



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 19 juni 2023  
(OR. en)

---

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2023/0187(CNS)**

---

---

**10820/23  
ADD 5**

**FISC 137  
ECOFIN 629  
IA 153**

### **BEGELEIDENDE NOTA**

---

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 16 juni 2023

aan: mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

---

nr. Comdoc.: SWD(2023) 217 final

---

Betreft: WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE  
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG  
Nieuw EU-systeem ter vermijding van dubbele belastingheffing en ter voorkoming van fiscaal misbruik bij bronbelastingprocedures bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een snellere en veiligere vermindering van te veel ingehouden bronbelasting

---

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 217 final.

Bijlage: SWD(2023) 217 final



Brussel, 19.6.2023  
SWD(2023) 217 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**  
**SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG**

**Nieuw EU-systeem ter vermijding van dubbele belastingheffing en ter voorkoming van  
fiscaal misbruik bij bronbelastingprocedures**

*bij*

**Voorstel voor een richtlijn van de Raad**

**betreffende een snellere en veiligere vermindering van te veel ingehouden bronbelasting**

{COM(2023) 324 final} - {SEC(2023) 243 final} - {SWD(2023) 215 final} -  
{SWD(2023) 216 final}

## Samenvatting

### Effectbeoordeling van een “nieuw EU-systeem ter vermijding van dubbele belastingheffing en ter voorkoming van fiscaal misbruik bij bronbelastingprocedures”

#### A. De noodzaak om actie te ondernemen

##### Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Bij grensoverschrijdende beleggingen heffen veel EU-landen bronbelasting wanneer dividenden en rente op effecten worden uitgekeerd aan een niet-ingezeten belegger. Deze belasting wordt echter meestal geheven tegen een tarief dat hoger is dan het verlaagde tarief waarop de niet-ingezeten belegger recht heeft op grond van het desbetreffende belastingverdrag of de nationale wetgeving.

Om dubbele belastingheffing te voorkomen, moet een niet-ingezeten belegger een verzoek om teruggaaf indienen voor de te veel ingehouden belasting in het EU-land van waaruit de betaling wordt gedaan (het “bronland”).

De huidige procedures voor de terugbetaling van bronbelasting voor dividenduitkeringen en rentebetalingen aan niet-ingezeten beleggers zijn:

- inefficiënt (wat leidt tot dure en langdurige teruggaafprocedures);
- blootgesteld aan een hoog risico op fiscaal misbruik (wat leidt tot inkomstenderving voor de lidstaten).

Deze problemen vinden plaats binnen de context van een ongelijkmatige digitalisering in de EU-landen en een versnipperde lappendeken van nationale bronbelastingprocedures.

De vastgestelde problemen zijn ook het gevolg van het gebrek aan nauwkeurige informatie bij de belastingdiensten. Dit is nodig om verlaagde bronbelastingtarieven goed te kunnen beoordelen en toepassen en om misbruikpraktijken effectief te kunnen herkennen.

De huidige situatie ontmoedigt grensoverschrijdende beleggingen binnen en naar de EU en leidt bijgevolg tot een minder concurrerende EU-markt, wat de werking van de kapitaalmarktenunie belemmert.

Het risico dat procedures worden misbruikt, vermindert uiteindelijk ook de belastinginkomsten en de fiscale rechtvaardigheid.

##### Wat is het streefdoel?

De **algemene** doelstellingen van het initiatief houden verband met het garanderen van billijke belastingheffing en het versterken van de kapitaalmarktenunie door:

- het bevorderen van grensoverschrijdende beleggingen, en
- het voorkomen van fiscaal misbruik.

Meer **in het bijzonder** strekt het initiatief ertoe:

- de bronbelastingprocedure efficiënter te maken, en
- de lidstaten te voorzien van passende instrumenten om fiscaal misbruik te bestrijden.

Deze doelstellingen zijn even belangrijk.

### **Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?**

Gezien de bestaande versnippering in de EU zijn gestandaardiseerde procedureregels voor bronbelasting nodig om de goede werking van de eengemaakte markt te garanderen. Om de voordelen van de kapitaalmarktenunie ten volle te benutten, moeten portefeuillebeleggers kunnen beschikken over bronbelastingregels die uniformer worden toegepast in de hele EU, in plaats van te moeten voldoen aan verschillende regels in elk EU-land.

Aangezien het probleem zich alleen voordoet in een grensoverschrijdende context, lijken EU-maatregelen de meest doeltreffende manier om snellere bronbelastingprocedures tot stand te brengen en gevallen van fiscaal misbruik te bestrijden.

Aangezien soft law-initiatieven van de Commissie (zoals de aanbeveling van 2009 betreffende procedures voor bronbelastingvermindering en de gedragscode inzake bronbelasting van 2017) niet tot de gewenste resultaten hebben geleid, is er nu een voorstel op EU-niveau met een bindend effect nodig om de doelstellingen te verwezenlijken.

### **B. Oplossingen**

#### **Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?**

De doelstellingen kunnen worden bereikt door drie beleidsopties:

- **Optie 1 – een gemeenschappelijke Europese digitale verklaring van fiscale woonplaats (eTRC) + gestandaardiseerde rapportage.** Dit bestaat uit:
  - **het opzetten van een gestandaardiseerde EU-brede eTRC** – deze digitale verklaring (met een gemeenschappelijke inhoud en gemeenschappelijk formaat) zou online en bijna in real-time door alle EU-landen kunnen worden afgegeven of geverifieerd.
  - **het invoeren van een gezamenlijke rapportagestandaard** – een EU-brede rapportagestandaard zou de transparantie vergroten, aangezien elke intermediair in de hele financiële keten een welomschreven reeks gegevens zou verstrekken aan het EU-bronland. Deze praktijk zou gepaard gaan met gestandaardiseerde due diligence-procedures, regels inzake de aansprakelijkheid en teruggaveformulieren, die namens cliënten of belastingplichtigen op geautomatiseerde basis zouden worden ingediend.
- **Optie 2 – een systeem voor vermindering aan de bron.** Deze optie is optie 1 plus de invoering van een systeem voor vermindering aan de bron dat het mogelijk maakt om

verlaagde tarieven op grond van dubbelbelastingverdragen of binnenlandse regels direct toe te passen op het moment van de dividenduitkering of rentebetaling. Bij optie 2 controleren de belastingdiensten de verschuldigde belastingen nadat de dividenduitkering of rentebetaling heeft plaatsgevonden.

- **Optie 3 – een systeem van snelle teruggave binnen een bepaalde termijn en/of vermindering aan de bron.** Hierbij wordt optie 1 aangevuld met het vereiste dat lidstaten die een teruggavesysteem toepassen, ervoor moeten zorgen dat de terugvordering binnen een vooraf bepaalde termijn wordt afgehandeld, een zogenaamd systeem van snelle teruggave. Lidstaten kunnen een systeem voor vermindering aan de bron invoeren of blijven toepassen.

De voorkeursoptie is **optie 3** omdat:

- ze zeer effectief zou zijn in het aanpakken van de geïdentificeerde problemen wat betreft snelheid, eenvoudigere processen en meer digitale procedures;
- ze veiliger zou zijn, omdat ze EU-landen de mogelijkheid biedt om voorafgaande controle over verzoeken om teruggave te behouden;
- ze een weg voorwaarts biedt die politiek haalbaar zou moeten zijn in alle EU-landen.

#### **Wat zijn de standpunten van de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?**

Er bestaat een brede consensus onder belanghebbenden over de problemen die voortvloeien uit de verschillende bronbelastingprocedures in de EU-landen en over de noodzaak van EU-maatregelen om deze versnipperde en inefficiënte situatie aan te pakken.

Er is echter sprake van meningsverschillen tussen de belangrijkste groepen belanghebbenden over mogelijke opties hiertoe:

**Beleggers en financieel intermediairs** zijn duidelijk van mening dat een vermindering aan de bron de beste resultaten oplevert, zoals een vroegtijdige vermindering voor beleggers en een beperkte last voor intermediairs. Zij erkennen ook dat een systeem voor vermindering aan de bron waarschijnlijk moet worden aangevuld met systemen voor de terugbetaling van bronbelasting, als back-up. Daarom zijn ze voorstander van een initiatief dat ook tot doel heeft de huidige processen en formulieren voor de terugbetaling van bronbelasting te standaardiseren.

**De lidstaten** spreken hun steun uit voor de invoering van een gemeenschappelijke EU-brede digitale verklaring van fiscale woonplaats. Met betrekking tot de rapportageverplichting en een gestandaardiseerde procedure:

a) de lidstaten waar het binnenlandse tarief voor niet-ingezeten beleggers lager is dan of gelijk is aan het bilaterale belastingverdragstarief, zouden geen directe gevolgen ondervinden van een standaardisering van bronbelastingprocedures of verslaglegging. Sommige van deze lidstaten spreken hun steun uit voor maatregelen op EU-niveau omdat dit ten goede komt aan de positie van hun beleggers.

b) de lidstaten waar het tarief van de interne bronbelasting hoger is dan dat van de respectieve bilaterale belastingverdragen, zijn het in grote lijnen eens over het verbeteren van de transparantie en het standaardiseren van de bronbelastingprocedures, waarbij zij benadrukken dat het belangrijk is een evenwicht te vinden tussen het efficiënt maken van deze procedures en het

behouden van de controle over de processen om fiscaal misbruik te voorkomen.

### C. Effecten van de voorkeursoptie

#### Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (optie 3 – een systeem van snelle teruggave of vermindering aan de bron)?

- **Beleggers** zouden profiteren van minder gedeelde terugbetalingen van bronbelasting, minder administratieve kosten en lagere opportuniteitskosten. Deze kostenbesparingen worden geschat op 5,17 miljard EUR per jaar voor beleggers, waarvan 409 miljoen EUR per jaar als gevolg van minder papierwerk voor EU-beleggers.
- **Belastingdiensten** – op de lange termijn zouden er minder middelen nodig kunnen zijn om procedures voor de terugvordering van bronbelasting af te handelen, zodat er meer middelen zouden kunnen worden toegewezen aan zaken met een hoger risico. Het belangrijkste voordeel voor de belastingdiensten is echter de beschikbaarheid van de juiste informatie om bronbelastingprocedures sneller af te ronden en fiscaal misbruik te bestrijden.
- **Financieel intermediairs** – digitalisering en standaardisering op EU-niveau zou aanzienlijke besparingen opleveren (naar schatting ongeveer 13,5 miljoen EUR per jaar). De toename van de beleggingen zou ten goede moeten komen aan de financieel intermediairs en meer mogelijkheden moeten bieden om de omzet te verbeteren.
- **Macro-economische effecten** – er wordt een stijging van het bbp verwacht van 0,025 %. Deze optie heeft ook een positief effect op andere macro-economische indicatoren zoals kapitaal, lonen en werkgelegenheid.

#### Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (optie 3 – een systeem van snelle teruggave of vermindering aan de bron)?

- **Beleggers** – er worden geen extra kosten verwacht voor beleggers, aangezien zij al documenten moeten indienen voor de terugbetaling van bronbelasting.
- **Belastingdiensten** – de belangrijkste kosten houden verband met de processen die nodig zijn voor de afgifte of verificatie van de eTRC, die worden geraamd op 4,9-54 miljoen EUR aan ontwikkelingskosten en 0,97-10,8 miljoen EUR aan terugkerende kosten; en verbeterde rapportagesystemen, die worden geraamd op 18,2 miljoen EUR aan uitvoeringskosten en 3,5 miljoen EUR aan terugkerende jaarlijkse kosten.
- **Financieel intermediairs** – de kosten voor het opzetten van het mechanisme om te voldoen aan de vereisten van optie 3 bedragen 75,9 miljoen EUR aan uitvoeringskosten en 13 miljoen EUR aan terugkerende kosten.
- **Macro-economische effecten** – aangezien er minder gevallen van dubbele belastingheffing zullen zijn, krijgen de lidstaten te maken met een vermindering van de belastinginkomsten die wordt geschat op 2,2 miljard EUR (dit kan worden

gecompenseerd door het voorkomen van fraude).
<b>Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en het concurrentievermogen?</b>
<p>De gevolgen voor kmo's zijn mogelijk beperkt omdat het initiatief vooral gericht is op portefeuillebeleggers, die meestal beleggen in beursgenoteerde ondernemingen.</p> <p>Kmo's treden echter ook op als beleggers in effecten (als portefeuillebeleggers of als beleggingsvehikels). In deze gevallen zouden zij baat hebben bij het huidige voorstel in de zin van een betere toegang tot de verlaagde bronbelastingtarieven waarop zij recht hebben, waardoor dubbele belastingheffing wordt voorkomen. Hierdoor kunnen zij profiteren van een grotere liquiditeit door snellere terugbetalingen, wat een voordeel is voor kmo's.</p>
<b>Zijn er nog andere significante gevolgen?</b>
<p>Er zijn geen andere significante gevolgen. Er wordt echter verwacht dat het initiatief een beperkte positieve sociale impact heeft, aangezien het zou zorgen voor een billijkere belastingheffing; evenals een beperkt positief milieu-effect, gezien de verwachte vermindering van de terugbetalingsprocedures op papier. Daarom is het huidige initiatief in overeenstemming met de doelstelling van klimaatneutraliteit zoals vereist door de Europese klimaatwet.</p>
<b>Evenredigheid?</b>
<p>De voorkeursoptie beantwoordt op evenredige wijze aan de doelstellingen van het initiatief, in die zin dat zij niet verder gaat dan nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken en de reikwijdte beperkt tot die aspecten die de EU-landen niet op eigen kracht kunnen verwezenlijken (een EU-brede eTRC, een standaard verslagleggingskader, gestandaardiseerde due diligence-procedures en regels inzake de aansprakelijkheid en gestandaardiseerde procedures in de hele EU).</p>
<b>D. Evaluatie</b>
<b>Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?</b>
<p>De Commissie zal de werking van deze richtlijn na de inwerkingtreding ervan om de vijf jaar onderzoeken en evalueren. Een verslag over de evaluatie van de richtlijn wordt vervolgens voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad.</p>