

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3748

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 augustus 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Digitale Euro (Kamerstuk 22 112, nr. 3747)

Fiche: Richtlijnvoorstel snellere en veiligere vermindering teveel ingehouden bronbelasting («FASTER»)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Richtlijnvoorstel snellere en veiligere vermindering teveel ingehouden bronbelasting («FASTER»)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende een snellere en veiligere vermindering van te veel ingehouden bronbelasting
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
19 juni 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 0187
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52023PC0324 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2023) 215, 216, 217
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis:*
Art 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*
Eenparigheid
- j) *Rol Europees Parlement:*
Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) stelt een richtlijn voor die als doel heeft procedures voor het verminderen van overtollige bronbelasting te harmoniseren en te versnellen. Deze richtlijn maakt onderdeel uit van een breder pakket van maatregelen om de werking van de kapitaalmarktunie te verbeteren. Het voorstel ziet op bronbelasting die in grensoverschrijdende situaties is ingehouden ter zake van aandelen en obligaties die publiekelijk worden verhandeld.¹ Overtollige bronbelasting kan voorkomen wanneer het bedrag aan ingehouden bronbelasting door toepassing van het nationale tarief voor deze bronbelasting in grensoverschrijdende situaties hoger is dan het bedrag aan bronbelasting dat op basis van een belastingverdrag of specifieke nationale regeling zou zijn toegepast.

De individuele verminderingsprocedures van lidstaten worden door beleggers als omslachtig, duur en langdurig ervaren en lidstaten kennen zeer uitlopende voorwaarden en formaliteiten. Dit belemmert beleggers uit lidstaten en beleggers in derde landen bij het doen van investeringen in Europese bedrijven, wat nadelig is voor het concurrentievermogen van de interne markt. Tegelijkertijd is gebleken dat de huidige procedures misbruikgevoelig zijn.² De richtlijn heeft als doel verminderingsproce-

¹ De harmonisatie van de teruggaafprocedure van bronbelasting op rente op publiek verhandelbare obligaties is voor lidstaten optioneel om te implementeren. Omdat Nederland geen bronbelasting op rente op publiek verhandelbare obligaties kent, zal het BNC-fiche deze optie verder niet uiteenzetten.

² Bijvoorbeeld door middel van Cum/Cum en Cum/Ex-transacties.

dures te harmoniseren, te versnellen en daarnaast om deze bestendiger te maken tegen dit misbruik.

Onder de reikwijdte van het richtlijnvoorstel vallen grensoverschrijdende betalingen van dividenden op aandelen die publiekelijk worden verhandeld. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om de maatregelen uit het richtlijnvoorstel ook toe te passen ter zake van de bronbelasting op rente op obligaties die publiekelijk worden verhandeld.³

Om het doel van de richtlijn te bereiken, stelt de Commissie een snelle teruggaafprocedure en een procedure ter vermindering van bronbelasting aan de bron voor. Bij de versnelde teruggaafprocedure dient teruggaaf van te veel betaalde bronbelasting te geschieden binnen 25 kalenderdagen nadat alle benodigde informatie ten aanzien van de teruggaafverzoeken is ingediend. Bij te late teruggaaf wordt vanaf de 26^e dag (belasting)rente vergoed door de lidstaat. Bij vermindering aan de bron wordt direct het verlaagde bronbelastingtarief toegepast. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om één van beide, allebei of een combinatie van de twee procedures te implementeren,⁴ zolang iedere belegger toegang heeft tot één van de procedures. Mocht een belegger geen gebruik kunnen maken van de in de richtlijn opgenomen verminderingsprocedures, dan dient deze nog wel toegang te hebben tot de bestaande, nationale verminderingsprocedures.

Toegang tot de verminderingsprocedures uit de richtlijn moet worden ontzegd wanneer sprake is van een misbruikvermoeden. Dit vermoeden bestaat wanneer de belegger het aandeel waarop het dividend wordt uitgekeerd twee dagen voor de ex-dividenddatum verkrijgt, of wanneer er op deze datum een financiële regeling⁵ ten aanzien van het aandeel bestaat die niet is afgewikkeld, verlopen of anderszins is beëindigd. Ter simplificatie en om kleine beleggers te ontzien, bestaat er een doelmatigheidsdrempel die inhoudt dat er geen misbruikvermoeden bestaat wanneer de belegger minder dan € 1.000 aan dividend per aandelenklasse⁶ ontvangt. Het richtlijnvoorstel schrijft voor om informatie omtrent deze misbruikvermoedens ook in de bestaande, nationale procedure op te vragen.

Om toegang te hebben tot de procedures uit het richtlijnvoorstel, moeten beleggers gebruik maken van een gecertificeerde financiële intermediair (een door de richtlijn geïntroduceerd begrip, hierna: GFI). Beleggers moet de GFI autoriseren om namens hen vermindering te verzoeken. Deze GFIs moeten zich aanmelden in een nationaal register. Dit register is publiekelijk toegankelijk. Deze registratie is verplicht voor grote banken en voor centrale effectenbewaarinstellingen. Overige financiële intermediairs mogen zich registreren mits zij aan een aantal voorwaarden voldoen. Wanneer deze intermediairs niet meer aan de voorwaarden voldoen, de verplichtingen van het richtlijnvoorstel niet naleven of hiertoe verzoeken, worden deze uit het register verwijderd.

³ Nederland kent in beginsel geen bronbelasting op rente op publiek verhandelde obligaties.

⁴ Bijvoorbeeld enkel een verlaging aan de bron voor laag-risico gevallen en een teruggaafprocedure voor andere gevallen.

⁵ Een regeling of contractuele verplichting waarbij (een deel van) de eigendom van het openbaar verhandelde aandeel, waarop dividend wordt uitgekeerd, permanent of tijdelijk aan een andere partij wordt of kan worden overgedragen. De Europese Commissie noemt hierbij onder andere als voorbeelden securities lending en repurchase agreements.

⁶ Het kan zijn dat een bedrijf verschillende klasse aandelen heeft. Dit kan verschillende redenen hebben, bijvoorbeeld de mogelijkheid om met de verschillende klassen op verschillende beurzen genoteerd te staan, of bijvoorbeeld om aan een aandelenklasse geen of juist meer stemrecht toe te kennen.

Bij een snelle teruggaafprocedure moeten GFIs binnen 25 dagen na betaling van het dividend een verzoek tot teruggaaf indienen en hierbij bepaalde informatie verstrekken. Dit betreft de volgende informatie: de jurisdictie waar de uiteindelijk gerechtigde is gevestigd, het toepasselijke belastingtarief, gegevens over het dividend, het bedrag aan teveel betaalde belasting en een verklaring van de belegger. De belegger dient te verklaren uiteindelijk gerechtigd te zijn tot het dividend of de rente en niet betrokken te zijn bij een financiële regeling ten aanzien van het aandeel dat niet is afgewikkeld, verlopen of anderszins beëindigd. Een GFI dient deze informatie te verifiëren.

Lidstaten mogen toegang tot de verminderingsprocedure weigeren wanneer niet alle financiële intermediairs in een betalingsketen tussen het beursgenoteerde bedrijf en de uiteindelijk gerechtigde in het nationale register zijn opgenomen en de informatie die hierdoor ontbreekt, niet aangeleverd wordt door een andere GFI in de keten. Een GFI die zich niet houdt aan zijn verplichtingen, kan civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor de te weinig afgedragen dan wel teveel teruggevraagde bronbelasting.

Om de woonplaats van een belastingplichtige in de EU vast te kunnen stellen, stelt het richtlijnvoorstel een elektronische woonplaatsverklaring voor. Wanneer een inwoner een elektronische woonplaatsverklaring aanvraagt, moet de lidstaat deze binnen een dag kunnen afgeven en is deze in principe minimaal geldig voor het kalenderjaar van aanvraag. Deze elektronische woonplaatsverklaring moet erkend worden door andere lidstaten. Het is voor lidstaten mogelijk om de elektronische woonplaatsverklaring tevens te gebruiken voor andere doelen dan dit richtlijnvoorstel.

De Commissie stelt voor dat de richtlijn 31 december 2026 in nationale wetgeving geïmplementeerd moet zijn en de bepalingen vanaf 1 januari 2027 door de lidstaten toegepast worden.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft drie beleidsopties verkend. De eerste optie is de implementatie van een elektronische woonplaatsverklaring en een geharmoniseerde rapportagestandaard. De tweede optie is de implementatie van een verlaagd tarief aan de bron. De derde optie is de implementatie van een verlaagd tarief aan de bron en/of een versnelde teruggaafprocedure. Hierbij geldt tevens dat de elektronische woonplaatsverklaring en een geharmoniseerd rapportagestandaard wordt geïmplementeerd.

De Commissie heeft geconcludeerd dat de derde optie de beste keuze is. Deze optie zorgt voor snellere, simpelere en meer gedigitaliseerde procedures aan de ene kant en verkleint de kans op misbruik, omdat lidstaten de mogelijkheid krijgen om een ex ante beoordeling te maken in teruggaafprocedures. Deze optie is uitgewerkt in het richtlijnvoorstel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is een groot voorstander van de beleidsdoel van het richtlijnvoorstel: procedures voor het verminderen van overtollige bronbelasting te harmoniseren en te versnellen en het tegengaan van misbruik van deze verminderingsprocedures; dit draagt bij aan de versterking van de kapitaalmarktunie. Het kabinet hecht groot belang aan de verdieping van de Europese kapitaalmarktunie omdat dit bijdraagt aan duurzame

economische groei en financiële stabiliteit.⁷ Door harmonisering van het regelgevend kader kunnen kapitaalmarkten in de EU zich verder ontwikkelen en toegankelijker en aantrekkelijker worden voor beleggers en voor bedrijven die voor investeringen kapitaal willen aantrekken. Het faciliteren van grensoverschrijdende beleggingen acht het kabinet in dit kader van belang, omdat het mobiliseren van privaat kapitaal noodzakelijk is voor de benodigde investeringen in innovatie en verduurzaming van de reële economie. Dit komt bovendien het concurrentievermogen van de EU ten goede.

In Nederland wordt dividendbelasting geheven van degene die gerechtigd is tot de opbrengst van aandelen in een vennootschap die in Nederland is gevestigd. Deze gerechtigde wordt geduid met het begrip «opbrengstgerechtigde». De opbrengstgerechtigde kan een (in Nederland of in het buitenland woonachtige of gevestigde) natuurlijk persoon of een lichaam zijn. De dividendbelasting wordt ingehouden door het in Nederland gevestigde lichaam dat de opbrengst uitkeert aan de opbrengstgerechtigde. Het tarief op basis van de nationale wet is 15% van de opbrengst. De Nederlandse wet kent verschillende regelingen op grond waarvan deze ingehouden dividendbelasting kan worden gemitigeerd. Dit kan in de vorm van een verrekening, vrijstelling, teruggaaf of vermindering van dividendbelasting. Nederland kent zelf al goedwerkende processen voor zowel een procedure voor de teruggaaf van belasting als een vermindering aan de bron. Deze procedures gelden voor zowel ingezetenen van de Europese Unie als derde landen.⁸

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over het doel van het richtlijnvoorstel welke volgt uit een mededeling van de Europese Commissie ten aanzien van het tweede actieplan kapitaalmarktunie uit 2020.⁹ Door dit voorstel wordt grensoverschrijdend kapitaalbezit beter gefaciliteerd, wat leidt tot diepere kapitaalmarkten die weer kunnen bijdragen aan economische groei en financiële stabiliteit. Het doel van de kapitaalmarktunie is om kapitaal en investeringen eenvoudiger tussen lidstaten te laten circuleren, zodat burgers, beleggers en bedrijven daarvan kunnen profiteren, ongeacht waar zij zich bevinden. Het tweede actieplan bevordert de financiële en economische integratie in de EU door betere integratie en ontwikkeling van nationale kapitaalmarkten, het wegnemen van barrières voor grensoverschrijdend beleggen en het verbeteren van de toegang voor bedrijven en investeerders tot kapitaalmarkten. Dit stelt bedrijven beter in staat innovatie, groei en verduurzaming te financieren, en biedt consumenten kansen om hun (lange termijn) financiële doelen te behalen.

De reikwijdte van het richtlijnvoorstel acht het kabinet beperkt. Deze is enkel van toepassing op bronbelastingen ingehouden op beursgenoteerde dividenden en optioneel voor bronbelastingen op rentebetalingen op publiek verhandelbare obligaties. De problematiek binnen de Europese kapitaalmarkten ten aanzien van (teruggaaf)procedures voor bronbelastingen is breder. Denk hierbij aan bronbelastingen op groepsleningen, royalty's en overige dividenden. Voor een goedwerkende kapitaalmarktunie vormen trage, complexe en uiteenlopende procedures op dezelfde wijze een belemmering. Het kabinet wil zich inzetten om de reikwijdte in de onderhandelingen aan te stippen.

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 2953.

⁸ Ter versteviging van de concurrentiepositie van Nederland en om de regelgeving in lijn te brengen met het vrije verkeer van kapitaal, zie ook Kamerstuk 33 003, nr. 3.

⁹ Mededeling van de Commissie over een kapitaalmarktenuie ten dienste van mensen en ondernemingen – Een nieuw actieplan, 24 september 2020, COM(2020) 590.

Het kabinet is tevens positief over de wijze waarop het richtlijnvoorstel beoogt om fraude en misbruik met de bronbelastingprocedures te bestrijden. Deze wijze is in lijn met de aanbevelingen van het rapport van de EAEM.¹⁰ In dit rapport wordt als één van de mogelijke oplossingen verwezen naar het TRACE-systeem van de OESO.¹¹ Het richtlijnvoorstel komt deels overeen met dit systeem, maar gaat in de misbruikbestrijding verder door de misbruikvermoedens op te nemen.

Het kabinet voorziet een aantal zaken die het richtlijnvoorstel voor de uitvoering complex maken. De complexiteit bestaat voornamelijk uit de ontwikkeling van de ICT-ondersteuning, bijvoorbeeld een nieuw systeem om de elektronische woonplaatsverklaring te verstrekken. Ook moet een nationaal register voor GFIs worden ontwikkeld. Het afgeven van een elektronische woonplaatsverklaring binnen één dag is een grote afwijking van het huidige proces waar ongeveer zes weken nodig zijn om de juistheid van de gegevens te controleren. Het kabinet zal zich inzetten om de periode van één dag te verlengen of om een andere werkbare oplossing te zoeken om de juistheid van de elektronische woonplaatsverklaring te bewerkstelligen.

Het voorstel geeft aan dat iedere lidstaat een nationaal register moet oprichten waarin GFIs zich registreren om in deze lidstaat toegang te hebben tot de verminderingsprocedure. Het kabinet wil zich tijdens de onderhandelingen inzetten om de uitvoeringslast van het ontwikkelen van een dergelijk nationaal register voor GFIs zoveel mogelijk te beperken.

Hiernaast zal een bevoegde autoriteit toezicht moeten houden op de GFIs en de juistheid van de procedures. Deze autoriteit zou steekproefsgewijs bij GFIs de correctheid van de verzoeken moeten onderzoeken. Op dit moment is het niet mogelijk om in te schatten hoeveel GFIs zich in het nationale register zullen registreren, verplicht of vrijwillig. Het betreft zowel binnenlandse als buitenlandse GFIs wanneer deze in Nederlandse beursgenoteerde aandelen handelen. Het daadwerkelijk aantal GFIs zal uiteindelijk bepalend zijn voor het beslag dat op de toezichtcapaciteit wordt gelegd. Het kabinet zal de benodigde capaciteit monitoren met de uitvoeringsinstanties.

In paragraaf 7 wordt nader ingegaan op de implicaties voor de uitvoering en/of handhaving. Het kabinet beoordeelt de uitvoerbaarheid van dit richtlijnvoorstel als uitdagend voor de Belastingdienst.

De GFIs zijn, onder omstandigheden, civiel aansprakelijk voor te veel geclaimde vermindering. Het kabinet wil nader onderzoeken of er tevens andere mogelijkheden zijn om de te veel geclaimde vermindering door GFIs terug te vorderen, bijvoorbeeld door tevens de optie te hebben om een naheffingsaanslag aan belastingplichtige op te leggen waarna de betrokken GFI langs publieke weg bij beschikking aansprakelijk wordt gesteld voor deze belastingschuld.

Tevens brengt het voorstel additionele regeldruk op GFIs. Deze instellingen worden, in bepaalde gevallen, verplicht om zich te registreren en worden verantwoordelijk voor de rapportage over dividenden, de uiteindelijk gerechtigden en eventueel misbruik. Tegelijkertijd levert de harmonisatie van de procedures en van de rapportageverplichtingen naar verwachting een grote kostenbesparing op voor deze financiële instel-

¹⁰ Rapport van de Europese Autoriteit voor effecten en markten van 23 september 2020. *Final Report On Cum/Ex, Cum/Cum and withholding tax reclaim schemes.*

¹¹ OECD (2013), *TRACE implementation package for the adoption of the authorised intermediary system: A standardised system for effective withholding tax relief procedures for cross-border portfolio income.*

lingen, die de huidige teruggaveprocedures in de EU als barrière voor grensoverschrijdende investeringen bestempelen. Het is hierbij van belang dat er een evenwicht bestaat tussen de additionele regeldruk tegenover de kostenbesparingen. Om de regeldruk zo laag mogelijk te houden, is het van belang dat de procedures tussen lidstaten, de gehanteerde definities en gevraagde informatie voldoende helder en eenparig zijn. Waar mogelijk zouden deze procedures zo veel mogelijk te automatiseren moeten zijn. Om dit te bewerkstelligen wil het kabinet zich inzetten om de gehanteerde begrippen in het richtlijnvoorstel uniform, helder en werkbaar te definiëren.

De richtlijn kent een evaluatiebepaling die afwijkt van de Comitologieverordening.¹² Het kabinet acht het van belang dat de richtlijn geëvalueerd wordt, echter in het voorstel zijn de aan te leveren informatie, het format en de voorwaarden nog niet gedefinieerd. Het kabinet zal bepleiten dat er invulling gegeven wordt aan de wijze waarop de evaluatie plaatsvindt, binnen welke kaders en dat deze in lijn moet zijn met de Comitologieverordening.

Het richtlijnvoorstel brengt tevens mogelijk een verplichting met zich tot de verwerking van persoonsgegevens. Deze dient plaats te vinden in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), richtlijn Gegevensbescherming, opsporing en vervolging¹³ en met de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens (resp. artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). Het kabinet geeft nadrukkelijk aandacht aan de wijze waarop de voorstellen van de Commissie zich verhouden tot de genoemde wetgeving en jurisprudentie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het kabinet verwacht dat veel lidstaten overwegend positief zullen oordelen over de doelen die de Commissie met het pakket wil bereiken omdat het aansluit bij de Raadsconclusies van 1 december 2020 waarin het belang van de verdieping van de kapitaalmarktunie, het mobiliseren van privaat kapitaal en het versimpelen van teruggaveprocedures voor bronbelasting, rekening houdend met bestaande initiatieven zoals het TRACE-systeem van de OESO worden benadrukt.¹⁴

Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgesproken over de voorgestelde wijzigingen, maar steunt de ontwikkeling van de kapitaalmarktunie met onder meer aandacht voor het wegnemen van barrières volgend uit nationale fiscale regelgeving, daarbij aansluitend bij het reeds gedane werk door de OESO.¹⁵ Het is nog niet bekend wie de rapporteur is.

¹² Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.

¹³ AVG is in NL geïmplementeerd in de WPG, Wjsg en uitvoeringswet AVG. Verder relevant is de verordening voor instellingen die ook uitvoering geeft aan de AVG.

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/04/capital-markets-union-council-approves-conclusions-on-the-commission-s-new-action-plan/>.

¹⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0266_EN.html.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief. De Europese Commissie baseert de voorgestelde richtlijn op artikel 115 van het VWEU. Op grond van dit artikel is de EU bevoegd om richtlijnen vast te stellen voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de interne markt. Het kabinet acht dit de juiste rechtsbasis. De EU heeft een gedeelde bevoegdheid op het gebied van belastingen die rechtstreeks invloed hebben op de interne markt (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel het harmoniseren en versnellen van procedures tot vermindering van dubbel betaalde bronbelasting bij investeringen in beursgenoteerde bedrijven; hierdoor wordt de kapitaalmarktunie versterkt. Door deze processen te harmoniseren, wordt grensoverschrijdend investeren in en binnen de EU versimpeld, efficiënter en toegankelijker voor (retail)beleggers. Tegelijkertijd worden er voorstellen gedaan om de procedures misbruikbestendiger te maken. Ter realisatie van de doelstellingen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Eén van de aanleidingen voor het richtlijnvoorstel zijn de verschillende procedures die tussen lidstaten bestaan. De grensoverschrijdende aard van dit probleem maakt dat harmonisatie hiervan onvoldoende op initiatief van de lidstaten zelf op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt. Een aanpak op EU-niveau is daarom aangewezen. Bovendien wordt door optreden op EU-niveau het gelijke speelveld gewaarborgd en de kapitaalmarktunie versterkt. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft als doel het harmoniseren en versnellen van procedures tot vermindering van overtollige bronbelasting bij investeringen in beursgenoteerde bedrijven. Dit doel wordt bereikt door de voorgestelde procedures te implementeren. Tegelijkertijd tracht het richtlijnvoorstel misbruik van deze procedures te voorkomen. Dit wordt bereikt door toegang tot de procedures te weigeren wanneer er een vermoeden van misbruik is of als er sprake is van een niet-gecertificeerde intermediair.

Het kabinet is van mening dat het richtlijnvoorstel geschikt is voor beide doelstellingen omdat de problematiek bestaat uit enerzijds de verschillen tussen de procedures van lidstaten. Een geharmoniseerde procedure zoals dit richtlijnvoorstel beoogt, neemt dit probleem weg. Anderzijds zijn bestaande procedures fraudegevoelig gebleken, een nieuw systeem zou dit zoveel mogelijk moeten voorkomen. Het kabinet acht de voorgestelde maatregelen daartoe ook niet verder gaan dan noodzakelijk. Zo biedt het voorstel de lidstaten bijvoorbeeld de ruimte om één van beide, allebei of een combinatie van de twee voorgestelde procedures te implementeren, zolang iedere belegger maar toegang heeft tot één van de procedures.

Het richtlijnvoorstel vraagt van zowel overheden als van private partijen investeringen in zowel IT-infrastructuur als in mankracht. De baten van deze uitvoeringslasten moeten opwegen tegen de kosten ervan. Het kabinet kijkt daarbij naar zowel de uitvoeringslasten voor bevoegde

autoriteiten als voor het bedrijfsleven. Het kabinet acht dat de baten van de maatregelen opwegen tegen de kosten ervan en meent daarom dat het voorstel ook op dit punt niet verder gaat dan nodig om het voorgestelde doel van het voorstel te bereiken. Dit wordt nader uitgewerkt onder paragraaf 5.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

In deze richtlijn worden geen voorstellen gedaan die financiële gevolgen hebben voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

De kosten van het voorstel bestaan uit de implementatie van de elektronische woonplaatsverklaring en de implementatie van het rapportagesysteem. Het voorstel leidt mogelijk ook tot meer teruggaveverzoeken. Dit aantal is naar verwachting beperkt omdat de Nederlandse teruggaafprocedures, verminderingprocedures en regelingen met onder ander grote gemachtigden¹⁶ zeer efficiënt werkt. Een eventuele toename van het aantal teruggaveverzoeken is daarnaast niet lastenrelevant omdat het recht op teruggaaf niet uitgebreid wordt.

De Europese Commissie schat de totale kosten voor de autoriteiten in de gehele Europese Unie ten aanzien van de elektronische woonplaatsverklaring op 4,9 tot 54 miljoen euro incidentele ontwikkelkosten en op 0,97 tot 10,8 miljoen euro jaarlijkse kosten.

De Europese Commissie schat de totale kosten voor de autoriteiten in de gehele Europese Unie ten aanzien van het rapportagesysteem op 18,2 miljoen euro incidentele ontwikkelkosten en op 3,5 miljoen euro jaarlijkse kosten.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het richtlijnvoorstel zal tot nieuwe regels voor GFIs leiden, maar in vergelijking met de huidige procedures juist de administratieve lasten verlagen. Het richtlijnvoorstel beoogt onder meer om de regeldruk voor burger en belegger te verminderen. Voor de burger en belegger wordt geschat dat het leidt tot een kostenbesparing van € 5,17 miljard voor investeringen in de gehele Europese Unie. Het grootste deel van dit bedrag bestaat uit vermindering van dubbele belasting. Het is op dit moment niet in te schatten welk deel hiervan op Nederland ziet.

¹⁶ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 22 februari 2018, nr. 2018-20130 (Stcrt. 2018, nr. 17300).

De Nederlandse verminderingsprocedures en regelingen werken zeer efficiënt. De verwachting is daarom dat het aantal verzoeken slechts beperkt zal toenemen. Van de € 5,17 miljard ziet ongeveer € 409 miljoen op kostenbesparing voor EU beleggers die zien op de procedures.

GFIs, binnen de EU als ook daarbuiten, hebben enerzijds implementatiekosten die geraamd worden op 75,9 miljoen euro door de Europese Commissie. De jaarlijks terugkerende kosten worden geschat op 13 miljoen euro. Anderzijds leidt het voorstel tot een geschatte kostenbesparing bij deze GFIs van ongeveer 13,5 miljoen euro.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Door het voorstel kunnen beleggers efficiënter grensoverschrijdend beleggen en daarmee de EU-kapitaalmarkten verdiepen door meer privaat kapitaal te mobiliseren. Dit zal bijdragen aan eerlijkere concurrentieverhoudingen binnen de EU en de EU als geheel aantrekkelijker maken voor beleggers. Het voorstel van de Europese Commissie zal naar verwachting niet tot een verslechtering van het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat leiden. Het richtlijnvoorstel zal, door meer en beter beschikbaar kapitaal voor investeringen in innovatie en verduurzaming in de EU naar verwachting tot een betere concurrentiekracht van de reële economie en dus vestigingsklimaat leiden. Nederlandse evenals Europese bedrijven zullen makkelijker kapitaal kunnen aantrekken wanneer belemmeringen voor beleggers om in deze bedrijven te investeren zoveel mogelijk worden weggenomen. Het voorstel biedt dezelfde mogelijkheden voor EU beleggers als voor niet-EU beleggers, evenals voor EU GFIs en niet-EU GFIs. De geopolitieke aspecten, anders dan de verdieping van de kapitaalmarktunie, zijn beperkt.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het richtlijnvoorstel heeft mogelijk tot gevolg dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Wet dividendbelasting 1965 zullen moeten worden gewijzigd.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Aan de Commissie wordt de bevoegdheid toegekend om uitvoeringshandelingen (ex artikel 291

VWEU) vast te stellen voor de praktische formats die nodig zijn voor de standaardisering van de woonplaatsverklaring en de technische protocollen hieromtrent, de rapportage van GFIs aan de belastingdiensten, de gestandaardiseerde formulieren die ingevuld moeten worden voor de versnelde teruggaafprocedure en de aan te leveren informatie voor de evaluatie van de richtlijn. De Commissie heeft deze in bijlagen 1 en 2 een voorstel gedaan voor de inhoud van deze regelingen.

De toekenning van deze bevoegdheden aan de Commissie is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Verder is het wenselijk om deze uitvoeringsbevoegdheden toe te kennen, omdat op deze manier op relatief snelle en flexibele (mocht dat nodig zijn) wijze de formats kunnen worden vastgesteld. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor uitvoeringshandelingen (i.p.v. delegatie), omdat het gaat om de tenuitvoerlegging van de voorgestelde richtlijn volgens uniforme voorwaarden.

In het voorstel is uiteengezet dat de meeste uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Dit ligt voor de hand, omdat het gaat om uitvoeringsbevoegdheden die zien op de belastingheffing, waarvoor de onderzoeksprocedure op grond van artikel 2, lid 2, sub b, onder v, van Verordening 182/2011 van toepassing is. Wat betreft de bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen in het kader van de evaluatie van de richtlijn gaat het voorgaande niet op. Bij die bevoegdheid is namelijk niet aangegeven met welke comitéprocedure de uitvoeringshandeling wordt vastgesteld, hetgeen erop lijkt te duiden dat de Commissie hier een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid voorstelt. Bij zo'n zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid hebben de lidstaten geen rol. Het kabinet is geen voorstander van deze zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid in afwijking van de Comitologieverordening. Het kabinet zal ervoor pleiten om een evaluatiebepaling in te voeren die in lijn is met de Comitologieverordening en waarbij de comitologieprocedure wordt toegepast overeenkomstig de Comitologieverordening. Volgens het kabinet zou de onderzoeksprocedure voor de hand liggen (artikel 2, lid 2, sub a, in samenhang met artikel 5 van de Comitologieverordening). Het is verder onduidelijk op welke informatie, formats en voorwaarden de uitvoeringsbevoegdheid precies zal zien. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen in de onderhandelingen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Europese Commissie stelt als implementatiedatum 31 december 2026 voor, waarbij het richtlijnvoorstel per 1 januari 2027 in werking treedt. De haalbaarheid hiervan hangt af van hoe snel lidstaten een akkoord bereiken. ICT-systemen zullen moeten worden opgezet dan wel aangepast, wat tijd vergt. De opdracht tot het aanpassen van de systemen zal pas worden gegeven wanneer er een akkoord is, waarna er in ieder geval twee jaar nodig is om de systemen op te zetten of aan te passen.

Het kabinet is zich bewust van de ICT-impact die dit voorstel met zich mee zal brengen en zal zich inzetten voor een implementatietermijn van in ieder geval 2 jaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Op basis van het richtlijnvoorstel moeten lidstaten jaarlijks relevante informatie aan de Europese Commissie verschaffen. De Europese Commissie stelt vervolgens een rapport op dat iedere vijf jaar naar het Europees Parlement en de Raad wordt gestuurd.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het richtlijnvoorstel bevat nog veel onduidelijkheden ten aanzien van de uitvoeringsaspecten. Afhankelijk van de uiteindelijke tekst van de richtlijn en de wijze waarop de richtlijn wordt uitgewerkt in nationale wetgeving, kan de richtlijn leiden tot een forse toename van complexiteit in de uitvoering. De uitvoeringsaspecten en bijbehorende kosten, alsmede de benodigde implementatietermijnen, zullen moeten blijken uit een

uitvoeringstoets die zal worden uitgevoerd op basis van Nederlandse wetsteksten.

Op dit moment is er nog geen register van GFI's. Op de GFI's zal toezicht ingericht moeten worden. Het is nog niet duidelijk welke organisatie deze taken zal uitvoeren. Het betreft mogelijk een niet-fiscale taak. Indien het beheer van het register en het toezicht op GFI's beoordeeld wordt als een niet-fiscale taak ligt de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie niet voor de hand, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals unieke kennis of expertise¹⁷. Dit dient nader onderzocht te worden.

De afgifte van elektronische woonplaatsverklaringen binnen 24 uur is niet mogelijk binnen de bestaande processen. Mogelijk leidt dit tot parallelle systemen, niet overeenkomende definities en/of verminderde controlemogelijkheden. Voor de Belastingdienst betekent het vereiste van afgifte van elektronische woonplaatsverklaringen in ieder geval een significante ICT-inspanning die een beslag zal leggen op het reeds zeer volle IV-portfolio.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De implicaties voor ontwikkelingslanden zullen beperkt zijn. De grootste investeerders in Nederland zijn niet afkomstig uit ontwikkelingslanden. Verder zal overtollige bronbelasting niet snel voorkomen ten aanzien van ontwikkelingslanden. Het Nederlandse verdragsbeleid richt zich er op dat ontwikkelingslanden hun bronbelastingen kunnen effectueren. Omgekeerd betekent dit ook dat Nederland de dividendbelasting kan effectueren zonder een verlaging toe te staan.

¹⁷ Rapport ABDTopConsult «Back to Basics» 2020; alleen wanneer er sprake is a) van unieke kennis, b) unieke infrastructuur of c) exclusieve data kan een niet-fiscale taak bij de Belastingdienst worden belegd.