

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3465

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn verminderen ongelijke behandeling vreemd en eigen vermogen en beperking renteaftrek

Fiche: Mededeling Europees noodplan voor vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 3466)

Fiche: Richtlijn Ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (Kamerstuk 22 112, nr. 3467)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Richtlijn verminderen ongelijke behandeling vreemd en eigen vermogen en beperking renteaftrek

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Richtlijnvoorstel met regels ter vermindering van de ongelijke behandeling van vreemd en eigen vermogen en ter beperking van de renteaftrek in de vennootschapsbelasting
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
11 mei 2022
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM(2022) 216
- d) *EUR-Lex:*
EUR-Lex – 52022PC0216 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing:*
SWD(2022) 145, 146
- 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 stelt een richtlijn voor die als doel heeft de ongelijke fiscale behandeling tussen eigen en vreemd vermogen bij bedrijven te verminderen. Deze ongelijke behandeling doet zich voor doordat de aftrekbaarheid van rente de kosten van financiering met vreemd vermogen verlaagt en de vergoeding voor eigen vermogen fiscaal niet aftrekbaar is. Hierdoor bestaat er voor bedrijven een fiscale stimulans om ondernemingsactiviteiten met vreemd vermogen te financieren (dit wordt ook wel aangeduid als de *debt bias*). Dit kan negatieve gevolgen voor de schokbestendigheid van de Europese economie hebben.¹ Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft ook aandacht gevraagd voor een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vermogen. Hoge niveaus van (bedrijfs)schulden hangen samen met een diepere economische terugval en trager herstel, omdat ze een rem vormen op investeringen.²

Dit richtlijnvoorstel volgt op de mededeling van de Europese Commissie over belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw die tot een robuust, efficiënt en eerlijk belastingstelsel in de gehele Europese Unie (EU) moet leiden.³ Tevens is dit richtlijnvoorstel in lijn met de doelstel-

¹ Kamerstuk 35 572, nr. 100.

² IMF (2021) Global Financial Stability Report, april 2021.

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad over belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw, 18 mei 2021, COM(2021) 251 (Kamerstuk 22 112, nr. 3148).

lingen van het actieplan voor de kapitaalmarktunie.⁴ In dat kader worden kapitaalstromen tussen lidstaten beter gefaciliteerd en lange termijn financiering en marktfinanciering gestimuleerd. Daarmee wordt aan bedrijven betere toegang tot extern kapitaal geboden zodat zij innovatie en groei kunnen financieren.

Wat de reikwijdte betreft, is het richtlijnvoorstel van toepassing op alle belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting in één of meerdere lidstaten. In het richtlijnvoorstel is een uitzondering opgenomen voor de financiële sector.⁵

Om het doel van de richtlijn te bereiken, stelt de Europese Commissie zowel een vermogensaftrek als een renteaftrekbeperking voor. De vermogensaftrek wordt voor tien jaar gegeven⁶ en berekend door de grondslag van de aftrek te vermenigvuldigen met een fictief rentepercentage.⁷

De grondslag voor de aftrek bestaat uit de mutatie tussen het eigen vermogen aan het einde van het belastingjaar ten opzichte van het eigen vermogen aan het einde van het voorgaande belastingjaar. Relevant is dus de toe- of afname van het eigen vermogen. Onder eigen vermogen wordt verstaan het totaal van gestorte kapitaal, agiorekeningen, herwaarderingsreserve, overige reserves en openstaande winsten of verliezen.⁸ Indien de grondslag negatief is, oftewel als het eigen vermogen is afgenomen, is dit in principe belast met een bijtelling voor eveneens tien jaar ter hoogte van de afname vermenigvuldigd met het fictief rentepercentage, tenzij de belastingplichtige bewijst dat de afname van het eigen vermogen zijn oorzaak vindt in geleden (economische) verliezen.

Het fictieve rentepercentage bestaat uit twee componenten, namelijk het risicovrije rentepercentage en de risicopremie.⁹

Het risicovrije rentepercentage is de tienjaars risicovrije rentevoet voor de desbetreffende valuta zoals gedefinieerd in de richtlijn betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf.¹⁰ De risicopremie bedraagt 1%. Voor kleine- en middelgrote ondernemingen is een hoger percentage (1.5%) van toepassing met als reden dat kleine- en middelgrote ondernemingen volgens de Europese

⁴ Mededeling van de Commissie over een kapitaalmarktunie ten dienste van mensen en ondernemingen – Een nieuw actieplan, 24 september 2020, COM(2020) 590 (Kamerstuk 22 112, nr. 2953).

⁵ De Europese Commissie stelt dit voor om de volgende redenen. Sommige financiële partijen zijn onderworpen aan wettelijke eigenvermogensvereisten die voorkomen dat deze partijen weinig eigen vermogen aanhouden. Bovendien zal de financiële sector waarschijnlijk niet worden geraakt door de voorgestelde renteaftrekbeperking. Indien de financiële sector wel onder de reikwijdte van het richtlijnvoorstel zou vallen, zou de economische last van de maatregelen voor de financiële sector onevenredig zijn ten opzichte van de niet-financiële sector.

⁶ Over het eerste jaar wordt een vermogensaftrek over het verschil van het eigen vermogen berekend en dat bedrag kan in dat jaar en de negen volgende jaren in aftrek gebracht kan worden. In het volgende jaar dient op dezelfde manier een bedrag aan vermogensaftrek te worden berekend, waarbij dit bedrag weer tien jaar kan worden gebruikt.

⁷ Dit ziet er in een formule als volgt uit: Vermogensaftrek = grondslag aftrek * fictief rentepercentage.

⁸ Er is aangesloten bij de definitie zoals gehanteerd in richtlijn 2013/34/EU, Jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen.

⁹ Dit ziet er in een formule als volgt uit: Fictieve rentepercentage = risicovrije rentepercentage + risicopremie.

¹⁰ Richtlijn 2009/138/EC.

Commissie meer moeite hebben om kapitaal aan te trekken dan grotere bedrijven.¹¹

De via bovenstaande formule berekende vermogensaftrek is vervolgens slechts daadwerkelijk aftrekbaar als deze aftrek gelimiteerd is tot maximaal 30% van de «earnings before interest, tax, depreciation and amortisation» (EBITDA), ofwel grof gezegd het brutobedrijfsresultaat. De vermogensaftrek is gedurende de opeenvolgende tien jaren aftrekbaar. De Europese Commissie kiest voor een periode van tien jaar, omdat dit volgens haar aansluit bij de looptijd van de meeste geldleningen, waarbij tegelijkertijd de budgettaire derving – naar het oordeel van de Europese Commissie – van de lidstaten onder controle blijft. Het richtlijnvoorstel biedt de mogelijkheid om de onbenutte vermogensaftrek die uitgaat boven 30% van de EBITDA, zoals hiervoor beschreven, maximaal vijf jaar voort te wentelen. Daarnaast kan de vermogensaftrek niet leiden tot een verlies in een jaar. In het geval een vermogensaftrek leidt tot een verlies in een jaar wordt dat deel van de vermogensaftrek niet in aanmerking genomen bij het bepalen van de winst in een jaar. Voor dit onbenutte deel geldt dat de vermogensaftrek onbeperkt in de tijd kan worden voortge-
wenteld.

De Europese Commissie stelt verder dat lidstaten maatregelen moeten nemen om een vermogensaftrek in ongewenste situaties te voorkomen. Lidstaten zijn dus verplicht om in enkele genoemde situaties flankerende anti-misbruikmaatregelen te introduceren om oneigenlijk gebruik van de vermogensaftrek te voorkomen. Daarnaast bevat het richtlijnvoorstel een overgangsregeling voor de lidstaten die reeds een nationale vermogensaftrek hebben.¹²

Zoals aangegeven stelt de Europese Commissie voor om naast de vermogensaftrek een additionele generieke renteaftrekbeperking te introduceren om een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen te bewerkstelligen. Op deze wijze wordt in het richtlijnvoorstel de ongelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen enerzijds bereikt door de introductie van een vermogensaftrek en anderzijds door het fiscale voordeel voor vreemd vermogen te beperken.

De in het richtlijnvoorstel opgenomen generieke renteaftrekbeperking bepaalt dat 85% van de per saldo verschuldigde renten¹³ aftrekbaar is. De EU kent in de vorm van de zogenoemde earningsstrippingmaatregel reeds een (generieke) renteaftrekbeperking. Deze earningsstrippingmaatregel volgt uit de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1).¹⁴ De belastingplichtige dient de renteaftrekbeperking uit het onderhavige richtlijnvoorstel eerst toe te passen. De samenloop met de earningsstrippingmaatregel kan worden toegelicht aan de hand van het volgende voorbeeld dat is ontleed aan het richtlijnvoorstel:

Belastingplichtige A heeft een saldo aan verschuldigde renten van 100.

¹¹ De Europese Commissie kan de risicopremie via een gedelegeerde handeling aanpassen ten behoeve van goede reflectie van marktcondities. Zie ook paragraaf 6a.

¹² België, Cyprus, Italië, Malta, Polen en Portugal hebben tijdens publicatie van dit richtlijnvoorstel een (vorm van een) vermogensaftrek.

¹³ Dit is het bedrag waarmee de door een belastingplichtige betaalde rente de ontvangen rente overschrijdt.

¹⁴ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2017, L 234/26).

- 1) Op basis van de renteaftrekbeperking in dit richtlijnvoorstel 85 van het saldo aan renten van 100 aftrekbaar (85% van 100). Derhalve is de resterende 15 niet aftrekbaar.
- 2) Vervolgens dient het bedrag aan aftrekbaar rente op basis van de earningsstrippingmaatregel te worden berekend. Er wordt aangenomen dat op basis van de earningsstrippingmaatregel 80 van het saldo aan renten aftrekbaar is. Een bedrag van 20 is op grond van de earningsstrippingmaatregel derhalve niet aftrekbaar. Het verschil van 5 (85 – 80) is onbeperkt in de tijd voortwentelbaar.

Concluderend is voor belastingplichtige A een bedrag aan saldo aan verschuldigde renten van 15 (100 – 85) definitief niet aftrekbaar en is een bedrag aan verschuldigde renten van 5 (85 – 80) onbeperkt in de tijd voortwentelbaar.

De Europese Commissie stelt voor dat het richtlijnvoorstel 31 december 2023 in nationale wetgeving geïmplementeerd moet zijn en de bepalingen vanaf 1 januari 2024 door de lidstaten toegepast worden.

b) Impact assessment Europese Commissie

De Europese Commissie heeft vijf scenario's opgesteld om te bezien welke mate van actie het beste resultaat zal opleveren. Het eerste scenario betreft een vermogensaftrek op basis van het volledige (reeds bestaande) eigen vermogen en voor onbepaalde tijd. In het tweede scenario geldt de vermogensaftrek enkel voor nieuw eigen vermogen en voor een periode van tien jaar. Het derde scenario gaat uit van een aftrek op kapitaal (eigen vermogen en geldleningen) waarbij renteaftrek wordt uitgesloten. In scenario vier wordt geen enkele aftrekbaarheid van rente toegestaan. Het vijfde scenario bouwt voort op het tweede scenario in combinatie met een gedeeltelijke renteaftrekbeperking.

De Europese Commissie komt tot de conclusie dat het vijfde scenario de beste optie is, omdat deze optie het verschil in fiscale behandeling tussen eigen vermogen en vreemd vermogen vermindert terwijl ook rekening wordt gehouden met de budgettaire impact en de aspecten van een eerlijk belastingstelsel.¹⁵ Dit scenario is dan ook uitgewerkt in het richtlijnvoorstel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft op dit moment geen nationale vermogensaftrek. Wel heeft het vorige kabinet ten behoeve van een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen aanzienlijke stappen gezet, althans aan de kant van de financiering met vreemd vermogen. Om de belastingvoordelen ten aanzien van financiering met vreemd vermogen verder te beperken is een generieke renteaftrekbeperking ingevoerd, namelijk de earningsstrippingmaatregel. De earningsstrippingmaatregel vloeit voort uit ATAD1 en is met ingang van 1 januari 2019 in werking getreden. De earningsstrippingmaatregel uit ATAD1 is gericht tegen belastingontwijking. De Nederlandse implementatie van deze earningsstrippingmaatregel is echter voorzien van een aanvullend doel. Nederland wil dat de earningsstrippingmaatregel vooral tot doel heeft dat een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen wordt bereikt, zodat dit de keuze tussen beide vormen van financiering minder verstoort. Om die reden is de Nederlandse

¹⁵ Een eventuele resterende budgettaire derving wordt niet behandeld.

earningsstrippingmaatregel aanzienlijk strenger vormgegeven dan hetgeen ATAD1 (als minimum) vereist. Zo is de drempel – ten opzichte van de minimumnorm uit ATAD1 – verlaagd van € 3 miljoen naar € 1 miljoen en is de earningsstrippingmaatregel niet voorzien van een zogenoemde groepsuitzondering of een uitzondering voor zogenoemde «stand alone»-entiteiten. De invoering van de earningsstrippingmaatregel in combinatie met het afschaffen van enkele specifieke renteaftrekbeperkingen leidt per saldo tot een structurele budgettaire opbrengst van circa € 1,9 miljard. Bovendien heeft Nederland de earningsstrippingmaatregel nog verder aangescherpt door per 1 januari 2022 het aftrekpercentage te verlagen van 30% naar 20% van de EBITDA. Hierdoor komt per saldo minder rente in aftrek bij het bepalen van de winst, hetgeen verder bijdraagt aan een fiscaal gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. De structurele budgettaire opbrengst van de verlaging van het aftrekpercentage van 30% naar 20% van de EBITDA is € 0,7 miljard. De mogelijkheid om rente in aftrek te brengen van de belastbare winst is derhalve reeds aanzienlijk beperkt. Met ingang van 1 januari 2020 is daarnaast een specifieke renteaftrekbeperking voor banken en verzekeraars (minimumkapitaalregel) ingevoerd, omdat deze sectoren niet door de earningsstrippingmaatregel worden geraakt.

Daarnaast heeft het kabinet recent onderzoek laten doen naar de meer gelijke fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen, waaronder de wenselijkheid en vormgeving van een vermogensaftrek in de vennootschapsbelasting.¹⁶ In dit onderzoek is geconcludeerd dat in zijn algemeenheid een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen wenselijk is, omdat zo de *debt bias* wordt beperkt en de financiële weerbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven wordt versterkt. In dit onderzoek wordt vervolgens geconcludeerd dat het de voorkeur verdient om een meer gelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen in internationaal of multilateraal verband te bewerkstelligen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over het doel van het richtlijnvoorstel omdat het een structurele oplossing is voor een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Op deze wijze wordt de *debt bias* beperkt en de financiële weerbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven versterkt. In Nederland zijn aan de kant van financiering met vreemd vermogen al grote stappen gezet om dit minder aantrekkelijk te maken om te komen tot een meer gelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Nederland kent echter geen aftrek voor eigen vermogen en heeft dan ook aan de zijde van financiering met eigen vermogen nog geen stappen gezet.

Verder zorgt dit voorstel voor een versterking van de Europese kapitaalmarkten (kapitaalmarktunie), hetgeen bijdraagt aan economische groei, de financiering van de klimaattransitie en financiële stabiliteit via meer grensoverschrijdend kapitaalbezit. Het merendeel van de bedrijven in Europa zijn voor hun externe financieringsbehoefte afhankelijk van bancair krediet. Bij deze groep is met name de renteaftrekbeperking relevant. Echter in sommige gevallen is financiering middels eigenvermogeninstrumenten (*equity*) passender. Bijvoorbeeld voor jonge bedrijven (start- en scale-ups) met irreguliere cashflows en grote, risicovollere, financieringsbehoeften. Een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen is ondersteunend aan het behalen van de doelstellingen van de acties uit het kapitaalmarktunie actieplan.

¹⁶ Kamerstuk 35 572, nr. 100.

Daarnaast onderschrijft het kabinet de noodzaak van een gecoördineerde aanpak op EU-niveau. Een unilaterale invoering van een vermogensaftrek leidt tot nieuwe ongewenste fiscale planningsmogelijkheden.¹⁷ Een invoering op EU-niveau leidt tot minder mogelijkheden om te plannen. Ook leidt dit tot minder excessieve schuldfinanciering op EU-niveau wat de schokbestendigheid van de EU vergroot. Op deze manier wordt er eveneens een gelijk speelveld gecreëerd binnen de EU ten aanzien van de vermogensaftrek. Sommige lidstaten kenden al een vermogensaftrek voor eigen vermogen, terwijl het merendeel van de lidstaten dit niet toepasten. Door dit voorstel wordt er meer een eenheid gesmeed zowel op het gebied van de renteaftrekbeperking van het vreemd vermogen, als het toekennen van een vermogensaftrek voor eigen vermogen.

Het kabinet is van mening dat de introductie van een vermogensaftrek met de voorgestelde vormgeving tot een verdere toename van de complexiteit in een reeds zeer complexe Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) zal leiden. Deze complexiteit uit zich onder andere in diverse voortwentelingsmechanismen en de samenloop met de bestaande renteaftrekbeperkingen en de fiscale eenheid, alsmede de uitzonderingen voor de financiële sector en de afwijkende berekening voor kleine en middelgrote ondernemingen. Verder heeft de complexiteit gevolgen voor de uitvoeringslasten van de Belastingdienst.

In het vervolg van dit BNC-fiche zal een aantal complexe elementen uit het richtlijnvoorstel nader worden toegelicht.

Voor de voortwenteling van niet gebruikte vermogensaftrek geldt een termijn die onbeperkt is in de tijd indien de aftrek leidt tot een verliessituatie, terwijl de voortwenteling beperkt is tot vijf jaar indien de vermogensaftrek leidt tot overschrijding van 30% van de EBITDA. Bij implementatie van de earningsstrippingmaatregel in 2019 is in dat kader gekozen voor een voortwenteling van niet-aftrekbare renten onbeperkt in de tijd mede vanwege de bezwaren in de uitvoerbaarheid bij in de tijd beperkte voortwenteling.¹⁸ Daarnaast kunnen door toepassing van de vermogensaftrek in een jaar verschillende aftrekken en bijtellingen naast elkaar van toepassing zijn hetgeen de complexiteit verhoogt. Tot slot uit de toename van complexiteit zich eveneens als gevolg van de introductie van een nieuwe renteaftrekbeperking die is gekoppeld aan de bestaande earningsstrippingmaatregel, wat leidt tot een complexe samenloop.

De Europese Commissie stelt dat lidstaten flankerende anti-misbruikmaatregelen moeten introduceren om ongewenste toepassing van de vermogensaftrek in een aantal situaties te voorkomen. Hiermee wordt beoogd om oneigenlijk gebruik van de vermogensaftrek te voorkomen. Het kabinet acht het van groot belang dat ongewenste planningsmogelijkheden ten aanzien van de vermogensaftrek effectief en volledig kunnen worden tegengegaan. Het invoeren van een vermogensaftrek zonder heldere en afdoende flankerende maatregelen om ongewenste fiscale planning tegen te gaan staat op gespannen voet met de maatregelen die Nederland tegen belastingontwijking heeft genomen en het feit dat Nederland juist de proactieve aanpak van internationale belastingontwijking wil voortzetten. In dat kader zijn de door de Europese Commissie voorgeschreven bepalingen ten aanzien van het opnemen van flankerende maatregelen nu nog onvoldoende concreet. Zo wordt wel duidelijk gemaakt dat toepassing van de vermogensaftrek in bepaalde omstandigheden dient te worden voorkomen, maar wordt niet duidelijk gemaakt op welke wijze dat dient te gebeuren.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 572, nr. 100, p. 24.

¹⁸ Kamerstuk 35 030, nr. 3.

Het kabinet beoordeelt, op grond van hetgeen de Belastingdienst heeft aangegeven, dit richtlijnvoorstel met de huidige technische vormgeving en een invoeringsdatum per 1 januari 2024 vanwege de complexiteit en snelle invoeringsdatum als niet uitvoerbaar. Een latere invoeringsdatum is dus gewenst en ook dan kent de huidige uitwerking op onderdelen – bijvoorbeeld de gestelde termijn voor informatie-uitwisseling van 3 maanden na het fiscale jaar – die mogelijk niet uitvoerbaar zouden kunnen zijn. Het kabinet zal hier tijdens de onderhandelingen in de Raad aandacht voor vragen. In paragraaf 7 wordt nader ingegaan op de implicaties voor de uitvoering en/of handhaving.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Meerdere lidstaten twifelen aan diverse elementen van het richtlijnvoorstel, zoals de budgettaire impact en de uitvoerbaarheid, maar ook de noodzaak tot actie op EU-niveau.

De positie van het Europees parlement is op dit moment nog onbekend.

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. Het richtlijnvoorstel heeft tot doel de vermindering van de ongelijke fiscale behandeling tussen eigen en vreemd vermogen. 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 kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Het richtlijnvoorstel heeft tot doel om het verschil tussen de fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen te verminderen. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Een unilaterale invoering van een vermogensaftrek leidt tot nieuwe ongewenste fiscale planningsmogelijkheden, waardoor de doelstelling van het optreden niet door de lidstaten afzonderlijk kan worden verwezenlijkt.¹⁹ Ook is optreden op EU-niveau van meerwaarde omdat dit leidt tot minder excessieve schuldfinanciering op EU-niveau wat de schokbestendigheid van de EU vergroot. Op deze manier wordt er eveneens een gelijk speelveld gecreëerd binnen de EU ten aanzien van de vermogensaftrek. Om deze redenen kan de doelstelling van het optreden beter door de EU worden bereikt.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is deels positief, deels negatief. Het oordeel is deels positief omdat het richtlijnvoorstel tot doel heeft om structureel het verschil tussen de fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen te verminderen en het voorgestelde optreden geschikt is om deze doelstelling te bereiken. Om dit te bereiken bevat het richtlijnvoorstel twee maatregelen, invoering van een

¹⁹ Bijlage bij Kamerstuk 35 572, nr. 100, p. 24.

vermogensaf trek en invoering van een renteaftrekbeperking. Het kabinet is van mening dat dit richtlijnvoorstel, onder voorbehoud dat (effectieve en concrete) antimisbruikmaatregelen in de richtlijn worden opgenomen, geschikt is om het doel te bereiken. Hierdoor wordt het fiscaal namelijk aantrekkelijker om met eigen vermogen te financieren en weer iets minder aantrekkelijk om de onderneming met vreemd vermogen te financieren.

Het is een dusdanig complex voorstel, dat het op dit moment niet goed mogelijk is om te beoordelen of het voorstel verder gaat dan noodzakelijk. De oorzaken hiervan zijn gelegen in de invoeringsdatum, de complexiteit van de wetgeving en in de uitvoering, en de budgettaire gevolgen van dit voorstel. Ook is op dit moment onvoldoende duidelijk wat de exacte gevolgen van het richtlijnvoorstel voor de andere lidstaten zijn. Echter, op basis van de eerste ontvangen signalen hebben meer lidstaten soortgelijke bedenkingen als Nederland. In Nederland zal de introductie van een vermogensaf trek met de voorgestelde vormgeving leiden tot een verdere toename van de complexiteit in een reeds zeer complexe Wet Vpb 1969. Deze complexiteit uit zich onder andere in verschillende voortwendingmechanismen zoals eerder in het BNC-fiche reeds is toegelicht. Verder heeft de complexiteit gevolgen voor de uitvoeringslasten van de Belastingdienst, met name ook gezien de samenloop met verschillende fiscale voorstellen die door de Europese Commissie in korte tijd heeft gedaan. Ten slotte, zou de huidige vormgeving van het richtlijnvoorstel voor Nederland tot een flinke budgettaire derving leiden omdat de budgettaire winst die ook in het voorstel zit al eerder door Nederland is geïncasseerd (zie ook paragraaf 5b).

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

a) Consequenties EU-begroting

Er zijn geen gevolgen voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting, is het Nederland van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 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 financiële consequenties van dit richtlijnvoorstel zijn groot omdat het richtlijnvoorstel zowel het grootbedrijf als het midden- en kleinbedrijf (MKB) raakt. Veel bedrijven in Nederland hebben leningen en daarmee renteaftrek. Daarnaast hebben ook veel bedrijven bij winst een positieve mutatie in het vermogen waardoor zij in aanmerking komen voor de vermogensaf trek. Doordat de kosten van de vermogensaf trek hoger zijn dan de opbrengst van de renteaftrekbeperking, zal naar verwachting dit voorstel leiden tot een budgettaire derving van mogelijk circa 3 miljard euro in een situatie zonder gedragseffecten en uitgaande van een risicovrije rente van 1,5%.²⁰ De opbrengst van de renteaftrekbeperking is relatief beperkt omdat in de afgelopen jaren Nederland al relatief veel rente in aftrek heeft beperkt. Na deze lastenverzwaringen – die overigens eveneens circa 3 miljard euro bedroegen – betekent dit richtlijnvoorstel een lastenverlichting. Van deze lastenverlichting komt naar schatting ruim de helft bij het MKB terecht en minder dan de helft bij het grootbedrijf. Deze inschattingen zijn echter met grote onzekerheden omgeven, omdat

²⁰ Dit rentepercentage is recentelijk sterk gestegen (naar boven de 2%). Naar verwachting is de raming daardoor een onderschatting.

er nog diverse vraagpunten aanwezig zijn bij het voorstel en omdat de inschatting van het gedragseffect met veel onzekerheid omgeven is.

Het richtlijnvoorstel betreft een vermogensaftrek en een renteaftrekbeperking. De renteaftrekbeperking houdt in dat 15% van het saldo aan renten (het bedrag waarmee de rentelasten de rentebaten overschrijden) niet meer afgetrokken mag worden. Op het resterende saldo aan renten van 85% wordt dan de reguliere earningsstrippingmaatregel toegepast. Nederland heeft – zoals hiervoor is toegelicht – bij de earningsstrippingmaatregel gekozen voor een strenge implementatie. Hierdoor wordt in Nederland al relatief veel rente in aftrek beperkt. Het gevolg hiervan is dat de opbrengst van het richtlijnvoorstel relatief laag is. Door deze nieuwe aftrekbeperking grijpt de earningsstrippingmaatregel namelijk minder snel aan. Zonder earningsstrippingmaatregel zou de procentuele renteaftrekbeperking ongeveer 1,5 miljard euro opleveren, maar door het lagere effect van earningsstrippingmaatregel, wordt de netto opbrengst ingeschat op ongeveer 600 miljoen euro.

De inschatting van de financiële consequenties van de vermogensaftrek is zeer complex en onzeker omdat deze afhankelijk is van de 10-jaarsrente. Waar deze rente vorig jaar nog ongeveer 0 procent of zelfs negatief was, is deze in de afgelopen maanden sterk gestegen, waarbij nog onduidelijk is in hoeverre deze in de komende tijd zal doorstijgen. Een verdere stijging van de rente zal naar verwachting leiden tot een groter budgettaire effect. In de raming is het percentage van 1,5% aangehouden. Dit betekent dat het aftrekpercentage voor de vermogensaftrek voor het grootbedrijf 2,5% is en voor het MKB 3,0%. In de theoretische situatie dat bedrijven geen gedragsverandering laten zien, zou dit leiden tot een derving van ongeveer 3 miljard euro. Wanneer over meerdere jaren gekeken wordt zal naar verwachting het grootste deel van de belastingplichtigen (580.000) profiteren van het richtlijnvoorstel. Bij ongeveer 85.000 belastingplichtigen leidt de renteaftrekbeperking tot een lastenverzwaring.

Het richtlijnvoorstel heeft als doel dat minder met vreemd vermogen wordt gefinancierd. Bij dit doel van het richtlijnvoorstel, wordt de renteaftrek vervangen door een vermogensaftrek waardoor hier geen budgettaire opbrengst, maar ook geen additionele derving vanuit zal gaan. Dit geldt echter niet voor de groep die nu wordt geraakt door een renteaftrekbeperking. Vooral zij zullen naar verwachting meer eigen vermogen gaan aanhouden in plaats van vreemd vermogen om zo van de vermogensaftrek te gaan profiteren. Het is bij deze groep de verwachting dat de derving hierdoor hoger zal uitvallen.

Daarnaast is het mogelijk dat bedrijven hun fiscale gedrag gaan aanpassen (bijvoorbeeld door winstuitkeringen achterwege te laten of eigen vermogen te verplaatsen vanuit een niet-EU-land naar Nederland), om zo een stijging van het eigen vermogen te creëren. Het is onduidelijk in hoeverre dit effectief met antimisbruikmaatregelen te bestrijden is. Als deze niet afdoende werken, is een additionele derving goed mogelijk. Deze effecten zullen nog nader onderzocht en gekwantificeerd moeten worden. Per saldo is het goed mogelijk dat de derving vanwege het richtlijnvoorstel hierdoor duidelijk hoger uitkomt.

Een onzekere factor is daarnaast het effect op de investeringen. Bij bedrijven waar financiering via vreemd vermogen de enige optie is, worden de financieringskosten hoger, waardoor de rentabiliteit lager wordt. Ditzelfde geldt ook voor bedrijven waar bedrijven een keuze hebben tussen financieren via eigen vermogen of vreemd vermogen. Doordat financiering via vreemd vermogen meestal de optie was met de hoogste rentabiliteit, zal door de aftrekbeperking deze optie een lagere

rentabiliteit kennen wat naar verwachting een negatief effect op de investeringen heeft en wat een negatief effect op de vennootschapsbelasting kan betekenen.

De budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Bij de beoordeling van de toepassing van de introductie van vermogensaftrek en de additionele renteaftrekbeperking – conform het richtlijnvoorstel – moet rekening worden gehouden met de complexiteit die wordt veroorzaakt door een cumulatie van specifieke en generieke (rente)aftrekbeperkingen in de Wet Vpb 1969. Als gevolg hiervan zal er naar verwachting sprake zijn van een toename van de regeldruk voor bedrijfsleven en burger. De introductie van een nieuwe aftrekpost enerzijds en een additionele generieke renteaftrekbeperking anderzijds leidt tot overlap en ingewikkelde samenloop met bijbehorende gevolgen voor de administratieve lasten en regeldruk. In het richtlijnvoorstel bevat de vermogensaftrek voortwentelingsmechanismen voor onbenutte aftrekkapaciteit. Bij het voortwentelen van onbenutte vermogensaftrekkapaciteit zouden belastingplichtigen elk jaar een belang krijgen bij de hoogte van de onbenutte vermogensaftrekkapaciteit voor het geval dat een belastingplichtige in een toekomstig jaar de vermogensaftrek wenst te verzilveren. Ook moet een genoten vermogensaftrek onder omstandigheden weer worden teruggenomen door middel van een bijtelling. Dat leidt jaarlijks tot extra administratieve lasten voor bedrijven, mede vanwege de mogelijke discussie tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst over de omvang van de vermogensaftrek. De additionele generieke renteaftrekbeperking raakt alle belastingplichtigen in de Wet Vpb 1969 met een saldo aan verschuldigde rente. De introductie van deze renteaftrekbeperkingen naast de huidige specifieke renteaftrekbeperkingen en reeds bestaande generieke renteaftrekbeperking (de earningsstrippingmaatregel) leidt tot overlap en ingewikkelde samenloop. Dit leidt tot een verdere toename van de complexiteit in een toch al zeer complexe belastingwet hetgeen zijn weerslag zal hebben op de regeldruk voor het bedrijfsleven.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Met dit richtlijnvoorstel wordt eenzelfde vermogensaftrek en renteaftrekbeperking geïntroduceerd in de EU. Het doel is dat hiermee een gelijkere speelveld binnen de EU gecreëerd. Hetgeen zal bijdragen aan eerlijkere concurrentieverhoudingen binnen de EU. De concurrentiekracht buiten de EU zal per bedrijf verschillen, waarbij relevant is of een bedrijf voor een groter deel met eigen vermogen danwel met vreemd vermogen is gefinancierd. Daarnaast kan bij een verschillende implementatie van de earningsstrippingmaatregel een verschil ontstaan in het deel aan definitief niet aftrekbaar saldo aan renten, indien de nationale implementatie van de earningsstrippingmaatregel de maatstaf is voor de in dit richtlijnvoorstel beschreven vergelijking. Zo heeft Nederland de earningsstrippingmaatregel, zoals hierboven beschreven, aanzienlijk strenger geïmplementeerd dan het minimum van artikel 4 uit ATAD1.

6. Implicaties juridisch

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

Het richtlijnvoorstel heeft tot gevolg dat de Wet Vpb 1969 moet worden gewijzigd.

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

De Europese Commissie stelt voor om een element via gedelegeerde regelgeving vast te stellen, namelijk de bevoegdheid het tarief van de risicopremie te wijzigen. De toekenning van deze gedelegeerde handeling aan de Europese Commissie is mogelijk. Het betreft geen essentieel element van het richtlijnvoorstel. Delegatie (i.p.v. uitvoering) ligt hier voor de hand omdat het gaat om een wijziging van het richtlijnvoorstel. De gedelegeerde bevoegdheid is qua inhoud bovendien voldoende afgebakend, omdat duidelijk is beschreven wat de bevoegdheid inhoudt. De Europese Commissie kan de voorgestelde bevoegdheid alleen uitoefenen onder specifieke omstandigheden. Als voorbeeld wordt in het richtlijnvoorstel genoemd het geval dat inflatie of economische groeitrends een verhoging of verlaging van de risicopremie vereisen. In dergelijke gevallen is het namelijk van essentieel belang dat de percentages snel en soepel kunnen worden aangepast aan de reële marktomstandigheden, zonder dat daarvoor een volledige wetgevingsprocedure nodig is, waardoor toekenning van deze bevoegdheid wenselijk is. De bevoegdheid van de Commissie is daarnaast herroepbaar. De bevoegdheid wordt echter toegekend voor onbepaalde tijd. Het kabinet is geen voorstander van toekenning voor onbepaalde tijd, maar zal in plaats daarvan pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheid naar behoren kan worden geëvalueerd.

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 2023 voor, waarbij het richtlijnvoorstel 1 januari 2024 in werking treedt. Naar huidige verwachting kan de gewenste inwerkingtredingsdatum niet gehaald worden vanwege onder andere het grote beroep op de uitvoering en de complexiteit van de wetgeving. Het kabinet zal hier tijdens de onderhandelingen in de Raad aandacht voor vragen.

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

Dit voorstel wordt door de Belastingdienst beoordeeld als zeer complex en volgt op een reeks voorstellen die eerder door de Europese Commissie zijn gepubliceerd (ATAD1, de tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD2), het richtlijnvoorstel doorstroomvennootschappen, richtlijnvoorstel minimumniveau aan belastingheffing oftewel Pijler 2), waardoor stapeling plaatsvindt van complexiteit. Een implementatiedatum van 31 december 2023 is als gevolg van de zeer forse uitvoeringslasten en de stapeling van meerdere lopende richtlijnvoorstellen niet haalbaar. Nederland is niet de enige lidstaat die twijfels heeft over de voorgestelde ingangsdatum. Zoals hiervoor is aangegeven zal het aantal belastingplichtigen dat binnen het toepassingsbereik van de voorgestelde maatregelen valt groot zijn en de richtlijn in ieder geval leiden tot een forse uitvoeringslast in de IV (Informatie Voorziening) en het toezicht. Als dit voorstel is aangenomen en wordt uitgewerkt in nationale wetgeving volgt een uitvoeringstoets die inzicht geeft in de uitvoeringsconsequenties van het voorstel. Hierin worden ook de uitvoeringskosten meegenomen die op dit moment nog niet in te schatten zijn.

De reikwijdte van het richtlijnvoorstel is op dit moment niet goed te overzien. Het richtlijnvoorstel bevat een aantal inhoudelijke onzekerheden. Het begrippenkader dat wordt gehanteerd, is niet op alle punten duidelijk en biedt veel ruimte voor interpretatie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bepalen van het eigen vermogen op basis van commerciële cijfers die niet beschikbaar zijn voor de Belastingdienst. Dit geldt ook voor het bepalen van de grondslag voor aftrek. Interpretatieverschillen over de richtlijn kunnen leiden tot discussie tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst, en zeer waarschijnlijk ook tot procedures. Ook de in het richtlijnvoorstel opgenomen renteaftrekbeperking en samenloop met de reeds ingevoerde earningsstrippingmaatregel zou kunnen leiden tot veel arbeidsintensieve discussies met de belastingplichtige. Het kabinet zal hier dan ook tijdens de onderhandelingen in de Raad duidelijkheid over vragen.

Ook ten aanzien van toezicht leidt dit voorstel tot een verdere vergroting van de complexiteit en tot extra lasten voor de Belastingdienst. De complexiteit wordt onder andere vergroot doordat het richtlijnvoorstel twee soorten onbenutte vermogensaftrekken kent: een onbenutte vermogensaftrek doordat niet aan de EBITDA-grens wordt voldaan (vijf of tien jaar voort te wentelen) en onbenutte vermogensaftrek voor zover de winst negatief zou worden (onbeperkt voort te wentelen). Ook wordt een afzonderlijke behandeling voorgeschreven voor MKB (midden- en kleinbedrijf). Dit onderscheid wordt niet gemaakt in de vennootschapsbelasting en betekent een extra toets (MKB of niet) en daardoor een toename van de uitvoeringslasten. Een individuele beoordeling van de aan te leveren informatie is zeer arbeidsintensief en vergt veel capaciteit. Vanwege het naar verwachting grote aantal belastingplichtigen dat binnen het toepassingsbereik kan vallen van de voorgestelde maatregelen, is de inschatting dat de noodzakelijke berekening van de nieuwe renteaftrekbeperking en de analyse van de jaarlijkse staffels in samenhang met de earningsstrippingmaatregel en de andere reeds bestaande nationale renteaftrekbeperking zwaar zal drukken op de uitvoering en tijdige informatie-uitwisseling bemoeilijkt.

Het richtlijnvoorstel legt verdere druk op het reeds volle IV-portfolio van de Belastingdienst: de nieuwe vermogensaftrek en de renteaftrekbeperking met de daarbij behorende jaarlijkse staffels voor beide maatregelen moeten worden ingebouwd in de systemen. Gelet op de grote druk op het IV-portfolio van de Belastingdienst en de werklust die dit voorstel

meebrengt bovenop de reeds gepubliceerde ambitieuze richtlijnvoorstellen van de EU, kan naar huidige verwachting de gewenste inwerking-tredingsdatum niet gehaald worden. Ook zal dit voorstel gevolgen hebben voor de planning van overige werkzaamheden.

Tijdige beschikbaarheid van gekwalificeerde medewerkers voor het toezicht en handhaving bepaalt mede de effectiviteit van de uitvoering. Deze beschikbaarheid is mede afhankelijk van andere grote initiatieven die lopen, zoals Pijler 2.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Dit richtlijnvoorstel is van toepassing op belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting in een of meerdere lidstaten van de EU. Er zullen zich derhalve geen noemenswaardige implicaties voor ontwikkelingslanden voordoen.