

Brussel, 22 december 2021
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2021/0434 (CNS)**

**15296/21
ADD 3**

**FISC 253
ECOFIN 1299
IA 217**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	22 december 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2021) 579 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming van misbruik van lege entiteiten voor belastingdoeleinden en tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2021) 579 final.

Bijlage: SWD(2021) 579 final

Brussel, 22.12.2021
SWD(2021) 579 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een Richtlijn van de Raad

**tot vaststelling van regels ter voorkoming van misbruik van lege entiteiten voor
belastingdoeleinden en tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU**

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -
{SWD(2021) 578 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling voor een initiatief ter bestrijding van het gebruik van lege entiteiten en constructies voor belastingdoeleinden - “Unshell”
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
De voornaamste problemen waar het voorstel betrekking op heeft, zijn belastingontwijking en belastingontduiking door ondernemingen en individuen die voor belastingdoeleinden gebruik maken van lege entiteiten. Lege entiteiten kunnen worden gedefinieerd als ondernemingen en andere entiteiten die geen inhoud hebben (zij hebben geen kantoren, geen werknemers, geen uitrusting, ...) en geen echte economische activiteit uitoefenen maar alleen voldoen aan een minimum qua registratie en organisatie. Afhankelijk van het doel waarvoor zij zullen worden gebruikt, kunnen zij verschillende vormen aannemen. Over het algemeen gaan er jaarlijks tientallen miljarden euro aan belastinginkomsten verloren¹ doordat ondernemingen belastingen ontwijken. Het is erg moeilijk om te ramen hoeveel belastinginkomsten verloren gaan door lege entiteiten. Een eerste schatting wijst op een mogelijk verlies van EUR 23 miljard per jaar. Er is ook duidelijk anekdotisch bewijs dat lege entiteiten nog steeds worden gebruikt door tal van economische actoren, waaronder multinationals, om op legale en soms illegale wijze hun belastingsschuld te verminderen. De drie voornaamste oorzaken van het probleem zijn: a) onvoldoende EU-regels om gemeenschappelijke vereisten over een minimum aan inhoud voor belastingdoeleinden vast te stellen; b) onvoldoende informatie voor belastingdiensten om de bestaande regels ter bestrijding van belastingontwijking en -ontduiking doeltreffend toe te passen; c) stimulering van het gebruik van lege entiteiten door sommige tussenpersonen.
Wat is het doel?
Het algemene doel is om belastingontwijking en -ontduiking via lege entiteiten aan te pakken en zo bij te dragen aan de goede werking van de interne markt. Het initiatief heeft ook drie meer specifieke doelstellingen: om te beginnen zijn er in de EU gemeenschappelijke regels nodig om na te gaan welke lege entiteiten eventueel kunnen worden misbruikt om belastingen te ontwijken of te ontduiken. Ten tweede moeten de lidstaten weten welke lege entiteiten al in een andere lidstaat als lege entiteit zijn geïdentificeerd. Tot slot wordt er ook naar gestreefd te ontmoedigen dat verrichters van vennootschapsdiensten in de EU lege entiteiten oprichten.

¹ De EU loopt volgens ramingen jaarlijks tussen EUR 35 miljard en EUR 70 miljard aan belastingen mis door belastingontwijking. Bron: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S. (2015) Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union, Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, PE 558.773.

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?
Het probleem met belastingontwijking en -ontduiking via lege entiteiten is dat dat in wezen een grensoverschrijdende kwestie is. Ongeacht in welke lidstaat het gebeurt, het heeft steeds dezelfde onderliggende oorzaken. In de Unie kunnen nationale benaderingen leiden tot verstoringen van de interne markt en sommige lidstaten blootstellen aan regelgevings- en fiscale arbitrage, met name als in sommige lidstaten aan lege entiteiten geen vereisten qua inhoud worden opgelegd, of die vereisten er soepeler zijn dan elders. Belangrijk hierbij is dat bij lege entiteiten gewoonlijk de belastinggrondslag van een andere lidstaat dan die waar de lege entiteit gevestigd is, wordt uitgehold, en sommige lidstaten dus niet per se geneigd zijn robuuste nationale regels in te voeren. Alleen een gemeenschappelijk EU-kader kan helpen om belastingontwijking en -ontduiking via lege entiteiten met succes te bestrijden en tegelijk zowel de integriteit van de interne markt als een gelijk speelveld tussen economische operatoren in de hele Unie waarborgen.
B. Oplossingen
Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?
De uitgangssituatie (optie 0) is de status quo: geen vereisten over een minimum aan inhoud voor lege entiteiten, en uitvoering van bestaande regels op EU-, nationaal en mondiaal niveau om belastingontwijking en -ontduiking aan te pakken. Hierbij hoort ook dat de EU-Groep gedragscode (belastingregeling ondernemingen) de kwestie van de inhoud aanpakt, maar wel enkel voor preferentiële belastingregelingen. Optie 1 houdt soft law in. Daarbij zouden vereisten over een minimum aan inhoud voor lege entiteiten worden ingevoerd, die echter niet bindend noch afdwingbaar zouden zijn. Dit zou kunnen via een aanbeveling van de Commissie, of via een uitbreiding van het mandaat van de Groep gedragscode (belastingregeling ondernemingen) zodat die kan controleren of over het algemeen vereisten over inhoud worden toegepast in de belastingstelsels van de lidstaten. Optie 2 houdt basismaatregelen via regelgeving in, waarop optie 3 en 4 voortbouwen. Met deze optie zouden in de hele EU gemeenschappelijke vereisten over inhoud worden ingevoerd, waarbij (bepaalde) juridische entiteiten en juridische constructies - degene die niet bij voorbaat zouden zijn uitgesloten en die bepaalde kenmerken vertonen - verplicht zouden worden aan de belastingdienst te bewijzen dat zij substantiële economische activiteiten verrichten in de lidstaat waar zij hun fiscale woonplaats hebben. Onvoldoende inhoud zou leiden tot fiscale gevolgen (de belastingvoordelen die de lege entiteit heeft op grond van EU-richtlijnen en/of belastingverdragen, zouden worden stopgezet). In optie 3 zou bovenop wat in optie 2 wordt voorgesteld, ook een mechanisme voor administratieve samenwerking en uitwisseling van informatie over lege entiteiten worden opgezet. In optie 4 zouden bovendien ook nog gezamenlijke sancties worden opgesteld voor lege entiteiten die niet aan de vereisten voldoen. Optie 4 is de voorkeursoptie. Zij bevat alle elementen van optie 2 en de in optie 3 toegevoegde uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten, en vult deze aan met een gezamenlijk kader voor sancties. Optie 4 zal naar verwachting de doelstellingen van het initiatief het beste waarmaken, met het grootste ontradende effect voor belastingbetalers, zonder voor ondernemingen en belastingdiensten

onevenredig hoge kosten te veroorzaken.
Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?
Over het algemeen erkennen de respondenten van de publieke raadpleging het probleem van belastingontwijking en -ontduiking, ook via het misbruiken van lege entiteiten. Hun suggesties over welke actie te ondernemen, verschillen echter nogal. Sommige respondenten steunen een actie om belastingontwijking en -ontduiking via lege entiteiten aan te pakken, terwijl anderen vinden dat EU-wetgeving hierover voorbarig is. De lidstaten hebben over het algemeen een constructieve openheid getoond en in sommige gevallen expliciete steun verleend aan een EU-initiatief voor wetgeving inzake belastingontwijking en -ontduiking via lege entiteiten.
C. Effecten van de voorkeursoptie
Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?
Optie 4 biedt een gemeenschappelijke definitie van een minimum aan inhoud, iets wat in het huidige EU-kader ter bestrijding van belastingontwijking en -ontduiking ontbreekt. De uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten vormt een aanvulling op de uitwisseling van informatie die nu al plaatsvindt op EU-niveau. Lidstaten waarvan de belastinggrondslag wordt uitgehold door in andere lidstaten geregistreerde lege entiteiten, zullen daar duidelijk over ingelicht worden. Gemeenschappelijke sancties waarborgen het hoogste niveau van naleving door entiteiten en de gelijke behandeling van alle entiteiten in de EU, ongeacht waar zij geregistreerd zijn. Het mogelijke positieve effect van optie 4 op de duurzaamheid van de overheidsfinanciën is dus groter dan dat van de andere opties, en EU-optreden zal bijdragen aan de betere werking van de interne markt aangezien versnippering ervan door een lappendeken aan sancties, wordt voorkomen. Al zou het optreden de belastingontwijking en -ontduiking zelfs maar een heel klein beetje verminderen, zullen de voordelen van dit initiatief naar verwachting nog steeds opwegen tegen de kosten ervan (voornamelijk nalevings- en administratieve kosten).
Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?
Verwacht wordt dat de nalevingskosten voor entiteiten beperkt zullen zijn, aangezien de entiteit al beschikt over de informatie die zij zelf moet beoordelen en moet rapporteren. Voor de belastingdiensten blijven de kosten beperkt tot de tenuitvoerlegging van een platform voor informatieuitwisseling, de beoordeling van de gerapporteerde gegevens en het beheer van sancties. Het is de belastingdienst die de gerapporteerde gegevens beoordeelt om uit te maken of een entiteit al dan niet een lege entiteit is, op basis van de zelfbeoordeling die de entiteit aan de hand van specifieke criteria heeft uitgevoerd. Hoeveel de kosten voor het beheer van sancties zouden bedragen, hangt af van welke vorm die sancties zullen krijgen. Voor geldboetes zouden de kosten beperkt blijven tot de administratieve kosten voor het uitschrijven van een boete en het toezicht op de betaling daarvan. De opties 2, 3 en 4 zullen niet enorm van elkaar verschillen qua handhavingskosten voor de nationale

diensten, aangezien die diensten ook zonder gemeenschappelijk sanctiekader bepaalde sancties zouden moeten toepassen om de naleving af te dwingen.
Wat zijn de gevolgen voor kmo's en voor het concurrentievermogen?
Het initiatief is gericht op entiteiten die <u>geen</u> inhoud hebben en zijn opgezet om belastingen te ontwijken of te ontduiken², niet op ondernemingen die personeel hebben en daadwerkelijk economische activiteiten verrichten. De criteria om te bepalen of rapporteren aan de belastingdienst verplicht wordt, gelden enkel en alleen voor ondernemingen waarbij het risico bestaat dat zij belastingen ontwijken of ontduiken; het gaat daarbij maar om een zeer beperkt aantal kmo's. De gatewaytest zal naar verwachting de meeste kmo's al uitsluiten (een kmo moet bijvoorbeeld al het leeuwendeel van zijn inkomsten uit passieve inkomensstromen halen, voornamelijk in het bezit zijn van buitenlandse eigenaars, en over te weinig middelen beschikken om daadwerkelijk economische activiteiten te verrichten). Wat concurrentievermogen betreft, heeft het initiatief alleen gevolgen voor financiële stromen die geen verband houden met werkgelegenheid of echte economische activiteit. Op langere termijn kan het beperken van het gebruik van entiteiten zonder inhoud positieve neveneffecten (indirecte effecten) hebben en investeringen stimuleren.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
Het grootste gevolg voor de nationale begrotingen zal zijn dat de belastinginkomsten stijgen, maar het is moeilijk dat bedrag te ramen. De EU loopt volgens ramingen jaarlijks tussen EUR 35 miljard en EUR 70 miljard aan belastingen mis door belastingontwijking. Niet-geïnde belastingen kunnen worden beschouwd als gederfde middelen die anders voor overheidsinvesteringen en publieke goederen zouden kunnen worden gebruikt. Nu alle middelen nodig zijn om het herstel na de COVID-pandemie te stimuleren, is het des te spijtiger als er middelen te kort zijn.
Zijn er andere significante gevolgen?
Neen
Evenredigheid
De actie blijft beperkt tot het vaststellen van criteria voor een minimum aan inhoud. Dankzij uitsluitingen vooraf en vrijstellingen van de rapportagevereisten zullen entiteiten en constructies waarbij er weinig risico is dat zij worden misbruikt, niet onder dit initiatief vallen. Bovendien blijkt uit analyses van de Commissie dat slechts een zeer beperkt aantal entiteiten en constructies in de EU een zelfbeoordeling in het kader van dit initiatief zullen moeten verrichten.

² Uit het OpenLuxonderzoek is gebleken dat op éénzelfde adres ruim 1000 ondernemingen zonder personeel waren geregistreerd.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid getoetst?

Als voor de voorkeursoptie wordt gekozen, zal de toetsing voornamelijk op twee manieren plaatsvinden. Om te beginnen rapporteren de lidstaten over de tenuitvoerlegging en handhaving van het beleid. Ten behoeve van de transparantie en om publieke toetsing in de lidstaten mogelijk te maken, moeten deze gegevens openbaar worden gemaakt. Ten tweede zal de Commissie de tenuitvoerlegging en handhaving van dit initiatief in de verschillende lidstaten beoordelen en erover rapporteren. Deze beoordeling zal voornamelijk gebaseerd zijn op de gegevens die de lidstaten verstrekken.

Vijf jaar na de start van de tenuitvoerlegging van het instrument zal de Commissie de resultaten van het beleid evalueren en toetsen aan de doelstellingen en de algemene effecten ervan op het gebied van belastinginkomsten, ondernemingen en de interne markt.