



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 13 september 2023
(OR. en)

12951/23
ADD 5

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0320(CNS)**

**ECOFIN 868
FISC 189**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	13 september 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 303 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een belastingstelsel voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen volgens de regels van de lidstaat van het hoofdkantoor en tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 303 final.

Bijlage: SWD(2023) 303 final

Straatsburg, 12.9.2023
SWD(2023) 303 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een richtlijn van de Raad

tot vaststelling van een belastingstelsel voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen volgens de regels van de lidstaat van het hoofdkantoor en tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU

{COM(2023) 528 final} - {SEC(2023) 308 final} - {SWD(2023) 301 final} -
{SWD(2023) 302 final}

Samenvatting	
Effectbeoordelingsverslag bij een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een belastingstelsel voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen volgens de regels van de lidstaat van het hoofdkantoor en tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU	
A. Noodzaak om actie te ondernemen	
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?	
Terwijl de EU dertig jaar interne markt viert, worden bedrijven nog steeds geconfronteerd met verschillende nationale vennootschapsbelastingstelsels. Naast verschillende belastingtarieven en fiscale stimuli heeft elk nationaal systeem zijn eigen kenmerken. Bedrijven die in de hele EU actief zijn, hebben te maken met verschillende reeksen nationale belastingverplichtingen zodra zij uitbreiden en belastbaar worden in een andere lidstaat. Deze fiscale complexiteit weegt op micro-, kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) die grensoverschrijdend opereren of willen opereren op de interne markt. De naleving van nieuwe belastingverplichtingen brengt vaste kosten met zich mee en vormt daarom een grotere last voor kmo's die over minder middelen beschikken. Dit kan een belemmering vormen voor kmo's om hun activiteiten in het buitenland uit te breiden en speelt met name een rol in de beginfase van de uitbreiding, wanneer activiteiten in het buitenland nog steeds bijkomstig zijn bij de primaire bedrijfsactiviteiten in de staat van herkomst. Als gevolg van deze complexiteit krijgen kmo's op het moment dat zij nieuwe markten betreden, te maken met een ongelijk speelveld ten opzichte van grotere grensoverschrijdende bedrijven en bedrijven die uitsluitend in eigen land actief zijn. Deze kwesties zijn bijzonder belangrijk op EU-niveau omdat de EU een sterk geïntegreerde interne markt heeft. Hoewel er op tal van andere gebieden aanzienlijke vooruitgang is geboekt in de EU-wetgeving om te garanderen dat bedrijven op de interne markt kunnen functioneren volgens gemeenschappelijke normen, blijven de uiteenlopende vereisten voor de vennootschapsbelasting een obstakel vormen. In een steeds meer gedigitaliseerde en geïntegreerde Europese economie, waar veel bedrijven over de grenzen heen actief zijn, kan de interne markt niet zijn volledige potentieel bereiken als deze problemen op EU-niveau niet worden aangepakt.	
Wat is het doel?	
De algemene doelstellingen van het initiatief zijn: i) de goede werking van de interne markt waarborgen, en ii) groei en investeringen in de EU stimuleren. Om deze algemene doelstellingen te bereiken, moeten de volgende specifieke doelstellingen worden verwezenlijkt: i) de fiscale nalevingskosten voor kmo's met een belastbare aanwezigheid in het buitenland verminderen, ii) de grensoverschrijdende uitbreiding van kmo's aanmoedigen, en iii) een gelijk speelveld garanderen voor de deelname van kmo's aan de interne markt.	
Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?	
De problemen die met het initiatief zullen worden aangepakt, komen in alle lidstaten voor en kunnen niet doeltreffend worden aangepakt door uiteenlopende acties op nationaal niveau. Aangezien de problemen het gevolg zijn van de versnippering van en de verscheidenheid aan nationale systemen, kunnen niet-gecoördineerde nationale maatregelen ongewenste gevolgen hebben doordat ze de complexiteit vergroten. In dit verband zou alleen een EU-breed initiatief dat voorziet in een gemeenschappelijke reeks regels, doeltreffend zijn. Aangezien de problemen in de eerste plaats grensoverschrijdend van aard zijn, kunnen ze alleen worden opgelost door middel van wetgeving op EU-niveau. Dit initiatief bevat dan ook, indien het wordt genomen op grond van het EU-recht, elementen die waarde toevoegen overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel. Een gemeenschappelijke aanpak voor alle lidstaten biedt de grootste kans om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken.	
B. Oplossingen	
Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?	
De doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt door middel van een op kmo's gericht	

initiatief in de vorm van een richtlijn die voorziet in belastingvereenvoudiging voor kmo's met een beperkte aanwezigheid in andere lidstaten. Dit initiatief is geanalyseerd in het effectbeoordelingsverslag.

Het initiatief is gericht op kmo's die in een of meer lidstaten een belastbare aanwezigheid hebben in de vorm van een of meer vaste inrichtingen of dochterondernemingen. Het is bedoeld om de berekening van de belastingschuld van dergelijke vaste inrichtingen of dochterondernemingen en de naleving van de administratieve vereisten te vereenvoudigen. Dit wordt bereikt door in aanmerking komende kmo's de mogelijkheid te bieden de belastinggrondslag van hun vaste inrichtingen of dochterondernemingen in andere lidstaten te berekenen overeenkomstig de belastingregels van de lidstaat van het hoofdkantoor, kortweg de "HOT"-regels (Head Office Taxation rules). In het verslag zijn twee opties voor deze aanpak beoordeeld. Het systeem zou bij beide opties hetzelfde zijn, maar het toepassingsgebied verschilt. **Optie 1** zou alleen onafhankelijke kmo's met vaste inrichtingen in andere lidstaten omvatten. **Optie 2** zou ook kmo's met dochterondernemingen in andere lidstaten bestrijken. Met andere woorden, de tweede optie zou ook betrekking hebben op groepen ondernemingen die kmo's zijn, of op kmo-groepen.

De voorkeur gaat uit naar optie 1. Deze optie is het meest gericht op het ondersteunen van kmo's die zich in het beginstadium van hun internationale activiteiten bevinden, en op het aanmoedigen van kmo's om in het buitenland actief te worden, doordat zij de belastingregels kunnen blijven toepassen waarmee zij al bekend zijn. De conclusie van de effectbeoordeling luidt dan ook dat deze optie zowel doeltreffend als doelmatig is bij het verwezenlijken van de specifieke doelstellingen van het initiatief, en tegelijkertijd evenredig blijft met de potentiële uitvoeringskosten en de fiscale soevereiniteit van de lidstaten over hun ingezetenen belastingplichtigen. Deze optie lijkt ook het meest in overeenstemming met andere EU-beleidssterreinen, aangezien de Commissie een initiatief heeft aangekondigd dat specifiek is ontworpen om de belastinggrondslag van ondernemingsgroepen te vereenvoudigen.

C. Gevolgen van de voorkeursoptie

Welke voordelen biedt de voorkeursoptie?

Mogelijk komen bij de voorkeursoptie minder kmo's in aanmerking voor deelname, maar (bij beide opties) is het exacte aantal kmo's dat zal deelnemen en de HOT-regels zal toepassen, onbekend, aangezien de door het initiatief geïntroduceerde vereenvoudiging volledig facultatief zal zijn. Om de voordelen voor kmo's te kunnen inschatten, biedt de effectbeoordeling dus een mogelijk bereik met lage en hoge ramingen (die beide opties bestrijken). Dienovereenkomstig wordt geraamd dat de beschikbaarheid van de vereenvoudiging **mogelijk de huidige fiscale nalevingskosten voor kmo's kan verlagen** met 1,3 miljard EUR (lage raming) tot 3,4 miljard EUR (hoge raming) per jaar. Als een voorbeeld ter illustratie wordt er bij de lage raming van uitgegaan dat het initiatief de nalevingskosten van de vennootschapsbelasting met 16 % verlaagt en dat 5 % van de binnenlandse kmo's grensoverschrijdend gaat opereren, terwijl de hoge raming wordt berekend op basis van de veronderstelling dat het initiatief de nalevingskosten van de vennootschapsbelasting met 32 % verlaagt en dat 10 % van de kmo's grensoverschrijdend zal gaan opereren.

De effectbeoordeling bevat tevens een raming van de **potentiële stijging van het bbp en de belastinginkomsten in de EU** op grond van dezelfde lage en hoge aannames over binnenlandse kmo's die grensoverschrijdend actief worden (5 % en 10 %). Deze macro-economische impact wordt berekend op basis van de aanname dat, zoals toegelicht in het verslag, bedrijven een productiviteitsboost ervaren als gevolg van grensoverschrijdende concurrentie, waarbij is uitgegaan van 4 % in de lage raming en van 15 % in de hoge raming. De gevoeligheidsanalyse geeft derhalve een stijging van het bbp van de EU van 19 miljard EUR (d.w.z. +0,08 %) tot 61 miljard EUR (d.w.z. +0,7 %) per jaar en een stijging van de belastinginkomsten in de EU op de lange termijn van +0,12 % tot +1 % ten opzichte van de huidige situatie. Op basis van andere aannames zijn alternatieve scenario's mogelijk.

In de effectbeoordeling wordt ook een overzicht gegeven van de potentiële voordelen voor de

belastingdiensten.
Welke kosten brengt de voorkeursoptie met zich mee?
De kosten kunnen niet nauwkeurig worden geraamd, omdat het initiatief geen precedent heeft waarop wij ons kunnen baseren. Bovendien zijn er geen specifieke gegevens die op betrouwbare wijze kunnen worden gebruikt om zeer concrete ramingen te maken. In het effectbeoordelingsverslag is geprobeerd een aantal van de mogelijke kosten te beschrijven. Kmo's die voor het systeem kiezen, zullen de belastingregels waarmee zij reeds bekend zijn, kunnen toepassen en al hun belastingverplichtingen op één plek kunnen afhandelen (éénloketsysteem). Kmo's zullen derhalve een nieuwe belastingaangifte moeten indienen — de HOT-belastingaangifte — en de belastingdiensten moeten een systeem invoeren voor het indienen en uitwisselen van de aangiften en voor het vaststellen, innen en overmaken van belastingen van de vaste inrichtingen van het hoofdkantoor in het buitenland. De aanpassings- en administratieve kosten die hieruit voortvloeien voor kmo's en belastingdiensten, zouden evenwel aanzienlijk lager moeten zijn dan de voordelen, zoals in het verslag is toegelicht. In totaal liggen de geraamde kosten voor alle kmo's die voor het HOT-systeem kiezen, tussen een initiële waarde van 332 miljoen EUR plus 60 miljoen EUR per jaar (lage raming) en een initiële waarde van 428 miljoen EUR plus 78 miljoen EUR per jaar (hoge raming). De totale kosten voor alle belastingdiensten om de voorkeursoptie in de hele EU uit te voeren, worden initieel op ongeveer 20 miljoen EUR plus 4 miljoen EUR per jaar geraamd.
Wat zijn de gevolgen voor kmo's en voor het concurrentievermogen?
Kmo's: Onafhankelijke kleine en middelgrote ondernemingen met vaste inrichtingen (maar geen dochterondernemingen) in een of meer lidstaten zullen het recht hebben om de vereenvoudigingsregels toe te passen, wat in feite betekent dat zij naar het buitenland kunnen uitbreiden maar hun belastinggrondslag nog steeds kunnen berekenen overeenkomstig hun eigen nationale regels. Kmo-groepen (d.w.z. met dochterondernemingen) zouden onder een ander initiatief vallen, waaraan zij kunnen deelnemen als ze een geconsolideerde financiële jaarrekening opstellen. Als zodanig zouden kmo's worden ondersteund zowel in de vroege stadia van hun grensoverschrijdende ontwikkeling als op het moment dat zij hun grensoverschrijdende activiteiten consolideren of verder uitbreiden. Aangezien de regels voor kmo's facultatief blijven, verwachten wij geen nadelige gevolgen. In plaats daarvan zullen kmo's profiteren van het voordeel dat zij de eenvoudigste en meest kostenefficiënte oplossing kunnen kiezen op basis van hun individuele behoeften. Concurrentievermogen: Het initiatief zal naar verwachting een positief effect hebben op het kosten- en prijsconcurrentievermogen. De HOT-regels kunnen de nalevingskosten verlagen voor kmo's in alle sectoren van de interne markt en hen ondersteunen om ten volle te participeren in de interne markt. Het initiatief faciliteert sterkere grensoverschrijdende activiteiten en verbetert het internationale concurrentievermogen van EU-bedrijven.
Zijn er andere significante gevolgen?
In de effectbeoordeling is ook nagegaan of het initiatief gevolgen kan hebben voor het milieu of de maatschappij, of voor de grondrechten. Er worden geen bijzondere en directe gevolgen voor het milieu verwacht. Er wordt ook niet verwacht dat er aanzienlijke maatschappelijke effecten zullen zijn, hoewel vrijgekomen middelen een positieve invloed kunnen hebben op de werkgelegenheid. Het initiatief zou ook geen gevolgen hebben voor de grondrechten, die gegarandeerd zijn, en persoonsgegevens zullen worden beschermd.
Evenredigheid
De voorkeursoptie gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken en richt zich op elementen waarbij de meerwaarde van het optreden van de EU verder gaat dan wat de lidstaten alleen kunnen bereiken.
D. Evaluatie
Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?
Aan de hand van een evaluatie van het initiatief, die vijf jaar nadat de richtlijn van

toepassing is geworden, zal plaatsvinden, moet worden bepaald in hoeverre aan de beschreven doelstellingen is voldaan. Ook zal worden geanalyseerd in welke mate de verwachte vereenvoudigingen voor de beoogde belanghebbenden zijn gerealiseerd, en zullen de daarmee samenhangende administratieve lasten en regeldruk worden beoordeeld. De Commissie zal de resultaten van de evaluatie in de vorm van een verslag presenteren. Het voorstel zal een herzieningsclausule bevatten die de Commissie in staat stelt de richtlijn te wijzigen op basis van de resultaten van de evaluatie.