



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 11.11.2011
SEC(2011) 1333 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

**Begeleidend document bij het
voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke
belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden
ondernemingen van verschillende lidstaten (herschikking)**

{COM(2011) 714 definitief}
{SEC(2011) 1332 definitief}

SAMENVATTING

Deze effectbeoordeling gaat bij het voorstel tot herschikking van Richtlijn 2003/49/EG van de Raad betreffende een gemeenschappelijke belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten (hierna "de richtlijn" genoemd). De richtlijn is bij Richtlijnen 2004/66/EG, 2004/76/EG en 2006/98/EG en de bijlagen VI en VII bij het Toetredingsverdrag van Bulgarije en Roemenië gewijzigd waarbij haar toepassingsgebied werd uitgebreid tot ondernemingen en belastingen in de nieuwe lidstaten en sommige van deze lidstaten ook toestemming kregen om tijdelijk van een aantal bepalingen van de richtlijn af te wijken¹. Met het oog op de vereenvoudiging van de toepasselijke regels is het dienstig deze wetgeving samen te brengen in één wettekst.

De richtlijnvoordelen worden toegekend aan ondernemingen die onderworpen zijn aan de vennootschapsbelasting in de EU, hun fiscale woonplaats in een EU-lidstaat hebben en een van de in de bijlage bij de richtlijn vermelde rechtsvormen hebben. De richtlijn ziet op uitkeringen tussen verbonden ondernemingen, dat wil zeggen wanneer een van de ondernemingen rechtstreeks een deelneming van ten minste 25 % in het kapitaal van de andere onderneming heeft, dan wel een derde onderneming rechtstreeks een deelneming van ten minste 25 % in het kapitaal van zowel de uitbetalende als de ontvangende onderneming heeft.

Krachtens artikel 8 moest de Commissie bij de Raad verslag uitbrengen over de werking van de richtlijn, met het oog op de uitbreiding van de werkingssfeer ervan. De Commissie heeft haar verslag gepresenteerd op 23 april 2009 (COM(20069) 179) en concludeerde daarin dat er wetswijzigingen konden worden aangebracht om de richtlijn beter te laten functioneren en haar doelstellingen in grotere mate te verwezenlijken.

Probleembeschrijving

Het grootste obstakel dat met deze wetgeving wordt aangepakt, is de zwaardere belasting van grensoverschrijdende kapitaalstromen in vergelijking met binnenlandse transacties. Bij internationale betalingen wordt de ontvanger in zijn woonstaat aan de vennootschapsbelasting onderworpen en daarbovenop aan een bronbelasting die wordt geheven door de staat vanwaaruit de betaling wordt verricht (de bronstaat). De fiscale betrekkingen tussen de lidstaten zijn gewoonlijk geregeld in dubbelbelastingverdragen (DBV's), die onder meer kunnen voorzien in een vrijstelling of een vermindering van bronbelasting; ook kan de woonstaat de belastingplichtige toestaan om de door hem verschuldigde vennootschapsbelasting te verrekenen met de betaalde bronbelasting. Bronbelastingen en de administratieve procedures om vermindering te krijgen, belemmeren de goede werking van de interne markt. In de vroege jaren '90 is met de moeder-dochterrichtlijn de fiscale regeling voor winstuitkeringen binnen de EU geharmoniseerd². Pas in 2003 heeft de Raad de fiscale regeling voor grensoverschrijdende rente- en royaltybetalingen tussen verbonden ondernemingen geharmoniseerd om tot een gelijke behandeling te komen met binnenlandse

¹ PB L 157 van 26.6.2003, blz. 49, PB L 168 van 1.5.2004, blz. 35, PB L 157 van 30.4.2004, blz. 106, PB L 363 van 20.12.2006, blz. 129 en PB L 157 van 21.6.2005, blz. 278 en blz. 311.

² 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 20.8.1990, blz. 6), gewijzigd bij Richtlijn 2003/123/EG (PB L 7 van 13.1.2004, blz. 41).

betalingen, meer bepaald door te voorzien in vrijstelling van bronbelasting. Doordat voor beide regelingen verschillende wetgevingsprocedures zijn gevolgd en de moeder-dochterrichtlijn later in 2003 nog werd gewijzigd, is het toepassingsgebied van beide instrumenten verschillend.

Wat de omvang van de problematiek betreft, zij opgemerkt dat in 82 % van de gevallen zowel de moeder- als de dochtermaatschappij een rechtsvorm heeft die onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt; bijna 95 % van de royaltybetalingen en circa 90 % van de rentebetalingen valt onder de richtlijn. Wat het verbondenheidsvereiste betreft, vertegenwoordigen niet-verbonden ondernemingen (0 tot 25 % deelneming) 12 % van de deelnemingsverhoudingen. Met dit initiatief wordt beoogd een aantal problemen op te lossen in verband met grensoverschrijdende betalingen die buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen:

- Bedrijven die hun kosten zoveel mogelijk willen drukken, proberen bronbelasting te ontgaan door middel van fiscale planning: zo kan een concern een doorstroomlichaam in een andere lidstaat oprichten om voor de ontvangen uitkeringen een belastingvrijstelling te krijgen die anders niet van toepassing was geweest. Dit kan leiden tot suboptimale keuzes die niet door efficiency maar door fiscale overwegingen zijn ingegeven; bovendien lopen de lidstaten hierdoor belastinginkomsten mis.

- De bronbelastingtarieven worden door de lidstaten bilateraal vastgesteld. Het kan dus voorkomen dat een lidstaat in zijn verschillende DBV's uiteenlopende tarieven hanteert. Dit kan de economische besluitvorming verstoren doordat laagbelastende landen interessanter worden om te investeren.

- De voorwaarden om in aanmerking te komen voor de vrijstelling van bronbelasting uit hoofde van de richtlijn, zoals de ondernemingsvorm, de verhoudingen tussen de partijen bij de transactie, de eigendomsbelangen, de minimale deelnemingsduur enz., doen bedrijven keuzes maken die zijn ingegeven door fiscale overwegingen in plaats van efficiency.

- De vereisten waaraan moet worden voldaan om de richtlijnvoordelen te verkrijgen, zijn zwaarder dan die van de moeder-dochterrichtlijn voor de vrijstelling van dividenden. De verschillende fiscale regelingen voor dividenden en rente en royalty's kunnen leiden tot een scheefstrekking in de kapitaalstructuur van ondernemingen en de allocatie van immateriële activa.

- Om onmiddellijk aan de bron de vermindering van bronbelasting te verkrijgen waarin DBV's voorzien, moeten administratieve procedures worden doorlopen die voor bedrijven zware administratieve lasten en kosten veroorzaken. Veelal wordt de vermindering pas achteraf verleend via een teruggaaf, wat tot liquiditeitskosten leidt. Als de vermindering wordt verleend via een verrekening in de woonstaat, is er ook nog het tijdsverloop tussen de inhouding aan de bron en de aftrek in de belastingaangifte, wat eveneens tot liquiditeitskosten leidt. Naar schatting bedragen deze nalevingskosten voor EU-ondernemingen jaarlijks zo'n 126 miljoen euro.

- Ondernemingen worden tweemaal in de heffing betrokken: een eerste maal aan de bron en vervolgens in het kader van de vennootschapsbelasting in hun woonstaat. Deze staat kan

voorzien in een vermindering wegens dubbele belasting door ofwel het inkomen in kwestie vrij te stellen ofwel aftrek toe te staan van de aan de bron geheven belasting. Als evenwel de bronbelasting over de brutobetaling hoger is dan de vennootschapsbelasting (lage nominale tarieven) over het netto-inkomen uit die betaling, worden ondernemingen zwaarder belast dan wanneer zij op soortgelijke binnenlandse betalingen worden belast.

Een ander probleem houdt verband met de voorwaarden die aan de vrijstelling van bronbelasting worden gesteld, wanneer de betaling wordt verricht door een onderneming via een vaste inrichting, met andere woorden een bijkantoor: in dit geval moet het om een fiscaal aftrekbare uitgave voor deze belastingplichtige gaan. In de huidige formulering zou de richtlijn niet gelden in gevallen waarbij aftrek wordt geweigerd bijvoorbeeld omdat niet aan alle formele vereisten is voldaan, terwijl er toch een reëel verband bestaat tussen de transactie en de werkzaamheden van de vaste inrichting.

Tot slot is in de richtlijn niet de voorwaarde opgenomen dat de vrijstelling aan de bron gekoppeld moet zijn aan belastingheffing van de betaling in de woonstaat van de ontvanger. Dit kan ertoe leiden dat heffing helemaal achterwege blijft. Toen de richtlijn werd aangenomen, heeft de Raad de Commissie verzocht de nodige wijzigingen voor te stellen. De Commissie heeft een wijzigingsvoorstel aangenomen (COM(2003) 841) om ondernemingen die in hun woonstaat al zijn vrijgesteld van belasting over ontvangen rente en royalty's, van de vrijstelling van bronbelasting uit te sluiten. Ondanks een algemene consensus over een compromistekst hebben de besprekingen in de werkgroepen van de Raad tussen 2004 en 2006 niet tot een unaniem akkoord geleid. De Commissie heeft het voorstel ingetrokken toen zij de mededeling "Werkprogramma van de Commissie voor 2010 - Een tijd voor daden" (COM(2010) 135 definitief) aannam, omdat zij voornemens was deze herschikking van de richtlijn voor te stellen.

Instandhouding van de huidige situatie zou erop neerkomen dat de verstoringen in de zakelijke besluitvorming, de nalevingskosten en het risico van dubbele belasting blijven bestaan. Er zouden dus minder grensoverschrijdende kapitaalstromen zijn, waardoor de overdracht van kapitaal en technologie zou worden beperkt. Het proces van grensoverschrijdende middelenallocatie zou worden belemmerd. Kort samengevat zou het potentieel van de interne markt onbenut blijven.

In wezen is deze situatie negatief voor alle bedrijven, ongeacht hun omvang of bedrijfstak, ofschoon de nalevingskosten bij kleinere bedrijven een groter deel van de totale kosten uitmaken. Wat rente betreft, spelen de genoemde problemen vooral een rol in de financiële sector. De kapitaalstructuur van ondernemingsgroepen is echter altijd opgebouwd uit eigen en vreemd vermogen, ongeacht de sector waarin zij actief zijn. Alle sectoren zijn dus betroffen. Wat royalty's betreft, krijgen sectoren waar intensief gebruik wordt gemaakt van technologie en intellectueel eigendom, vaker te maken met deze fiscale lasten.

Ook de belastingdiensten krijgen met deze problemen te maken aangezien zij inkomsten uit bronbelasting ontvangen of hun belastingopbrengsten worden verlaagd door de verrekening die belastingplichtigen toepassen om dubbele belasting ongedaan te maken.

Subsidiariteit

Dit initiatief is noodzakelijk omdat de lidstaten grensoverschrijdende activiteiten belasten volgens hun bilaterale belastingverdragen, die het resultaat zijn van bilaterale onderhandelingen. Zo verschilt de oplossing per landenpaar. Als er geen DBV van toepassing is, wordt er bronbelasting geheven volgens eenzijdige regels die zijn vastgelegd op basis van het nationale belastingbeleid. Er is geen sprake van een spontane coördinatie om deze obstakels voor de interne markt weg te nemen. Een optreden op EU-niveau is derhalve nodig om een geharmoniseerd en gecoördineerd fiscaal beleid op dit specifieke belastinggebied te garanderen.

De rechtvaardiging voor een Europees optreden ligt in het grensoverschrijdende karakter van het probleem en het feit dat de afzonderlijke lidstaten geen belastingbeleid kunnen vaststellen dat voor henzelf én de hele Unie geldt. Het is duidelijk dat een optreden op EU-niveau zal garanderen dat de verplichting tot vrijstelling van bronbelasting voor alle lidstaten gelijkelijk geldt.

Doelstellingen

Dit initiatief strekt ertoe de hierboven beschreven grensoverschrijdende obstakels voor de interne markt te beperken door het toepassingsgebied van de bronbelastingvrijstelling waarin de richtlijn voorziet, tegen zo laag mogelijke kosten te verruimen. Het is met name van wezenlijk belang om een einde te maken aan de verstoringen als gevolg van de uiteenlopende regelingen die van toepassing zijn op de kapitaalstromen uit dividenden, rente en royalty's. Een van de hoofddoelen is dus om het toepassingsgebied van de richtlijn in overeenstemming te brengen met die van de moeder-dochterrichtlijn. Dit moet de financiële en technologische bedrijvigheid stimuleren en het specifieke beleid van de EU op deze gebieden versterken.

Beleidsopties

Een hele reeks beleidsopties kan in overweging worden genomen:

- Optie 1: er wordt geen specifieke actie ondernomen.

- Optie 2: de richtlijnvoordelen kunnen worden uitgebreid tot betalingen tussen niet-verbonden ondernemingen. Daarnaast kan de lijst van ondernemingsvormen waarop de richtlijn van toepassing is, worden verruimd.

- Optie 3: een andere mogelijkheid bestaat erin om de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de richtlijnvoordelen, in overeenstemming te brengen met die van de moeder-dochterrichtlijn, door te bepalen dat ondernemingen met elkaar verbonden zijn wanneer er sprake is van een rechtstreekse of middellijke deelneming van 10 %, en door de lijst van ondernemingsvormen waarop de richtlijn van toepassing is, te verruimen.

- Optie 4: de wettelijke bepalingen van de richtlijn kunnen worden gewijzigd om te verduidelijken dat betalingen die worden verricht door een vaste inrichting en die verband houden met haar werkzaamheden, in aanmerking komen voor de belastingvrijstelling.

- Optie 5: er kan een onderworpenheidseis worden ingevoerd waarbij de toekenning van de bronbelastingvrijstelling wordt geweigerd wanneer de ontvanger van de betaling niet is onderworpen aan belasting over de daarmee behaalde inkomsten.

Gevolgen van de beleidsopties

Optie 1 zou de economische kosten en verstoringen die door bronbelastingen worden veroorzaakt, niet aanpakken en de beschreven problemen niet oplossen.

Optie 2 zou een effect hebben op de belastingopbrengsten van de lidstaten. Wat rentebetalingen betreft, beliep het totale bedrag van dergelijke betalingen binnen de EU in 2008 bijna 112 miljard voor de 13 EU-lidstaten die nog altijd een bronbelasting heffen op uitgaande rentebetalingen – België, Bulgarije, Tsjechië, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk. Gelet op het feit dat slechts 10 % van de brutoschuldpositie in de EU betrekking heeft op bedrijven en dat het gemiddelde tarief 7,1 % bedraagt in de landen die bronbelasting heffen op grensoverschrijdende rentebetalingen, zijn de bruto-opbrengsten van de bronbelasting op betalingen tussen bedrijven goed voor 0,8 miljard euro. Deze derving aan inkomsten uit uitgaande rentebetalingen zou worden gecompenseerd door meeropbrengsten dankzij een lagere verrekening van in het buitenland betaalde bronbelasting. Per saldo zou het effect op de netto-opbrengsten naar alle waarschijnlijkheid dan ook zeer beperkt zijn: het verlies zou niet meer dan 200 tot 300 miljoen euro³ bedragen.

Wat royaltybetalingen betreft, vertegenwoordigde de totale uitstroom van royalty- en licentievergoedingen binnen de EU in 2008 meer dan 31 miljard euro. De 22 EU-lidstaten die bronbelasting heffen op uitgaande royaltybetalingen, waren goed voor 23,3 miljard euro aan royaltybetalingen binnen de EU. De bruto-opbrengsten uit uitgaande royaltybetalingen op basis van een gemiddeld bronbelastingtarief van 5,5 % belopen potentieel zo'n 1,3 miljard euro voor de EU als geheel. Deze derving aan inkomsten uit uitgaande royaltybetalingen zou worden gecompenseerd door meeropbrengsten dankzij een lagere verrekening van in het buitenland betaalde bronbelasting. Per saldo zou het effect op de netto-opbrengsten naar alle waarschijnlijkheid dan ook zeer beperkt zijn: voor de zeven landen met de grootste negatieve royaltysaldo's als aandeel van het bbp - Bulgarije, Tsjechië, Griekenland, Polen, Portugal, Roemenië en Slowakije - zou het verlies niet meer dan 100 tot 200 miljoen euro bedragen⁴.

Het toepassingsgebied van de richtlijn en van de moeder-dochterrichtlijn is momenteel beperkt tot verbonden ondernemingen. Als de richtlijnvoordelen worden uitgebreid tot niet-verbonden ondernemingen, zou dat een nieuw element zijn dat gevolgen zou hebben voor alle EU-lidstaten op het gebied van hun fiscale betrekkingen.

Voor bedrijven zou het grootste gevolg van optie 2 een vermindering van de nalevingskosten zijn: jaarlijks zou tot circa 126 miljard euro kunnen worden bespaard. Het positieve effect zou belangrijk zijn voor midden- en kleinbedrijven, waarvoor deze kosten verhoudingsgewijs

³ Bron: Copenhagen Economics, belasting van rente en royalty's — effectbeoordeling van wijzigingen van de huidige richtlijn, oktober 2010.

⁴ Bron: zie voetnoot 3.

hoger zijn. Deze bedrijven zouden ook profiteren van de opheffing van bronbelastingen op royalty's: zij geven hun intellectueel eigendom gewoonlijk in licentie omdat zij niet in staat zijn hun uitvindingen zelf te exploiteren. Anderzijds zouden verschillen in de belastingheffing van dividenden, rente en royalty's blijven bestaan, met de daarmee gepaard gaande verstoringen voor de bedrijfsinterne kapitaalstructuur, de allocatie van intellectuele eigendom van EU-bedrijven en de organisatievorm.

Optie 3 zou de eisen in de richtlijnen betreffende de belasting van dividenden, rente en royalty's gelijktrekken. Deze optie zou de hierboven beschreven fiscale verstoringen helpen te beperken. Zij zou ook voordelen kunnen opleveren voor bedrijven in termen van hogere flexibiliteit en lagere reorganisatiekosten in hun besluitvorming met betrekking tot organisatievorm, kapitaalstructuur, deelnemingsstructuren en allocatie van immateriële activa. De besparing aan nalevingskosten voor het bedrijfsleven kan worden geraamd op 38,4 tot 58,8 miljard euro. De gevolgen voor de netto-opbrengsten van de lidstaten zouden nog minder uitgesproken zijn dan in de vorige beleidsoptie: ruw geschat zouden zij 160 tot 310 miljoen euro bedragen. De omzetting van de nodige wijzigingen in nationaal recht zou niet bijzonder lastig zijn, aangezien er reeds ervaring is opgedaan met de tenuitvoerlegging van de moeder-dochterrichtlijn.

Bovendien zijn er twee andere initiatieven die met de opties 2 en 3 kunnen worden gecombineerd om twee van de specifieke problemen die reeds werden beschreven, aan te pakken. De opties 4 en 5 zouden de richtlijn ongetwijfeld beter laten functioneren en om die reden in ieder geval in een wijzigingsvoorstel moeten worden meegenomen.

De hierboven genoemde ramingen moeten evenwel met de nodige voorzichtigheid worden benaderd omdat zij gebaseerd zijn op een aantal veronderstellingen en statistische gegevens en geen rekening kon worden gehouden met juridische overwegingen.

Vergelijking van de beleidsopties

Aangezien de opties 4 en 5 met de opties 2 en 3 kunnen worden gecombineerd, wordt hierna verwezen naar twee alternatieven: alternatief I omvat de opties 2, 4 en 5, terwijl alternatief II de opties 3, 4 en 5 omvat.

Alternatief I zou meer effect sorteren in de beperking van de nalevingskosten, maar minder efficiënt en niet consistent zijn met andere doelstellingen om de richtlijn beter te laten functioneren. In een context van instabiele overheidsfinanciën zou deze oplossing zwaarder wegen op de belastinginkomsten van de lidstaten, moeilijker ten uitvoer te leggen zijn en ook niet consistent zijn met de beoogde opheffing van de verstoringen die voortvloeien uit de verschillende toepassingsgebieden van de richtlijn en de moeder-dochterrichtlijn.

Alternatief II krijgt derhalve de voorkeur omdat het een evenwichtiger oplossing biedt. Het zou niet even effectief zijn als alternatief I om de nalevingskosten te beperken, maar toch nog alle doelstellingen van dit initiatief verwezenlijken, met minder verlies aan belastinginkomsten. Uit de door de Commissie opgezette openbare raadpleging is gebleken dat de meeste belanghebbenden die gereageerd hebben, dit alternatief verkiezen. De hoofdoptie van alternatief I daarentegen, waarbij de richtlijn ook van toepassing zou worden op betalingen tussen niet-verbonden ondernemingen, kon op zeer weinig bijval rekenen, namelijk 29 % van de ontvangen antwoorden.

Ook de lidstaten hebben de mogelijkheid gehad om hun standpunt ten aanzien van deze opties kenbaar te maken op een vergadering over het verslag van de Commissie over de richtlijn op 23 november 2009. Algemeen genomen waren zij eerder geneigd te kiezen voor initiatieven met optie 3; sommige van hen waren duidelijk gekant tegen wijzigingen op basis van optie 2. Wat de technische wijzigingen van optie 4 betreft, waren de afgevaardigden van de meeste lidstaten het ermee eens dat er een oplossing moest komen. Optie 5 is ter sprake gebracht op de Ecofin-bijeenkomst waarop de richtlijn is goedgekeurd en toen was er een grote meerderheid van de lidstaten die de initiatieven van de Commissie op dit gebied steunde. Er moet evenwel worden benadrukt dat de bijeenkomst van 23 november 2009 een technisch karakter had en dat de afgevaardigden niet is gevraagd om een politiek standpunt in te nemen ten aanzien van de initiatieven. Een aantal afgevaardigden heeft tijdens het debat overigens niet het woord genomen.