

Straatsburg, 25.10.2016
SWD(2016) 344 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD

**betreffende mechanismen ter beslechting van geschillen
over dubbele belasting in de Europese Unie**

{COM(2016) 686 final}
{SWD(2016) 343 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van de verbetering van mechanismen ter beslechting van geschillen over dubbele belasting
A. Maatregelen zijn nodig
Waarom? Wat is het probleem?
De dubbele belastingheffing op inkomsten door verschillende lidstaten heeft een negatief effect op grensoverschrijdende investeringen en leidt tot economische verstoringen en inefficiënties die in een onstabiele omgeving voor zowel belastingplichtigen als belastingdiensten resulteren. De bestaande mechanismen voor het regelen van geschillen over dubbele belasting in de EU, zoals de procedures voor onderling overleg in het kader van de verdragen tot het vermijden van dubbele belasting of het arbitrageverdrag van de Unie betreffende verrekenprijsgeschillen, vertonen diverse tekortkomingen wat de reikwijdte, de effectiviteit en de efficiëntie ervan betreft. Uit de beschikbare informatie blijkt dat er gevallen zijn waarin toegang wordt geweigerd, procedures geblokkeerd zijn of vertraging oplopen en de nalevingslasten voor belastingplichtigen te groot zijn. Het negatieve effect van deze tekortkomingen wordt steeds groter wegens de tendens tot mondialisering onder invloed van toenemende grensoverschrijdende transacties, het feit dat belastingcontroles alsmaar uitbreiden in aantal en schaal, en de algemene complexiteit van de belastingregels. Momenteel zijn lidstaten vaak niet verplicht om er tijdig en op efficiënte wijze voor te zorgen dat er een definitieve en sluitende regeling van geschillen uit de bus komt. Bovendien worden geschillen binnen de EU niet op een eenvormige manier beslecht.
Wat moet met dit initiatief worden bereikt?
Het is de bedoeling een zodanige verbetering van de mechanismen ter beslechting van geschillen over dubbele belasting in de EU te bewerkstelligen dat een effectieve en sluitende regeling van geschillen over dubbele belastingheffing met volledige afschaffing van de dubbele belasting wordt verzekerd. Daarbij wordt de nadruk gelegd op het verbeteren van de momenteel bestaande mechanismen met de bedoeling tot een redelijk tijdsbestek voor de procedure, een uniform en ruimer toepassingsgebied binnen de EU en een grotere efficiëntie en zekerheid bij de implementatie van het eindbesluit te komen.
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?
De meerwaarde van de EU houdt verband met het feit dat een uniforme en gecoördineerde implementatie noodzakelijk is om tot een daadwerkelijke verbetering van de geschillenbeslechting te komen. Daarenboven is het noodzakelijk geschillen op consistente wijze te behandelen tegen de huidige achtergrond van de mondiale strijd tegen belastingontwijking en -ontduiking. Een dergelijk initiatief zal een meerwaarde betekenen voor het acquis van de EU op belastinggebied, en met name voor de efficiëntie en de handhaving van het kader voor verrekenprijzen wanneer dit met de voorgestelde oplossing wordt gecombineerd.

B. Oplossingen
Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen worden overwogen? Verdient een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?
Er zijn verschillende opties overwogen, zoals onder meer: • aanbevelingen om de werking van de bestaande mechanismen ter beslechting van geschillen over dubbele belasting in de EU te verbeteren; • een aanbeveling om het Hof van Justitie van de EU als arbiter te betrekken bij zaken waarin geen onderlinge overeenstemming kan worden bereikt; • een richtlijn om een rechtskader voor de toepassing van uitgebreide mechanismen ter beslechting van geschillen over dubbele belasting in de EU tot stand te brengen; • een richtlijn die in een alomvattend nieuw rechtsinstrument met conflictregels en een mechanisme ter beslechting van geschillen over dubbele belasting voorziet. De afweging van de verschillende opties heeft geleid tot een voorkeursoptie in de vorm van een richtlijn. De ontwikkeling van een alomvattend nieuw rechtsinstrument met specifieke conflictregels wordt als minder geschikt beschouwd omdat er in het kader van bijna alle bilaterale betrekkingen reeds dergelijke conflictregels in de verdragen tot het vermijden van dubbele belasting zijn opgenomen. Een extra laag conflictregels zou een veeleer nadelig effect hebben. In plaats daarvan is gekozen voor een voorstel voor een richtlijn waarbij de bestaande mechanismen worden gecombineerd met een verplichte en bindende arbitragefase in laatste instantie en belastingplichtigen de kans krijgen zich tot nationale belastingrechters te wenden om vertragingen of weigeringen van toegang tot de procedure te deblokken. Uit de analyse blijkt dat deze optie duidelijke voordelen qua effectiviteit en tijdsduur biedt omdat zij op de bestaande praktijken berust, en tevens beter zou zijn dan de alternatieven, nl. geen actie ondernemen of een aanbeveling doen.
Wie steunt welke optie?
Het initiatief kon op algemene steun rekenen van een groep belanghebbenden uit het bedrijfsleven en van een aantal lidstaten, die zich vooral zorgen maken over de negatieve effecten. NGO's, particulieren en andere respondenten op de raadpleging hebben geen negatief standpunt geuit, maar onderstreepten daarentegen het vrij positieve effect van andere initiatieven zoals de CCCTB.
C. Effecten van de voorkeursoptie
Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?
Verwacht wordt dat de tenuitvoerlegging van de voorkeursoptie in eerlijker belastingstelsels zal resulteren en een gelijk speelveld tot stand zal brengen doordat zij ertoe zal leiden dat dubbele belastingheffing in de EU effectief wordt afgeschaft. Dit zou ervoor helpen zorgen dat vennootschappen een eerlijk deel van de fiscale lasten dragen. Het zou tevens de algemene rechtvaardigheid van de belastingstelsels ten goede komen. Bovendien zouden grensoverschrijdende fiscale belemmeringen binnen de EU daadwerkelijk worden weggenomen. Grote economische verstoringen zouden worden gereduceerd, waardoor een gunstig klimaat voor groei en investeringen wordt geschapen. Er zijn geen gedetailleerde kwantitatieve gegevens en projecties met betrekking tot deze verwachte voordelen voor de belastingplichtigen of de lidstaten voorhanden. Er zij evenwel op gewezen dat het aantal zaken waarvoor via het bestaande mechanisme ter beslechting van geschillen over dubbele belasting naar een oplossing wordt gezocht, eind 2014 naar schatting 910 beliep. Met al

deze zaken samen was een bedrag van 10,5 miljard EUR gemoeid, wat neerkomt op 3 % van alle in 2014 in de EU geïnde inkomsten uit vennootschapsbelasting (351 miljard EUR).
Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?
De kosten van het voorstel in termen van nationale belastingopbrengsten hangen af van de wijze waarop de lidstaten hun middelen aanpassen om aan de in het voorstel neergelegde verplichtingen te voldoen. Deze kosten zouden evenwel beperkt moeten uitvallen en zouden niet veel afwijken van de kosten die momenteel voor het mechanisme ter beslechting van geschillen over dubbele belasting worden gemaakt, daar het initiatief op het bestaande acquis voortbouwt en gebaseerd is op een geoptimaliseerde combinatie ervan met het algemene EU-kader voor verrekenprijzen. Er kan ook sprake zijn van schaalvoordelen, omdat op het niveau van de belastingdiensten soortgelijke investeringen in middelen en administratieve capaciteit zullen moeten worden gedaan om vergelijkbare doelstellingen op internationaal niveau te verwezenlijken (punt 14 van het BEPS-actieplan van de OESO). In de bovenbeschreven context zijn geen kwantitatieve gegevens over de administratieve kosten van belastingautoriteiten beschikbaar.
Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?
Het initiatief zal gevolgen hebben voor alle belastingplichtigen en een gelijk spelveld binnen de EU tot stand brengen. Het is zodanig opgezet dat met de bijzondere kenmerken van kleine en middelgrote ondernemingen rekening wordt gehouden teneinde de lidstaten mogelijkheden te bieden om passender alternatieve geschillenbeslechtingsmechanismen (bv. bemiddeling) of oplossingen voor een versnelde regeling van geschillen voor te stellen. Al met al houden de voorgestelde oplossingen voordelen in, bv. in de vorm van lagere nalevingskosten en een grotere efficiëntie. Het effect is derhalve positief.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
Algemeen genomen zou het initiatief op middellange termijn positieve gevolgen moeten hebben voor investeringen, groei en werkgelegenheid, en tevens een gunstig effect moeten sorteren op de toekomstige belastinginning en de consolidatie van belastingopbrengsten.
Zijn er nog andere significante gevolgen?
Het initiatief zal de EU aantrekkelijker maken op het gebied van investeringen en zal naar verwachting het algemene concurrentievermogen van de EU ten goede komen omdat het een stabielere en zekerder basis zal verschaffen voor het nemen van investeringsbeslissingen. Verwacht wordt dat bedrijfsactiviteiten winstgevender zullen worden en de economie veerkrachtiger.
D. Follow-up
Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?
Het beleid zal vijf jaar na de implementatie ervan worden geëvalueerd. Een dergelijke periode lijkt redelijk, gezien het feit dat belastingplichtigen en belastingdiensten tijd nodig hebben om het beheer van hun geschillen over dubbele belasting aan te passen en de dienstige gegevens te verstrekken.