

Vergaderjaar 2010–2011

32 728

EU-voorstel – Richtlijn voor een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB)-COM(2011)121

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 5 juli 2011

De toenmalige vaste commissie voor Financiën heeft in haar vergaderingen van 19 april en 10 mei 2011 het voorstel voor een richtlijn over een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting COM(2011)121¹ besproken. Bij deze besprekingen heeft zij het BNC-fiche over dit voorstel betrokken. Naar aanleiding daarvan is aan de staatssecretaris van Financiën op 11 mei 2011 een brief gestuurd.

De staatssecretaris heeft op 4 juli 2011 gereageerd.

De huidige vaste commissie voor Financiën² brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Kim van Dooren

¹ Zie dossier E110015 op www.europapoort.nl

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Klever (PVV), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD) (*vice-voorzitter*), Van Rey (VVD) en Bröcker (VVD).

BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Den Haag, 11 mei 2011

De vaste commissie voor Financiën heeft in haar vergaderingen van 19 april en 10 mei jongstleden het voorstel voor een richtlijn over een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting COM(2011)121 besproken. Bij deze besprekingen heeft zij het BNC-fiche over dit voorstel betrokken. Dit heeft de leden van deze commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor een richtlijn voor een *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB). Naar de mening van deze leden, die zij delen met de leden van de fracties van **ChristenUnie**, **SGP** en **OSF**, is dit voorstel een van de belangrijkste voorstellen die de Europese Commissie in de afgelopen tien jaren op het terrein van de directe belastingen heeft gedaan. Naar verwachting kan de CCCTB leiden tot een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten van grensoverschrijdende ondernemingen. In plaats van met de belastingadministraties en fiscale winststelsels van maximaal 27 lidstaten, zullen multinationals na invoering van de CCCTB nog slechts met één belastingadministratie en één fiscaal winststelsel te maken krijgen. Ook maakt de CCCTB grensoverschrijdende verliesverrekening mogelijk en zullen ingewikkelde *transfer-pricing*-regels grotendeels overbodig worden. Toch bevatten de huidige voorstellen ook de nodige nadelen. Zo zal het optionele karakter van CCCTB tot vele gecompliceerde overgangsproblemen leiden en tot extra uitvoeringskosten voor de overheden. Ook het niet meenemen van immateriële activa en financiële activa in de allocatiecriteria zal op veel terechte kritiek kunnen rekenen. Het is dan ook te verwachten dat nog de nodige amendementen zullen moeten worden aangebracht, wil dit voorstel uiteindelijk in een richtlijn kunnen worden omgezet.

In deze fase vragen de leden van de CDA-fractie, mede namens de leden van de fracties van ChristenUnie, SGP en OSF, in het bijzonder aandacht voor een tweetal aspecten. Het eerste aspect ziet op het feit dat er in het voorstel voor is gekozen om voor de vaststelling van de belastinggrondslag te werken met autonome fiscale regels. Er wordt derhalve niet verwezen naar vennootschapsrechtelijke regels zoals IAS/IFRS dan wel naar de leer van de bedrijfseconomie. Aangezien woorden nooit duidelijk zijn, dreigt daardoor het gevaar van een langdurige periode van rechtsonzekerheid voordat uit de jurisprudentie een duidelijke lijn valt te onderkennen wat onder dat autonome fiscale winstbegrip onder de CCCTB moet worden verstaan. De aan het woord zijnde leden vragen zich dan ook af of het niet de voorkeur verdient om een algemene bepaling op te nemen die inhoudt dat een fiscaal winstbepalingsstelsel dat voldoet aan IAS/IFRS dan wel de leer van de bedrijfseconomie in beginsel ook conform het fiscale winstbegrip van de CCCTB is, tenzij doel en strekking van de CCCTB dan wel een specifieke bepaling zich daartegen verzetten. Een voorbeeld van dit laatste zou kunnen zijn een onverkorte toepassing van het van IAS/IFRS bekende *fair value accounting*. Dat zou immers kunnen leiden tot strijd met het aan het fiscale winstbegrip inherente voorzichtigheids- casu quo liquiditeitsbeginsel.

Een tweede aspect waar de leden van de CDA-fractie, mede namens de leden van de fracties van ChristenUnie, SGP en OSF, aandacht voor vragen is de algemene antimisbruikregel van artikel 80. Daarin staat dat «kunstmatige transacties die louter het ontgaan van belasting tot doel

hebben, (...) buiten aanmerking (blijven) bij de berekening van de belastinggrondslag». Deze leden vragen zich af of deze definitie niet te beperkt is. Uitgaande van deze definitie zou immers de aanwezigheid van één enkel zakelijk motief, hoe beperkt ook, de werking van deze antimisbruikbepaling kunnen voorkomen. Verdient het daarom niet de voorkeur om het begrip «louter» te vervangen door «hoofdzakelijk», zo vragen deze leden.

De leden van de **PvdA** hebben kennisgenomen van onderhavig richtlijnvoorstel. Zij hebben grote bezwaren tegen de voorgestelde richtlijn voor de voornoemde heffingsgrondslag. Deze delen zij met de leden van de fracties van **SP** en **GroenLinks**. Zij zijn van mening dat het voorstel strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel. Zij hebben daarnaast ook nog enkele vragen, mede namens de leden van de fracties van **SP** en **GroenLinks**.

De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering wat verder in te gaan op de praktische betekenis van de voorgestelde maatregelen. Fiscale obstakels wegnemen klinkt mooi, maar die waren er vaak niet voor niks, aldus deze leden. Wat betekent een en ander in de praktijk, afgezien het voorkomen van dubbele belastingheffing, zo vragen zij. De toelichting van de zijde van de Europese Commissie schetst een heel zonnig beeld, maar dan rijst de vraag waarom die richtlijn al niet veel eerder is ingevoerd. Er zouden alleen voordelen zijn, maar dat lijkt te mooi om waar te zijn. Kan de regering hier nader op ingaan?

De regering heeft voorts aangegeven wat dit voorstel betekent voor de Nederlandse schatkist in termen van opbrengst. Kan de regering hier wat preciezer op ingaan in het minimale en maximale geval, zo vragen deze leden. Wat kan er eventueel worden gedaan om de schade te beperken? Het is toch evident – zo stellen deze leden – dat indien bedrijven in meerdere Europese landen actief zijn en zij zelf een keuze kunnen maken of ze van deze heffingsgrondslag gebruik wensen te maken, dit leidt tot de voor het bedrijf beste uitkomst, dus laagste belasting, en dat de alsdan te derven belastingopbrengst moet worden opgebracht door andere bedrijven en burgers. Deze leden verzoeken om een reactie hierop van de regering.

De Europese Commissie spreekt over minder administratieve lasten; de regering wijst op de belasting voor de Belastingdienst (dus meer administratieve lasten, zij het elders). Dat zou toch ook in andere landen het geval moeten zijn, zo menen deze leden. De leden van de fractie van de PvdA, mede namens die van de SP en GroenLinks, verzoeken om een reactie hierop van de regering.

De regering lijkt zelf niet gelukkig met deze richtlijn, zo menen de aan het woord zijnde leden te kunnen constateren. Zij verzoeken de regering wat nader in te gaan op zijn opstelling.

Is het zo dat het feit dat vooral grote landen als Duitsland en Frankrijk hier een sterk voorstander van zijn, betekent dat vooral de grote landen profiteren, zo vragen zij voorts.

Kan de regering ten slotte wat nader ingaan op aspecten van de Nederlandse positie die niet direct zien op de opbrengst?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien de antwoorden van de regering op de gestelde vragen en opmerkingen met grote belangstelling tegemoet. Gelet op het besluitvormingstraject over dit richtlijnvoorstel verzoeken zij de regering om een spoedige reactie.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
P. H. J. Essers

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2011

Hierbij doe ik u de antwoorden toekomen op de vragen van de leden van de fracties CDA, ChristenUnie, GroenLinks, OSF, PvdA, SGP en de SP over het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn over een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting COM(2011)121¹.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers

¹ Dit comdocument is bij dit verslag gevoegd onder griffie nr. 148494.

Antwoorden naar aanleiding van schriftelijke vragen van politieke partijen (CDA, ChristenUnie, GroenLinks, OSF, PvdA, SGP en de SP over het voorstel voor een richtlijn over een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting COM(2011)121.

Ik dank de leden van de fracties CDA, ChristenUnie, GroenLinks, OSF, PvdA, SGP en de SP voor hun interesse in het CCCTB voorstel en voor hun inbreng. Allereerst wil ik opmerken dat het kabinet kritisch naar het voorstel kijkt. Het gebruik van de CCCTB leidt tot negatieve gevolgen zoals een vermindering van de opbrengst van de vennootschapsbelasting en een negatief effect op de groei van de economie voor verreweg de meeste EU-lidstaten, waaronder ook Nederland. De voordelen, die de Europese Commissie noemt voor het bedrijfsleven, vooral op het terrein van vermindering van administratieve lasten en waar bovendien nog wel wat op af te dingen valt, wegen daar niet tegenop. Hieronder zal ik ingaan op de vragen en suggesties van de leden van de fracties CDA, ChristenUnie, GroenLinks, OSF, PvdA, SGP en de SP.

De leden van de CDA fractie stellen dat zij met veel belangstelling kennis hebben genomen van de richtlijn voor de Common Consolidated Corporate Tax Base (hierna de CCCTB). Wel vragen de leden van de fracties CDA, ChristenUnie, SGP en OSF bijzondere aandacht voor een tweetal technische aspecten. Zo vrezen de leden voor onduidelijkheid ten aanzien van de vaststelling van het winstbegrip onder de CCCTB. De leden van het CDA vragen zich af of het niet beter is om een algemene bepaling op te nemen die verwijst naar boekhoudbeginselen zoals IAS/IRFS regels of de leer van de bedrijfseconomie. Verder hebben de leden van de fracties CDA, ChristenUnie, SGP en OSF twijfels over de werking van de algemene anti misbruik bepaling die is opgenomen in het CCCTB voorstel, in het specifiek over de zinsnede: «kunstmatige transacties die louter het ontgaan van belasting tot doel hebben». De leden vragen zich af of het woord «louter» niet beter vervangen kan worden door het woord «hoofdzakelijk».

De oproep van de leden van de fracties CDA, ChristenUnie, SGP en OSF om een algemene bepaling op te nemen die verwijst naar boekhoudbeginselen zoals IAS/IRFS regels of de leer van de bedrijfseconomie waarbij rekening gehouden wordt met fiscale uitzonderingen heeft zijn merites. Echter, van de Europese Commissie is vernomen dat vele lidstaten het gebruik van IAS/IFRS niet toestaan voor de enkelvoudige jaarrekening. Verder worden niet alle IAS/IFRS standaarden kennelijk geschikt geacht voor belastingdoeleinden. Ik deel de zorg dat onvoldoende rechtszekerheid zal leiden tot veel rechtszaken waarbij het jaren zal duren voordat de verschillende lidstaten hetzelfde winstbegrip toepassen. Aan de andere kant dient het winstbegrip wel enige mate van dynamiek en flexibiliteit te hebben, zoals bijvoorbeeld het Nederlandse belastingstelsel dankzij het begrip «goed koopmansgebruik» kent. Idealiter dient het beste van beide werelden in de CCCTB te worden opgenomen waarbij rekening wordt gehouden met rechtszekerheid en de nodige flexibiliteit.

Verder hebben de leden van de fracties CDA, ChristenUnie, SGP en OSF hun zorg geuit over de zeer beperkte werking van de anti misbruik bepaling. Deze anti misbruik bepaling refereert aan de door het Hof van Justitie gewezen maatstaf om te bepalen wat misbruik is en wat niet. Hierbij is het arrest «Cadbury Schweppes»¹ leidend geweest. Ik deel de mening van de leden dat de huidige algemene anti misbruik bepaling geen effectieve werking zal hebben en dus een bredere reikwijdte zou moeten hebben. Hierbij zou het woord «hoofdzakelijk» in plaats van «louter» een oplossing kunnen zijn. Aan de andere kant zou ik willen opmerken dat in de CCCTB richtlijn ook gerichte anti misbruik maatregelen zijn opgenomen. Het voordeel van specifieke anti misbruik maatregelen is dat het duidelijk gericht is op het tegengaan van bepaalde situaties.

¹ Arrest van het Hof van Justitie in zaak C-196/04, Cadbury Schweppes plc & Cadbury Schweppes Overseas Ltd / Commissioners of Inland Revenue gewezen op 12 september 2006

Verder heb ik inbreng ontvangen van de leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks. Zij zijn van mening dat het CCCTB voorstel strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel. Verder vragen de leden zich af of de Commissie niet een te zonnig beeld over de CCCTB heeft geschetst. Daarbij vragen de leden zich af waarom de CCCTB richtlijn niet eerder is ingevoerd als het inderdaad zo'n positieve bijdrage oplevert. Verder vragen de leden aan het kabinet of het preciezer kan ingaan op de minimale en maximale derving van opbrengst voor de Nederlandse schatkist. Hierbij zijn de leden van de PvdA, SP en GroenLinks bevreesd dat de bedrijven zullen kiezen voor het land waar het laagste tarief geldt. De leden horen graag wat hieraan gedaan kan worden.

De impact assessment, die gezamenlijk met het CCCTB voorstel door de Commissie is gepubliceerd, laat geen rooskleurig beeld zien over de uitwerking van de CCCTB. Voor de EU als geheel betekent de CCCTB dat het BBP daalt met circa 0,2%. Daarnaast leidt de CCCTB ertoe dat het merendeel van de EU lidstaten (beduidend) minder inkomsten uit de vennootschapsbelasting zal genereren, nog los van een hervordering van de inkomsten tussen de lidstaten als gevolg van de voorgestelde verdeelsleutel. Dit heeft onder andere te maken met de keuzevrijheid die het bedrijfsleven geniet. Zoals de leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks al terecht constateren, zorgt deze keuzevrijheid ervoor dat de multinationale bedrijven alleen voor de CCCTB zullen kiezen als het in hun voordeel is. Dit heeft als gevolg dat de belastingopbrengst sowieso lager zal uitvallen. Aangezien de lidstaten zelf verantwoordelijk blijven voor de hoogte van het belastingtarief zou een verhoging van het belastingtarief compensatie kunnen bieden voor de gederfde inkomsten. Ik deel echter de zorg met de leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks dat als gevolg van onderlinge belastingconcurrentie Nederland zich dan uit de markt prijst. Dit zou tot verplaatsing van activiteiten kunnen leiden naar de lidstaat met het laagste tarief. Om een dergelijk scenario te voorkomen en uitgaande van de budgetneutraliteit zullen de verliezen gecompenseerd dienen te worden door inkomsten uit andere belastingen (zoals BTW of inkomstenbelasting) te verhogen. Het verhogen van andere belastingen leidt er uiteindelijk toe dat het Nederlandse BBP afneemt als gevolg van het CCCTB systeem.

Verder stellen de leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks dat de stijging van de uitvoeringskosten voor de belastingdienst niet beperkt blijft tot Nederland maar ook geldt voor de andere lidstaten. Daarnaast vragen de leden het kabinet verder in te gaan op de opstelling ten aanzien van de CCCTB. Ook vragen de leden zich af of het klopt dat de grote lidstaten voorstander zijn van deze richtlijn omdat ze er het meeste van profiteren.

Een direct negatief gevolg van een keuzeregime is dat de uitvoeringskosten voor de belastingdienst toenemen. Om de CCCTB te kunnen uitvoeren zal de Belastingdienst haar huidige systemen moeten aanpassen of een nieuw systeem moeten opzetten. Vervolgens moet zowel het huidige Nederlandse Vpb stelsel als het CCCTB stelsel worden uitgevoerd. Het feit dat het bedrijfsleven om de drie jaar van keuze mag veranderen betekent dat de Belastingdienst veel geconfronteerd zal worden met overgangssituaties met alle extra uitvoeringskosten vandien. Bovendien is het nog uitermate onzeker of de in de impact assessment gesuggereerde voordelen voor de uitvoering zich (in die mate) wel zullen voordoen in de praktijk. Ik ben het daarom eens met de constatering van de leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks dat een optioneel systeem een verzwaring betekent van de uitvoeringskosten voor alle lidstaten.

Een ander bezwaar dat ik heb, ziet op de verdeelsleutel van de winst. Deze verdeelsleutel is voor gelijke delen (1/3^e deel) gebaseerd op omzet, vaste activa en arbeid. Ik ben van mening dat deze verdeelsleutel de meestal grotere lidstaten met een grote «oude» industrie meer winst toebedeelt

dan de meestal kleinere lidstaten met een grote dienstensector en innovatieve bedrijven. Hiermee lijkt de stelling te worden bevestigd dat de lidstaten die er voordeel van hebben ook de voorstanders zijn van de invoering van de CCCTB. De door Commissie voorgestelde verdeling geeft in mijn ogen de verkeerde prikkels aan het bedrijfsleven en lijkt op gespannen voet te staan met de doelstellingen van de Lissabon strategie waar wordt opgeroepen om innovatie in Europa te bevorderen. Verder ben ik van mening dat deze verdeelsleutel niet goed aansluit bij de economische realiteit. In mijn optiek dient de winsttoedeling binnen een concern plaats te vinden op basis van risico in plaats van de waarde van productiefactoren. Dit uitgangspunt komt beter tot zijn recht in de Transfer Pricing sfeer dan bij deze verdeelsleutel.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA, SP en GroenLinks om nader in te gaan op aspecten van de Nederlandse positie die niet direct zien op de opbrengst.

Ik zet bijvoorbeeld vraagtekens bij het uitgangspunt dat het recht van de lidstaat waar de tophoudster is gevestigd, bepalend is voor de te volgen rechtsgang ingeval een conflict ontstaat over de vaststelling en de toedeling van de winst van een onderneming. Indien bijvoorbeeld een bepaalde lidstaat niet of te soepel controleert, raakt dit de gemeenschappelijke grondslag en dus ook de grondslag die Nederland toekomt en daarmee de belastingopbrengst. Ook dient concurrentie tussen lidstaten op deze punten zoals, zoals boetesystemen of betalingstermijnen te worden voorkomen.