

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Dubbele belasting op de interne markt

(COM(2011) 712 final)

(2012/C 181/08)

Rapporteur: **de heer FARRUGIA**

De Europese Commissie heeft op 11 november 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Dubbele belasting op de interne markt

COM(2011) 712 final

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 maart 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 maart 2012 gehouden 479e zitting (vergadering van 28 maart 2012) onderstaand advies met 135 stemmen vóór en 1 tegen, bij 10 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Dubbele belasting is een ernstige belemmering voor grensoverschrijdende activiteit, staat een doeltreffende werking van de interne markt in de weg en heeft economisch negatieve gevolgen voor investeringen en werkgelegenheid. Dubbele belasting ontmoedigt investeringen, brengt het concurrentievermogen in gevaar en is nadelig voor de economische groei en de uitvoering van de EU-2020-doelstellingen.

1.2 Het EESC heeft er in zijn adviezen herhaaldelijk op gewezen dat opheffing van dubbele belasting een zaak van belang is. Het onderschrijft voorstellen voor versnelde opheffing van dubbele belasting, uitbreiding van de administratieve vereenvoudiging in grensoverschrijdende zaken en voor de bevordering van een interne markt met eerlijke concurrentie.

1.3 In dit verband bepleit het EESC initiatieven voor het opheffen van dubbele belasting, zoals geschetst in de mededeling van de Commissie⁽¹⁾, door efficiënte afstemming van verschillende belastingstelsels.

1.4 De opheffing van dubbele belasting zou plaats moeten vinden op een manier die in verhouding staat tot het nastreefde doel en de belastingsovereïniteit van de lidstaten intact laat.

1.5 Verder hebben aspecten die voortvloeien uit dubbele belasting een onevenredig grotere impact op personen en het mkb, die vaak niet de middelen hebben om deze problemen

te lijf te gaan. Het EESC verwelkomt de mededeling en benadrukt derhalve dat voorstellen voor de aanpak van dubbele belasting moeten stroken met maatregelen in verband met dubbele belasting voor burgers en oplossingen voor hen en het mkb moeten bieden.

1.6 De oprichting van het EU-Forum voor dubbele belasting is gebaseerd op dezelfde beginselen als voor het doeltreffende Gezamenlijk Forum voor Verrekenprijzen. Het EESC beschouwt het forum echter als een eerste stap naar een Waarnemingspost van de Commissie, hetgeen het Comité al heeft aanbevolen als middel om grensoverschrijdende belemmeringen voor burgers ongedaan te maken⁽²⁾. Hiertoe zou de taak van de waarnemingspost uitgebreid kunnen worden om ook onderzoek te omvatten naar de huidige doeltreffendheid van maatregelen om dubbele belasting voor burgers, het mkb en grote ondernemingen op te heffen.

1.7 Het EESC beveelt aan om in het EU-Forum voor dubbele belasting ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties op te nemen.

1.8 Het EESC steunt tevens de opstelling van een gedragscode die tot een gemeenschappelijke interpretatie en toepassing van belastingconcepten tussen verschillende lidstaten leidt om dubbele belasting te vermijden en om gevallen waarin dubbelbelastingverdragen (DBV's) niet doeltreffend zijn, te vermijden. Anderzijds zou dit er ook toe leiden dat er minder gebruik wordt gemaakt van arbitrage.

⁽¹⁾ COM(2011) 712 final.

⁽²⁾ Zie het EESC-advies over het *Wegwerken van grensoverschrijdende fiscale obstakels voor EU-burgers*, PB C 318 van 29 oktober 2011, blz. 95

1.9 Hoewel het een goede zaak is om de haalbaarheid van efficiënte geschillenbeslechting te bekijken, benadrukt het EESC dat er vooral voor gezorgd moet worden dat er maar beperkt behoefte is arbitrage.

1.10 Het EESC is voorstander van volledig onderzoek naar dubbele niet-belasting en de economische en sociale implicaties daarvan, alsook van de implicaties in geval van maatregelen om dubbele niet-belasting op te heffen.

1.11 Tot slot benadrukt het EESC dat alle voorstellen beoordeeld moeten worden aan de hand van sociale en economische criteria. Die evaluaties moeten de gevolgen voor elke lidstaat laten zien.

2. Inhoud en achtergrond van het voorstel

2.1 Dubbele belasting leidt tot rechtsonzekerheid die de economische activiteit van burgers en bedrijven belemmert. Hogere algemene belasting en zinloos verlies van welvaart zijn het gevolg, alsook onnodig hoge administratieve lasten; ze pakt negatief uit voor investeringen en de werking van de interne markt, die op hun beurt het concurrentievermogen en de werkgelegenheid aantasten. Uit onderzoek van de Commissie komt de omvang van dubbele belasting naar voren: in ruim 20 % van de gevallen gaat het om meer dan 1 miljoen euro voor belasting betalende bedrijven en in meer dan 35 % van de gevallen om meer dan 100 000 euro voor personen.

2.2 In de mededeling ⁽³⁾ van de Commissie wordt gewezen op het belang om dubbele belasting ⁽⁴⁾ aan te pakken als middel om te waarborgen dat de interne markt doeltreffend werkt en om de in de Europa 2020-strategie geschetste doelstellingen te verwezenlijken.

2.3 In de mededeling wordt gepleit voor meer coördinatie in belastingzaken om de eurozone een solider economisch beleidskader te bieden. Dit wordt geschetst in de Akte voor de interne markt ⁽⁵⁾, waar de nadruk ligt op het verwijderden van grensoverschrijdende belemmeringen voor EU-burgers en van fiscaal-administratieve lasten voor bedrijven. Aan het laatstgenoemde aspect werkt de Commissie momenteel in haar voorstel voor een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) ⁽⁶⁾. In de mededeling is ook sprake van de behoefte aan een doeltreffend netwerk van dubbelbelastingverdragen (DBV's) tussen lidstaten en van het belang om kwesties in verband met dubbele belasting in erfgoedzaken aan te pakken.

⁽³⁾ COM(2011) 712 final.

⁽⁴⁾ Dubbele belasting wordt omschreven als de heffing van vergelijkbare belastingen door twee of meer belastingjurisdicties ter zake van hetzelfde belastbare inkomen of vermogen.

⁽⁵⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 121 final.

2.4 De mededeling betreft de aanpak van belemmeringen in verband met dubbele belasting; deze kwestie is nog prangender in tijden van economische crisis. Opheffing van dubbele belasting en de aanpak van dubbele niet-belasting kunnen, uit dynamisch perspectief, voor regeringen een bron van belastinginkomsten worden.

2.5 Erkend wordt dat enkele lidstaten dubbele belasting al aanpakken via uni-, bi- en multilaterale overeenkomsten. Anderzijds verplicht het EU-Verdrag de lidstaten niet om dubbele belasting op te heffen.

2.6 De mededeling noemt een aantal gebieden die de Commissie al heeft verkend in verband met dubbele belasting, bijv. de richtlijn moedermaatschappij/dochteronderneming, de richtlijn rente en royalty's, het Arbitrageverdrag, het gemeenschappelijk forum verrekenprijzen (JTPF), aanbevelingen inzake procedures voor bronbelastingvermindering en het voorstel voor een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB).

2.7 Hoewel deze inspanningen relevant zijn, werpen zij nog te weinig vruchten af. Derhalve draagt de mededeling de volgende opties aan, echter zonder hier gedetailleerd op in te gaan:

— uitbreiding van de bestaande instrumenten, vooral van de richtlijn rente en royalty's. De Commissie heeft tegelijk met publicatie van COM(2011) 712 voorgesteld de richtlijn te herschikken, waarin bepalingen zijn opgenomen om dubbele belasting bij bronbelasting te beperken. Het EESC heeft onlangs een advies over deze herschikte richtlijn ⁽⁷⁾ goedgekeurd.

— Uitbreiding van de werkingssfeer van dubbelbelastingverdragen (DBV's) voor de aanpak van driehoekssituaties en voor de behandeling van entiteiten en belastingen die niet onder dubbelbelastingverdragen in de EU vallen, met als voorstel meer overleg tussen de lidstaten in geval van geschillen.

— Maatregelen voor een samenhangender uitleg en toepassing van DBV-bepalingen tussen lidstaten. Dit betreft de eventuele oprichting van een EU-Forum voor dubbele belasting, dat een gedragscode voor belasting moet uitwerken om uiteenlopende interpretaties van begrippen te voorkomen.

⁽⁷⁾ Zie het EESC-advies (PB C 143 van 22.05.2002, blz. 46) over 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 final.

— Een algemeen bindend mechanisme voor geschillen ontbreekt. De Commissie presenteert een oplossing in de meest recente versie van artikel 25 van de modelovereenkomst voor belastingen van de OESO (2008), waarin sprake is van een procedure van wederzijdse instemming, inclusief bindende afspraken voor het oplossen van geschillen in verband met dubbele belasting.

2.8 Tot slot bevat de mededeling nog andere maatregelen die genomen moeten worden:

— uitwerking van de in de mededeling genoemde opties, met name de oprichting van een forum, de ontwikkeling van een gedragscode en het nagaan van de haalbaarheid van een efficiënt mechanisme voor het oplossen van geschillen;

— presentatie van eventuele oplossingen voor de aanpak van grensoverschrijdende belemmeringen in verband met belasting van nalatenschappen in de EU, die de Commissie recentelijk heeft gelanceerd ⁽⁸⁾;

— een beroep blijven doen op het onlangs hernieuwde Forum voor verrekenprijzen om gevallen van dubbele belasting met betrekking tot verrekenprijzen aan te pakken;

— het hele jaar door oplossingen voorleggen voor grensoverschrijdende dubbele belasting van dividenden die worden uitgekeerd aan portefeuillebeleggers;

— een onderzoek instellen naar de omvang van dubbele niet-belasting.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC bepleit de aanpak van dubbele belasting, die nadelig is voor investeringen en dus voor het creëren van banen en de economische activiteit. Het EESC heeft er in zijn adviezen dan ook herhaaldelijk op gewezen dat opheffing van dubbele belasting een zaak van belang is. Het onderschrijft voorstellen voor versnelde opheffing van dubbele belasting, uitbreiding van de administratieve vereenvoudiging in grensoverschrijdende zaken ⁽⁹⁾ en voor de formulering van gemeenschappelijke beginselen ter bevordering van een interne markt met eerlijke concurrentie ⁽¹⁰⁾.

3.2 Het EESC staat ook achter de inspanningen van de Commissie om de wettelijke en economische, dubbele of meervoudige belasting die wordt geheven op de winstuitkeringen die een

dochteronderneming in de lidstaat van de moedermaatschappij uitkeert, op te heffen of ten minste te beperken ⁽¹¹⁾. Voorts blijkt dit uit de steun van het EESC voor het voorstel voor een CCCTB als middel om beginselen inzake vennootschapsbelasting gelijk te trekken, waarbij aangetekend zij dat de ontwerp-richtlijn op details nadere verduidelijking behoeft ⁽¹²⁾.

3.3 Verder benadrukt het EESC een inkomstenneutrale benadering op een land-per-land-basis bij de toepassing van de CCCTB en waarschuwt ervoor dat invoering van de CCCTB Europa niet minder flexibel en minder concurrerend mag maken voor het aantrekken van directe buitenlandse investeringen. Deze kwesties moeten onderbouwd worden met solide effectbeoordelingen.

3.4 Om deze doelstellingen te verwezenlijken, zou het allereerst moeten komen tot ruimere coördinatie en doeltreffender afstemming tussen de nationale belastingautoriteiten, inclusief betere communicatie tussen belastingdiensten onderling en tussen die diensten en de belastingbetaler. Vooruitgang op deze terreinen gaat gelijk op met de nagestreefde doelen en heeft geen invloed op de soevereiniteit van de verschillende nationale belastingautoriteiten. Deze overwegingen stroken met de EU-mededeling over de coördinatie van de directebelastingstelsels van de lidstaten op de interne markt ⁽¹³⁾.

3.5 Daarom onderschrijft het EESC pogingen om de bestaande instrumenten uit te breiden, en verdere pogingen om dubbele belasting op te heffen, zoals geschetst in de mededeling, om een efficiënt contact tussen verschillende belastingstelsels te waarborgen en om te garanderen dat marktdeelnemers slechts één keer belasting wordt opgelegd, en wel op een manier die zij verwachten.

3.6 Opheffing van dubbele belasting is essentieel om een doeltreffende interne markt te waarborgen; voorstellen dienen gericht te zijn op de efficiënte verwijdering van fiscale barrières en op de efficiëntie van DBV's, binnen de grenzen van de wet, zoals vervat in het Verdrag betreffende de werking van de EU. Dubbele belasting moet daarom worden tegengegaan met inachtneming van de fiscale soevereiniteit van de afzonderlijke lidstaten.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Kwesties die voortvloeien uit dubbele belasting hebben een grote invloed op personen en het mkb. Grote ondernemingen beschikken over de financiële middelen en het personeel om dubbele belasting en bijhorende arbitrage aan te pakken maar personen en het mkb ontberen deze middelen,

⁽⁸⁾ Aanbeveling van de Commissie van 15 december 2011 betreffende voorkoming voor dubbele belasting van nalatenschappen (2011/856/EU).

⁽⁹⁾ Zie voetnoot 2.

⁽¹⁰⁾ Zie het EESC-advies over *Vennootschapsbelasting*, PB C 241 van 7.10.2002, blz. 75.

⁽¹¹⁾ Zie het EESC-advies over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 90/435/EEG betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten, PB C 32 van 5.2.2004, blz. 118.

⁽¹²⁾ Zie het EESC-advies over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), PB C 24 van 28 januari 2012, blz. 63.

⁽¹³⁾ COM(2006) 823 final.

vaak ten aanzien van informatie en kennis van wettelijke en administratieve praktijken⁽¹⁴⁾. Belastingen op nalatenschappen bezorgen burgers speciale problemen in verband met dubbele belasting. In de mededeling van de Commissie gaat de aandacht uit naar opheffing van dubbele belasting van meestal grote ondernemingen, maar zij zou ook oog moeten hebben voor specifieke problemen van burgers en het mkb.

4.2 Het EESC ziet dat het Gemeenschappelijk Forum voor Verrekenprijzen (JTPF) dubbele belasting in verband met verrekenprijzen effectief aanpakt; het hoopt dat het EU-Forum voor dubbele belasting op soortgelijke wijze te werk zal gaan. Het JTPF, actief in het kader van de OESO-richtsnoeren voor verrekenprijzen, werkt op basis van consensus en stelt de Commissie niet-wetgevende oplossingen voor praktische problemen in verband met verrekenprijzen in de EU voor. Het heeft al het een en ander bereikt: een gedragscode voor documentatie in verband met verrekenprijzen voor verbonden ondernemingen in de EU, richtsnoeren voor voorafgaande afspraken over prijzen in de EU, alsook richtsnoeren voor concerndiensten die marginaal meerwaarde toevoegen. Het succes van dit forum is deels te danken aan de ruime vertegenwoordiging in het forum van de lidstaten en het bedrijfsleven.

4.3 Het EESC zou graag zien dat een EU-Forum voor dubbele belasting op dezelfde leest geschoeid wordt om een adequate vertegenwoordiging te waarborgen van alle relevante partijen, inclusief maatschappelijke organisaties.

4.4 Het EESC steunt de oprichting van een EU-Forum voor dubbele belasting maar merkt op dat de mededeling weinig details vermeldt over de taken ervan. Het EESC stelt voor om het EU-Forum voor dubbele belasting te zien als een opstapje naar een waarnemingspost. De oprichting van een forum in een waarnemingspost strookt met de aanbevelingen van het EESC over de opheffing van grensoverschrijdende belemmeringen; het EESC verwees naar de opzet van een EU-waarnemingspost, die permanent gedetailleerde en praktische kennis zou moeten verzamelen over bestaande fiscale belemmeringen, inclusief dubbele belasting en de ontwikkeling daarvan⁽¹⁵⁾.

4.5 Het takenpakket van de Waarnemingspost voor belastingheffing zou, onder auspiciën van de Commissie, kunnen worden uitgebreid en ook onderzoek naar fiscale belemmeringen voor ondernemingen (mkb en grote bedrijven) kunnen omvatten. Ook zou beoordeeld kunnen worden hoe doeltreffend maatregelen voor de opheffing van dubbele belasting zijn.

⁽¹⁴⁾ Volgens het samenvattend verslag van de Commissie over de raadpleging inzake verdragen ter voorkoming van dubbele belasting en de interne markt heeft 69 % van de personen die te maken kregen met dubbele belasting geprobeerd hieraan een einde te maken. Voor ondernemingen geldt een percentage van 85 %.

⁽¹⁵⁾ Zie voetnoot 2.

In dit verband kan de Waarnemingspost een belangrijke rol vervullen in de uitbreiding van de reikwijdte van DBV's, alsook in het onderzoek naar de aanpak van driehoekssituaties en het stimuleren van regeringen om aftrek wegens dubbele belasting in te voeren zonder de fiscale soevereiniteit aan te tasten.

4.6 Het EESC staat achter de uitwerking van een gedragscode met beginselen die regeringen a priori kunnen onderschrijven. Deze code maakt een gemeenschappelijk begrip mogelijk van concepten in de DBV's tussen lidstaten, die nu nog vaak tot verkeerde interpretaties en geschillen leiden.

4.7 Het EESC meent echter dat de gedragscode feitelijk doeltreffend is als ze via groepsdruk werkt, waarbij de lidstaten de implicaties beseffen van het noemen van naam en toenaam.

4.8 Het EESC wil ook nagaan nagaan of een efficiënt mechanisme voor het oplossen van geschillen haalbaar is om dubbele belasting doeltreffend op te heffen. Het erkent dat procedures voor wederzijdse bijstand, als landen geschillen oplossen, heel veel tijd in beslag nemen. Voorts kan het Arbitrageverdrag nog verbeterd worden: het gaat hier immers ook om een langdurig proces. Dat leidt dan weer tot buitensporige kosten en onzekerheid voor bedrijven.

4.9 Toch benadrukt het EESC dat er vooral voor gezorgd moet worden dat er maar beperkt behoefte is aan arbitrage en dat de aandacht dus uit moet gaan naar de uitwerking van een gedragscode, zoals vermeld in de mededeling, alsook naar het verstrekken van duidelijke en transparante richtsnoeren, die als doeltreffende leidraad kunnen fungeren voor de oplossing van geschillen.

4.10 Het EU-Forum voor dubbele belasting kan een belangrijke rol in dit opzicht vervullen voor het stimuleren van belastingverdragen met een procedure van wederzijdse instemming, inclusief bindende afspraken voor het oplossen van geschillen in verband met dubbele belasting.

4.11 Het EESC is voorstander van het Commissievoorstel voor onderzoek naar de volledige omvang van dubbele niet-belasting. Het EESC beveelt voorts onderzoek aan naar de economische en sociale implicaties daarvan, alsook naar de implicaties in geval van maatregelen om dubbele niet-belasting op te heffen.

4.12 Het EESC wijst nog eens op het belang van een grondige sociale en economische effectbeoordeling om te bepalen in hoeverre de goedkeuring van de in de mededeling gedane

voorstellen negatieve economische en sociale gevolgen kan opleveren ⁽¹⁶⁾. Zo'n beoordeling moet volledig zijn en alle lidstaten betreffen waarop de voorstellen betrekking hebben.

4.13 Tot slot kijkt het EESC uit naar nadere voorstellen van de Commissie met betrekking tot dubbele belasting, met inbegrip van:

— recentelijk door de Commissie gepubliceerde aanbevelingen voor grensoverschrijdende belasting van nalatenschappen;

— oplossingen voor grensoverschrijdende dubbele belasting van dividenden die worden uitgekeerd aan portefeuillebeleggers;

— nadere informatie over de oprichting van het Forum, de gedragscode en de haalbaarheid van een mechanisme voor bindende oplossing van geschillen;

— een evaluatie van de omvang en de gevolgen van dubbele niet-belasting.

Brussel, 28 maart 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Zie voetnoot 12.