



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.12.2003
COM(2003) 810 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE**

Belasting op dividend van natuurlijke personen in de interne markt

1. INLEIDING

In de Mededeling¹ bij de Vennootschapsbelastingstudie² heeft de Commissie voorgesteld naar aanleiding van belangrijke arresten van het Hof van Justitie richtlijnen te ontwikkelen en de implementatie van die arresten te coördineren via Mededelingen van de Commissie. De Mededeling noemde specifiek het *Verkooijen*-arrest³ inzake de belastingheffing van dividenden als belangrijk voor de inrichting van de belastingstelsels van de lidstaten.

In het rapport-Ruding van 1992 werd reeds benadrukt dat “de wijze waarop lidstaten momenteel voorkoming geven voor de dubbele belasting van bedrijfswinsten die aan particuliere aandeelhouders wordt uitgekeerd in de vorm van dividend, een bron van discriminatie van grensoverschrijdende investeringsstromen vormt” en verklaard dat “dergelijke discriminatie bijdraagt tot de fragmentatie van de kapitaalmarkten in de Gemeenschap”⁴. Het elimineren van deze discriminatie is van essentieel belang om het concurrentievermogen van de financiële markten in de EU te vergroten, de liquiditeit van de kapitaalmarkt te doen toenemen, te komen tot een rationelere aanwending van kapitaal en beleggers meer keuzemogelijkheden te bieden; dat zijn allemaal belangrijke doelstellingen van het Actieplan Financiële Diensten⁵.

Een betere werking van de kapitaalmarkt zal ook bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van Lissabon om de EU tussen nu en 2010 tot de “meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken”. Tot slot zal het burgers helpen beter om te gaan met de gevolgen van de huidige demografische ontwikkelingen voor de pensioenen; dankzij de hogere rendementen op de kapitaalmarkt zullen ze beter kunnen sparen voor hun oudedag.

¹ De mededeling van de Commissie inzake vennootschapsbelasting, COM(2001) 582 def, “Naar een interne markt zonder belastingbelemmeringen”.

² SEC(2001) 1681, “Heffing van vennootschapsbelasting in de interne markt”, een werkdocument van de Commissie van dat op 23 oktober 2001 werd vrijgegeven, beschikbaar op de website van de Commissie op het volgende adres:

³ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/sec/sec.htm

⁴ Zaak C-35/98 *Verkooijen* [2000] HvJ I-4071.

⁵ Rapport van het Comité van onafhankelijke deskundigen inzake de heffing van vennootschapsbelasting (rapport Ruding), maart 1992, blz. 207-208.

⁵ COM(1999) 232 def van 11 mei 1999.

Het onderwerp van deze Mededeling is de belastingheffing over dividenden ontvangen door particuliere aandeelhouders, omdat zich in de praktijk op dat gebied de meeste problemen voordoen⁶. Zij onderzoekt de implicaties van het Gemeenschapsrecht voor de nationale stelsels voor belastingheffing op dividend, om de lidstaten te helpen deze stelsels in overeenstemming te brengen met de vereisten van de interne markt. Ook komen de economische effecten aan de orde van integratiestelsels die verenigbaar zijn met de beginselen van het Verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van kapitaal.

2. DE BELASTING OP DIVIDEND IN DE INTERNE MARKT

2.1. Belasting op dividend

2.1.1. Algemeen

Met betrekking tot de belastingheffing over dividenden moeten verschillende etappes worden onderscheiden. Ten eerste de vennootschapsbelasting op het niveau van de vennootschap. Ten tweede de belasting geheven van de aandeelhouder, waar twee etappes worden onderscheiden:

- a) De bronheffing op dividend die door de vennootschap wordt afgedragen namens de aandeelhouder op het moment dat dividend wordt uitgekeerd.
- b) De inkomstenbelasting op het niveau van de particuliere aandeelhouder die de dividenden ontvangt.

2.1.2. Economische dubbele belasting

Van economische dubbele belastingheffing is sprake wanneer dezelfde inkomsten tweemaal worden belast bij twee verschillende belastingplichtigen. In het geval van dividend kan zich economische dubbele belastingheffing voordoen wanneer de vennootschap eerst wordt onderworpen aan vennootschapsbelasting en de aandeelhouder vervolgens belasting moet betalen op de uitgekeerde winst, dat wil zeggen op de dividenden.

⁶ Particuliere aandeelhouders zijn beleggers die er niet naar streven het beheer van de vennootschap waarin zij investeren, te beïnvloeden. De belasting van dividenden die worden ontvangen door vennootschappen wordt grotendeels bestreken door de Richtlijn moeder-dochtermaatschappijen (Richtlijn 90/435/EEG van de Raad van 23 juli 1990 betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten, PB L 225 van 20 augustus 1990), die voorziet in de vrijstelling van bronheffingen op de uitkering van dividenden waarover vooruitbetaalde vennootschapsbelasting is voldaan en een credit of vrijstelling voor de ontvangende vennootschap.

2.1.3. *Internationale juridische dubbele belasting*

Internationale juridische dubbele belasting doet zich voor wanneer twee staten dezelfde belastingplichtige belasten over dezelfde inkomsten. In het geval van dividend kan internationale juridische dubbele belastingheffing ontstaan wanneer bij de aandeelhouder in de ene staat eerst bronbelasting wordt ingehouden op het dividend en het dividend in een andere staat vervolgens wordt onderworpen aan inkomstenbelasting. De door een vennootschap uitgekeerde winst kan worden getroffen door zowel economische als juridische dubbele belastingheffing.

Algemeen aanvaarde richtsnoeren voor het elimineren van internationale juridische dubbele belasting op dividend zijn opgenomen in het OESO-Modelverdrag inzake dubbele belasting naar het inkomen en naar het vermogen. Volgens artikel 10 van het OESO-Modelverdrag mag dividend worden belast door de woonstaat van de aandeelhouder, maar ook door de bronstaat. Indien de aandelen worden gehouden door een particuliere aandeelhouder, dan mag de belasting door de bronstaat echter niet meer dan 15% bedragen. In hun bilaterale belastingverdragen kunnen lidstaten afspreken een lagere of geen bronbelasting te heffen (en buiten de verdragscontext kunnen ze uiteraard ook unilateraal voorzien in een lagere of geen belasting).

De artikelen 23 A en 23 B van het OESO-Modelverdrag zien op de methodes voor het elimineren van dubbele belasting. Het gecombineerde effect van de artikelen 10, 23 A en 23 B van het OESO-Model is dat in het geval van particuliere aandeelhouders de woonstaat belasting mag heffen op dividenden die hun oorsprong vinden in een andere staat. Op deze belasting moet dan wel de belasting in mindering worden gebracht die werd geïnd door de bronstaat⁷. Geen enkele lidstaat heeft een voorbehoud gemaakt bij dit deel van het OESO-model.

De aftrek van het OESO-model is een gewone credit, te onderscheiden van een volledige credit. Dit betekent dat de woonstaat de credit beperkt tot zijn eigen belasting op het dividend. Dus als de woonstaat het dividend niet belast, of het belast tegen een lager tarief dan in de bronstaat, dan verplicht het OESO-Modelverdrag de woonstaat niet het deel van de bronbelasting terug te betalen dat de door de woonstaat zelf geheven belasting overschrijdt.

Verder zij opgemerkt dat de artikelen 10, 23 A en 23 B van het OESO-Model alleen voorzien in een credit voor de door de bronstaat direct op het dividend geheven belasting, dat wil zeggen de bronbelasting die de vennootschap namens de aandeelhouder betaalt, niet in een credit voor de onderliggende belasting, dat wil zeggen de vennootschapsbelasting, zoals het geval is bij verrekeningsstelsels⁸.

Tot slot geldt dat het creditsysteem van het OESO-model van toepassing is ongeacht het geldende stelsel inzake dividend (klassiek, analytisch, verrekening, vrijstelling, zie hieronder).

⁷ Punt 49 van de toelichting op de artikelen 23 A en 23 B van het OESO-Modelbelastingverdrag.

⁸ Punt 1 van de toelichting op de artikelen 23 A en 23 B.

2.2. Stelsels voor belastingheffing op dividend

Alle belastingstelsels van lidstaten hebben gemeen dat zij voorzien in de heffing van vennootschapsbelasting van vennootschappen. Afgezien van variaties in grondslag en tarieven van de vennootschapsbelasting, verschilt de wijze waarop zij belasting heffen op aan particuliere aandeelhouders uitgekeerde dividenden. Iedere lidstaat moest een fundamentele keuze maken voor het al dan niet voorkomen van de economische dubbele belasting die het gevolg kan zijn van het gecombineerde effect van vennootschaps- en inkomstenbelasting. Sommige stelsels in de lidstaten werden wellicht oorspronkelijk uitsluitend ontworpen voor nationale situaties. Het kan voorkomen dat een stelsel van een lidstaat in de praktijk niet in één van de vier hierna beschreven categorieën valt, omdat het elementen van verschillende stelsels combineert.

2.2.1. *Klassiek stelsel*

In het klassieke stelsel wordt de vennootschap gezien als een entiteit die volledig los staat van haar aandeelhouders, in overeenstemming met haar status van afzonderlijk rechtspersoon. Daarom wordt de winst in het klassieke stelsel onderworpen aan vennootschapsbelasting op het niveau van de vennootschap en wordt de uitgekeerde winst, dat wil zeggen het dividend, belast op het niveau van de aandeelhouder als onderdeel van zijn totale inkomen tegen het toepasselijke marginale inkomstenbelastingtarief. Het klassieke stelsel resulteert daarmee in volledige economische dubbele belasting.

2.2.2. *Analytische stelsels*

In analytische stelsels wordt de winst van een vennootschap eveneens onderworpen aan vennootschapsbelasting, maar worden dividenden die worden uitgekeerd aan particuliere aandeelhouders belast als een afzonderlijk inkomensbestanddeel. Er bestaan drie verschillende varianten.

Eén analytisch tarief

In dit stelsel geldt voor aan particuliere aandeelhouders uitgekeerde dividenden één afzonderlijk belastingtarief. Dit tarief ligt meestal tussen 15 en 30%, dat wil zeggen aanmerkelijk lager dan het maximale percentage van de progressieve inkomstenbelasting, dat meestal tussen 40 en 60% ligt. In de praktijk wordt het tarief vaak zodanig gekozen dat de gecombineerde belastingdruk van vennootschaps- en analytische belasting op het dividend overeenkomt met het hoogste marginale inkomstenbelastingtarief. Particuliere aandeelhouders die onder de hoogste schaal van de inkomstenbelasting vallen hoeven op deze manier nooit meer vennootschaps- en inkomstenbelasting te betalen over hun dividend dan het marginale toptarief. Een ander effect is dat het voor een binnenlands ondernemer met voldoende winst in fiscaal opzicht niet uitmaakt of hij zelfstandig ondernemer is of een vennootschap heeft (zoals ook het geval is onder het verrekeningssysteem, zie hierna). Voor belastingplichtigen in de lagere inkomensgroepen resulteert een stelsel met één enkel afzonderlijk tarief niet in volledige neutraliteit, dat wil zeggen dat de gecombineerde druk van vennootschaps- en inkomstenbelasting hoger is dan de belasting die zij zouden hebben betaald op basis van hun marginale inkomstenbelastingtarief. Voor alle belastingplichtigen is de gecombineerde belastingdruk echter lager dan in het klassieke stelsel en voor aandeelhouders die onder het hoogste marginale tarief

vallen elimineert dit stelsel volledig de dubbele belastingheffing.

Analytisch stelsel met verschillende tarieven

In dit stelsel past een lidstaat een afzonderlijk belastingtarief toe voor elk marginaal inkomstenbelastingtarief. Met verschillende analytische tarieven kan een lidstaat dezelfde resultaten bereiken als met een verrekeningsstelsel. De afzonderlijke tarieven van de analytische belasting kunnen zodanig worden gekozen dat voor elk marginaal inkomstenbelastingtarief de gecombineerde belastingdruk van vennootschaps- en analytische belasting gelijk is aan het marginale inkomstenbelastingtarief, net als onder het verrekeningsstelsel. In de praktijk zou het stelsel voor landen met meerdere marginale inkomstenbelastingtarieven kunnen worden vereenvoudigd door slechts twee analytische tarieven te gebruiken.

Halvering van het inkomen

Bij de methode van halvering van het inkomen wordt slechts de helft van het door de aandeelhouder ontvangen dividend onderworpen aan het toepasselijke marginale inkomstenbelastingtarief. Bij deze methode kan de gecombineerde belastingdruk van vennootschapsbelasting en persoonlijke inkomstenbelasting over het dividend ook overeenstemmen met het hoogste marginale tarief van de inkomstenbelasting, dat wil zeggen dat deze methode voor belastingplichtigen in de hoogste inkomensgroep hetzelfde resultaat kan bereiken als het verrekeningsstelsel.

Het zou uiteraard mogelijk zijn meer dan de helft van het dividend vrij te stellen voor belastingplichtigen met een lager inkomen. In de praktijk echter hebben de lidstaten die dit stelsel hanteren gekozen voor de methode van halvering van het inkomen (Duitsland, Luxemburg en Portugal; Frankrijk heeft aangekondigd op 1 januari 2005 op deze methode over te schakelen).

Recht van aangifte

Gewoonlijk voorzien de nationale regels in het recht van aangifte op grond waarvan belastingplichtigen met een laag inkomen kunnen opteren voor belastingheffing over het dividend volgens de gewone regels van de inkomstenbelasting - hetgeen neerkomt op de toepassing van het klassieke stelsel - als dat leidt tot lagere belasting dan de toepassing van het analytisch belastingstelsel.

2.2.3. *Verrekeningsstelsel*

Het verrekeningsstelsel is gebaseerd op de verlengstukgedachte, waarbij de vennootschap wordt gezien als verlengstuk van de aandeelhouders, en de vennootschapsbelasting op de ondernemingswinst als een vooruitbetaling van de inkomstenbelasting op het dividend van de aandeelhouders. Onder het verrekeningsstelsel worden vennootschap en aandeelhouder afzonderlijk belast, maar wordt het dividend op het niveau van de aandeelhouder eerst vermeerderd met de vennootschapsbelasting die door de vennootschap over deze inkomsten is afgedragen om het bruto dividend te bepalen en wordt vervolgens een credit toegekend voor dit hele bedrag of een deel ervan op de inkomstenbelasting op het dividend. Deze credit kan dus 100% of minder bedragen. Als de credit gelijk is aan de door de vennootschap op het dividend betaalde vennootschapsbelasting, dan garandeert dit

systeem volledige eliminatie van de economische dubbele belasting voor aandeelhouders in alle inkomensgroepen.

2.2.4. *Vrijstellingsstelsel*

Tot slot is het ook mogelijk dat dividendinkomen is vrijgesteld van inkomstenbelasting.

2.3. De effecten van de verschillende stelsels

Het onderstaande voorbeeld illustreert het effect van de verschillende methodes in nationale situaties, uitgaande van een vennootschapsbelastingtarief van 33,3%, een marginaal inkomstenbelastingtarief van 50%, en, waar van toepassing, een volledige verrekeningscredit of een analytische belasting van 25%. Deze tarieven zijn zo gekozen dat het effectieve belastingtarief voor dividenden, dat wil zeggen de gecombineerde belastingdruk van vennootschaps- en inkomstenbelasting, gelijk is aan het marginale toptarief van de inkomstenbelasting. In de praktijk is dit de oplossing waarvoor veel lidstaten hebben gekozen om te zorgen voor neutraliteit tussen zelfstandig ondernemers en vennootschappen.

Om mogelijke misverstanden te voorkomen zij benadrukt dat de belastingtarieven in dit voorbeeld geen normatieve waarde hebben; met het voorbeeld wordt alleen beoogd de verschillende effecten van de vier stelsels te illustreren.

Voorbeeld 1: De effecten van de verschillende stelsels voor de belasting van dividend

		Klassiek	Analytisch	Halvering inkomen	Verrekening	Vrijstelling
1	Winst	100	100	100	100	100
2	Vennootschaps- belasting 33,3%	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3
3	Dividend (1-/-2)	66,7	66,7	66,7	66,7	66,7
4	Grondslag inkomstenbelasting	66,7	66,7	33,35 (50% van 3)	100 (3+2)	0
5	Inkomstenbelasting (50% van 4)	33,35		16,7	50	
6	Volledig credit (2)				33,3	
7	Resterende inkomsten- belasting (5-/-6)				16,7	
8	Analytische belasting (25% van 4)		16,7			
9	Netto dividend (3-/-5, 7, of 8)	33,35	50	50	50	66,7
10	Effectief belastingtarief op 1 is gecombineerde belastingdruk	66,65%	50%	50%	50%	33,3%

Het klassieke stelsel leidt tot ongecompenseerde economische dubbele belasting: over de winst wordt eerst vennootschapsbelasting geheven op het niveau van de

vennootschap en vervolgens wordt deze na uitkering onderworpen aan inkomstenbelasting bij de particuliere aandeelhouder.

Analytische belastingstelsels, waaronder het stelsel waarbij de helft van het inkomen wordt belast, kunnen (zoals in het voorbeeld) zodanig worden ontworpen dat hetzelfde resultaat wordt bereikt in termen van netto dividend als onder het verrekeningsstelsel. In de praktijk kunnen beide stelsels de economische dubbele belasting elimineren, hoewel dit bij een analytische belasting wordt bereikt zonder de extra berekeningen die nodig zijn onder het verrekeningsstelsel⁹. Onder beide stelsels kan de effectieve belasting op dividend (dat wil zeggen de vennootschapsbelasting plus de toepasselijke inkomstenbelasting samen) gelijk zijn aan het marginale inkomstenbelastingtarief, tenminste voor belastingplichtigen in de hoogste inkomensgroep. Een gevolg hiervan is dat de keuze tussen zelfstandig ondernemerschap en een vennootschap vanuit fiscaal oogpunt neutraal is. Dat wil zeggen dat, ervan uitgaande dat alle winst wordt uitgekeerd, het bedrag aan belasting hetzelfde is, ongeacht of de bedrijfsactiviteit wordt ontplooid via een afzonderlijke rechtspersoon die is onderworpen aan de vennootschapsbelasting of dat de activiteit wordt ontplooid door een zelfstandig ondernemer. In het eerste geval wordt over de winst 33,3% vennootschapsbelasting geheven en 16,7% inkomstenbelasting, in totaal 50% (in het verrekeningssysteem), ofwel vennootschapsbelasting van 33,3% en een analytische belasting van 16,7%, in totaal eveneens 50%. Wordt besloten de activiteiten niet in een vennootschap onder te brengen maar als zelfstandig ondernemer actief te zijn, dan is gewoon 50% inkomstenbelasting verschuldigd, wat gelijk is aan de totale belastingdruk van 50% onder verrekeningsstelsel of analytische stelsel.

Onder het vrijstellingsstelsel is de totale belastingdruk logischerwijs gelijk aan het vennootschapsbelastingtarief, omdat over het dividend geen inkomstenbelasting wordt geheven.

2.4. Stelsels in de lidstaten

Voor het doel van deze mededeling worden drie soorten dividend onderscheiden: binnenlands dividend, inkomend dividend en uitgaand dividend. Onder binnenlands dividend wordt verstaan dividend dat in de betrokken lidstaat wordt uitbetaald aan een aandeelhouder in dezelfde lidstaat. Onder inkomend dividend wordt verstaan dividend dat in een andere lidstaat wordt uitgekeerd aan een aandeelhouder die woonachtig is in de betrokken lidstaat. Onder uitgaand dividend wordt verstaan dividend dat wordt uitgekeerd door een vennootschap in de betrokken lidstaat aan een particuliere aandeelhouder in een andere lidstaat.

⁹ Op hun beurt leidt de toepassing van één analytisch belastingtarief of van halvering van de inkomstenbelasting niet tot volledige compensatie van de dubbele belasting van inkomen uit dividend voor belastingplichtigen in de lagere inkomensgroepen, terwijl dit met het verrekeningsstelsel wel wordt bereikt.

Tabel 1: Binnenlands dividend: overzicht van de stelsels in de lidstaten en toetredingslanden voor de belasting van dividend uitgekeerd door binnenlandse vennootschappen aan natuurlijke personen

	Klassiek	Verrekening	Analytisch	Vrijstelling
Lidstaten	Ierland	Spanje, Frankrijk	België, Denemarken, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Zweden	Griekenland
Toetredings- landen		Malta	Cyprus, Rep. Tsjechië, Hongarije, Litouwen, Polen, Rep. Slowakije, Slovenië	Estland ¹⁰ , Letland

Italië, Finland en het Verenigd Koninkrijk komen niet in bovenstaande tabel voor, omdat zij keuzes toestaan of combinaties van stelsels toepassen. Italië laat particuliere aandeelhouders de keuze tussen het verrekeningsstelsel of een analytische belasting van 12,5%. Finland combineert het verrekeningsstelsel en het analytische stelsel op zo'n manier dat het in de praktijk neerkomt op vrijstelling. Het Verenigd Koninkrijk past een verrekeningsstelsel toe in combinatie met een analytisch stelsel met twee verschillende tarieven, wat voor belastingplichtigen met een laag inkomen neerkomt op vrijstelling.

Ierland is het enige land met het klassieke stelsel voor binnenlands dividend. Het is een interessant voorbeeld gezien het lage vennootschapsbelastingtarief van 12,5%. Als resultaat van deze lage vennootschapsbelasting blijft de economische dubbele belasting ten gevolge van de gecombineerde belastingdruk van vennootschaps- en inkomstenbelasting relatief laag.

Vijf lidstaten passen een verrekeningsstelsel toe voor binnenlands dividend, waaronder Italië, Finland en het Verenigd Koninkrijk. Ierland, Duitsland en Portugal hadden ook een dergelijk systeem maar hebben dit afgeschaft. Griekenland is de enige lidstaat die het vrijstellingsstelsel heeft.

Een meerderheid van elf lidstaten past een vorm van het analytische stelsel toe op binnenlands dividend, wederom met inbegrip van Italië, Finland en het Verenigd Koninkrijk. Malta is het enige toetredingsland dat een verrekeningsstelsel kent voor binnenlands dividend dat wordt uitgekeerd aan particuliere aandeelhouders. Twee toetredingslanden hanteren het vrijstellingsstelsel, terwijl een meerderheid van zeven landen een vorm van het analytische stelsel toepast. Vermeldenswaard is dat de VS recentelijk ook een analytisch stelsel hebben ingevoerd¹¹.

¹⁰ Het Estse stelsel wordt aangeduid als een vrijstellingsstelsel, ofschoon het een uniek kenmerk heeft: de vennootschapsbelasting wordt pas geïnd wanneer de dividenden zijn uitgekeerd. Er wordt geen inkomstenbelasting geheven op binnenlands dividenden.

¹¹ Met een tarief van 15% (5% voor belastingplichtigen in de lagere schalen van de inkomstenbelasting), zie de *Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act* van 2003, van 22 mei 2003.

Huidige ontwikkelingen

Italië heeft aangekondigd het verrekeningsstelsel te zullen afschaffen. Dividend ontvangen door particuliere aandeelhouders zal worden onderworpen aan een analytisch tarief van 12,5%¹². Frankrijk heeft aangekondigd zijn verrekeningsstelsel op 1 januari 2005 te zullen vervangen door het halve-inkomensstelsel. De fiscale behandeling van inkomend dividend in Finland¹³ en Oostenrijk¹⁴ wordt momenteel onderzocht door het Hof van Justitie, naar aanleiding van verzoeken om prejudiciële beslissingen van nationale rechtbanken. Finland overweegt het verrekeningsstelsel af te schaffen¹⁵. Oostenrijk heeft reeds wetgeving goedgekeurd teneinde zijn wetgeving in overeenstemming te brengen met het EG recht¹⁶.

3. JURIDISCHE ANALYSE

3.1. Algemeen

3.1.1. Inleiding

Artikel 14 van het EG-Verdrag luidt: “De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van dit Verdrag”. In artikel 56 van het EG-Verdrag is een nadere bepaling over het vrije verkeer van kapitaal opgenomen.

Gezien het ontbreken van harmonisatie zijn de directe belastingen altijd hoofdzakelijk een bevoegdheid van de lidstaten gebleven. De lidstaten dienen hun bevoegdheid terzake echter uit te oefenen in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht¹⁷.

De meest relevante zaak aangaande de belasting van dividenden op aandelen is *Verkooijen*. De feiten in deze zaak waren betrekkelijk eenvoudig: bij het belasten van dividendinkomsten hanteerde Nederland een belastingvrije som van 1.000 NLG. Deze vrijstelling gold echter alleen voor binnenlands dividend, niet voor inkomend dividend. Het Hof concludeerde dat dit in strijd was met het EG-Verdrag. Verschillende aspecten van deze zaak worden hieronder nader besproken.

3.1.2. Vrij verkeer van kapitaal

De artikelen 56 en 58 van het EG-Verdrag inzake het vrij verkeer van kapitaal zijn de meest relevante artikelen met betrekking tot de belastingheffing van dividenden, aangezien de meeste particuliere aandeelhouders met buitenlandse aandelen in de

¹² Wetsdecreet van 12 september 2003. De aanpassingen moeten op 1 januari 2004 ingaan.

¹³ Zaak C-319/02, *Manninen*.

¹⁴ Zaak C-315/02, *Lenz*.

¹⁵ Zie de Engelse samenvatting van een uitvoerig rapport van een werkgroep ingesteld door het Finse ministerie van Financiën op <http://www.vu.fi/resource/fi/27616.pdf>, blz. 197.

¹⁶ Budgetbegleitgesetz 2003.

¹⁷ *Verkooijen*, r.o. 32, waar wordt verwezen naar Zaak C-80/94 *Wielockx* [1995] HvJ I-2493, r.o. 16, Zaak C-264/96 *ICI* [1998] HvJ I-4695, r.o. 19, Zaak C-311/97 *Royal Bank of Scotland* [1999] HvJ I-2651, r.o. 19.

praktijk niet een zodanige invloed hebben op de besluitvorming van de vennootschap dat zij haar activiteiten kunnen bepalen¹⁸.

Overeenkomstig artikel 56 zijn “alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden”. Artikel 56 bevat zelf geen definitie van het concept kapitaalverkeer. Daarvoor moet worden verwezen naar Bijlage I bij Richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 inzake de tenuitvoerlegging van artikel 67 van het EEG-Verdrag¹⁹. Ofschoon dividenduitkeringen in deze bijlage niet uitdrukkelijk worden benoemd als kapitaalverkeer, veronderstelt de definitie noodzakelijkerwijs participaties in nieuwe of bestaande vennootschappen zoals bedoeld bij hoofdstuk I(2) van de nomenclatuur. Dividenduitkeringen kunnen ook in verband worden gebracht met “Verwerving door ingezetenen van ter beurze verhandelde buitenlandse effecten²⁰.” Het Hof van Justitie heeft op grond hiervan besloten dat de ontvangst door een onderdaan van een lidstaat die in die lidstaat woonachtig is van dividend op aandelen in een vennootschap die in een andere lidstaat gevestigd is valt onder Richtlijn 88/361²¹. Het ontvangen van dividend valt dus onder artikel 56 van het EG-Verdrag.

3.1.3. *Beperkingen en rechtvaardigingsgronden*

Om te bepalen of een nationale wettelijke bepaling verenigbaar is met artikel 56 van het EG-Verdrag moet worden vastgesteld of deze het vrije kapitaalverkeer beperkt en indien dat zo is, of de beperking kan worden gerechtvaardigd.

Twee vragen, ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie, bepalen of er sprake is van een beperking van het vrij verkeer van kapitaal in de zin van artikel 56 van het Verdrag:

- Is de bepaling van dien aard dat ingezetenen van een lidstaat worden weerhouden van het beleggen van hun kapitaal in vennootschappen die in andere lidstaten zijn gevestigd?²²
- Kan de bepaling van de lidstaat een belemmering vormen voor vennootschappen die gevestigd zijn in andere lidstaten om in die lidstaat kapitaal aan te trekken?²³

Indien één van de vragen of beide bevestigend moet(en) worden beantwoord, vormt de bepaling een beperking op het kapitaalverkeer.

¹⁸ Het HvJ besloot in de zaak van aandeelhouders met buitenlandse aandelen die hen een zodanige invloed gaven op de besluiten van de onderneming dat zij de activiteiten konden bepalen, dat zij hun recht van vestiging uitoefenden in de zin van artikel 43 van het EG-Verdrag, zie zaak C-251/98 *Baars* [2000] ECR I-2787, r.o. 22.

¹⁹ PB 1988 L 178/5. De nomenclatuur wordt uitdrukkelijk aangeduid als een niet-uitputtende opsomming. De bepalingen van artikel 67 van het EEG-Verdrag is thans opgenomen in artikel 56 van het EG-Verdrag.

²⁰ Hoofdstuk III.A.2. van bijlage I.

²¹ Zie *Verkooijen*, rechtsoverwegingen 28 tot en met 30.

²² Zie Zaak C-484/93 *Svensson and Gustavsson v Ministre du Logement et de l'Urbanisme* [1995] HvJ I-3955, r.o. 10, Zaak C-222/97 *Trummer and Mayer* [1999] HvJ I-1661, r.o.26 en Zaak C-439/97 *Sandoz v Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland* [1999] HvJ I-7041, r.o. 19.

²³ *Verkooijen*, r.o. 35.

In *Verkooijen* heeft het Hof van Justitie bepaald dat het ondergeschikt maken van de toekenning van een belastingvoordeel met betrekking tot de belasting van het inkomen van natuurlijke personen die aandeelhouder zijn, aan de voorwaarde dat de dividenden worden uitgekeerd door op het nationale grondgebied gevestigde vennootschappen, een beperking van het kapitaalverkeer vormt.²⁴

3.1.4. Artikel 58, lid 1, en artikel 58, lid 3

Als de beperking is vastgesteld, moet worden onderzocht of er een rechtvaardiging is.

Een van de voornaamste uitzonderingen op artikel 56 is neergelegd in artikel 58, lid 1, onder a), dat lidstaten het recht geeft “de ter zake dienende bepalingen van hun belastingwetgeving toe te passen die onderscheid maken tussen belastingplichtigen die niet in dezelfde situatie verkeren met betrekking tot hun vestigingsplaats of de plaats waar hun kapitaal is belegd”.

De uitzondering van artikel 58, lid 1, onder a) wordt echter beperkt door artikel 58, lid 3, dat specifiek bepaalt dat de in artikel 58, lid 1, onder a) bedoelde nationale bepalingen “geen middel tot willekeurige discriminatie [mogen] vormen, noch een verkapte beperking van het vrije kapitaalverkeer en betalingsverkeer als omschreven in artikel 56”.

Bedacht moet worden dat artikel 58 een uitzondering vormt op het fundamentele beginsel van vrij verkeer, en dus restrictief moet worden geïnterpreteerd²⁵.

De mogelijkheid die lidstaten wordt geboden door artikel 58 om een onderscheid te maken tussen personen in verschillende situaties is bevestigd door de jurisprudentie van het Hof van Justitie²⁶. Volgens deze jurisprudentie kunnen dergelijke bepalingen verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht voor zover zij (1) van toepassing zijn op situaties die niet objectief vergelijkbaar zijn of (2) gerechtvaardigd worden door dwingende redenen van algemeen belang. Deze bepalingen mogen echter in geen geval restrictiever zijn dan noodzakelijk om het nagestreefde doel te bereiken, dat wil zeggen dat voldaan moet zijn aan het proportionaliteitsbeginsel²⁷.

Uit de zaak *Verkooijen* kan worden afgeleid dat de uitzonderingen van artikel 58, lid 1, in wezen de uiting zijn van beginselen die reeds tot de vaste rechtspraak behoren²⁸. Volgens het Hof van Justitie rechtvaardigen deze uitzonderingen niet de beperking ten aanzien van de inkomende dividenden van *Verkooijen*.

²⁴ *Verkooijen*, r.o. 36.

²⁵ Zaak C-54/99 *Eglise de Scientologie* [2000] HvJ I-1335, r.o. 17; Opinion of Advocate General Tizzano in Zaake C-516/99 *Schmid* [2002] ECR I-4573, r.o. 44.

²⁶ *Verkooijen*, r.o. 43.

²⁷ Zie bij voorbeeld Zaak C-478/98 *Commission v. Belgium (DEM Eurobonds)* [2000] HvJ I-7589, r.o. 41 en Zaak C-163/94 *Sanz de Lera e.a.*, r.o. 23.

²⁸ Zie r.o. 43 *Verkooijen*.

3.1.5. Andere rechtvaardigingsgronden

Lidstaten voeren vaak rechtvaardigingsgronden aan die gebaseerd zijn op dwingende redenen van algemeen belang. Slechts in één geval heeft het Hof een dergelijke rechtvaardigingsgrond aanvaard (het argument inzake de samenhang, in de zaak *Bachmann*, dat hierna verder wordt besproken). Alle volgende rechtvaardigingsgronden zijn geweigerd door het Hof van Justitie.

- het risico op belastingvermijding: het Hof wijst deze rechtvaardigingsgrond stelselmatig af indien de desbetreffende wetgeving niet specifiek ten doel heeft volledig kunstmatige regelingen te voorkomen²⁹;
- derving van belastinginkomsten: verminderde belastinginkomsten kunnen niet worden beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang waarop men zich kan beroepen om een maatregel te rechtvaardigen die in beginsel in strijd is met een fundamentele vrijheid³⁰;
- de noodzaak van de progressiviteit van het belastingstelsel; volgens vaste rechtspraak kan een ongunstige fiscale behandeling die in strijd is met een fundamentele vrijheid niet worden gerechtvaardigd door het bestaan van andere belastingvoordelen³¹;
- het bestaan van lagere tarieven in andere lidstaten³²;
- het feit dat er nog geen harmonisatie is: bij ontbreken van harmonisatie op het niveau van de Gemeenschap zijn de lidstaten hoe dan ook gehouden aan gemeenschapsrecht³³;
- de doeltreffendheid van het fiscaal toezicht/administratieve moeilijkheden³⁴;
- het ontbreken van wederzijdse behandeling op grond van een dubbel belastingverdrag: de rechten van het Verdrag zijn onvoorwaardelijk en kunnen niet afhankelijk worden gemaakt van de inhoud van een belastingverdrag³⁵;

²⁹ Zaak C-324/00 *Lankhorst*, nog niet gepubliceerd, r.o. 37, *ICI*, r.o. 26, zie ook Zaak C-397/98 *Hoechst* [2001] I-1727, r.o. 57.

³⁰ *Lankhorst*, r.o. 36, *Verkooijen* r.o. 59, *ICI* r.o. 28.

³¹ R.o. 97 van zaak C-385/00 *De Groot*, nog niet gepubliceerd, waar het HvJ verwijst naar: met betrekking tot het recht van vrije vestiging zaak 270/83 *Commissie/Frankrijk* [1986] HvJ 273, r.o. 21, zaak C-107/94 *Asscher* [1996] HvJ I-3089, r.o. 53, en *Saint-Gobain*, r.o. 54; met betrekking tot het recht van vrije dienstverlening, zaak C-294/97 *Eurowings Luftverkehr* [1999] HvJ I-7447, r.o. 44; en, met betrekking tot het vrije kapitaalverkeer, zaak C-35/98 *Verkooijen* [2000] HvJ I-4071, r.o. 61.

³² R.o. 44 van zaak C-294/97 *Eurowings* [1999] HvJ I-7449, ook zaak C-270/83 *Commission/France* [1986] blz. 273, r.o. 21 en zaake C-107/94 *Asscher* [1996] I-3089, r.o. 53.

³³ R.o. 34 van zaak C-18/95 *Terhoeve*, [1999] I-345, inzake sociale-zekerheidswetgeving, waar het HvJ verwijst naar zaak C-120/95 *Decker v Caisse de Maladie des Employés Privés* [1998] HvJ I-1831, r.o. 22 en 23 en zaak C-158/96 *Kohll v Union des Caisses de Maladie* [1998] HvJ I-1931, r.o. 18 en 19).

³⁴ Zie bijvoorbeeld zaak C-80/94 *Wielockx* [1995] HvJ I-2493 en zaak C-250/95 *Futura* [1997] HvJ I-2471.

³⁵ R.o. 26 van zaak C-270/83 *Avoir Fiscal* [1986], blz. 173.

- doelstellingen van zuiver economische aard, zoals het streven de economie van het land aan te wakkeren door het stimuleren van beleggingen van particulieren in vennootschappen die statutair in het betrokken land zijn gevestigd³⁶;
- het feit dat de persoon voor wie de beperking geldt, andere voordelen geniet³⁷.

3.2. Inkomende dividenden

Bij punt 3.2 komen verschillende situaties aan de orde met betrekking tot inkomende dividenden. De conclusie is telkens identiek: gelet op het EG-Verdrag mogen lidstaten inkomende dividenden niet effectief zwaarder belasten dan binnenlandse dividenden.

3.2.1. *Inkomende dividenden: vrijstelling*

Lidstaten die binnenlandse dividenden (ten dele) vrijstellen dienen deze vrijstelling uit te breiden naar inkomende dividenden. Deze conclusie vloeit rechtstreeks voort uit de zaak *Verkooijen*.³⁸

3.2.2. *Inkomende dividenden: klassiek versus verrekeningsstelsel*

Onder verrekeningsstelsels wordt meestal alleen een credit gegeven voor binnenlandse dividenden. Door het niet geven van een credit voor inkomende dividenden betaalt de belastingplichtige meer inkomstenbelasting over inkomende dividenden dan over binnenlandse dividenden. Onderstaand voorbeeld illustreert de hogere belasting, uitgaande van een vennootschapsbelastingtarief van 30% in beide landen, een progressief inkomstenbelastingtarief van 50%, een volledige credit voor de 30% vennootschapsbelasting in de binnenlandse situatie, en geen bronbelasting.

³⁶ *Verkooijen*, r.o. 48, waar door het HvJ wordt verwezen naar Zaak C-120/95 *Decker v Caisse de Maladie des Employés Privés* [1998] HvJ I-1831, r.o. 39, en Zaake C-158/96 *Kohll v Union des Caisses de Maladie* [1998] HvJ I-1931, r.o. 41.

³⁷ Zaak C-270/83 *Commission v. France* [1986] HvJ I-273, Zaak C-107/94 *Asscher* [1996] HvJ I-3089, 3113, Zaak C-307/97 *Saint Gobain* [1999] HvJ I-6163, 6181, Zaak C-294/97 *Eurowings* [1999] HvJ I-7449, 7463.

³⁸ Frankrijk stelt een bedrag vrij van € 2.440 aan dividend ontvangen door gehuwde paren, maar in andere lidstaten uitgekeerd dividend is hiervan uitgesloten. De Commissie heeft daarom een inbreukprocedure ingeleid tegen Frankrijk, zie IP/03/990 of 10.7.2003.

Voorbeeld 2: Het effect van het niet toestaan van een credit op inkomende dividenden

	Binnenlands dividend	Inkomend dividend
Winst	100	100
Vennootschapsbelasting 30%	30	30
Dividend	70	70
Bruto dividend	100	
Inkomstenbelasting 50%	50	35
Volledige credit	30	
Resterende inkomstenbelasting	20	
Netto dividend	50	35

Het effect is duidelijk: van een oorspronkelijke ondernemingswinst van 100 houdt de aandeelhouder slechts 35 over als de dividenden afkomstig zijn van een buitenlandse vennootschap, terwijl 50 overblijft als de winst uit hetzelfde land komt. Dus als het verrekeningsland voor inkomende dividenden het klassieke stelsel toepast, is het resultaat volledige economische dubbele belasting. De juridische vraag kan dan worden geherformuleerd: is het verenigbaar met artikel 56 van het EG-Verdrag dat een lidstaat het klassieke stelsel hanteert voor inkomende dividenden, terwijl het voor binnenlandse dividenden een verrekeningsstelsel toepast? Of, met andere woorden, wanneer een lidstaat unilaterale maatregelen heeft getroffen om dubbele belastingheffing voor binnenlandse dividenden te voorkomen, moet die lidstaat deze maatregelen dan ook toepassen in internationale situaties?

Het effectief zwaarder belasten van inkomende dividenden in vergelijking met binnenlandse dividenden schrikt ingezetenen af van het investeren in aandelen van in andere lidstaten gevestigde vennootschappen. Het is dus een beperking van het kapitaalverkeer in strijd met artikel 56 van het EG-Verdrag.

Voorts moet door het Hof van Justitie worden onderzocht of van een maatregel een beperking uitgaat op vennootschappen die in andere lidstaten zijn gevestigd³⁹. In dit geval vormt het een belemmering voor het aantrekken van kapitaal in de betrokken lidstaat omdat de dividenden die door dergelijke vennootschappen worden uitgekeerd aan nationale ingezetenen een minder gunstige fiscale behandeling krijgen dan dividenden die worden uitgekeerd door een vennootschap die in die lidstaat is gevestigd. Dit maakt hun aandelen minder aantrekkelijk voor beleggers die in die lidstaat woonachtig zijn ten opzichte van aandelen van vennootschappen in een andere lidstaat.

Een verrekeningsstelsel dat niet ook geldt voor dividenden uit het buitenland is derhalve een beperking van het vrije verkeer van kapitaal.

³⁹ Verkooijen, r.o. 35.

3.2.2.1. Dwingende reden van algemeen belang

Nu is vastgesteld dat het om een beperking gaat, moet worden onderzocht of de beperking objectief gerechtvaardigd kan worden door enige dwingende reden van algemeen belang⁴⁰.

Samenhang

Met betrekking tot de noodzaak de samenhang van het belastingstelsel te verzekeren, heeft het Hof van Justitie er in *Verkooijen*⁴¹ op gewezen dat in *Bachmann*⁴² sprake was van een rechtstreeks verband tussen de toekenning van een fiscaal voordeel en de compensatie van dit voordeel door een fiscale heffing, die beide in het kader van dezelfde belasting plaatsvonden en dezelfde belastingplichtige betroffen.

In *Verkooijen* hebben alle lidstaten die opmerkingen maakten, aangevoerd dat het beperken van de vrijstelling tot binnenlands dividend gerechtvaardigd werd door de noodzaak de samenhang van het Nederlandse belastingstelsel te verzekeren. Volgens hen diende de vrijstelling voorbehouden te blijven aan aandeelhouders die binnenlands dividend ontvangen omdat alleen Nederlandse vennootschappen Nederlandse vennootschapsbelasting betalen. Eén lidstaat voerde aan dat indien Nederland vrijstelling zou verlenen voor inkomende dividenden, deze in Nederland volledig aan belasting zouden kunnen ontsnappen. Een andere lidstaat voerde aan dat de vrijstelling van inkomende dividenden de aandeelhouders in staat zou stellen belastingvrijstelling te genieten in beide landen.

Een lidstaat die een verrekeningsstelsel hanteert zonder credit te geven voor inkomende dividenden zou ook een beroep kunnen doen op de noodzaak van fiscale samenhang. Hij zou kunnen aanvoeren dat artikel 58 juist specifiek bedoeld is voor het geval van een dergelijk verrekeningssysteem. Hij zou kunnen aanvoeren dat er, in tegenstelling tot de situatie in *Verkooijen*, in een dergelijk stelsel een rechtstreeks verband is tussen de belasting van de winst van de vennootschap en de belastingcredit die wordt gegeven aan de aandeelhouder, dat de samenhangende fiscale behandeling verzekert van de winst van de vennootschap zowel bij haarzelf als bij de aandeelhouder. Hij zou kunnen stellen dat er geen sprake is van twee afzonderlijke belastingen, maar van een geïntegreerd stelsel waarin dezelfde inkomsten worden belast bij twee verschillende personen.

Het Hof van Justitie heeft in *Verkooijen*⁴³ en *Baars*⁴⁴ echter uitgemaakt dat het argument van de samenhang van het belastingstelsel niet kon worden ingeroepen, aangezien er geen rechtstreeks verband bestond tussen de belastingheffing bij de aandeelhouders en de heffing van de vennootschapsbelasting bij de vennootschappen, waardoor sprake is van twee afzonderlijke belastingen van verschillende belastingplichtigen. Het Hof van Justitie heeft deze jurisprudentie bevestigd in *Bosal*⁴⁵.

⁴⁰ Ibidem, r.o. 46.

⁴¹ Ibidem, r.o. 28.

⁴² Zaak C-204/90 *Bachmann*, [1992] HvJ I-249.

⁴³ Zoals bij r.o. 58 van *Verkooijen*.

⁴⁴ R.o. 40.

⁴⁵ Case C-168/01 *Bosal*, nog niet gepubliceerd, punt 29.

De conclusie luidt dat het argument van de samenhang van het belastingstelsel niet kan worden aangevoerd ter verdediging van de weigering om een verrekeningscredit te geven voor inkomende dividenden, aangezien het ook in deze specifieke situatie gaat om vennootschapsbelasting die wordt geïnd bij een vennootschap en om inkomstenbelasting die wordt geïnd bij een particuliere aandeelhouder, met andere woorden om twee afzonderlijke belastingen die worden geïnd bij twee verschillende belastingplichtigen, waartussen geen rechtstreeks verband bestaat.

3.2.2.2. Proportionaliteitsbeginsel

Indien ondanks bovenstaande analyse toch een rechtvaardigingsgrond zou worden gevonden voor het weigeren van een credit voor inkomende dividenden, dan zou toch nog moeten worden onderzocht of de weigering “van dien aard is dat het nagestreefde doel wordt bereikt, maar niet verder gaat dan noodzakelijk voor het bereiken van dat doel”⁴⁶.

Een verrekeningsstelsel is in wezen niets meer dan een berekeningsmethode om het inkomstenbelastingtarief te berekenen dat moet worden toegepast op een dividend. Het doel van verrekeningsstelsels is het elimineren van de dubbele belasting die ontstaat onder het klassieke stelsel. Zoals hierboven is aangetoond bereikt het analytische stelsel hetzelfde doel, althans voor de belastingplichtigen met de hoogste inkomens, maar dan zonder de beperking, dat wil zeggen de weigering van credits voor inkomende dividenden. Het is daarom disproportioneel het verrekeningsstelsel voor binnenlandse dividenden toe te passen en het klassieke stelsel voor inkomende dividenden.

3.2.3. *Inkomende dividenden: klassiek versus analytisch*

Er zijn lidstaten die een analytisch stelsel hanteren voor binnenlandse dividenden, terwijl ze het klassieke stelsel toepassen op inkomende dividenden.

Zoals te zien in voorbeeld 3 leidt dit tot een veel hogere belasting van de inkomende dividenden.

Voorbeeld 3: Het effect van het niet toepassen van het analytisch stelsel op inkomende dividenden

	Binnenlands dividend	Inkomende dividenden
Winst	100	100
Vennootschapsbelasting 30%	30	30
Dividend	70	70
Analytische belasting 25%	17,5	
Inkomstenbelasting 50%		35
Netto dividend	52,5	35

⁴⁶ Case C-436/00 *X, Y against Riksskatteverket*, nog niet gepubliceerd, punt 49.

Dit is een duidelijke beperking van het vrije verkeer van kapitaal in de zin van artikel 56 van het EG-Verdrag.

Er lijkt geen rechtvaardigingsgrond te bestaan voor een dergelijke beperking. Tal van lidstaten die een analytisch stelsel kennen, passen dit toe op zowel binnenlandse als inkomende dividenden. Niets weerhoudt de andere lidstaten met een dergelijk stelsel ervan om hetzelfde te doen, afgezien van budgettaire overwegingen en mogelijk de wens om beleggers ertoe te bewegen hun kapitaal in het binnenland te beleggen. Geen van deze rechtvaardigingsgronden is aanvaardbaar uit hoofde van het EG-Verdrag.

3.2.4. *Inkomende dividenden: credit voor buitenlandse bronbelasting*

Er kan zich ook een probleem voordoen met juridische dubbele belastingheffing, met betrekking tot credits voor in een andere lidstaat ingehouden bronbelasting. Inkomende dividenden worden onderworpen aan een hogere belasting dan binnenlandse dividenden indien het land in kwestie, ongeacht of een analytisch of een klassiek stelsel wordt gehanteerd, geen credit geeft voor de in een andere lidstaat ingehouden bronbelasting, maar de aftrekmethode⁴⁷ toepast.

Voorbeeld 4: Hogere belasting van inkomende dividenden

Analytisch stelsel, bronbelasting 15%, analytische belasting 25%

	Binnenlandse dividenden	Inkomende dividenden
Dividend	100	100
Bronbelasting in andere lidstaat 15%		15
Dividend na bronbelasting in andere lidstaat		85
Analytische belasting 25%	25	21,25
Netto dividend	75	63,75

Klassiek stelsel, bronbelasting 15%, progressieve inkomstenbelasting 50%

	Binnenlandse dividenden	Inkomende dividenden
Dividend	100	100
Bronbelasting in andere lidstaat 15%		15
Dividend na bronbelasting in andere lidstaat		85
Inkomstenbelasting 50%	50	42,50
Netto dividend	50	42,50

⁴⁷ Bij de aftrekmethode wordt de buitenlandse belasting afgetrokken van het bruto dividend. Het resultaat vormt de grondslag voor de berekening van de binnenlandse belasting op het dividend.

Het is duidelijk dat de hogere belastingdruk voor inkomende dividenden een beperking vormt in de zin van artikel 56 van het EG-Verdrag voor particuliere belastingplichtigen die beleggen in buitenlandse aandelen.

Een dergelijke lidstaat zou kunnen aanvoeren dat een niet-discriminerend stelsel wordt gehanteerd, waarin dezelfde fiscale behandeling geldt voor dividenden van binnenlandse en buitenlandse vennootschappen en dat de beperking het resultaat is van de bronbelasting in de andere lidstaat.

Dit argument kan echter niet worden aanvaard indien het relevante belastingverdrag van de lidstaat de andere staat het recht geeft een bronbelasting te heffen (meestal van 15%) en indien artikel 23 bepaalt dat de lidstaat voor deze bronbelasting een credit zal geven.

In deze omstandigheden zou de beperking van het vrije verkeer van kapitaal worden veroorzaakt door de lidstaat zelf, niet door de bronstaat, aangezien het OESO-model en de toepasselijke belastingverdragen bepalen dat de woonstaat de credit moet geven.

3.3. Uitgaande dividenden

Hoofdstuk 3.3. onderzoekt de verschillende situaties betreffende uitgaande dividenden. De conclusies zijn vergelijkbaar met die inzake inkomende dividenden: het EG-Verdrag staat niet toe dat lidstaten uitgaande dividenden zwaarder belasten dan binnenlandse dividenden.

3.3.1. Uitgaande dividenden: Limiet aan belasting

Het is op grond van artikel 56 verboden om beleggingen van binnenlandse aandeelhouders gunstiger te behandelen dan beleggingen van buitenlandse aandeelhouders. Het zwaarder belasten van uitgaande dividenden dan van binnenlandse dividenden is daarom een beperking van het vrije verkeer van kapitaal. Een lidstaat mag dus bijvoorbeeld niet een bronbelasting heffen op uitgaande dividenden en binnenlandse dividenden vrijstellen, aangezien dan uitgaande dividenden zwaarder worden belast dan binnenlandse dividenden.

Een eenvoudige vergelijking van het tarief van de bronbelasting op binnenlands dividenden met het tarief van de bronbelasting op uitgaande dividenden volstaat echter niet. De basis voor de vergelijking moet voor binnenlandse dividenden worden gevormd door het gecombineerde effect van het tarief van de binnenlandse bronbelasting plus de binnenlandse inkomstenbelasting en voor uitgaande dividenden het tarief van de bronbelasting op uitgaande dividenden.

3.3.2. Uitgaande dividenden: recht van aangifte

Indien een lidstaat een analytisch stelsel hanteert en inwoners het recht geeft te kiezen voor belastingheffing over het dividend volgens de normale regels van de inkomstenbelasting, dan moet dit recht worden uitgebreid naar niet-inwoners die zich

in een vergelijkbare situatie bevinden als deze inwoners, op grond van de zaak *Schumacker*. Volgens *Schumacker*⁴⁸ zou een niet-ingezeten particuliere aandeelhouder zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met een ingezeten aandeelhouder wanneer zijn inkomen geheel of nagenoeg geheel afkomstig is uit dividenden uit een lidstaat en hij in zijn woonstaat niet voldoende inkomsten ontvangt om daar te worden belast op een wijze die het mogelijk maakt dat rekening gehouden wordt met zijn persoonlijke en gezinsomstandigheden (door zijn woonstaat).

4. ECONOMISCHE EFFECTEN

De uitkomst van bovenstaande juridische analyse is duidelijk: wanneer lidstaten de vennootschapsbelasting integreren met de inkomstenbelasting door gebruik te maken van een verrekeningsstelsel of een analytisch stelsel, zijn zij op grond van het EG-Verdrag verplicht deze integratie uit te breiden tot inkomende dividenden.

Het theoretische economische effect van integratie hangt voornamelijk af van de mogelijke effecten ervan op de belastingneutraliteit. Zoals het rapport-Ruding stelde: "Het ontbreken van belastingneutraliteit inzake de plaats in de Gemeenschap waar geïnvesteerd wordt vormt een potentiële beperking voor het volledig benutten van de voordelen van de voltooiing van de interne markt. Door een voorkeursbehandeling te geven aan binnenlandse dividenden, of door beleggingen in bepaalde lidstaten te discrimineren, kunnen niet-neutrale belastingvoorschriften de aanwending van kapitaal in de Gemeenschap verstoren. Van een verstoorde aanwending van hulpbronnen is sprake wanneer kapitaalstromen worden verlegd van de meest productieve aanwending - dat wil zeggen waar het rendement vóór belasting het hoogst is - naar plaatsen waar de opbrengst lager is, maar een hogere opbrengst na belasting wordt gerealiseerd als gevolg van hun relatief gunstige fiscale behandeling. De resulterende economische ondoelmatigheid manifesteert zichzelf als een lagere kapitaalproductiviteit, die afbreuk doet aan het internationale concurrentievermogen van de Gemeenschap en resulteert in een lagere totale productie en levensstandaard in de Gemeenschap in haar geheel"^{49,50}. Daar komt nog bij dat het niet toepassen van integratie op inkomende dividenden ook een verstorend effect kan hebben op beslissingen inzake grensoverschrijdende fusies en reorganisaties wanneer voor en na dergelijke operaties dividenden in verschillende landen worden uitgekeerd en een andere fiscale behandeling zouden krijgen. Hieruit volgt dat elke verbetering van de situatie zou leiden tot een betere werking van de interne markt.

Belastingneutraliteit wordt normaal gesproken beoordeeld aan de hand van kapitaalimportneutraliteit (CIN) en kapitaalexportneutraliteit (CEN). CIN vereist dat het marginale effectieve belastingtarief voor beleggers in om het even welke lidstaat hetzelfde is, ongeacht de woonstaat van de belegger. CEN vereist dat "het belastingstelsel beleggers die in een gegeven land wonen niet aanzet tot binnenlands in plaats van elders te beleggen, of vice versa, doordat ze in totaal dezelfde gecumuleerde binnenlandse-buitenlandse belasting betalen op hun wereldwijde

⁴⁸ Case C-279/93 *Schumacker* [1995] I-225, punt 47.

⁴⁹ Rapport Ruding, blz. 34.

⁵⁰ Punt 3.7 van "*Double Taxation Relief For Companies: A Discussion Paper*", van Mike Waters van UK Inland Revenue, 10 maart 1999, te vinden op: <http://www.inlandrevenue.gov.uk/consult/dtrc.pdf>

inkomen ongeacht de binnenlandse/buitenlandse samenstelling van dat inkomen". CIN en CEN komen vaak aan de orde in de context van ondernemingen die direct investeren in andere ondernemingen. In die context wordt CIN bereikt via de vrijstellingsmethode, en CEN via de creditmethode. Opgemerkt zij dat deze mededeling een andere invalshoek heeft, omdat deze ziet op dividenden die worden ontvangen door particuliere aandeelhouders. De concepten van CIN en CEN zouden echter aan hun situatie kunnen worden aangepast.

Toegepast op particuliere aandeelhouders zou CEN betekenen dat hun binnenlandse en buitenlandse beleggingen aan dezelfde belastingdruk onderhevig zouden zijn (dat wil zeggen de combinatie van alle betrokken belastingen: vennootschapsbelasting, bronbelasting en inkomstenbelasting). CIN speelt in de praktijk geen rol voor particuliere aandeelhouders. Geen enkele lidstaat en geen enkel toetredingsland kent een vrijstelling van inkomstenbelasting voor inkomende dividenden uitgekeerd aan particuliere aandeelhouders. In combinatie met het feit dat de meeste lidstaten dividenden die worden ontvangen door particuliere aandeelhouders verschillend belasten, is het niet mogelijk om CIN te bereiken tenzij deze belasting wordt geharmoniseerd, en is CEN het overheersende beginsel.

Opgemerkt zij dat het bereiken van volledige CEN bij ontstentenis van totale harmonisatie van de vennootschapsbelasting (waar de Commissie overigens niet voor pleit) in de praktijk uiterst moeilijk zoniet onmogelijk is, zowel onder analytische stelsels als onder verrekeningsstelsels. Om 100% neutraliteit te bereiken zouden de analytische stelsels verschillende tarieven moeten hebben afhankelijk van de lidstaat waaruit de dividenden afkomstig zijn. Bij de bepaling van dit tarief zou zelfs rekening moeten worden gehouden met de onderliggende vennootschapsbelasting die werd afgedragen door alle dochterondernemingen lager in de bedrijfsstructuur. Op dezelfde manier zou de onderliggende belastingcomponent van de te verrekenen credit bijzonder moeilijk te berekenen zijn. In sommige lidstaten wordt voor directe investeringen door ondernemingen inderdaad de onderliggende belasting berekend, waarbij rekening wordt gehouden met de belasting die werd afgedragen door dochterondernemingen lager in de bedrijfsstructuur. Voor individuele particuliere aandeelhouders lijkt dit niet haalbaar, want zij hebben geen zeggenschap over de vennootschappen waarin zij beleggen. Het is daarom onwaarschijnlijk dat zij de benodigde informatie zouden kunnen verkrijgen.

In de praktijk is daarom de pragmatische oplossing voor analytische stelsels om voor binnenlandse en inkomende dividenden hetzelfde tarief te hanteren. Op dezelfde manier zou onder verrekeningsstelsels eenvoudigweg dezelfde credit gegeven kunnen worden voor inkomende en binnenlandse dividenden, als men wenst te voorkomen dat de buitenlandse onderliggende vennootschapsbelasting moet worden berekend. Zoals aangetoond in Hoofdstuk 3 zijn de effecten van het analytische stelsel en het verrekeningsstelsel in dit opzicht gelijk.

Hieruit volgt dat het effectieve belastingtarief op inkomende dividenden in het analytische stelsel en het verrekeningsstelsel kan afwijken van het nationale marginale inkomstenbelastingtarief, aangezien de buitenlandse vennootschapsbelasting hoger of lager kan zijn dan de binnenlandse vennootschapsbelasting. Volledige CEN wordt dus niet bereikt. Dit is echter in overeenstemming met het internationaal aanvaarde beginsel dat ondernemingswinst moet worden belast in het land waar zij wordt gegenereerd, en met het beginsel dat gegeven de huidige stand van het gemeenschapsrecht de lidstaten vrij zijn in het bepalen van tarieven en

grondslagen van hun vennootschapsbelasting. In dit verband is de verminderde neutraliteit in grensoverschrijdende situaties een prijs die moet worden betaald voor de soevereiniteit van de lidstaten bij het inrichten van hun eigen vennootschapsbelastingen.

5. CONCLUSIE

Lidstaten hebben verschillende stelsels voor het belasten van dividendbetalingen aan particuliere aandeelhouders. Voor binnenlandse dividenden voorkomen of reduceren de meeste lidstaten de economische dubbele belasting die het gevolg is van de heffing van vennootschaps- en inkomstenbelasting op hetzelfde inkomen door een verrekeningsstelsel of een analytisch stelsel toe te passen.

Daar waar de lidstaten bij de toepassing van deze stelsels een onderscheid maken tussen de fiscale behandeling van binnenlandse en inkomende of uitgaande dividenden, kan dit een beperking zijn van grensoverschrijdende investeringen en kan dit leiden tot gefragmenteerde kapitaalmarkten in de EU.

Bij het ontwikkelen van haar jurisprudentie heeft het Hof van Justitie dit vraagstuk onderzocht op basis van de bepalingen inzake het vrije verkeer van kapitaal. In de belangrijkste zaak die in deze Mededeling behandeld is heeft het Hof zich ondubbelzinnig uitgesproken over de onverenigbaarheid van een regeling die voorzag in een verschillende fiscale behandeling van binnenlandse en inkomende dividenden.

De Commissie is van oordeel dat de analyse van deze jurisprudentie leidt tot fundamentele conclusies over de inrichting van de stelsels voor de belasting van dividend: lidstaten mogen geen hogere belasting heffen op inkomende dividenden dan op binnenlandse dividenden. Evenmin mogen uitgaande dividenden zwaarder worden belast dan binnenlandse dividenden.

Het is mogelijk dat lidstaten zich bij de oorspronkelijke inrichting van hun stelsel voor de belasting van dividend geconcentreerd hebben op de binnenlandse effecten, wat mogelijk heeft geleid tot onrechtmatige beperkingen voor inkomende en uitgaande dividenden. Hieruit volgt dat lidstaten hun stelsels opnieuw moeten bezien in het licht van de huidige Verdragsbepalingen.

Zoals besproken in deze mededeling is het mogelijk om dubbele belasting te voorkomen met behulp van methodes die in overeenstemming zijn met het Verdrag en daarbij de mogelijkheid te handhaven om op een relatief rechtstreekse wijze belasting te heffen. Een aantal lidstaten heeft zulke methodes reeds ingevoerd, en andere lidstaten zijn bezig dat te doen. Deze veranderingen zullen bijdragen aan een optimale aanwending van kapitaal in de interne markt, hoewel volledige neutraliteit niet bereikt kan worden door het ontbreken van belastingharmonisatie.

Terwijl ze beslissen wat te doen is het wenselijk dat de lidstaten kiezen voor een gecoördineerde aanpak om ervoor te zorgen dat bestaande belastingbelemmeringen zo snel mogelijk verdwijnen. Op die manier kan een stabiel en beleggingsvriendelijker klimaat worden gecreëerd en onzekerheid over potentiële juridische conflicten en procedures uit de weg worden geruimd.

De Commissie is een voorstander van deze coördinatie, in het belang van zowel

particuliere aandeelhouders als bedrijven, en in het algemeen om te zorgen voor maximale doelmatigheid van de interne markt met de daaruit voortvloeiende positieve effecten voor het concurrentievermogen van de Unie op de wereldmarkt.

De Commissie roept daarom de lidstaten op tot medewerking om de onderwerpen die in deze mededeling besproken zijn op voortvarende en efficiënte wijze aan te pakken. Mochten ondanks de onmiskenbare logica van een dergelijke aanpak geen oplossingen worden gevonden, dan zal de Commissie, overeenkomstig haar rol van hoedster van het Verdrag, de noodzakelijke stappen nemen om de naleving van het Verdrag te verzekeren, eventueel door de zaak aanhangig te maken bij het Hof van Justitie op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag.

De Commissie verzoekt de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economische en Sociaal Comité hun standpunt over deze mededeling kenbaar te maken.
