

Vergaderjaar 2011–2012

32 728

EU-voorstel – Richtlijn voor een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB)-COM(2011)121

Nr. 5

BRIEF VAN DE VICEVOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 7 november 2011

Ik dank u voor het gemotiveerd advies van de Tweede Kamer over het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) (COM(2011)121). Volgens de Tweede Kamer is het voorstel niet in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

In antwoord op het advies zal ik eerst de algemene politieke context van dit voorstel schetsen en nagaan of de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht zijn genomen. Vervolgens zal ik dieper ingaan op de specifieke punten van het advies. Nationale vennootschapsbelastingstelsels functioneren in een context van globalisering, internationale belastingconcurrentie en ondernemingen die steeds meer over de grenzen heen op zoek gaan naar marktmogelijkheden. Het naast elkaar bestaan van 27 zeer uiteenlopende belastingstelsels op de interne markt heeft echter tot gevolg dat ondernemingen worden geconfronteerd met ernstige fiscale obstakels die grensoverschrijdende activiteiten kunnen ontmoedigen en belemmeren. De verschillen tussen de nationale belastingvoorschriften doen afbreuk aan de transparantie van de belastingstelsels en belemmeren de werking van de interne markt; dat leidt tot ernstige marktverstoringen en extra nalevingskosten voor ondernemingen.

De situatie is bijzonder acuut voor het midden- en kleinbedrijf, dat vaak niet de middelen heeft om deze inefficiënties weg te werken en dat bijgevolg ernstig wordt belemmerd in zijn grensoverschrijdende expansie. Zonder nieuwe maatregelen is de kans reëel dat deze situatie zal voortduren, met als gevolg onnodige nalevingskosten op de interne markt.

Het CCCTB-voorstel biedt de lidstaten de mogelijkheid om de vennootschapsbelasting duurzamer en transparanter te maken en biedt ondernemingen gemakkelijker toegang tot de interne markt. De Commissie is ervan overtuigd dat de problemen op het gebied van de vennootschapsbelasting op de interne markt alleen systematisch kunnen worden aangepakt met gezamenlijke maatregelen op het niveau van de Europese Unie; dergelijke maatregelen zijn ook nodig om de betrokken voordelen voor ondernemingen en de nationale overheidsfinanciën veilig te stellen.

De Commissie heeft er zorgvuldig op toegezien dat het voorstel volledig in overeenstemming is met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De argumentatie is opgenomen in de toelichting bij en de overwegingen van de richtlijn (COM(2011)121 definitief) en in de effectbeoordeling daarbij (SEC(2011) 315 definitief).

Volgens de Commissie kunnen de doelstellingen van de voorgestelde richtlijn niet door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Aangezien het wetgevingsvoorstel tot doel heeft fiscale obstakels voor grensoverschrijdende transacties op te heffen die hoofdzakelijk het gevolg zijn van de versnippering die voortvloeit uit 27 sterk uiteenlopende belastingstelsels, zouden nieuwe ongecoördineerde nationale maatregelen de fundamentele problemen niet oplossen, maar laten voortbestaan of verergeren.

Overeenkomstig het voorstel kunnen ondernemingen kiezen voor één stel voorschriften om de belastinggrondslagen van gelieerde ondernemingen in de hele Unie te berekenen, te consolideren en te verdelen. Wegens de omvang en de gevolgen van de voorgestelde maatregel, kunnen de doelstellingen ervan – namelijk de verstoringen die thans door de wisselwerking tussen 27 nationale belastingstelsels worden veroorzaakt, verzachten en een gunstiger klimaat voor grensoverschrijdende investeringen op de interne markt tot stand brengen – beter door de Unie worden verwezenlijkt.

De in het voorstel opgenomen voorschriften, zoals die betreffende de vermindering voor grensoverschrijdende verliezen, de belastingvrije reorganisatie van een groep en de afschaffing van complexe verrekenprijzen binnen een groep, hebben betrekking op kwesties die een intrinsiek grensoverschrijdende aard hebben en die alleen kunnen worden aangepakt in het kader van een gemeenschappelijke regeling. Het is onwaarschijnlijk dat deze problemen even doeltreffend kunnen worden aangepakt met nationale initiatieven, die kunnen leiden tot verdere verstoringen op de markt, met name dubbele belasting of niet-belasting. Gemeenschappelijke voorschriften zijn ook nodig om te komen tot een «onestopshop» voor ondernemingen of groepen van ondernemingen die in de hele Unie actief zijn.

Volgens de effectbeoordeling wordt verwacht dat de CCCTB tot een gunstiger klimaat voor grensoverschrijdende investeringen op de interne markt zal leiden. Ook zouden de belastinggerelateerde kosten voor de oprichting van een dochteronderneming in het buitenland aanzienlijk kunnen worden teruggedrongen. Voor een representatieve grote moederonderneming zouden de huidige kosten met 62% kunnen worden teruggedrongen. Voor een middelgrote moederonderneming zouden de kosten dalen met 67%. Voorts zou het voorstel voor de ondernemingen ook aanzienlijke tijds- en kostenbesparingen op het gebied van naleving opleveren. De nalevingskosten zouden 7% lager uitvallen, d.w.z. 0,7 miljard euro in de hele EU. Door binnen dezelfde groep grensoverschrijdende verliescompensatie mogelijk te maken, zouden ondernemingen in de EU ook jaarlijks 1,3 miljard euro kunnen besparen.

Ik zou erop willen wijzen dat het voorstel evenredig is aan hetgeen noodzakelijk is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.

Het voorstel doet geen afbreuk aan de soevereiniteit van de lidstaten om zelf hun vennootschapsbelastingtarieven vast te stellen. Het CCCTB-voorstel voorziet in de harmonisatie van de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting, hetgeen noodzakelijk is om de geconstateerde fiscale obstakels en de knelpunten die de werking van de interne markt verstoren, weg te nemen. Het voorstel houdt geen harmonisatie van de belastingtarieven in.

De in het CCCTB-voorstel neergelegde regeling is ook een optionele regeling. Ondernemingen die niet van plan zijn grensoverschrijdend actief te zijn, worden niet verplicht om de gemeenschappelijke voorschriften toe te passen en de daarmee samenhangende kosten te dragen. Uiteraard zal de overschakeling naar het nieuwe stelsel voor de nationale belastingdiensten een aantal eenmalige financiële en administratieve kosten met zich meebrengen. Het is ook waar dat de overheden ervoor kunnen kiezen hun nationale vennootschapsbelastingregelingen te behouden naast de CCCTB-regeling, waardoor de kosten voor het beheer van hun belastingstelsels zouden stijgen ten opzichte van de huidige situatie. In beide gevallen wordt echter verwacht dat de positieve gevolgen van de CCCTB op middellange termijn zullen opwegen tegen deze extra kosten.

Het is duidelijk dat de genoemde voordelen niet kunnen worden gerealiseerd met een louter op belastingcoördinatie gebaseerde aanpak. Hoewel de Commissie de coördinatie van nationale belastingpraktijken altijd heeft bevorderd, leert de ervaring dat deze aanpak traag werkt en tot nu toe slechts bescheiden resultaten heeft opgeleverd. Bovendien kunnen met belastingcoördinatie alleen specifieke kwesties worden opgelost, en is deze benadering ontoereikend om de uiteenlopende problemen waarmee ondernemingen op de interne markt te maken krijgen, aan te pakken.

De Commissie is er dan ook van overtuigd dat de voorgestelde CCCTB-richtlijn de meest evenredige oplossing is voor de ernstige problemen die zijn geconstateerd en dat zij volledig in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel.

In het advies zijn nog andere, specifieke punten aan de orde gesteld: de Tweede Kamer merkt op dat uit de effectbeoordeling van de Commissie blijkt dat het bbp op EU-niveau naar verwachting met 0,2% zal dalen. In Nederland zou de afname van het bbp kunnen oplopen tot 1,69%. De Tweede Kamer wijst er ook op dat het investeringsniveau naar verwachting met 1,84% zal afnemen.

In dit verband moeten de resultaten van de effectbeoordeling in de juiste context worden geplaatst. Hoewel de groei van de markt een van de belangrijkste doelstellingen van de CCCTB is, kunnen de potentiële voordelen op lange termijn die voortvloeien uit de grensoverschrijdende expansie van ondernemingen door de oprichting van een dochteronderneming of een filiaal in een andere lidstaat, niet volledig in kaart worden gebracht door het model dat is gebruikt om de macroeconomische effecten te beoordelen. Zoals in de effectbeoordeling is uiteengezet, kan de werkhypothese die voor de evaluatie van de verschillende opties (d.w.z. CCTB en CCCTB) is gehanteerd, namelijk dat alleen alle multinationals zullen kiezen voor het nieuwe stelsel, er bovendien toe leiden dat de positieve gevolgen van het beleid worden onderschat.

Er moet ook rekening mee worden gehouden dat het moeilijk is kwantitatieve gegevens te verzamelen over de mate waarin belastingen een

belemmering vormen voor grensoverschrijdende investeringen, aangezien niet direct kan worden gemeten hoeveel extra investeringen er zouden worden gedaan zonder die belemmering. De stelling dat belastinggerelateerde kwesties als een belemmering worden gezien die grensoverschrijdende investeringen de facto afremmen of zelfs tegenhouden, wordt onderbouwd in punt 2.3 van de effectbeoordeling, waarin wordt verwezen naar de resultaten van een door Eurostat uitgevoerde enquête over internationale sourcing in Europa. Van de verschillende soorten belemmeringen voor internationale sourcing, werden belastingkwesties door ongeveer 12% van de respondenten als een «zeer belangrijk» obstakel gezien.

Wat de mogelijke gevolgen voor de nationale begrotingen betreft, is de Commissie ervan overtuigd dat de budgettaire keuzen van de lidstaten afhangen van een hele reeks factoren. Het aantal ondernemingen dat kiest voor de CCCTB, kan bijvoorbeeld een van die factoren zijn. Het effect op de inkomsten van de lidstaten zal uiteindelijk afhangen van de beleidskeuzes die zij maken ten aanzien van eventuele wijzigingen in de mix van het fiscaal instrumentarium of de toegepaste belastingtarieven.

De Commissie merkt op dat de betrokken belastingkwesties onder de gedeelde bevoegdheid vallen. Artikel 115 VWEU vormt de rechtsgrondslag voor maatregelen op dat gebied. Op grond van dat artikel heeft de Commissie het CCCTB-voorstel vastgesteld, dat tot doel heeft de belastinggerelateerde obstakels waarmee ondernemingen te maken krijgen in de onder het voorstel vallende situaties terug te dringen.

Met de CCCTB wordt beoogd de eerlijke belastingconcurrentie binnen de EU te bevorderen door te zorgen voor meer transparantie. Daartoe zijn in het voorstel een stel gemeenschappelijke voorschriften voor de heffingsgrondslag opgenomen en wordt de vaststelling van de tarieven aan de lidstaten overgelaten.

De Tweede Kamer maakt ook bezwaar tegen het toerekeningsmechanisme van de voorgestelde richtlijn, dat nadelig zou uitvallen voor lidstaten met een omvangrijke dienstensector doordat factoren als immateriële en financiële activa niet zijn opgenomen in het verdeelmodel.

De Commissie wijst erop dat immateriële activa (d.w.z. zelf-gegenereerde en aangeschafte activa) niet zijn uitgesloten uit de factor activa, maar dat zij daarin alleen worden opgenomen wanneer dat nodig is om een eerlijke toerekening van de belastinggrondslag te waarborgen. Dat is met name het geval wanneer in de groep activa worden opgenomen die een onderliggende waarde hebben, zonder dat de kosten voor de creatie van die waarde door de groep zijn gedeeld. Voor dat geval zijn in de richtlijn bijzondere voorschriften vastgesteld ter vrijwaring van de heffingsrechten van de lidstaten die aan de creatie van deze waarde hebben bijgedragen. Wanneer het daarentegen gaat om immateriële activa waarvan de kosten reeds door de hele groep zijn gedeeld, is er geen reden om die activa in het verdeelmodel op te nemen. Immateriële activa zijn immers zeer mobiel en het is bijgevolg gemakkelijk ze binnen de groep belastingvrij te verplaatsen teneinde de heffingsgrondslag te verschuiven naar lidstaten met lagere belastingtarieven.

Voor de belastingplichtigen die als financiële instelling worden aangemerkt (d.w.z. kredietinstellingen in de zin van Richtlijn 2006/48/EG en entiteiten die financiële activa houden ten belope van 80% of meer van al hun vaste activa), worden de financiële activa tegen 10% van hun waarde opgenomen in de factor activa. Er wordt dus rekening gehouden met financiële activa wanneer deze een belangrijk deel uitmaken van de factor

activa, omdat anders het resultaat van de toerekening zou kunnen worden vertekend.

Tot slot moet worden beklemtoond dat het huidige artikel 115 VWEU de bewoordingen van artikel 94 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap overneemt en in de Verdragen kan worden getraceerd tot 1957 (het voormalige artikel 100). Artikel 115 VWEU en zijn voorlopers hebben tot dusver gediend als rechtsgrondslagen voor alle EU-richtlijnen op het gebied van de directe belastingen. Vennootschapsbelastingrichtlijnen hadden namelijk altijd tot doel problemen van grensoverschrijdende aard met gevolgen voor de interne markt aan te pakken. Dat geldt ook voor het voorstel voor de CCCTB-richtlijn. Ik dank u nogmaals voor het advies van de Tweede Kamer en ik hoop dat deze toelichting meer duidelijkheid heeft verschaft over de in het advies aan de orde gestelde punten. Ik verheug mij op de verdere ontwikkeling van onze beleidsdialoog.

Hoogachtend,

De Vicevoorzitter van de Europese Commissie,
Maroš Šefčovič