het risico op dubbele belasting bij de aandeelhouder. Zoals hiervoor is uiteengezet, kan het risico op dubbele belasting zich met name voordoen ná een aandeelhouderwisseling. Op deze plaats stipt de initiatiefnemer kort twee overwogen beleidsalternatieven aan. Het eerste alternatief houdt in dat aan een aandeelhouder, bij wijze van tegemoetkoming, een teruggaafmogelijkheid wordt geboden voor het geval waarin die aandeelhouder de op hem verhaalde dividendbelasting op de voet van het voorgestelde artikel 7a, achtste en negende lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 niet kan verrekenen omdat het woonland van die aandeelhouder de dividendbelasting niet aanmerkt als een verrekenbare bronheffing. De hoogte van de teruggaaf kan daarbij bijvoorbeeld worden gemaximeerd tot het hogere bedrag van de belasting dat de aandeelhouder in zijn woonland heeft moeten betalen als gevolg van de niet-verrekenbaarheid van de dividendbelasting. Het ligt voor de hand om de bewijslast voor die hogere belastingdruk te leggen bij de aandeelhouder. Deze teruggaafmogelijkheid of «reverse credit» kan worden verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld. Stel dat een aandeelhouder een brutodividend ontvangt van 100 dat op netto-basis, dat wil zeggen na verhaal van 15 op de voet van voorgestelde artikel 7a, achtste en negende lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965, 85 bedraagt. Het woonland van de aandeelhouder betreft het ontvangen dividend in de heffing van een inkomstenbelasting tegen een tarief van 60%. De bedoeling is dat het woonland de Nederlandse dividendbelasting van 15 verrekent, en 45 belast ($100 \text{ bruto dividend} \times 60\% - 15 \text{ Nederlandse dividendbelasting}$). Ingeval het woonland de op de aandeelhouder verhaalde dividendbelasting van 15 niet aanmerkt als een verrekenbare belasting, zal het woonland waarschijnlijk het netto-dividend van 85 belasten tegen 60%. In wezen heeft het woonland dan kostenafrek gegeven voor de Nederlandse dividendbelasting. Hierdoor is de belastingdruk op het dividend echter 66 ($85 \times 60\% + 15$). De extra «6» belasting kan de aandeelhouder dan terugkrijgen via een in de Wet op de dividendbelasting 1965 op te nemen aanvullende teruggaafmogelijkheid voor buitenlandse aandeelhouders die ten tijde van de ontvangen dividenduitkering wonen in een EU/EER-lidstaat of een derde land waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten. Voor de nadere vormgeving van een dergelijke te introduceren teruggaafmogelijkheid zou de reeds bestaande teruggaafmogelijkheid voor buitenlandse aandeelhouders in de Wet op de dividendbelasting 1965 als uitgangspunt kunnen worden genomen.⁸⁹

Het tweede beleidsalternatief dat is overwogen gaat een stap verder en houdt in dat de aan de vennootschap opgelegde conserverende naheffingsaanslag dividendbelasting (steeds) wordt kwijtgescholden voor zover het uitstel van betaling wordt beëindigd als gevolg van een uitkering van een dividend aan aandeelhouders die wonen in een EU/EER-lidstaat of een derde land waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten. Per saldo wordt de exit-claim dan ingevorderd tot het bedrag dat na het vertrek van de vennootschap aan dividend wordt uitgekeerd aan aandeelhouders die niet wonen in een EU/EER-staat of een derde land waarmee Nederland een belastingverdrag heeft afgesloten. Hieronder bevinden zich (thans) 19 van de totaal 23 landen die voorkomen op de

⁸⁹ Artikel 10a van de Wet op de dividendbelasting 1965.

Nederlandse zwarte lijst van belastingparadijzen.⁹⁰ Om in aanmerking te kunnen komen voor een dergelijke kwijtschelding kan bijvoorbeeld de voorwaarde worden gesteld dat de aandeelhouder aan de vennootschap een verklaring van de belastingautoriteit van zijn woonland moet overleggen waarin wordt bevestigd dat hij voor de toepassing van een belastingverdrag inwoner is van dat land. Over een dergelijke woonplaatsverklaring van een (portfolio-)aandeelhouder dient een vennootschap thans reeds te beschikken ingeval de vennootschap op een reguliere dividenduitkering tegen een lager verdragspercentage dividendbelasting wil inhouden.⁹¹

De initiatiefnemer heeft in het wetsvoorstel niet voor deze alternatieven of varianten daarop gekozen mede vanwege zorgen over de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst. Voor het als tweede genoemde beleidsalternatief heeft de initiatiefnemer bovendien niet gekozen omdat daarvan een beperkend effect uitgaat op de materiële omvang van de belastingclaim. Zoals hiervoor is opgemerkt, heeft de initiatiefnemer op dit moment geen concrete aanwijzingen dat de woonlanden van aandeelhouders niet bereid zouden zijn de dividendbelasting te verrekenen. De initiatiefnemer stelt voor om signalen over eventuele problemen met de verrekenbaarheid te monitoren.

4.2 EU-aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen of volgens het EU-belastingrecht de eindafrekening als belastingheffing op de aandeelhouder is toegestaan. Deze leden vragen om een uitgebreide toelichting. De leden van de D66-fractie vragen, onder het kopje EU-aspecten, of er jurisprudentie bestaat wat betreft een exit-heffing in de bronbelastingen. De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer van plan is om de verenigbaarheid van de heffing met het Unierecht ter goedkeuring voor te leggen aan het Hof van Justitie van de EU. De leden van de SGP-fractie merken op graag een argumentatie te ontvangen waaruit blijkt dat dit wetsvoorstel niet in strijd is diverse rechtsbeginselen en/of verdragen, waaronder het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging. Bij de invoering van een exit-heffing in de dividendbelasting is Nederland gebonden aan het Europese recht. Toetsing van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting aan het primaire Europese recht houdt in dat moet worden beoordeeld of (1) de in Nederland gevestigde vennootschap die vertrekt en haar aandeelhouders toegang hebben tot de verkeersvrijheden, (2) de voorgestelde exit-heffing een belemmering kan opleveren van de verkeersvrijheden en, ten slotte, of (3) die belemmering kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang. Volgens de initiatiefnemer is de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting in overeenstemming met de verkeersvrijheden omdat alle drie de vragen bevestigend kunnen worden beantwoord. Wat betreft de eerste vraag geldt dat een in Nederland gevestigde vennootschap die vertrekt naar een EU-lidstaat die tevens kan worden aangemerkt als een kwalificerende staat in de zin van dit wetsvoorstel, zoals Cyprus, Estland, Letland, Malta en tot 1 januari 2021 het Verenigd Koninkrijk, toegang heeft tot de vrijheid van vestiging.⁹² De (portfolio)-aandeelhouders van de in Nederland gevestigde vennootschap hebben,

⁹⁰ Regeling laagbelastende staten en niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoel-einden, Stcrt. 2018, 27064, laatst gewijzigd bij de Regeling van 31 december 2020, Stcrt. 2020, 64029.

⁹¹ Artikel 2 van de Universele Nederlandse uitvoeringsvoorschriften 2015 inzake belastingverdragen, uitgezonderd het belastingverdrag met de Verenigde Staten van Amerika, en de Belastingregeling Nederland Curaçao, zijn opgenomen in het Besluit van 26 november 2015, nr. DGB 2015-5569M, Stcrt. 2015, 43413, zoals gewijzigd bij het Besluit van 22 februari 2018, nr. 2018-20128, Stcrt. 2018, 17298.

⁹² Artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

ongeacht waar zij wonen of zijn gevestigd, toegang tot de vrijheid van kapitaalverkeer waarbij het niet van belang is of die vennootschap vertrekt naar een kwalificerende EU-lidstaat of een kwalificerend derde land.⁹³ Het antwoord op de tweede vraag luidt dat de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting zowel de vrijheid van vestiging van de vennootschap als de vrijheid van kapitaalverkeer van de aandeelhouders kan belemmeren. Van belang hierbij is dat de vrijheid van vestiging vooral op indirecte wijze kan worden belemmerd door van de aandeelhouders belasting te heffen ter zake van het vertrek van de vennootschap. Voor het aannemen van een belemmering is overigens niet veel nodig. Het opleggen van een conserverende naheffingsaanslag dividendbelasting op de voet van het voorgestelde artikel 7a, vierde lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 is waarschijnlijk voldoende voor het aannemen van een belemmering van beide verkeersvrijheden.⁹⁴ De derde vraag moet volgens de initiatiefnemer bevestigend worden beantwoord omdat de voorgestelde exit-heffing kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van het waarborgen van een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen landen. Het is vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU dat het waarborgen van een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid die is gebaseerd op het fiscale territorialiteitsbeginsel, een legitiem doel is van algemeen belang op grond waarvan een belemmerende maatregel is toegestaan.⁹⁵ Wat exact geldt als het fiscale territorialiteitsbeginsel is niet uitgekristalliseerd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, maar wél is duidelijk dat EU-lidstaten zich hierbij mogen laten leiden door het OESO-Modelverdrag.⁹⁶ De initiatiefnemer ziet, net zoals bij de beoordeling van de verhouding van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting tot belastingverdragen, een sterke parallel met de exit-heffing die in box 2 van de inkomstenbelasting wordt geheven van een emigrerende aanmerkelijkbelanghouder. In het arrest van 7 september 2006, C-470/04 (N), ECLI:EU:C:2006:525, besliste het Hof van Justitie van de EU dat deze exit-heffing in de inkomstenbelasting kan worden gerechtvaardigd door het waarborgen van een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid omdat Nederland volgens het OESO-Modelverdrag de winst mag belasten die door een in Nederland woonachtige aandeelhouder wordt behaald als gevolg van de vervreemding van aandelen (artikel 13, vijfde lid, van het OESO-Modelverdrag). Volgens het Hof van Justitie van de EU is het in overeenstemming met dít fiscale territorialiteitsbeginsel, in combinatie met een temporele component, dat Nederland een aangegroeide waardeverhoging van de aandelen tijdens het verblijf van de aandeelhouder in Nederland in de heffing betreft op het moment dat de aandeelhouder vertrekt uit Nederland en vervolgens uitstel van betaling verleent tot de daadwerkelijke vervreemding van de aandelen.⁹⁷ Het fiscale territorialiteitsbeginsel waarop de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting is gebaseerd, betreft het recht dat Nederland volgens het OESO-Modelverdrag heeft om dividenden, weliswaar beperkt, te belasten die worden uitgekeerd door een in Nederland gevestigde vennootschap (artikel 10, tweede lid, van het OESO-Modelverdrag). Hiermee is het volgens de initiatiefnemer, in combinatie met een temporele component, in overeenstemming om de aangegroeide winstreserves tijdens het verblijf van de vennootschap in Nederland, eveneens beperkt, te belasten op het moment dat de vennootschap

⁹³ Artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁹⁴ Vgl. HvJ EU 7 september 2006, C-470/04 (N), ECLI:EU:C:2006:525, r.o. 34.

⁹⁵ Zie onder andere HvJ EU 13 december 2005, C-446/03, (Marks & Spencer), ECLI:EU:C:2005:763, r.o. 45.

⁹⁶ HvJ EU 7 september 2006, C-470/04 (N), ECLI:EU:C:2006:525, r.o. 45, HvJ EU 12 mei 1998, C-336/97 (Gilly), ECLI:EU:C:1998:221, r.o. 31 en HvJ EU 23 februari 2006, C-513/03 (Van Hilten-van der Heijden), ECLI:EU:C:2006:131, r.o. 48.

⁹⁷ HvJ EU 7 september 2006, C-470/04 (N), ECLI:EU:C:2006:525, r.o. 46.

vertrekt uit Nederland en vervolgens uitstel van betaling te verlenen tot daadwerkelijke uitkering van de winstreserves. Bij dit alles is van belang dat het doel van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting, net als het doel van de exit-heffing in box 2 van de inkomstenbelasting, is om de waardeaan groei van de relevante aandelhoudersrechten in de Nederlandse periode te belasten.⁹⁸ Dit doel komt bij beide regelingen mede tot uitdrukking door een step-up te verlenen bij binnenkomst.⁹⁹ Een mogelijkheid voor de initiatiefnemer en/of het kabinet om de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting voor te leggen aan het Hof van Justitie van de EU bestaat niet. Nederland kan wel aan de Europese Commissie verzoeken om zich uit te spreken over de verenigbaarheid met het EU-recht van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting richting derde landen (artikel 65, vierde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Gelet op het bovenstaande is hieraan volgens de initiatiefnemer geen behoefte. Bovendien moet voor het laatste woord toch een arrest van het Hof van Justitie van de EU worden afgewacht.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de initiatiefnemer meent dat de fifo-benadering niet als disproportioneel wordt aangemerkt binnen het EU-recht. Zij vragen of de initiatiefnemer richtlijnen, richtsnoeren, verordeningen of jurisprudentie heeft om zijn stelling te ondersteunen? Meer specifiek vragen deze leden of het proportioneel is om te heffen over winstuitkeringen die mogelijk nooit ter beschikking worden gesteld aan de aandeelhouder.

Voor de toets aan het primaire Europese recht is van belang om te beoordelen of de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting niet verder gaat dan noodzakelijk teneinde een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid te waarborgen. Naar de mening van de initiatiefnemer is de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting proportioneel vormgegeven. Op grond van het voorgestelde artikel 25c van de Invorderingswet 1990 wordt automatisch, onvoorwaardelijk renteloos en in beginsel voor onbepaalde tijd uitstel van betaling verleend van de verschuldigde dividendbelasting over de eindafrekeningsuitdeling. Voorgesteld wordt het uitstel van betaling enkel te beëindigen voor zover na het vertrek van de vennootschap dividenden worden uitgekeerd. In de memorie van toelichting is dit verband gerefereerd aan een fifo-benadering op grond waarvan na het vertrek uitgedeelde dividenden worden geacht betrekking te hebben op de vlak voorafgaand aan het vertrek aanwezige winstreserves.¹⁰⁰ Strikt genomen is van een fifo-benadering geen sprake omdat wordt voorgesteld de dividendbelastingsschuld vlak voorafgaand aan het vertrek van de vennootschap uit Nederland in beginsel definitief vast te stellen, waarbij het voor de invordering van die belastingschuld niet van belang is of de uitgekeerde dividenden verband houden met de aanwezige winstreserves. De initiatiefnemer wijst erop dat het Hof van Justitie van de EU een EU-lidstaat toestaat om een belastingschuld definitief vast te stellen als de belastingplichtige – in dit geval de aandeelhouder – ophoudt aan de belasting – in dit geval de dividendbelasting – onderworpen te zijn.¹⁰¹ In dergelijke gevallen hoeft van het Hof van Justitie van de EU bij de

⁹⁸ Een exit-heffing die een dergelijk doel niet heeft, is in strijd met het de verkeersvrijheden; zie bijvoorbeeld HvJ EU 11 maart 2004, C-09/02 (Hughes de Lasteyrie du Saillant), ECLI:EU:C:2004:138.

⁹⁹ Voor een immigrerende aanmerkelijkbelanghouder is de step-up van de verkrijgingsprijs tot de waarde in het economische verkeer van de aandelen geregeld in artikel 4.25 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

¹⁰⁰ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 12.

¹⁰¹ HvJ EU 21 december 2016, C-503/14 (Europese Commissie vs. Portugal), ECLI:EU:C:2016:979, r.o. 54 en HvJ EU 22 maart 2018, gevoegde zaken C-327/16 (Marc Jacob) en C-421/16 (Marc Lassus), ECLI:EU:C:2018:210, r.o. 82.

invordering géén rekening te worden gehouden met waardeverminderingen die zich nadien voordoen. Ondanks het ontbreken van een Europeesrechtelijke verplichting hiertoe, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot kwijtschelding van een eventueel nog openstaande belastingschuld ingeval de vennootschap wordt geliquideerd (zie het voorgestelde artikel 26, negende lid, van de Invorderingswet 1990). In de gevallen waarin de aandeelhouders namelijk niet tot aan het bedrag van de aanwezige winstreserves bij vertrek dividenden hebben ontvangen, acht de initiatiefnemer het alleszins redelijk om af te zien van verdere invordering.

De leden van de VVD-fractie vragen waar, volgens het EU-recht en de OESO, de winst van een bedrijf moet worden belast. Zij vragen of inkomen dat in land A wordt behaald, kan worden belast in land B omdat daar het hoofdkantoor staat. Zij vragen ook waarom de initiatiefnemer ervoor kiest om zowel de Nederlandse als de buitenlandse winst van ondernemingen met een hoofdkantoor mee te nemen in de conditionele eindafrekening omtrent de zuivere winst. Meer specifiek vragen zij of Nederland op deze manier niet het heffingsrecht naar zich toetrekt van inkomsten waarover Nederland helemaal geen heffingsrecht heeft. Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of het klopt dat de voorgestelde manier van eindafrekening ontegenzeggelijk een dubbele belasting tot gevolg heeft omdat landen volgens zowel OESO-afspraken als EU-rechtelijke regels mogen heffen op de economische activiteiten in hun land.

Voor de beantwoording van deze vraag moet volgens de initiatiefnemer een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen winstbelastingen en bronbelastingen. Het leidende uitgangspunt in OESO-verband voor de inrichting van winstbelastingstelsels is dat ondernemingswinst moet worden belast in het land waar de economische activiteiten worden uitgevoerd en de waarde wordt gecreëerd. In combinatie met feit dat elke vennootschap in de regel zelfstandig aan de heffing van een winstbelasting is onderworpen in het land van vestiging, betekent dit voor een multinationale groep van vennootschappen dat onderlinge transacties zakelijk zullen moeten worden geprijsd. Het hiervoor geldende arm's lenght-beginsel is neergelegd in artikel 9 van het OESO-Modelverdrag. De traditionele aanknopingspunten voor de heffing van een winstbelasting zijn de vestigingsplaats van de vennootschap en de aanwezigheid van een filiaal (vaste inrichting). Een en ander heeft tot gevolg dat als een ondernemingsactiviteit wordt uitgevoerd en waarde wordt gecreëerd in land A, het daaraan toerekenbare inkomen in beginsel niet kan worden belast met een winstbelasting in land B omdat daar het hoofdkantoor staat.¹⁰² Zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting ligt dit fundamenteel anders in het kader van een bronbelasting op dividend.¹⁰³ Het internationaal aanvaarde uitgangspunt bij de opzet van een stelsel van bronbelasting op dividend is dat die betrekking heeft op alle door de vennootschap uitgedeelde winst. Conform dit uitgangspunt is de uitdeling van de wereldwinst door een in Nederland gevestigd lichaam in beginsel onderworpen aan de Nederlandse dividendbelasting, ongeacht het land waar deze winst vanuit de optiek van een winstbelasting is behaald. Ter voorkoming van dubbele belasting over de winst binnen een groep van vennootschappen, worden deelnemingsdividenden veelal niet of tegen een gereduceerd tarief in de heffing van een bronbelasting betrokken (artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van het OESO-Modelverdrag). In de Wet op de dividendbelasting 1965 geldt om die reden een inhoudingsvrij-

¹⁰² In beginsel, omdat CFC-regels hierop een inbreuk kunnen maken; zie het definitieve rapport inzake OESO/BEP-actepunt 3, Designing Effective Controlled Foreign Company Rules, OESO, Parijs, 2015.

¹⁰³ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 1–2.

stelling voor in nationale en internationale deelnemingsverhoudingen uitgekeerde dividenden. Aldus rust bij een hoofdkantoor van een internationale groep van vennootschappen de ultieme bronbelastingclaim op de winstreserves waartoe de portfolio-aandeelhouders zijn gerechtigd.¹⁰⁴ De initiatiefnemer heeft, nog los van de wenselijkheid ervan, geen signalen dat er initiatieven zijn in G20, OESO- en/of EU-verband om bronbelastingstelsels op dividend op dezelfde leest te schoeien als winstbelastingen.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre voorliggende initiatiefwet botst met de ATAD-richtlijn. Zij vragen of het klopt dat voorliggende initiatiefwet verder gaat dan de ATAD-richtlijn en dat de extra koppen op de ATAD-richtlijn als voorgesteld ook als zodanig ingaan tegen de ATAD-richtlijn en de regelgeving omtrent strengere maatregelen die een individuele lidstaat kan nemen. De leden van de SGP-fractie merken op graag een argumentatie te ontvangen waaruit blijkt dat dit wetsvoorstel niet in strijd is diverse rechtsbeginselen en/of verdragen, waaronder de Europese fusierichtlijn en de Europese moederdochterrichtlijn. De Europese anti-belastingontwikingsrichtlijn bevat een aantal gemeenschappelijke regels die beogen grondslaguitholling en winstverschuiving in de sfeer van de winstbelasting tegen te gaan.¹⁰⁵ In Nederland zijn de maatregelen geïmplementeerd in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. Aangezien de Europese anti-belastingontwikingsrichtlijn niet ziet op bronbelastingen, zoals de Wet op de dividendbelasting 1965, kan de voorgestelde exit-heffing niet in strijd komen met deze richtlijn. De voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting is als zodanig onderdeel van de dividendbelasting en wordt bij wijze van een uitdeling van de aanwezige winstreserves geheven van een aandeelhouder naar rato van zijn gerechtigdheid daartoe (zie het voorgestelde artikel 3c van de Wet op de dividendbelasting 1965). Om die reden ziet de initiatiefnemer geen aanleiding om de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting te toetsen aan de Europese anti-belastingontwikingsrichtlijn. Dat geldt in het bijzonder voor de in deze richtlijn opgenomen exit-heffing uit hoofde waarvan onder omstandigheden moet worden afgerekend over het verschil tussen de marktwaarde van activa en de boekwaarde ervan.¹⁰⁶ Iets anders is dat deze verplichte eindafrekening in de winstsfeer naar de mening van de initiatiefnemer illustreert hoe het denken over exit-heffingen de laatste jaren is veranderd. Niet lang geleden was in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU vooral de vraag aan de orde of exit-heffingen in de winstsfeer een ongerechtvaardigde belemmering van de verkeersvrijheden opleveren. Omdat de dividendbelasting, en daarmee de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting, buiten de reikwijdte van de Europese fusierichtlijn valt, is ook van strijd met deze richtlijn volgens de initiatiefnemer geen sprake. De fusierichtlijn bevat, kort gezegd, in het geval van een grensoverschrijdende reorganisatie binnen de EU een verbod op de heffing van belasting van een vennootschap over de het verschil tussen de werkelijke en de fiscale waarde van activa en passiva alsmede een verbod op de heffing van belasting van een aandeelhouder over het verschil tussen de

¹⁰⁴ Kamerstukken II, 1962–1963, 6000, nr. 11, blz. 2, linker kolom.

¹⁰⁵ Richtlijn (EU) 2016/1164 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwikingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (ATAD 1).

¹⁰⁶ Artikel 5 van Richtlijn (EU) 2016/1164 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwikingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (ATAD 1).

werkelijke waarde en de fiscale waarde van de aandelen.¹⁰⁷ De voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting belast bij de vennootschap noch bij de aandeelhouder een dergelijk waardeverschil. Mede in verband hiermee zijn de door de fiscale fusierichtlijn geboden doorschuiffaciliteiten naar hun aard niet van toepassing. De Europese moederdochterrichtlijn kent een verbod op de heffing van een bronbelasting op de winst die door een dochtervennootschap wordt uitgekeerd aan haar in een andere EU-lidstaat gevestigde moedervernootschap.¹⁰⁸ In het wetsvoorstel is hiermee rekening gehouden door de vrijstelling van dividendbelasting voor deelnemingsdividenden van overeenkomstige toepassing te verklaren op de voorgestelde exit-heffing (zie artikel 3c, achtste lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965).

5. Anti-cumulatie in verband met de conserverende aanslag in de inkomstenbelasting

De leden van de CDA-fractie merken op uit te kijken naar de nota van wijziging waarin de anti-cumulatie is geregeld. De leden van de D66-fractie vragen of de conditionele heffing ook wordt geheven bij aandeelhouders die 5% of meer van de aandelen houden in de verplaatste vennootschap. De leden van de D66-fractie merken op met belangstelling uit te kijken naar de in de memorie van toelichting aangekondigde nota van wijziging.

In de memorie van toelichting heeft de initiatiefnemer aangekondigd voornemens te zijn om door middel van een nota van wijziging te voorzien in een regeling die cumulatie wegneemt van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting en de conserverende aanslag in de inkomstenbelasting.¹⁰⁹ Aangezien de voorgestelde eindafrekeningsuitdeling pas in aanmerking wordt genomen voor zover deze uitstijgt boven het franchisebedrag van € 50 miljoen is in de memorie van toelichting opgemerkt dat het naar de inschatting van de initiatiefnemer, voor wat betreft de samenloop met de inkomstenbelastingheffing van aanmerkelijkbelanghouders, om uitzonderlijke gevallen gaat. Als voorbeeld van een mogelijke samenloop is in de memorie van toelichting een geval geschetst waarin een in Nederland wonende aanmerkelijkbelanghouder waarvan de vennootschap is vertrokken naar een kwalificerende staat, vervolgens zélf besluit te emigreren naar het buitenland. In dit voorbeeld is aan de vennootschap een conserverende naheffingsaanslag dividendbelasting opgelegd die (mede) betrekking heeft op een veronderstelde winstuitdeling aan de aanmerkelijkbelanghouder. Als gevolg van de emigratie wordt aan de aanmerkelijkbelanghouder een conserverende aanslag inkomstenbelasting opgelegd voor het verschil tussen de historische verkrijgingsprijs en de werkelijke waarde van de aandelen ten tijde van de emigratie. Deze twee conserverende aanslagen kunnen voor een deel betrekking hebben op dezelfde winstreserves.

In de tegelijkertijd met de deze nota aangeboden nota van wijziging wordt voorgesteld om in het wetsvoorstel een delegatiebepaling op te nemen op grond waarvan de Minister van Financiën bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kan stellen met betrekking tot de samenloop van de heffing van inkomstenbelasting over het inkomen uit aanmerkelijk belang en de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting (zie het voorgestelde artikel 3c, negende lid, van de Wet op de dividendbelasting

¹⁰⁷ Artikel 4 respectievelijk artikel 8 van Richtlijn 2009/133/EG betreffende de gemeenschappelijke fiscale regelingen 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.

¹⁰⁸ Artikel 4 van Richtlijn 2011/96/EU betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten.

¹⁰⁹ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 13.

1965). Als uitgangspunt van de te stellen regels geldt dat de voorgestelde eindafrekeningsuitdeling in de dividendbelasting niet in aanmerking wordt genomen voor zover die wordt geacht te zijn uitgedeeld aan een aanmerkelijkbelanghouder. De veronderstelling daarbij is dat de Nederlandse belastingclaim op aandeelhoudersniveau ter zake van de winstreserves voldoende is gewaarborgd ingeval de aandeelhouder een aanmerkelijkbelanghouder is. Voor de toepassing van de voorgestelde anticumulatieregeling maakt het dan ook verder niet uit op welke wijze de aanmerkelijkbelanghouder de aanmerkelijkbelangclaim eventueel (in de toekomst) realiseert. Afhankelijk van de grensoverschrijdende reorganisatie als gevolg waarvan de vennootschap vertrekt, kan de aanmerkelijkbelanghouder ervoor kiezen om gelijktijdig met het vertrek van de vennootschap vrijwillig af te rekenen over de aanmerkelijkbelangclaim.¹¹⁰ Ook kan hij de aanmerkelijkbelangclaim in de toekomst realiseren als gevolg van de uitdeling van de winstreserves, de vervreemding van aandelen of een – bijvoorbeeld als gevolg van zijn emigratie – veronderstelde vervreemding van de aandelen.

De initiatiefnemer verwacht dat met de voorgestelde vrijstelling voor aanmerkelijkbelanghouders elke vorm van ongewenste samenloop tussen de aanmerkelijkbelangclaim en de dividendbelastingclaim wordt voorkomen. Tegelijkertijd bestaat de (theoretische) mogelijkheid dat de voorgestelde wijze van anti-cumulatie constructies uitlokt waarbij bijvoorbeeld aandelenbelangen tijdelijk bij een natuurlijk persoon worden geconcentreerd teneinde de voorgestelde eindafrekeningsuitdeling in de dividendbelasting te omzeilen. De voorgestelde delegatiebepaling biedt tevens de ruimte om nadere regels te stellen die oneigenlijk gebruik van de anti-cumulatiemogelijkheid voorkomen al dan niet nadat hiermee ervaring is opgedaan.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat het ook nog denkbaar is dat een natuurlijk persoon op een gegeven moment, nadat de vennootschap (sinds lange tijd) is vertrokken naar een kwalificerende staat, zoveel aandelen met een exit-claim koopt dat een aanmerkelijk belang ontstaat (5%). In een dergelijk geval kan de aanmerkelijkbelanghouder op de voet van het voorgestelde artikel 9.2, tiende lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 de dividendbelasting gewoon verrekenen met de verschuldigde belasting in box 2 over een ontvangen dividendum, mits de ingevorderde dividendbelasting op hem is verhaald. Ingeval deze aanmerkelijkbelanghouder zou emigreren naar het buitenland en aan hem zou een conserverende aanslag in de inkomstenbelasting worden opgelegd, volstaat volgens de initiatiefnemer de in de Invorderingswet 1990 opgenomen bestaande voorzieningen die betrekking hebben op de samenloop tussen de invordering van de conserverende aanslag in de inkomstenbelasting en de verschuldigde dividendbelasting.¹¹¹

6. Gevolgen voor het vestigingsklimaat

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemer contact heeft gehad met de NFIA (Netherlands Foreign Investment Agency) over voorliggende initiatiefwet, en zo ja, of de NFIA een positieve of negatieve grondhouding heeft tegenover het initiatiefvoorstel vanuit zijn rol als aanjager van buitenlandse investeringen. De leden van de VVD-fractie of de initiatiefnemer kan aangeven hoeveel buitenlandse overnames door Nederlandse bedrijven er jaarlijks zijn en hoeveel Nederlandse bedrijven er jaarlijks door buitenlandse bedrijven worden overgenomen.

¹¹⁰ In voorkomende gevallen moet daarvoor een verzoek tot doorschuiving van de aanmerkelijkbelangclaim achterwege worden gelaten; zie artikel 4.41 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

¹¹¹ Artikel 25, achtste lid, onderdeel b, en artikel 26, vierde lid, van de Invorderingswet 1990.

De initiatiefnemer heeft geen contact gezocht met het agentschap voor buitenlandse investeringen van het Ministerie van Economische Zaken. Het is de initiatiefnemer wel opgevallen dat de scheidend commissaris van het agentschap in een recent interview suggereerde dat er een hoop onrust zou zijn over het fiscale deel van ons vestigingsklimaat.¹¹² Die onrust zou volgens hem zijn aangewakkerd door de Starbucks-zaak en de commotie over het plan om de dividendbelasting af te schaffen. Volgens de scheidend commissaris zou de onrust zich laten zien in de vorm van een vaak wijzigend systeem aan regelingen, in welk verband mede dit wetsvoorstel wordt genoemd. De initiatiefnemer heeft zelf geen signalen ontvangen van ongeruste buitenlandse investeerders. Integendeel. In het kader van de voorgenomen afschaffing van de dividendbelasting gaven buitenlandse beleggingsfondsen juist het signaal dat de dividendbelasting voor hun investeringsbeleid geen issue is.¹¹³

De initiatiefnemer heeft geen gegevens voorhanden over het aantal jaarlijkse buitenlandse overnames door Nederlandse bedrijven en het aantal jaarlijkse overnames van Nederlandse bedrijven door buitenlandse bedrijven. De initiatiefnemer wijst de leden van de VVD-fractie in dit verband graag op een KPMG gepubliceerd rapport uit 2020.¹¹⁴ Dit rapport bevat gegevens over het aantal overnames in de periode 2014–2019 uitgesplitst naar binnenlandse en grensoverschrijdende overnames. De grensoverschrijdende overnames worden op hun beurt weer uitgesplitst naar «import deals» en «export deals». Bij een import deal neemt een Nederlandse koper een buitenlandse target over en bij een export deal wordt een Nederlandse onderneming door een buitenlandse partij overgenomen. In onderstaande tabel zijn de aantallen grensoverschrijdende overnames weergegeven.

Tabel: Aantallen grensoverschrijdende overnames 2014–2019 (bron: KPMG 2020)

Jaar	Nederlandse overnemer (import deal)	Buitenlandse overnemer (export deal)
2014	165	184
2015	184	200
2016	193	222
2017	195	255
2018	201	262
2019	220	303

De conclusie van KPMG luidt dat het verschil tussen het aantal overnames door buitenlandse kopers van Nederlandse targets en het aantal overnames door Nederlandse bedrijven in het buitenland steeds groter wordt. In 2017 en 2018 bedroeg de netto «export» nog circa 60 transacties. In 2019 is dat opgelopen tot 83 transacties, een stijging van ruim 38%. Het rapport bevat ook gegevens uit welk land de overnemende partij komt. Van de 303 overnames van Nederlandse bedrijven in 2019 kwam de overnemer 64 keer uit de Verenigde Staten, 41 keer uit het Verenigd Koninkrijk, 33 keer uit Frankrijk, 32 keer uit België, 32 keer uit Duitsland en voor de rest uit overige keer landen. Voor de goede orde merkt de initiatiefnemer op dat de transacties waarover in het KPMG-rapport wordt gerapporteerd, niet hoeven overeen te komen met de typen grensoverschrijdende reorganisaties waarop dit wetsvoorstel ziet. De overname van

¹¹² «Bedrijven vragen zich sneller af: ben ik nog welkom in Nederland?», Financieel Dagblad 22 februari 2021.

¹¹³ De Nederlandse dividendbelasting is niet verrekenbaar bij Britse beleggingsfondsen, maar voor hun investeringsbeleid is dit géén issue; zie <https://nos.nl/artikel/2247304-britse-beleggers-zitten-niet-te-wachten-op-afschaffen-dividendbelasting.html>.

¹¹⁴ Zie het rapport «The Dutch M&A market-exception to the rule?» (KPMG Global Deal Activity Update), 2019 Analysis KPMG Deals – Corporate Finance, geraadpleegd via <https://home.kpmg/nl/nl/home/media/press-releases/2020/03/kpmg-nederlandse-ma-markt-uit-de-pas-vergeleken-met-europa-en-de-wereld.html>.

aandelen in een in Nederland gevestigde vennootschap door een buitenlandse partij tegen een koopsom in contanten valt bijvoorbeeld niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel, ongeacht of de overnemende buitenlandse partij is gevestigd in een kwalificerende staat.

De leden van de VVD-fractie vragen of de kapitaalkosten voor een onderneming door de voorliggende initiatiefwet zullen stijgen. Deze leden vragen ook of de initiatiefnemer wil reflecteren op hun verwachting dat bedrijven door het bestaan van een conditionele eindafrekening minder zullen investeren in Nederland, in welk verband zij mede doelen op de investeringen van Nederlandse dochterondernemingen waarvan het hoofdkantoor zijn zetel verplaatst. De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier de initiatiefwet huidige Nederlandse aandeelhouders als bijvoorbeeld pensioenfondsen en particulier beleggers raakt. De leden van de VVD-fractie vragen welk effect een conditionele eindafrekening heeft op de waardering van Nederlandse bedrijven en in hoeverre een conditionele eindafrekening leidt tot een lager rendement op investeringen in Nederlandse bedrijven. Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre internationale ondernemingen ervoor zullen kiezen minder te investeren in Nederlandse onderdelen specifiek vanwege de aanwezigheid van een conditionele eindafrekening. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de initiatiefnemer de mogelijke gevolgen van de voorgestelde exit-heffing beoordeelt op het vestigingsklimaat, de toekomstige economische groei en voor de investeringsbereid van beleggers in (snelgroeiende) Nederlandse bedrijven en daarmee voor de toegang tot kapitaal van deze bedrijven. De leden van de SGP-fractie vragen naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor het toekomstig verdienvermogen en het groeipotentieel voor de Nederlandse economie. De initiatiefnemer wijst erop dat de dividendbelasting een economisch efficiënt onderdeel is van de Nederlandse belastingmix.¹¹⁵ Hierin brengt de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting volgens de initiatiefnemer geen verandering. De voorgestelde conditionele eindafrekening in de dividendbelasting beoogt bij uitstak de dividendbelastingclaim zeker te stellen die rust op de (latente) winstreserves waartoe de zogenoemde portfolio-aandeelhouders van een (top)vennootschap zijn gerechtigd. In Nederland wonende of gevestigde portfolio-aandeelhouders kunnen de dividendbelasting verrekenen met de inkomstenbelasting respectievelijk de vennootschapsbelasting en voor pensioenfondsen bestaat een teruggaafregeling. In het wetsvoorstel is geregeld dat deze verrekenings- en teruggaafmogelijkheden ook gaan gelden voor de exit-claim. Door de verrekening of teruggaaf is geen sprake van een economisch verstarend effect, alleen van administratieve lasten.¹¹⁶ Afhankelijk van het thuisland kan een deel van de buitenlandse portfoliobeleggers de dividendbelasting niet verrekenen, hetgeen ook het geval zal zijn ten aanzien van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting. Door de omvang van de (mondiale) kapitaalmarkt heeft dat echter geen effect op de financieringskosten van bedrijven, en daarmee ook niet op de omvang van investeringen en de economische groei.¹¹⁷ Voorts wijst de initiatiefnemer erop dat het toepassingsbereik van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting zeer beperkt is aangezien slechts grensoverschrijdende reorganisaties eronder vallen waarbij de winstreserves overgaan naar een kwalificerende staat. De investeringen door buitenlandse multinationals in Nederland via een in

¹¹⁵ Zie het rapport «De Nederlandse belastingmix» (Bouwstenen voor een beter belastingstelsel), 1 mei 2020, blz. 45, opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II, 2019–2020, 32 140, nr. 71.

¹¹⁶ Zie het rapport «De Nederlandse belastingmix» (Bouwstenen voor een beter belastingstelsel), 1 mei 2020, blz. 45, opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II, 2019–2020, 32 140, nr. 71.

¹¹⁷ Zie het rapport «De Nederlandse belastingmix» (Bouwstenen voor een beter belastingstelsel), 1 mei 2020, blz. 45, opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II, 2019–2020, 32 140, nr. 71.

Nederland gevestigde dochtervennootschap worden bovendien sowieso niet geraakt door de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting. Denk bijvoorbeeld aan de in Nederland gevestigde regionale hoofdkantoren van buitenlandse multinationals. Ingeval een regionaal hoofdkantoor zou vertrekken uit Nederland naar een kwalificerende staat, wordt het regionale hoofdkantoor weliswaar geacht een winstuitdeling aan de buitenlandse moedervernootschap te hebben gedaan, maar die winstuitdeling is vervolgens vrijgesteld.

Tot slot wijst de initiatiefnemer op de step-upregeling in de dividendbelasting die ervoor zorgt dat de bestaande winstreserves van vennootschappen die naar Nederland toekomen niet worden beclaimd met dividendbelasting. Het wetsvoorstel stelt voor om de bestaande step-upregeling uit te breiden tot zetelverplaatsingen van vennootschappen naar Nederland. In voorkomende gevallen kan de step-upregeling een specifieke overweging zijn voor een vennootschap om juist naar Nederland te komen. In dit verband wijst de initiatiefnemer op een recente uitgave van een advocatenkantoor waarin wordt gewezen op de step-upmogelijkheid met het oog op het kunnen doen van onbelaste kapitaalruggaven ná binnenkomst van een (beursgenoteerde) topvennootschap in Nederland.¹¹⁸

De leden van de VVD-fractie vragen hoe in het wetsvoorstel rekening is gehouden met startups en snelle groeiers op de Nederlandse markt die nu nog niet onder de gehanteerde waardes «zuivere winst» vallen, maar dat in de toekomst wel zullen gaan doen. De leden van de SGP-fractie vragen welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de vestiging van start-ups en scale-ups en innovatieve ondernemingen in Nederland.

Ondernemingen die wel worden aangeduid als innovatieve startups en snelle groeiers (scale-ups) kennen qua rechtsvorm en organisatiewijze uitlopende verschijningsvormen. Het wetsvoorstel heeft voor start-up/scale-up-ondernemingen die zijn ondergebracht in een nv of bv geen gevolgen die afwijken van de gevolgen die voor andere ondernemingen gelden. Als een in Nederland gevestigde start-up/scale-up-onderneming een topvennootschap is die wordt gefinancierd met kapitaal van portfolio-beleggers, kan de topvennootschap in de toekomst te maken krijgen met de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting indien de topvennootschap zou besluiten te vertrekken naar een kwalificerende staat. Door een dergelijke vertrek wordt de topvennootschap geacht de aanwezige open winstreserves, stille reserves en goodwill aan de portfolio-aandeelhouders te hebben uitgekeerd. De waarde van de aandelen op het moment van vertrek vormt een hulpmiddel bij het vaststellen van de omvang van de eindafrekeningsuitdeling. De initiatiefnemer verwacht niet dat de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting start-ups en scale-ups in het algemeen ervan zal weerhouden om Nederland te kiezen als vestigingsplaats. Zoals hiervoor is opgemerkt heeft de heffing van dividendbelasting door de omvang van de (mondiale) kapitaalmarkt geen effect op de financieringskosten van bedrijven, en daarmee ook niet op de omvang van investeringen en de economische groei.¹¹⁹ Bij de vormgeving van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting heeft de initiatiefnemer getracht een balans te vinden tussen de gerechtvaardigde belangen van de schatkist en die van ondernemingen en hun aandeelhouders. Om die reden wordt de op te leggen conserverende naheffingsaanslag dividendbelasting pas ingevorderd voor zover de vennootschap na vertrek daadwerkelijk dividenden uitkeert. Als de vennootschap zou worden geliquideerd zonder dat de aandeelhouders dividenden hebben ontvangen tot het bedrag van de aanwezige winstre-

¹¹⁸ Tax trends and tips to look out for in 2021, Loyens & Loeff, november 2020, blz. 14–15.

¹¹⁹ Zie het rapport «De Nederlandse belastingmix» (Bouwstenen voor een beter belastingstelsel), 1 mei 2020, blz. 45, opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II, 2019–2020, 32 140, nr. 71.

servees bij vertrek, voorziet het wetsvoorstel bovendien in kwijtschelding van de resterende conserverende naheffingsaanslag dividendbelasting. Tot slot wijst de initiatiefnemer op de step-up-regeling bij binnenkomst in Nederland, die in het wetsvoorstel wordt uitgebreid tot grensoverschrijdende zetelverplaatsingen naar Nederland. Ingeval een start-up of scale-up besluit naar Nederland te komen, betekent de step-up dat de in het buitenland aangegroeide winstreserves, waaronder stille reserves en goodwill, niet onder een Nederlandse dividendbelastingclaim gaan vallen en later onbelast aan de aandeelhouders kunnen worden uitgekeerd. Deze step-upmogelijkheid geldt ongeacht uit welk land de vennootschap vertrekt naar Nederland.

De leden van de D66-fractie vragen of het klopt dat dit wetsvoorstel beoogt Nederlandse moedermaatschappijen te belasten. Deze leden vragen tevens of de initiatiefnemer de opmerking dat het wetsvoorstel geen effect heeft op het vestigingsklimaat kan plaatsen in de context dat er bedrijven zijn die hun reorganisatiekeuzes aanpassen of er voorzieningen voor treffen. Meer specifiek vragen de leden van de D66-fractie of de initiatiefnemer het ermee eens is dat ook bedrijven kunnen worden geraakt met een zakelijke herstructurering. Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of er inzicht bestaat hoeveel topvennootschappen in Nederland zijn gevestigd, wat de aanwas is per jaar en hoeveel er jaarlijks uit Nederland vertrekken.

De voorgestelde conditionele exit-heffing in de dividendbelasting beoogt bij uitstek de dividendbelastingclaim zeker te stellen die rust op de (latente) winstreserves waartoe de zogenoemde portfolio-aandeelhouders van een (top)vennootschap zijn gerechtigd. De initiatiefnemer gaat ervan uit dat de heffing van dividendbelasting op zichzelf beschouwd géén aanleiding zal zijn voor in Nederland gevestigde, al dan niet beursgenoteerde, bedrijven om te vertrekken uit Nederland. Door de omvang van de (mondiale) kapitaalmarkt heeft de dividendbelasting geen effect op de financieringskosten van bedrijven, en daarmee ook niet op de omvang van investeringen en de economische groei.¹²⁰ De dividendbelasting kan wel een rol spelen, zo niet doorslaggevend zijn, als er overigens aanleiding is om de keuze voor de (fiscale/juridische) locatie van het hoofdkantoor te herzien, zoals in het geval van een fusie of overname.¹²¹ Als in dergelijke gevallen de winstreserves overgaan naar een land zonder dividendbelasting acht de initiatiefnemer het wenselijk om de Nederlandse dividendbelasting zeker te stellen door middel van de voorgestelde exit-heffing. Gezegd kan worden dat in dergelijke gevallen door de voorgestelde exit-heffing, de rol die de dividendbelasting speelt bij de keuze voor de (fiscale/juridische) locatie van het hoofdkantoor wordt geneutraliseerd.

De initiatiefnemer heeft geen inzicht hoeveel topvennootschappen in totaal in Nederland zijn gevestigd. Op basis van het criterium of er een «country-by-country-reporting»-verplichting is op de voet van Hoofdstuk VII A (Aanvullende Documentatieverplichtingen verrekenprijzen) van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, zouden er circa 150 Nederlandse topvennootschappen zijn.¹²² Het betreft hier in Nederland gevestigde uiteindelijke moederentiteiten van multinationals met een geconsolideerde wereldwijde omzet van minimaal € 750 miljoen. De initiatiefnemer wijst erop dat topvennootschappen die geen landenrapport hoeven op te stellen omdat de groep waarvan zij deel uitmaken een omzet heeft van

¹²⁰ Zie het rapport «De Nederlandse belastingmix» (Bouwstenen voor een beter belastingstelsel), 1 mei 2020, blz. 45, opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II, 2019–2020, 32 140, nr. 71.

¹²¹ Zie ook het rapport van de Commissie-Ter Haar (Adviescommissie Belastingheffing van multinationals), Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting (Analyses en aanbevelingen), 20 april 2020, blz. 28.

¹²² Kamerstukken II, 2019–2020, 25 087, nr. 258, blz. 2.

minder dan € 750 miljoen, ook onder de reikwijdte van het wetsvoorstel kunnen vallen. Vanwege de voorgestelde franchise moet het dan wel gaan om topvennootschappen met een zuivere winst van meer dan € 50 miljoen.

7. Budgettaire aspecten

De leden van de CDA-fractie en van de D66-fractie vragen naar de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel. De initiatiefnemer wijst erop dat het wetsvoorstel geen uitgaven bevat die een budgettaire dekking behoeven. De initiatiefnemer zal, tegelijk met de uitvoeringstoets, om een budgettaire raming vragen aan het Ministerie van Financiën.

Op deze plaats merkt de initiatiefnemer op dat het Centraal Planbureau (CPB) een indicatie heeft gegeven van de budgettaire opbrengst als onderdeel van de doorrekening van de verkiezingsprogramma's.¹²³ Het CPB noteert dat als het wetsvoorstel wordt aangenomen dividenduitkeringen van multinationals die hun hoofdkantoor na 18 september 2020 fiscaal gezien hebben verplaatst naar een land zonder dividendbelasting, in materiële zin worden belast alsof het hoofdkantoor nog in Nederland was gevestigd. Het CPB schat in, op basis van bekende grensoverschrijdende reorganisaties, dat er sprake is van een lastenverzwaring voor buitenlandse aandeelhouders van € 0,1 miljard in 2025. De structurele lastenverhoging is beperkt.

Tot slot wijst de initiatiefnemer erop dat uit openbare informatie blijkt dat er door het bedrijfsleven, met het oog op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met terugwerkende kracht tot en met 18 september 2020, 12.00 uur, circa \$ 240 miljoen Nederlandse dividendbelasting is ingehouden om te worden afgedragen zodra het wetsvoorstel kracht van wet heeft.¹²⁴

8. Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie waarom de initiatiefnemer ervoor kiest het initiatiefwetsvoorstel met terugwerkende kracht te laten ingaan. Zij vragen wat dit zegt over de betrouwbaarheid van het Nederlandse fiscale stelsel. Verder vragen de leden van de VVD-fractie waarom de initiatiefnemer ervoor heeft gekozen om de termijn van de terugwerkende kracht aan te passen van 10 juli 2020 naar 18 september 2020. De leden van de CDA-fractie vragen hoe groot de kans acht dat bedrijven halsoverkop hun hoofdkantoor binnen enkele maanden naar het buitenland verplaatsen. De leden van de SGP-fractie vragen in het licht van rechtszekerheid en betrouwbaarheid om een reflectie op het bezwaar dat ondernemingen strategische keuzes maken op basis van een dan geldend regime dat nu met terugwerkende kracht wordt gewijzigd. Het wetsvoorstel regelt dat de voorgestelde conditionele exit-heffing in de dividendbelasting met terugwerkende kracht tot en met 18 september 2020, 12.00 uur, van toepassing wordt. De initiatiefnemer beseft dat het met terugwerkende kracht in werking treden van het wetsvoorstel belastend kan zijn voor een vennootschap en haar aandeelhouders. Desondanks kiest de initiatiefnemer ervoor om terugwerkende in het wetsvoorstel op te nemen vanwege het risico op aanmerkelijke aankondigingseffecten. Uit openbare bronnen blijkt dat sedert 18 september 2020 inderdaad een aantal reorganisaties hebben plaatsgevonden die in beginsel onder reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. De initiatiefnemer wijst erop dat de wetswijziging waarbij het emigratielek bij directeur-

¹²³ «Keuzes in Kaart 2022–2025» (Economische analyse van verkiezingsprogramma's), CPB, 2021, blz. 267.

¹²⁴ Zie deponering SC TO-TA/A 1, d6817, door Stryker bij de United States Securities and Exchange Commission (SEC) op 13 december 2019 inclusief latere aanpassingen.

aandeelhouders is gedicht, ook met terugwerkende kracht in werking is getreden tot en met het moment waarop het wetsvoorstel werd ingediend vanwege de kans dat aanmerkelijke aankondigingseffecten zouden optreden (15 september 2015, 15.15 uur).¹²⁵ Die aankondigingseffecten bestonden erin dat directeur-grotaandeelhouders nog snel naar het buitenland zouden vertrekken. De voorgestelde terugwerkende kracht van de voorgestelde conditionele exit-heffing in de dividendbelasting beoogt te voorkomen dat ondernemingen anticiperen op de voorgestelde maatregelen door in de periode tussen de publicatie van het wetsvoorstel en de inwerkingtreding, een grensoverschrijdende reorganisatie uit te voeren waarbij de Nederlandse dividendbelastingclaim verloren gaat, zonder dat die claim wordt overgenomen door een andere staat. Hoe snel een grensoverschrijdende reorganisatie in de praktijk is te realiseren, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hoewel grensoverschrijdende reorganisaties doorgaans de nodige voorbereidingstijd zullen vergen, zijn onder omstandigheden grensoverschrijdende reorganisaties binnen afzienbare termijn te realiseren. Denk bijvoorbeeld aan een verplaatsing van de feitelijke leiding van een vennootschap. De inschatting van de initiatiefnemer is dan ook dat anticipatiegedrag een reëel risico is. Dit geldt in het bijzonder voor een vennootschap waarin slechts een hoofdkantoor huist. Zo hoeft in de praktijk een hoofdkantoor niks meer te omvatten dan een verzameling van management-, coördinatie en/of controlefuncties.

De initiatiefnemer meent dat de betrouwbaarheid van het Nederland fiscale stelsel niet in het geding is door de voorgestelde terugwerkende kracht omdat die niet ligt voor de datum waarop het oorspronkelijke wetsvoorstel is ingediend en bij nota van wijziging is aangepast. Hierdoor is de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting voorzienbaar en kenbaar voor vennootschappen en hun aandeelhouders op het moment van de grensoverschrijdende reorganisatie, waardoor zij er rekening mee kunnen houden.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel is ingediend op 10 juli 2020, 12.00 uur, en op 18 september 2020, 12.00 uur, bij nota van wijziging gewijzigd.¹²⁶ Het oorspronkelijke ingediende wetsvoorstel kende terugwerkende kracht tot en met 10 juli 2020, 12.00 uur, en was van toepassing op vennootschappen die deel uitmaken van een groep met een geconsolideerde omzet van ten minste € 750 miljoen. De initiatiefnemer heeft de omzetgrens van € 750 miljoen bij nota van wijziging geschrapt mede omdat deze afbakening van het toepassingsbereik van de voorgestelde exit-heffing kwetsbaar is in het licht van het EU-recht op basis van het argument dat er dan sprake kan zijn van ongeoorloofde staatssteun. Er wordt dan een onderscheid gemaakt tussen ondernemingen boven en onder de omzetgrens. Omdat bij nota van wijziging het toepassingsbereik van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting werd uitgebreid tot alle vennootschappen, is de voorgestelde terugwerkende kracht bij die nota van wijziging opgeschoven tot en met 18 september 2020, 12.00 uur.¹²⁷

9. Uitvoeringstoets Belastingdienst

De leden van de VVD-fractie vragen om de uitvoeringstoets. De leden van de CDA-fractie merken op uit te zien naar de uitvoeringstoets van de Belastingdienst. De leden van de D66-fractie vragen waarom er nog geen uitvoeringstoets is gevraagd aan de Belastingdienst. Deze leden vragen tevens welke voordelen van de aanslagbelasting de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst verbeteren.

¹²⁵ Wet van 23 december 2015 (Belastingplan 2016), Stb. 2015, 538.

¹²⁶ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 523, nr. 2 en Kamerstukken II, 2019–2020, 35 523, nr. 5.

¹²⁷ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 4, blz. 3.

In de memorie van toelichting heeft de initiatiefnemer opgemerkt voornemens te zijn om de Belastingdienst te vragen om een uitvoerings-toets uit te voeren.¹²⁸ De initiatiefnemer heeft gewacht met het verzoek met het oog op de tegelijkertijd met deze nota aan de Tweede Kamer aangeboden nota van wijziging. De initiatiefnemer zal de Belastingdienst zo spoedig mogelijk vragen om het wetsvoorstel, inclusief de nota van wijziging, te laten toetsen op uitvoerbaarheid. Als de uitvoeringstoets gereed is, zal de initiatiefnemer die afzonderlijk aan de Tweede Kamer sturen.

In de memorie van toelichting is verder opgemerkt dat de voorgestelde heffingsmethode zo is opgezet dat binnen het systeem van de dividendbelasting als aangiftebelasting is gebleven, maar met de voordelen van een aanslagbelasting.¹²⁹ Hierdoor past de uitvoering van de voorgestelde exit-heffing naar de verwachting van de initiatiefnemer goed in de bestaande werkprocessen van de Belastingdienst. De initiatiefnemer doet hierbij in het bijzonder op het feit dat in de bestaande systemen van de Belastingdienst reeds wordt gewerkt met de figuur van de naheffingsaanslag dividendbelasting ingeval de dividendbelasting over een reguliere dividenduitkering door de vennootschap niet wordt ingehouden en/of afgedragen. Ook in het kader de voorgestelde eindafrekeningsuitdeling vindt geen inhouding en afdracht van dividendbelasting door de vennootschap plaats aangezien de dividendbelastingenschuld pas wordt ingevorderd voor zover na het vertrek dividend worden uitgekeerd. Om die reden past het bij de bestaande werkprocessen om de dividendbelastingenschuld over de eindafrekeningsuitdeling te formaliseren door middel van een (conserverende) naheffingsaanslag dividendbelasting.

II. OVERIG

De leden van de VVD-fractie wijzen op de stelligheid waarmee de Raad van State voorliggend initiatiefwetsvoorstel afwijst en vragen waarom de initiatiefnemer toch vasthoudt aan zijn initiatiefwet. Meer specifiek vragen deze leden welke inhoudelijke onderbouwing de initiatiefnemer heeft om de conclusies van de Raad van State naast zich neer te leggen. Voorts vragen zij wat dit zegt over de waarde die de initiatiefnemer hecht aan het advies van de Raad van State. De leden van de VVD-fractie geven aan te lezen dat de Raad van State constateert dat het niet duidelijk is welke wijzigingen aan de orde zijn om onduidelijkheden weg te nemen en dat daarmee de essentiële kenmerken van het voorstel niet bekend zijn en dus niet beoordeeld kan worden wat de betekenis is van de voorgestelde wijzigingen in het geheel van het voorstel. De leden van de VVD-fractie vragen of de indiener voornemens is een gewijzigd voorstel alsnog voor te leggen aan de Raad van State. Tot slot vragen deze leden of de initiatiefnemer bereid is om de regering om een appreciatie te vragen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft tweemaal advies gegeven. Het eerste advies dateert van 2 september 2020 en heeft betrekking op het op 19 juli 2020 oorspronkelijk bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakte wetsvoorstel.¹³⁰ Het tweede advies dateert van 30 september 2020 en heeft betrekking op een op 18 september 2020 bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakte nota van wijziging alsmede op een op die datum door de initiatiefnemer aan de Tweede Kamer toegezonden begeleidende brief.¹³¹ Naar aanleiding van beide adviezen heeft de initiatiefnemer op 13 oktober 2020 bij de Tweede Kamer een gewijzigd

¹²⁸ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 15.

¹²⁹ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 9, blz. 8.

¹³⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 2 september 2020, no. W06.20.0247/III.

¹³¹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2020, no. W06.20.0341/III.

wetsvoorstel aanhangig gemaakt met een daarbij behorende gewijzigde memorie van toelichting.¹³² Tevens heeft de initiatiefnemer op 13 oktober 2020 twee nadere rapporten aan de Tweede Kamer toegezonden met een reactie op de twee adviezen.¹³³ In deze reactie heeft de initiatiefnemer gewezen op een aantal onjuiste veronderstellingen die aan de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State ten grondslag liggen. In de eerste plaats veronderstelt de Afdeling in weerwil van de voorgestelde systematiek dat de vennootschap in het wetsvoorstel zelf de belastingplichtige zou zijn voor de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting in plaats van de aandeelhouders. In de tweede plaats veronderstelt de Afdeling dat Nederland geen gerechtvaardigde dividendbelastingclaim zou hebben op de winstreserves van een vennootschap, zonder daarbij rekening te houden met de basisconceptie en de reeds bestaande, en in het wetsvoorstel uit te breiden, step-up bij binnenkomst. Aan de step-upregeling besteedt de Afdeling in zijn geheel geen aandacht, terwijl het de logische tegenhanger is van een exit-heffing. In de derde plaats veronderstelt de Afdeling dat de heffing van de dividendbelasting over de uitgedeelde wereldwinst van een vennootschap op gespannen voet staan zou staan met het internationale belastingrecht, welke veronderstelling niet overeenkomt met de op basis van het OESO-Modelverdrag tussen landen overeengekomen verdeling van de heffingsbevoegdheid. In de vierde plaats veronderstelt de Afdeling dat het wetsvoorstel ook zou zien op de winstreserves van in Nederland gevestigde tussenholdings, terwijl de vrijstelling in deelnemingsverhoudingen in het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing is verklaard. In de vijfde plaats veronderstelt de Afdeling dat het in het kader van de heffing van winstbelasting internationaal geaccepteerde uitgangspunt dat winst moet worden belast waar waarde wordt gecreëerd ook zou gelden voor bronbelastingen op dividend, terwijl hiervoor geen aanknopingspunten zijn in het OESO/BEPS-project of anderszins.

De initiatiefnemer bekruipt het gevoel dat een optelsom van deze onjuiste veronderstellingen heeft geleid tot het advies van de Afdeling dat zij de invoering van het wetsvoorstel in de ingediende vorm niet verantwoord acht. Naar aanleiding van de adviezen van de Afdeling heeft de initiatiefnemer de memorie van toelichting op het wetsvoorstel uitgebreid en is de wettekst op technische punten aangepast en aangevuld. De initiatiefnemer gaat ervan uit dat de eventuele onduidelijkheden daarmee zijn weggenomen. Tot slot merkt de initiatiefnemer op dat het gebruikelijk is dat de eerstverantwoordelijke bewindspersoon namens het kabinet voor het eerst bij de mondelinge behandeling van een initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer het kabinetsstandpunt verwoordt.¹³⁴ Meer in het algemeen heeft een bewindspersoon bij de behandeling van een initiatiefwetsvoorstel formeel de rol van adviseur van de Tweede Kamer.

III. COMMENTAAR VAN DERDEN

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie vragen om te reageren op het commentaar van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) en de wetenschappelijke factsheets van de heer Kavelaars en de heer Weber. De leden van de VVD-fractie vragen tevens te reageren op het commentaar van VNO-NCW. De leden van ChristenUnie-fractie vragen om een reactie op het artikel van de heer Weber en de heer Winkenius in het Weekblad Fiscaal Recht. Hierna wordt op die vragen ingegaan voor zover deze niet eerder in deze nota zijn besproken.

¹³² Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 8 en nr. 9.

¹³³ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 523, nr. 6 en nr. 7.

¹³⁴ Zie «Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving», 2018, blz. 12, opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II, 2017–2018, 34 775, nr. 86.

VNO-NCW heeft twee commentaren opgesteld.¹³⁵ De initiatiefnemer voorziet beide commentaren van een reactie. VNO-NCW zegt met grote bezorgdheid te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel omdat Nederland met dit voorstel onder omstandigheden bedrijven bij vertrek een boete oplegt over alle wereldwijde winst. Volgens VNO-NCW doet geen ander land dit. De initiatiefnemer vindt het op zijn beurt zorgelijk dat VNO-NCW, als grootste werkgeversorganisatie in Nederland, de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting wenst aan te duiden als een boete. De initiatiefnemer wenst te benadrukken dat de voorgestelde exit-heffing allesbehalve een bestraffend karakter heeft. De initiatiefnemer veronderstelt dat VNO-NCW bekend is met de kenmerken van een belasting, zijnde een verplichte bijdrage aan de overheid als zodanig ter financiering van de collectieve uitgaven, waartegenover geen rechtstreeks individuele tegenprestatie staat. Zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting en in deze nota heeft Nederland volgens de initiatiefnemer een gerechtvaardigde dividendbelastingclaim op de winstreserves die zijn aangegroeid tijdens de periode dat een vennootschap in Nederland is gevestigd. De grondslag voor de dividendbelastingclaim vormt de aan de dividendbelasting ten grondslag liggende basisconceptie in combinatie met een territoriale component. Anders dan VNO-NCW stelt, komen in andere landen wel degelijk exit-heffingen in de dividendbelasting voor, waaronder in Canada, Denemarken, Frankrijk en Zwitserland. De initiatiefnemer verwijst in dit verband naar het IBFD-onderzoek (zie onderdeel 1 van deze nota). In vergelijking tot deze buitenlandse exit-heffingen beoogt de voorgestelde Nederlandse exit-heffing in de dividendbelasting een meer afgewogen balans te vinden tussen de gerechtvaardigde belangen van de schatkist enerzijds en die van de vennootschap en haar aandeelhouders anderzijds. Zo voorziet het wetsvoorstel, anders dan de buitenlandse equivalenten, in een gespreide invordering van de belastingschuld in de tijd en in de mogelijkheid tot kwijtschelding ingeval de aandeelhouders uiteindelijk niet tot aan het bedrag van de aanwezige winstreserves bij vertrek dividendend hebben ontvangen. Ten opzichte van Canada en Zwitserland, die beide integrale exit-heffingen in de dividendbelasting kennen, heeft de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting ook een stuk beperkter toepassingsbereik (conditioneel).

VNO-NCW stelt dat het wetsvoorstel een rem zou zetten op drie categorieën van bedrijven, te weten nieuwe bedrijven, in Nederland gevestigde grote internationaal actieve ondernemingen en buitenlandse bedrijven die zich hier willen vestigen, hetgeen ten koste zou gaan van investeringen, economische groei en werkgelegenheid. Nederland zou in de woorden van VNO-NCW niet langer «open for business» zijn als gevolg van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemer verwacht niet dat de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting een rem zet op bedrijven, investeringen, economische groei en werkgelegenheid. In dit verband verwijst de initiatiefnemer naar de in onderdeel 6 van deze nota gegeven antwoorden op diverse vragen over het effect van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting op het vestigingsklimaat.

In het tweede commentaar merkt VNO-NCW aanvullend op dat Nederland lange tijd succesvol was in het aantrekken van buitenlandse bedrijven met hoogwaardige werkgelegenheid. Zij worden volgens VNO-NCW misschien niet geraakt maar de uitstralingseffecten op het Nederlandse vestigingsklimaat zouden zeer negatief zijn. De initiatiefnemer meent dat de uitstralingseffecten van dit wetsvoorstel juist positief zijn. Het wetsvoorstel draagt bij aan de beeldvorming dat Nederland niet langer

¹³⁵ Te weten op 8 september 2020 en 7 december 2020.

een belastingparadijs wil zijn voor multinationals. Uiteindelijk is dat volgens de initiatiefnemer ook beter voor het vestigingsklimaat. Tot slot is het de initiatiefnemer opgevallen dat VNO-NCW vreest dat de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting zal leiden tot schadelijke belastingconcurrentie als bedoeld in Europese Gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen.¹³⁶ Om die reden suggereert VNO-NCW het wetsvoorstel voor te leggen aan de Europese Gedragscodegroep. De initiatiefnemer wijst erop dat de Gedragscode enkel ziet op maatregelen op het gebied van bedrijfsbelastingen (business taxation) en zich niet uitstrekt tot maatregelen in de sfeer van de inkomsten- en/of dividendbelasting. Voorts kan alleen sprake zijn van een (potentieel) schadelijke belastingmaatregel als die maatregel voorziet in een aanzienlijk lager effectieve belasting dan normaal onder het desbetreffende belastingstelsel aan de orde zou zijn. De initiatiefnemer ziet dan ook geen aanleiding om de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting te notificeren.

NOB

De NOB heeft door middel van een tweetal brieven commentaar geleverd op het wetsvoorstel.¹³⁷ De initiatiefnemer constateert dat de NOB in beide brieven geen vragen stelt over het wetsvoorstel maar vooral eigen conclusies lijkt te trekken, met uitzondering van een aantal vragen van fiscaaltechnische aard in de bijlagen bij het commentaar. De initiatiefnemer zal beide commentaren van een reactie voorzien. De NOB is van mening dat de voorgestelde exit-heffing in strijd is met de door Nederland gesloten belastingverdragen met de landen waarin de aandeelhouders van de vennootschap wonen of zijn gevestigd vanwege de goede verdragstrouw die bij de uitleg van deze belastingverdragen in aanmerking moet worden genomen. De NOB laat evenwel na om de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting te toetsen aan de jurisprudentie van de Hoge Raad over de goede verdragstrouw. In het bijzonder geeft de NOB niet aan of, en zo ja op welke wijze, er naar haar mening sprake zou zijn van een (potentiële) verschuiving van de verdeling van heffingsrechten. De NOB volstaat met de stelling dat de parallel met de exit-heffing die in box 2 van de inkomstenbelasting wordt geheven van een emigrerende aanmerkelijkbelanghouder, niet zou opgaan omdat er geen «territorialiteitsgedachte» voor dividenden zou bestaan. In de memorie van toelichting en in de deze nota heeft de initiatiefnemer uiteengezet dat de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting een uitvloeisel is van de aan de dividendbelasting ten grondslag liggende basisconceptie in combinatie met een territoriale component. De voor de exit-heffing van box 2 van de inkomstenbelasting door de Hoge Raad gewezen arresten van 20 februari 2009, ECLI:NL:HR:2009:AZ2232, ECLI:NL:HR:2009:BD5481, ECLI:NL:HR:2009:BD5468, laten volgens de initiatiefnemer juist zien dat een dergelijke nationale compartimentering van inkomen onder belastingverdragen is toegestaan. De initiatiefnemer wijst er in dit verband ook op dat vergelijkbare exit-heffingen voorkomen in Canada, Frankrijk en Zwitserland en dat die volgens het IBFD-rapport geen spanning opleveren met belastingverdragen. De NOB merkt aanvullend op dat de Hoge Raad heeft beslist dat er geen ruimte is voor verdragscompartimentering bij de toepassing van het dividendartikel uit de belastingverdragen (artikel 10 van het OESO-Modelverdrag) omdat daarvoor het moment van betaling bepalend is, waardoor artikel 10 van het OESO-Modelverdrag onmiddellijke werking heeft. De NOB verwijst hierbij naar het arrest van de Hoge Raad van 12 mei 2006,

¹³⁶ Zie bijlage 1 bij de conclusies van de Raad (Ecofin) van 1 december 1997 inzake het belastingbeleid (98/C 2/01), PBEU C/2/1998, blz. 1–6.

¹³⁷ Brief van 18 augustus 2020 en brief van 29 oktober 2020.

nr. 39 223, ECLI:NL:HR:2006:AR5754. In dit arrest besliste de Hoge Raad voor de toepassing van het belastingverdrag Nederland-België dat het Nederland op grond van het dividendartikel van het verdrag niet is toegestaan om een dividenduitkering, in dit geval een liquidatie-uitkering, aan een in België woonachtige aandeelhouder in de heffing te betrekken als die uitkering plaatsvindt nadat een vennootschap zijn zetel heeft verplaatst naar België. De initiatiefnemer wijst erop dat anders dan de liquidatie-uitkering in dit arrest, de voorgestelde veronderstelde winstuitdeling nou juist plaatsvindt voorafgaand aan de grensoverschrijdende reorganisatie. Bij een aandelenfusie blijft de overgenomen vennootschap zelfs in Nederland en bij een juridische fusie of zuivere splitsing verdwijnt de vennootschap uit Nederland (er komt dus geen vennootschap aan in het ontvangstland). Aan het door de NOB genoemde arrest wordt in de optiek van de initiatiefnemer derhalve niet toegekomen.

De NOB is verder van mening dat de voorgestelde exit-heffing in strijd is met de vrijheid van vestiging en de vrijheid van kapitaalverkeer zoals vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Volgens de NOB kan als rechtvaardigingsgrond voor de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting geen beroep worden gedaan op het beginsel van de evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid over winsten in het kader van de heffing van vennootschapsbelasting (zoals geaccepteerd door het Hof van Justitie van de EU in het arrest van 29 november 2011, C-371/10 (National Grid Indus), ECLI:EU:C:2011:785) en over vervreemdingswinsten op aandelen in het kader van de heffing van inkomstenbelasting (zoals geaccepteerd door het Hof van Justitie van de EU in het arrest van 7 september 2006, C-470/04 (N), ECLI:EU:C:2006:525). De initiatiefnemer hecht eraan op te merken dat in het internationale belastingrecht de verdeling van de heffingsbevoegdheid afhankelijk is van het aan de orde zijnde type inkomen, en dus voor de vennootschapsbelasting, inkomstenbelasting en de dividendbelasting anders kan zijn. De initiatiefnemer acht de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting gerechtvaardigd in het kader van een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid over dividendinkomen (zie verder onderdeel 4.2 van deze nota). Het extraterritoriale karakter van de voorgestelde exit-heffing waarmee de NOB moeite zegt te hebben, is onderdeel van die verdeling van de heffingsbevoegdheid.

De heer Kavelaars (Erasmus Universiteit Rotterdam / Deloitte)

In zijn factsheet gaat de heer Kavelaars in op de verhouding van de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting tot belastingverdragen en het Europese recht. Hij merkt daarbij overigens op dat de hem ter beschikking staande tijd zodanig was beperkt dat het onmogelijk is tot een zeer genuanceerde afweging te komen. De heer Kavelaars betoogt dat onder de dividendbelasting alleen iets beclaimd kan zijn nadat het is getroffen door een winstbelasting. Volgens de heer Kavelaars rusten er op de stille reserves en goodwill van een vennootschap, zolang zij niet zijn gerealiseerd voor de heffing van een winstbelasting, geen dividendbelastingclaim. Naar de mening van de initiatiefnemer is het betoog onjuist is. Een uitdeling is nou juist vanwege de basisconceptie óók belast voor de heffing van de dividendbelasting als die niet wordt gedekt door gerealiseerde winst, maar door aanwezige stille reserves en goodwill.¹³⁸ Het is volgens de initiatiefnemer zelfs denkbaar dat een vennootschap is een verliespositie verkeert en desondanks een voor de heffing van de dividendbelasting belaste uitdeling doet gelet op de aanwezigheid van

¹³⁸ Zo is een kapitaalruggeaaf zonder statutenwijziging terwijl er zuivere winst is, gewoon belast (artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op de dividendbelasting 1965). Zie ook, voor verkapte uitdelingen, de arresten van de Hoge Raad van 1 november 1989, ECLI:NL:HR:1989:BH7458 en ECLI:NL:1989:BH7504.

niet-gerealiseerde meerwaarden. Los hiervan merkt de initiatiefnemer op dat het vertrek van een vennootschap – afhankelijk van de reorganisatievorm en de omstandigheden van het geval – ook een realisatie van de stille reserves en goodwill voor de heffing van de winstbelasting zal betekenen.¹³⁹

Wat betreft belastingverdragen merkt de heer Kavelaars onder andere op dat de voorgestelde exit-heffing naar zijn mening zich verzet tegen de goede verdragstrouw. Hij meent dat dit een andere vorm van strijdigheid met de goede verdragstrouw is dan in de (Nederlandse) jurisprudentie aan de orde is geweest omdat het daar steeds ging om herkwalificaties van inkomsten waardoor de toewijzing van de heffingsbevoegdheid wijzigde. Dat doet zich volgens de heer Kavelaars bij de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting niet voor. De initiatiefnemer is het op dit punt met de heer Kavelaars eens (zie onderdeel 4.2 van deze nota). De heer Kavelaars meent echter dat het verschil niet relevant is omdat het erom gaat of een verdragsland zich een eenzijdige aanpassing van nationale wetgeving heffingsrechten toe-eigent die het voordien niet had. Anders dan de heer Kavelaars, meent de initiatiefnemer dat van een dergelijk toe-eigenen geen sprake is omdat er reeds een latente dividendbelastingclaim rust op de stille reserves en goodwill (zie hiervoor). De initiatiefnemer wijst in dit verband naar de arresten van 20 februari 2009, ECLI:NL:HR:2009:AZ2232, ECLI:NL:HR:2009:BD5481, ECLI:NL:HR:2009:BD5468, waarin de Hoge Raad ook volstond met een systeemtoets en de verenigbaarheid van de exit-heffing in box 2 van de inkomstenbelasting verder niet liet afhangen van de vraag of de wetwijziging waarbij de exit-heffing is ingevoerd dateert van voor of na het sluiten van het belastingverdrag.

Wat betreft het Europese recht merkt de heer Kavelaars op dat er geen rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU is over exit-heffingen ten aanzien van inkomsten zoals dividend. Die observatie onderschrijft de initiatiefnemer. De kernreden op grond waarvan het Hof van Justitie van de EU in de tot nu gewezen rechtspraak de claim van de vertrekstaat aanvaardt, is volgens de heer Kavelaars dat de meerwaarde is ontstaan in de periode van vestiging in de vertrekstaat en aldaar steeds is beclaimd. Volgens de heer Kavelaars is de voorgestelde exit-heffing in strijd met het Europese recht omdat er pas een claim ontstaat op het tijdstip waarop door de aandeelhouders wordt besloten tot een uitkering van dividend. Anders dan de heer Kavelaars, meent de initiatiefnemer dat er op de stille reserves en de goodwill van een vennootschap wel degelijk een dividendbelastingclaim rust.

De heer Weber (Universiteit van Amsterdam / Loyens & Loeff)

De heer Weber meent dat de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting een van de vennootschap geheven (extra) (winst)belasting is. Gegeven dit vertrekpunt, toetst de heer Weber in zijn factsheet de voorgestelde exit-heffing aan de uitgangspunten van het OESO/BEPS-project, de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over exit-heffingen in de winstsfeer, de Europese anti-belastingontwikkelingsrichtlijn en de Europese fiscale fusierichtlijn. Zoals elders is uiteengezet in deze nota, maakt de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting integraal onderdeel uit van de dividendbelasting en wordt bij wijze van een uitdeling van de aanwezige winstreserves geheven van een aandeelhouder naar rato van zijn gerechtigdheid daartoe. Een karakterisering van de voorgestelde exit-heffing als een (extra) (winst)belasting acht de initiatiefnemer praktisch onmogelijk. Volgens de heer Weber maakt onder andere het voorgestelde verhaalsrecht op de aandeelhouder de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting nog geen belasting die wordt

¹³⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 15c en artikel 15d van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

geheven van de aandeelhouder. De initiatiefnemer wijst er in dit verband op dat óók bij een reguliere dividenduitkering de vennootschap de dividendbelastingsschuld van de aandeelhouder overneemt. De dividendbelastingsschuld van de belastingplichtige aandeelhouder ter zake van een reguliere dividenduitkering wordt namelijk door schuldovertrekking omgezet in een (afdracht)schuld van de vennootschap aan de staat. De bijdrage van de heer Weber en de heer Winkenijs levert verder geen nieuwe opzichten op. Naar aanleiding van deze bijdrage bekruipt de initiatiefnemer het gevoel dat de auteurs vooral bezwaren hebben tegen de voorgestelde exit-heffing in de dividendbelasting omdat naar hun mening er geen goede rechtvaardiging zou zijn voor het heffen van een dividendbelasting in het algemeen. Een (nieuwe) discussie over de wenselijkheid om de dividendbelasting af te schaffen valt evenwel buiten het kader van dit wetsvoorstel.

Snels