

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

NADRUUK VERBODEN

Erasmus School of Economics (ESE)

Fiscaal Economisch Instituut (FEI)

Masterscriptie Fiscale Economie

Titel scriptie: Consolidatie binnen de Europese Unie

Toch een brug te ver?

Auteur: Sander Verhoeven

Studentnummer: 435176

Begeleider: P. Kavelaars

Tweede beoordelaar: R.B.N. van Ovost

Datum definitieve versie: 3 april 2020

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst.....	4
1. Inleiding.....	5
1.1. De onderzoeksvraag.....	6
1.2. De Toetsingskaders	6
1.2.1. Een nationaal en internationaal toetsingskader.....	6
1.2.2. De criteria.....	7
1.3. Afbakening	9
1.4. Opbouw.....	9
2. De C(C)CTB-richtlijnen, de weg naar een Europese winstbelasting.....	10
2.1. Inleiding.....	10
2.2. Van 2001 tot nu	10
2.3. De doelstelling	12
2.4. De C(C)CTB	13
2.4.1. De C(C)CTB in het algemeen	13
2.4.2. Inhoud CCTB.....	14
2.4.3. Inhoud CCCTB.....	15
2.5. Het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.....	16
2.5.1. Inleiding.....	16
2.5.2. De beginselen.....	16
2.5.3. Toelichting van de EC.....	17
2.5.4. Bezwaren van de lidstaten.....	18
2.5.5. Analyse van de beginselen.....	20
2.6. Conclusie	23
3. De CCTB: Een gemeenschappelijke heffingsgrondslag in de EU	25
3.1. Opzet.....	25
3.2. Onderzoek naar de CCTB	25
3.2.1. De doelstelling en effecten op de heffingsgrondslag	25
3.2.2. De gemeenschappelijke heffingsgrondslag	26
3.2.3. De O&O aftrek.....	30
3.2.4. De renteaftrekbeperking en de AGI.....	32
3.2.5. Gevolgen CCTB.....	33
3.3. Analyse CCTB.....	33
3.4. Resultaten CCTB.....	38
3.4.1. Voldoet de CCTB aan de toetsingskaders?	38
3.4.2. Aanbevelingen CCTB	39

3.5 Conclusie	41
4. De CCCTB: Consolidatie in de EU	42
4.1. Opzet	42
4.2. Onderzoek naar de CCCTB	42
4.2.1. De achtergrond van de CCCTB	42
4.2.2. De CCCTB nader bekeken.....	43
4.2.3. De CCCTB in de literatuur.....	46
4.3. Analyse CCCTB.....	52
4.4. Resultaten CCCTB.....	57
4.4.1. De keuze voor de CCCTB	57
4.4.2. Voldoet de CCCTB aan de toetsingskaders?	57
4.4.3. Aanbevelingen CCCTB	57
4.5. Conclusie	59
5. Conclusie	61
5.1. Inleiding.....	61
5.2. Antwoord op de deelvragen en hoofdvraag.....	61
5.3. Aanbevelingen	64
Literatuuroverzicht	66

Afkortingenlijst

AGI: Aftrek voor Groei en Investerings.

ATAD: The Anti Tax Avoidance Directive.

CCCTB: Common Consolidated Corporate Tax Base.

CCTB: Common Corporate Tax Base.

EC: Europese Commissie.

EU: Europese Unie.

GAAP: Generally Accepted Accounting Principles.

GKG: Goed koopmansgebruik.

IAS: International Accounting Standards.

IFRS: International Financial Reporting Standards.

MD-richtlijn: Moeder-dochterrichtlijn.

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

O&O: Onderzoek en Ontwikkeling.

VEU: Verdrag betreffende de Europese Unie.

Vi: Vaste inrichting.

VWEU: Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

Wet IB 2001: Wet inkomstenbelasting 2001.

Wet VPB 1969: Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

1. Inleiding

Iedere Europese lidstaat heeft op dit moment een eigen winstbelasting. Een bedrijf kan hierdoor met 27 verschillende winstbelastingen te maken hebben binnen de EU. Een bedrijf bepaalt op basis van het nationaal recht van al die landen hoe hoog de winst is en hoeveel belasting het daarover moet betalen. De EC is echter ontevreden over dit systeem en heeft al een lange periode ambitieuze plannen op het gebied van de winstbelastingen; ze wil de winstbelastingen zoveel mogelijk harmoniseren. Het hebben van verschillende winstbelastingen brengt volgens de EC namelijk zowel voor bedrijven als lidstaten nadelen met zich.

Bedrijven die grensoverschrijdend werkzaam zijn ondervinden hier veel administratieve lasten van. Elke lidstaat heeft een eigen winstbelasting waar het bedrijf mee om moet gaan. Om de heffingsbevoegdheid te verdelen moet een bedrijf kunnen aantonen waar het waarde heeft gecreëerd. Hiervoor moeten gelieerde ondernemingen onderlinge transacties zakelijk maken. De OESO heeft een aantal methoden goedgekeurd om dit te doen.¹ Gelieerde ondernemingen passen de beste methode toe om de winst te bepalen alsof ze onafhankelijk zijn. Het vaststellen van zakelijke prijzen is veelal duur en tijdrovend. Ook kan niet in alle gevallen dubbele belasting worden voorkomen en is grensoverschrijdende verliesverrekening vaak niet mogelijk. Bedrijven lopen dus tegen verschillende struikelblokken aan als ze in meer lidstaten werkzaam zijn.

Ook lidstaten ondervinden nadelen van de verschillende belastingen volgens de EC. Bedrijven kunnen gebruik maken van de discrepanties tussen de verschillende winstbelastingen om belastingen te ontwijken. Daarnaast verzwakken de verschillende winstbelastingen de interne markt. Als bedrijven eenvoudiger grensoverschrijdend actief kunnen zijn stimuleert dit de Europese economie wat goed is voor de lidstaten.

De EC ziet dus problemen met de huidige winstbelastingen binnen de EU. Ze wil deze problemen weghalen door de belastingen grootschalig te harmoniseren. De harmonisatie vindt plaats door middel van de C(C)CTB-richtlijnen. Door de invoering hiervan creëert de EC één heffingsgrondslag binnen de EU. Hierdoor dalen de lasten voor bedrijven die in meer lidstaten actief zijn. Daarnaast maken de richtlijnen het voor concerns mogelijk om te consolideren binnen de EU. De consolidatie is verplicht voor grote concerns (art. 2 CCCTB). Voor kleinere is dit optioneel. Na consolidatie bepaalt een verdeelsleutel welk deel van de winst in een lidstaat terecht komt. Hierdoor hoeven bedrijven onderlinge transacties niet meer zakelijk te maken. Een groot deel van de administratieve lasten om winstbelasting te betalen verdwijnt hiermee. Ook maakt consolidatie grensoverschrijdende verliesverrekening mogelijk. De EC hoopt met de harmonisatie en vereenvoudiging van de winstbelastingen de interne markt te versterken en de economie te stimuleren. En door de discrepanties weg te halen en de verdeelsleutel in te voeren hoopt ze belastingontwijking tegen te gaan.

Het is de eerste directe belasting die de EU vrijwel volledig wil harmoniseren; de invoering van het voorstel levert echter problemen op. Een deel van de lidstaten is namelijk geen groot voorstander van het voorstel. Ze vinden onder andere dat de richtlijn de heffingsgrondslag op een verkeerde wijze verdeelt.² Ook is het lastig Europese wetgeving aan te passen hetgeen tot een starre winstbelasting leidt. Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen de belasting snel verouderen. Daar komt bij dat ook het bedrijfsleven niet overtuigd is van de richtlijnen; wellicht heeft het liever niet dat de discrepanties verdwijnen. In 2011 leidden de bezwaren ertoe dat het voorstel niet is ingevoerd. In 2016 waagde de

¹ OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations, July 2017.

² J.L. Van de Streek, De geherlanceerde CCTB/CCCTB-voorstellen; nu wel een schot in de roos? WFR 2017/63, paragraaf 1 en 2.3.

EC opnieuw een poging. Het voorstel is op een aantal punten aangepast om de invoering deze keer wel succesvol te laten verlopen. Het belangrijkste verschil is dat de EC de CCCTB niet in één keer invoert; eerst wil ze de CCTB invoeren.³ Deze richtlijn zorgt voor één winstgrondslag binnen de EU. De consolidatie voegt ze toe met de CCCTB. Deze aanpassing is tot nu toe onvoldoende gebleken om de richtlijnen aanvaard te krijgen door de lidstaten. Onderhandelingen zijn weer vastgelopen waardoor het nu de vraag is hoe het verder gaat met het voorstel.

Het is dus een controversieel voorstel van de EC. Hoewel de richtlijnen in theorie zowel voor de lidstaten als bedrijven voordelen bieden zijn beide groepen daar lang niet altijd van overtuigd. Deze scriptie onderzoekt waarom dit het geval is; wat zijn de positieve en negatieve kanten van het voorstel? Het is nog de vraag of de nieuwe EC binnenkort verder werkt aan de richtlijnen. De scriptie is uiteraard relevanter op het moment waarop de EC verder werkt aan de invoering van de richtlijn. Dit onderwerp is echter ook relevant als de voortgang rondom de CCCTB de komende tijd stilligt. Een gemeenschappelijke vennootschapsbelasting blijft zeker een aandachtspunt van de EC. Ze wil zoveel mogelijk belemmeringen weghalen om de interne markt te versterken en de economie te stimuleren. Het bestaan van verschillende winstbelastingen is momenteel een van de grote belemmeringen in de interne markt. De richtlijn zal dus een rol blijven spelen in de EU; ook als de ontwikkelingen de komende tijd stil liggen.

1.1. De onderzoeksvraag

In deze scriptie onderzoek ik of de CCCTB de juiste weg vooruit is. Kunnen de richtlijnen de problemen oplossen die nu spelen in de winstbelasting; en doen ze dat zonder nieuwe problemen te creëren. Of is het inmiddels tijd een andere weg in te slaan? De scriptie beantwoordt de volgende onderzoeksvraag:

Zijn de C(C)CTB-richtlijnen een goede manier om de winstbelastingen binnen de EU te harmoniseren en moeten de lidstaten akkoord gaan met de richtlijnen of zijn verbeteringen noodzakelijk?

De onderzoeksvraag is opgedeeld in verschillende deelvragen. In hoofdstuk twee komen drie kleinere deelvragen aan de orde. Hoofdstuk drie en vier beantwoorden elk één deelvraag. Ze luiden als volgt:

Hoofdstuk 2:

- *Hoe is de totstandkoming van de richtlijnen verlopen en hoe staat het nu met de richtlijnen?*
- *Wat zijn de doelstellingen van de C(C)CTB en hoe zijn ze vormgegeven?*
- *Voldoet het voorstel aan het subsidiariteit- en evenredigheidsbeginsel?*

Hoofdstuk 3:

- *Is de CCTB op een juiste wijze vormgegeven en hoe kan die verbeterd worden?*

Hoofdstuk 4:

- *Bereikt de CCCTB zijn doelstelling en kan de doelstelling beter worden bereikt?*

1.2. De Toetsingskaders

1.2.1. Een nationaal en internationaal toetsingskader

In hoofdstuk drie en vier ga ik respectievelijk de CCTB en de CCCTB analyseren. Bij deze analyse maak ik gebruik van twee toetsingskaders. Het ene toetsingskader komt van de Nederlandse rijksoverheid. Dit kader gebruik ik om te oordelen of de richtlijn vanuit Nederlands oogpunt goede wetgeving is. De

³ CCTB-voorstel, paragraaf 1, onder *Op weg naar een CCCTB*.

OESO gebruikt het andere kader om een nieuw systeem te vinden zodat landen de digitale economie op een juiste wijze kunnen belasten. Hiermee toets ik of de richtlijnen ook vanuit een internationaal perspectief op een juiste wijze zijn vormgegeven.

Het eerste kader is gebaseerd op wat de Rijksoverheid verstaat onder goede wetgeving.⁴ Goede wetgeving voldoet aan acht kenmerken. Wetgeving moet 1) voldoen aan hogere wetgeving, 2) effect hebben, 3) uit te voeren zijn, 4) te handhaven zijn, 5) te controleren zijn, 6) te toetsen zijn door rechters, 7) een duidelijke beschrijving hebben over het doel en 8) eenvoudig zijn. Punt een is in deze scriptie niet relevant aangezien ik een vorm van hogere wetgeving beoordeel. Het is namelijk een Europese richtlijn. De punten vier, vijf en zes bekijk ik ook niet nader. Het gaat bij deze richtlijn om een nieuwe heffingsgrondslag en consolidatie. Dit zal geen nieuwe problemen opleveren op het gebied van handhaving en controle zolang de richtlijnen uitvoerbaar zijn; dan zullen belastingautoriteiten deze kunnen handhaven en controleren. Het is ook duidelijk hoe rechters omgaan met een richtlijn, dit is immers niet de eerste Europese richtlijn. De analyse ziet dus op punten twee, drie, zeven en acht. Als de richtlijnen voldoende voldoen aan deze vier criteria oordeel ik daarover positief.

Het tweede toetsingskader komt van de OESO.⁵ Dit kader gebruikt de OESO om een manier te vinden om digitale ondernemingen te belasten. Aangezien elke belasting aan deze criteria moet voldoen kan ik ze gebruiken om de CCCTB te toetsen. De vijf criteria zijn 1) neutraliteit 2) efficiëntie 3) zekerheid en eenvoud 4) effectiviteit en eerlijkheid en 5) flexibiliteit. Ook hier geldt dat als de richtlijnen voldoende voldoen aan de criteria ik positief oordeel.

1.2.2. De criteria

Ik heb dus negen criteria nodig om de richtlijnen te toetsen. Een aantal criteria overlapt waardoor ik deze samen kan nemen. Hieronder behandel ik de criteria. Eerst zeg ik wat een criterium inhoudt. Vervolgens hoe ik de richtlijnen beoordeel binnen dat criterium.

1) Effectiviteit en eerlijkheid

Effectiviteit is het belangrijkste criterium. Wetgeving moet de beoogde doelstelling behalen. Als de wetgeving de doelstelling niet bereikt is invoering onnodig of zelfs schadelijk. De EC heeft doelstellingen opgesteld voor de CCCTB. Dit zijn het eerlijker maken van het belastingsysteem en groei en investeringen stimuleren. Wat mensen verstaan onder een eerlijke belasting is subjectief. Om objectief te oordelen of de richtlijnen de belasting eerlijker maken zal ik onderzoeken of ze bestaande vormen van belastingontwijking stoppen en of ze geen nieuwe vormen mogelijk maken.

De CCTB heeft geen aparte doelstellingen; dit maakt het lastiger te oordelen over de effectiviteit van de richtlijn. De CCTB heeft wel aspecten die bijdragen aan de hoofddoelstellingen. Zo is het mogelijk dat de gemeenschappelijke heffingsgrondslag belastingontwijking voorkomt doordat discrepanties verdwijnen. Daarnaast kan een gemeenschappelijke heffingsgrondslag de economie stimuleren doordat het eenvoudiger is om grensoverschrijdend actief te zijn. De grondslag heeft ook sturende elementen waarmee de EC de economie wil stimuleren. Sommige doelstellingen beoogt de CCTB dus zelfstandig te behalen. Ik onderzoek in hoeverre dat het geval is. De CCCTB moet alle doelstellingen behalen. Ook neem ik in mijn oordeel over de consolidatie mee waar de economisch druk van de belasting komt te liggen.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/kwaliteit-wetten-en-regels>

⁵ OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1: 2015 Final Report. Hoofdstuk 1.

Het criterium eerlijkheid behandel ik hier en niet apart; anders herhaal ik mezelf in de analyse. In de tabellen waarin de resultaten staan samengevat zal ik de twee doelstellingen opsplitsen. Ik neem apart op of de richtlijnen de economie stimuleren en of de richtlijnen belastingontwijking voorkomen.

2) Efficiëntie

Een efficiënte belasting betekent dat de kosten van het betalen van de belasting zo veel mogelijk geminimaliseerd zijn. Ik onderzoek of de richtlijnen deze kosten laten dalen. De CCTB kan dit bewerkstelligen doordat de verschillende heffingsgrondslagen verdwijnen. Dankzij de CCCTB is transferpricing binnen de EU niet meer noodzakelijk. Dit kan bedrijven veel kosten besparen.

3) Zekerheid & uitvoerbaarheid

De wetgeving moet uitvoerbaar zijn. Overheden kunnen de mooiste wetgeving invoeren maar als de uitvoering niet mogelijk is heeft het geen effect. Ik koppel hier zekerheid van de OESO aan vast. Zekerheid houdt in dat belastingplichtigen begrijpen hoe de regels werken. Belastingplichtigen horen te weten wat de belastingeffecten zijn als ze een handeling uitvoeren. Als de EC de richtlijn op een duidelijke manier heeft geschreven, waardoor belastingplichtigen weten wat ze horen te doen, dan is de richtlijn ook uitvoerbaar voor belastingautoriteiten. De heffingsgrondslag sluit niet aan bij een bestaand systeem; dit heeft gevolgen voor de zekerheid en uitvoerbaarheid. Bij de CCCTB is het voornamelijk van belang of de verdeelsleutel uitvoerbaar is.

4) Eenvoud

Eenvoud betekent dat wetgeving niet onnodig gecompliceerd is. De richtlijnen dienen zo eenvoudig mogelijk te zijn. De CCTB heeft op dit gebied een groot voordeel ten opzichte van de huidige situatie. Een gemeenschappelijke heffingsgrondslag is eenvoudiger dan een aparte grondslag in elke lidstaat. Toch is het mogelijk dat specifieke bepalingen gecompliceerd zijn terwijl ze eenvoudiger kunnen zijn. Om dit te beoordelen vergelijk ik de CCTB met Nederlandse wetgeving. Voor de CCCTB is het van belang dat de verdeelsleutel niet onnodig gecompliceerd is.

5) Duidelijk beschreven doelstelling

Ik kijk naar de doelstellingen van de richtlijn en bepaal of deze duidelijk is beschreven.

6) Neutraliteit

De richtlijnen moeten gelijke gevolgen hebben voor alle belastingplichtigen. Wetgeving mag niet discrimineren en mag niet bepaalde bedrijven bevoordelen. Ook hoort fiscale wetgeving geen invloed te hebben op strategische keuzes van belastingplichtigen. Belastingplichtigen horen hun beslissingen te baseren op economische redenen. Dit roept een meer fundamentele vraag op, namelijk of het goed is om bedrijven te stimuleren bepaalde acties te ondernemen door dit fiscaal voordelig te maken. Dit behandel ik niet in de scriptie; ik kijk enkel of het goed is dat de CCTB stimulerende faciliteiten heeft opgenomen. Bij de consolidatie is het van belang dat de verdeelsleutel voor een evenwichtige verdeling zorgt tussen de lidstaten.

7) Flexibiliteit

De flexibiliteit van een belasting is van groot belang. Een belasting hoort met de tijd mee te gaan en veranderingen in de samenleving en economie te doorstaan. Ook is het belangrijk dat de wetgeving aangepast kan worden als dit nodig blijkt te zijn. Aangezien het Europese richtlijnen zijn gaat dit lastig. Dit werd door de lidstaten al genoemd als een probleem. Ik zal kijken hoe groot dit probleem is en of er methodes zijn om dit te verbeteren.

1.3. Afbakening

Aangezien de CCCTB ook een winstbelasting is net als de Wet VPB 1969 kan het zijn dat de CCCTB de Wet VPB 1969 kan vervangen. De scriptie onderzoekt deze mogelijkheid niet. Daarnaast kennen de richtlijnen een aantal antimisbruikbepalingen. Sommige bestaan al in de EU door de ATAD. Aangezien dit geen nieuwe situatie oplevert probeer ik deze zo kort mogelijk te behandelen. In de inleiding staat dat bedrijven mogelijk tegen de richtlijnen zijn aangezien dit belastingontwijking tegengaat. Dit argument komt verder niet aan bod. Dit is geen passend argument om tegen de richtlijn te zijn.

1.4. Opbouw

In paragraaf 1.1 staat welke deelvragen ik in elk hoofdstuk probeer te beantwoorden. Elk hoofdstuk begint met de opzet van het hoofdstuk en eindigt met een deelconclusie. Daarin beantwoord ik de deelvraag. In hoofdstuk twee komen de kleinere deelvragen aan de orde. Dit is voornamelijk een beschrijvend hoofdstuk. Eerst bekijk ik de geschiedenis van de richtlijn en wat de huidige stand van zaken is. Hiermee kan ik de eerste deelvraag beantwoorden. Vervolgens komen de doelstellingen en de inhoud van de richtlijnen aan de orde. Dit geeft het antwoord op de tweede deelvraag. De derde deelvraag is minder beschrijvend. Eerst behandel ik wat het subsidiariteit- en evenredigheidsbeginsel inhouden. Daarna wat de EC en de lidstaten hierover zeggen bij de richtlijnen. Tot slot beoordeel ik of de richtlijnen voldoen aan de twee beginselen. In de deelconclusie beantwoord ik de drie deelvragen.

Bij hoofdstuk drie en vier ga ik de richtlijnen inhoudelijk analyseren. Om tot een goede analyse te komen maak ik gebruik van de beschreven toetsingskaders. Aan de hand van deze kaders kan ik op een consistente wijze de richtlijnen evalueren. In hoofdstuk drie staat de CCTB centraal. Ik beantwoord in dit hoofdstuk de deelvraag: *Is de CCTB op een juiste wijze vormgegeven en hoe kan die verbeterd worden?* Door de kaders kan ik de zwakke punten vinden; op deze gebieden kan ik aanbevelingen geven. In hoofdstuk vier ga ik op dezelfde wijze te werk met de CCCTB. In dit hoofdstuk beantwoord ik de deelvraag: *Bereikt de CCCTB zijn doelstelling en kan de doelstelling beter worden bereikt?*

Hoofdstuk vijf is de conclusie. Hierin herhaal ik de antwoorden op de deelvragen waarna ik de hoofdvraag beantwoord. Tot slot geef ik aanbevelingen voor mogelijke aanpassingen.

2. De C(C)CTB-richtlijnen, de weg naar een Europese winstbelasting

2.1. Inleiding

De EC wil de winstbelastingen binnen de EU vergaand harmoniseren. Dit doet ze met de C(C)CTB-richtlijnen. Ik beoordeel of de gekozen methode van harmonisatie effectief is en wat de EC zonodig aan de richtlijnen kan verbeteren. Dit hoofdstuk is de eerste stap om dit te doen. In dit hoofdstuk beantwoord ik drie deelvragen. De eerste deelvraag luidt: *Hoe is de totstandkoming van de richtlijnen verlopen en hoe staat het nu met de richtlijnen?* Om de richtlijnen te beoordelen en aanbevelingen te kunnen geven is het belangrijk te weten hoe het voorstel van de EC zich heeft ontwikkeld en wat de huidige stand van zaken is. De tweede deelvraag is: *Wat zijn de doelstellingen van de C(C)CTB en hoe zijn ze vormgegeven?* Nadat de geschiedenis van de richtlijnen is behandeld komt de doelstelling aan de orde: wat wil de EC precies bereiken met de richtlijnen? Hierna komt de inhoud van de richtlijnen aan bod, maar niet alle details. Het is belangrijk te weten hoe de richtlijnen werken voordat ik dieper in ga op heffingsgrondslag in hoofdstuk drie. Dit is ook noodzakelijk om het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel te behandelen. De derde deelvraag luidt namelijk: *Voldoet het voorstel aan het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel?* Hieruit blijkt of actie op Europees niveau noodzakelijk is en of het voorstel niet verder gaat dan nodig is om de doelstellingen te bereiken. De lidstaten hebben hierover al gestemd en zijn als geheel van mening dat het voorstel op deze punten voldoet. Toch acht ik het noodzakelijk deze beginselen te behandelen. Dit geeft namelijk inzicht in de werkwijze van de EC en uit de kritiek van lidstaten blijkt waar de zwakke punten zitten.

Ik behandel dus drie deelvragen in dit hoofdstuk. Paragraaf twee begint met het CCCTB-voorstel uit 2011. Daarop volgt het voorstel uit 2016. Ik behandel de belangrijkste aanpassing, het opsplitsen van het voorstel in twee richtlijnen, en hoe het nu met de invoering staat. In paragraaf drie staan de doelstellingen van de richtlijnen centraal. In paragraaf vier is uiteengezet hoe de C(C)CTB-richtlijnen van het voorstel uit 2016 gaan werken. In de eerste subparagraaf behandel ik een aantal algemene punten van de richtlijnen. Hierna noem ik in aparte subparagrafen de belangrijkste aspecten van de twee richtlijnen. Paragraaf vijf gaat over het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel. In subparagraaf een behandel ik uitgebreider waarom het noodzakelijk is om de beginselen te behandelen. Vervolgens onderzoek ik wat de beginselen inhouden en de argumenten van de EC om de richtlijnen in te voeren. Hierop volgt de kritiek van de lidstaten waarna ik kan oordelen of het voorstel voldoet aan de beginselen. De resultaten vat ik samen een tabel. Paragraaf zes bevat de deelconclusie waar ik de deelvragen beantwoord.

2.2. Van 2001 tot nu

Werk aan de richtlijn begon al in 2001.⁶ Tien jaar is een werkgroep bezig geweest de richtlijn op een goede manier vorm te geven. Dit leverde de CCCTB op die de Commissie-Barosso 2 in 2011 probeerde in te voeren.⁷ De economische crisis van 2008 bepaalde haar belangrijkste agendapunten.⁸ De EC moest het vertrouwen in de economie herstellen en ze moest de economie ondersteunen. Het

⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europese Parlement en het economisch sociaal comité: Naar een interne markt zonder belastingbelemmeringen, COM(2001) 582 Definitief, Brussel 23-10-2001.

⁷ Voorstel voor een richtlijn van de raad betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), COM(2011) 121 definitief, 16/03/2011.

⁸ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europese parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en comité van de regio's, Werkprogramma van de Commissie voor 2010 een tijd voor daden, COM(2010) 135 definitief vol 1, Brussel, 31/03/2010, paragraaf 1

volledig benutten van de interne markt is een van de methoden om dit te bereiken.⁹ De interne markt is het belangrijkste onderdeel van de economische samenwerking van de EU. Door de interne markt kunnen goederen, diensten, personen en kapitaal vrij circuleren alsof dit binnen één land gebeurt.¹⁰ De EC stelde twee fiscale aanpassingen voor om de interne markt te versterken. De CCCTB is een van deze aanpassingen: *“Op fiscaal gebied zal een voorstel worden ingediend voor een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), dat erop gericht is ondernemingen die grensoverschrijdend actief zijn, de mogelijkheid te bieden te kiezen voor een eenvoudiger belastingstelsel, de kosten van naleving te verminderen en de bestaande obstakels op belastinggebied te helpen wegwerken, zonder dat aan de eigenlijke belastingtarieven wordt geraakt”*.

De EC stelde de richtlijn voor op grond van art. 115 VWEU.¹¹ Hierin is vastgelegd dat de EC richtlijnen mag invoeren om wetgeving aan te passen die rechtstreeks werking hebben op de interne markt. Om een richtlijn in te voeren is eenparigheid van de stemmen noodzakelijk. Als dit niet het geval is bestaat nog de optie van het tweesnelhedenregime (art. 20 VEU). Hiermee kan een deel van de lidstaten een voorstel aannemen en invoeren. Dit kan als negen lidstaten voor zijn. Een richtlijn doorloopt verschillende stappen voordat die is aangenomen.¹² Het Europese Parlement en de Europese Raad keuren de richtlijn goed. Als de richtlijn is aangenomen nemen de lidstaten deze richtlijn op in hun nationale wetgeving.

De CCCTB heeft dit proces niet voltooid. De EC kwam door de eerste fase, de gele kaart procedure. Een aantal lidstaten trok echter wel een gele kaart waaruit bleek dat niet iedere lidstaat op de CCCTB zat te wachten.¹³ Nadat het voorstel langs een aantal adviesinstellingen ging (die positief oordeelden over het voorstel) moest het voorstel naar het Europees Parlement. Op 19 april 2012 nam het parlement het voorstel aan na 38 amendementen toe te voegen.¹⁴ De lidstaten hadden echter nog hun bedenkingen bij het voorstel. Op 25 juni 2012 stuurde de Ecofin een brief naar de EC.¹⁵ In deze brief bleek dat de meeste lidstaten weinig voelden voor het voorstel. De EC moest onderdelen van het voorstel, zoals de verdeelsleutel en de consolidatie, nog verder onderzoeken voordat de lidstaten het voorstel konden aanvaarden. Uiteindelijk heeft dit niets opgeleverd en zijn de onderhandelingen in een impasse terecht gekomen.¹⁶ Het voorstel is nog steeds in behandeling bij de Raad. Als de lidstaten de nieuwe versie van de Commissie-Juncker aannemen trekt de EC het oude voorstel in.¹⁷

EC-Juncker trad in 2014 aan. De eerste poging om de CCCTB in te voeren was mislukt maar ook deze EC wilde de winstbelasting hervormen. In 2015 maakte de EC een mededeling bekend over de vennootschapsbelasting binnen de EU.¹⁸ In deze mededeling stelt de EC dat duurzame groei en

⁹ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europese parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en comité van de regio's, Werkprogramma van de Commissie voor 2011, COM(2011) 623 definitief vol 1, Brussel, 27/10/2010, paragraaf 2.6

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/33/de-interne-markt-algemene-beginselen>

¹¹ CCTB-voorstel, Paragraaf 2: Rechtsgrondslag, subsidiariteit en evenredigheid, onder rechtsgrondslag.

¹² https://www.europa-nu.nl/id/vga3bya9max9/gewone_wetgevingsprocedure_cod

¹³ De gele kaart procedure en kritiek van de lidstaten komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 5 bij het subsidiariteitsbeginsel.

¹⁴ J.L. Van de Streek, De voortgaande ontwikkeling van de CCCTB, WFR 2012/1155, 13/09/2012, paragraaf 1

¹⁵ Ecofin report to the EC on Tax issues, 11802/12, 25 juni 2012

¹⁶ J.L. Van de Streek, De geherlanceerde CCTB/CCCTB-voorstellen; nu wel een schot in de roos? WFR 2017/63

¹⁷ CCTB-voorstel, paragraaf 1, onder *Op weg naar een CCCTB*.

¹⁸ Een mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement en de Raad, Een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel in de Europese Unie: vijf belangrijke actiegebieden, COM(2015) 302 final, Brussel, 17/06/2015

investerings stimuleren in de interne markt de topprioriteit is. Om dit te doen is het noodzakelijk een goede winstbelasting te hebben binnen de EU. De bestaande winstbelastingen voldoen niet meer aan de eisen van de EC. Volgens de EC is de CCCTB een zeer goed middel om de doelstellingen rondom de winstbelasting te bereiken.

In 2016 kwam de EC met een mededeling waarin ze het nieuwe CCCTB-voorstel aankondigde.¹⁹ In het nieuwe voorstel heeft de EC een aantal aanpassingen aangebracht ten opzichte van het oude voorstel. Ze heeft de CCCTB opgedeeld in twee concept-richtlijnen, te weten de CCTB en de CCCTB. Het opsplitsen van het voorstel is een van de methoden van de EC om het invoeringsproces succesvol te laten verlopen.²⁰ Ook benadrukt de EC dat de richtlijnen belastingontwijking voorkomen en zijn de richtlijnen verplicht voor grote bedrijven.²¹ De EC had een agressieve tijdsplanning. Ze wilde de CCTB al in 2019 invoeren en de CCCTB in 2021 invoeren. Het invoeren van de CCTB is (nog) niet gelukt. Duitsland en Frankrijk hebben geprobeerd voortgang te boeken maar zonder resultaat.²² Het is aan de huidige EC om te bekijken hoe het nu verder moet met het voorstel. Maar voorlopig lijken de onderhandelingen vast te zitten.²³

2.3. De doelstelling

De CCCTB was in 2011 de methode om de vennootschapsbelasting te harmoniseren, en zo de interne markt te versterken, althans volgens de EC. Bedrijven kunnen hierdoor namelijk consolideren en hoeven slechts één heffingsgrondslag te gebruiken binnen de EU. Het huidige systeem is niet eenvoudig voor bedrijven. Het brengt veel administratieve lasten met zich mee.²⁴ De verrekenprijsproblematiek is hier een groot onderdeel van. De EC zegt in het voorstel niet alleen dat het hanteren van at arm's lenght verrekenprijzen lastig is, maar zelfs dat het geen juiste manier meer is om de winst te verdelen. Een fundamentele verandering is daarom noodzakelijk. Het andere obstakel dat de EC noemt is de overbelasting en dubbele belasting. Dit komt onder andere doordat grensoverschrijdende verliescompensatie niet mogelijk is. Daarnaast zijn verdragen ter voorkoming van dubbele belasting bilateraal waardoor het soms lastig is om dubbele belasting te voorkomen. De CCCTB lost beide problemen op.

Dit voorstel heeft het niet gehaald. EC-juncker heeft daarom In 2016 zijn een aantal aanpassingen aangebracht. Niet alleen inhoudelijk maar ook qua doelstelling. De EC heeft in 2016 een impact assessment gemaakt.²⁵ Hierin is onder andere bepaald wat de problemen zijn van de huidige Europese winstbelastingen. Deze komen grotendeels overeen met problemen die de EC in 2011 constateerde: bedrijven hebben veel administratieve lasten, zakelijke verrekenprijzen gebruiken tussen gelieerde ondernemingen is geen correcte methode en dubbele belasting is nog steeds een probleem. De EC heeft echter meer problemen vastgesteld. Een van de problemen is dat agressieve belastingstructuren frequenter voorkomen waardoor bedrijven te weinig belasting betalen.²⁶ Dit komt doordat bedrijfsmodellen steeds complexer zijn. De digitale economie versterkt dit probleem. De huidige regels zijn hier niet op berekend waardoor belastingheffing bij deze bedrijven niet goed mogelijk is.

¹⁹ Een mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement en de Raad, Bouwen aan een rechtvaardig, concurrerend en stabiel vennootschapsbelastingstelsel voor de EU, COM(2016) 682 final, Brussel, 25/10/2016.

²⁰ CCTB-voorstel, paragraaf 1, onder *Op weg naar een CCCTB*.

²¹ CCTB-voorstel, paragraaf 1, onder *motivering en doel van het voorstel*.

²² German-French Common Position Paper on CCTB Proposal, 19-juni-2018

²³ Kwartaalrapportage lopende EU-wetgeving – Ministerie van Financiën – Januari 2020

²⁴ CCCTB-voorstel (2011), paragraaf 1.

²⁵ CCCTB Impact Assessment accompanying the document proposal for a council directive CCTB and CCCTB, SWD(2016) 341 final, Strasburg 25-10-2016.

²⁶ CCCTB Impact Assessment, paragraaf 2.1.

Daarnaast doen bedrijven onwenselijke investeringsbeslissingen, aldus de EC.²⁷ Zo investeren bedrijven in de EU niet genoeg in O&O. Ook financieren bedrijven zich voornamelijk met vreemd vermogen.

De EC constateert dus meer problemen ten opzichte van 2011. Daarom voegde de EC een doelstelling toe aan de CCCTB.²⁸ Het CCCTB-voorstel van 2016 kent twee hoofddoelstellingen.²⁹ De eerste is dat de richtlijnen de eerlijkheid van de winstbelastingen moeten verbeteren. Om dit te bereiken moet de CCCTB 1) bedrijven minder mogelijkheden bieden om belastingconstructies op te zetten, 2) een gelijk speelveld creëren tussen binnenlandse en internationale bedrijven, 3) zorgen dat bedrijven hun eerlijke deel van de totale belasting betalen en 4) de belastingmoraal onder de bevolking vergroten. De tweede doelstelling is het stimuleren van groei en investeringen. De CCCTB moet 1) relatief simpel zijn en administratiekosten verminderen, 2) dubbele heffing voorkomen en bestaande discriminatie en restricties weghalen, 3) zorgen dat belastingen niet langer investeringsbeslissingen beïnvloeden en 4) bedrijven stimuleren meer in O&O binnen Europa te investeren. In de volgende paragraaf staat hoe de richtlijnen zijn vormgegeven om deze doelstellingen te bereiken.

2.4 De C(C)CTB

2.4.1. De C(C)CTB in het algemeen

Het voorstel is sinds 2011 veranderd. In het vervolg behandel ik alleen de twee nieuwe richtlijnen. De CCTB is de eerste richtlijn die de EC wil invoeren en creëert een heffingsgrondslag binnen de EU. De CCCTB komt daarna en maakt grensoverschrijdende consolidatie binnen de EU mogelijk. De CCCTB gebruikt de heffingsgrondslag uit de CCTB. Als de CCCTB is aangenomen verdwijnt de CCTB, maar de inhoud van deze richtlijn (de heffingsgrondslag) is op eenzelfde wijze opgenomen in de CCCTB. In de volgende subparagrafen behandel ik de twee richtlijnen apart. In deze paragraaf komt een aantal algemene aspecten aan bod.

Eerst de relatie tussen de CCCTB en de nationale winstbelastingen. De CCCTB is een op zichzelf staande winstbelasting. De nationale vennootschapsbelastingen blijven naast de CCCTB bestaan. Lidstaten belasten de winst van bedrijven óf met hun nationale vennootschapsbelasting, óf met de CCCTB. Bedrijven kunnen in principe kiezen welk heffingssysteem ze gebruiken. Als de EC de CCCTB heeft ingevoerd zal een lidstaat dus twee winstbelastingstelsels hebben; ze behouden immers hun huidige winstbelasting. Dit is inefficiënt aangezien de lidstaten dan twee belastingen hebben met dezelfde functie. Het is mogelijk dat lidstaten besluiten de nationale belasting af te schaffen. Dit kan aangezien de CCCTB, als die is geïmplementeerd, zelfstandig functioneert. Aanvullende nationale wetgeving is dus niet noodzakelijk. Alle bedrijven die tot dan onder de nationale winstbelasting vallen worden via de CCCTB belast. Aangezien het onzeker is of de EC de CCCTB in kan voeren is het afschaffen van nationale stelsels nog lang niet aan de orde. Of lidstaten in de toekomst besluiten hun eigen stelsel af te schaffen en of dit wenselijk is komt verder niet aan bod in de scriptie.

Na invoering kunnen bedrijven overstappen naar de heffingsgrondslag van de CCTB, en enige tijd later naar het consolidatie systeem van de CCCTB. Dit doen ze als concern. Afhankelijk van de grootte van het concern zijn de richtlijnen verplicht of optioneel. Ze zijn verplicht voor concerns die volgens de financiële boekhouding een omzet hebben behaald van meer dan 750 miljoen euro in het voorafgaande boekjaar (art. 2 lid 1 onderdeel c CCTB). Dit is de wereldwijde omzet. Kleinere concerns mogen consolideren (art. 2 lid 3 CCTB). Hiermee wil de EC bewerkstelligen dat de voordelen van de CCCTB ook openstaan voor kleinere groepen.³⁰

²⁷ CCCTB Impact Assessment, paragraaf 2.2.

²⁸ CCCTB-voorstel, paragraaf 1, onder motivering en doelstelling van het voorstel.

²⁹ CCCTB Impact Assessment, hoofdstuk 3.

³⁰ Par. 5 preamble CCTB-voorstel.

Wel dient het concern aan een aantal eisen te voldoen voordat consolidatie mogelijk is. Voor de CCTB en de CCCTB gelden in principe dezelfde eisen. Een concern bestaat uit ten minste twee onderdelen. Deze onderdelen zijn een moedervennootschap en een dochter of vi. Bij de CCTB hoeft slechts een van de onderdelen in de EU te zijn gevestigd, bij de CCCTB moeten dit minstens twee onderdelen zijn.³¹ De moeder-dochterverhouding kent twee bezitsvereisten: de moeder moet minstens 50% van de stemrechten hebben en minstens 75% van het kapitaal of 75% van de rechten die aanspraak geven op de winst (art. 3 lid 1 CCTB). Daarnaast dienen beide vennootschappen een kwalificerende rechtsvorm te hebben of moeten beiden zijn opgericht naar een soortgelijke rechtsvorm van een derde land (art. 2 lid 1 onderdeel a CCTB).³² Ook dienen ze aan een vennootschapsbelasting in een lidstaat te zijn onderworpen (art. 2 lid 1 onderdeel b CCTB).³³ Als een concern voor de C(C)CTB kiest werkt deze keuze vijf jaar door. Deze keuze geldt voor alle groepsonderdelen.³⁴ De consolidatie is volledig. Alle winsten van een onderdeel komen dus bij de concernwinst. Ook als de moeder niet tot 100% van de winst gerechtigd is. Wat hier de gevolgen van zijn komt verder aan bod in hoofdstuk vier als de CCCTB centraal staat.

2.4.2. Inhoud CCTB

De CCTB is de eerste van de twee richtlijnen die de EC in wil voeren. De CCTB creëert een gemeenschappelijke heffingsgrondslag in de EU. De heffingsgrondslag heeft sturende elementen. De grondslag maakt het voor bedrijven minder voordelig om zich te financieren met vreemd vermogen. De richtlijn heeft een algemene renteaftrekbeperking, waardoor bedrijven zich niet overmatig kunnen financieren met vreemd vermogen.³⁵ Daarnaast is de AGI opgenomen in de richtlijn, waardoor een deel van de vergoeding van het eigen vermogen aftrekbaar is van de winst. Ook stimuleert de heffingsgrondslag bedrijven om meer te investeren in O&O. De kosten van onderzoek zijn voor een bepaald percentage extra aftrekbaar. Deze bepalingen komen in hoofdstuk drie in meer detail aan bod.

De CCTB grijpt niet aan bij een bestaande methode om de winst te bepalen. De grondslag staat volledig op zichzelf waardoor de EC meer controle heeft over de heffingsgrondslag. Dit brengt echter ook nadelen met zich, vooral op het gebied van de zekerheid en uitvoerbaarheid. Of dit een goede keuze is komt ook in hoofdstuk drie terug. De heffingsgrondslag is ruim opgezet.³⁶ De CCTB belast in beginsel alle vormen van inkomsten, alleen specifiek vrijgestelde inkomsten niet. Regels bepalen hoe bedrijven de heffingsgrondslag vaststellen. Het realisatiebeginsel is opgenomen in de richtlijn maar regels schrijven voor hoe bedrijven dit beginsel dienen uit te werken. Bedrijven moeten in voorkomende gevallen onder de CCTB onderlinge transacties nog zakelijk maken (at arms length zoals nu ook gebeurt).³⁷ De EC had meegedeeld dat het zakelijk maken van onderlinge transacties leidt tot problemen en dat het eigenlijk geen goede manier is om de winst van een concern te verdelen. Aangezien de CCTB nog geen consolidatie heeft en lidstaten toch moeten bepalen waarover ze heffingsbevoegd zijn gebruikt de CCTB dit systeem nog.

³¹ J.L. Van de Streek, De geherlanceerde CCTB/CCCTB-voorstellen; nu wel een schot in de roos? WFR 2017/63, paragraaf 3.1

³² In bijlage 1 van de richtlijn staan de kwalificerende rechtsvormen.

³³ In bijlage 2 van de richtlijn staan de vennootschapsbelastingen.

³⁴ J.L. Van de Streek, De geherlanceerde CCTB/CCCTB-voorstellen; nu wel een schot in de roos? WFR 2017/63, paragraaf 3.2.

³⁵ Deze bestaat ook al in de ATAD, dit levert dus geen nieuwe situatie op. In hoofdstuk drie ga ik hier nader op in.

³⁶ CCTB-voorstel, paragraaf 5 Overige Elementen, onder heffingsgrondslag.

³⁷ Preambule CCTB-voorstel, paragraaf 14.

Grensoverschrijdende verliesverrekening is mogelijk in de CCTB. Hier heeft de EC voor gekozen omdat bedrijven nog niet gebruik kunnen maken van de consolidatie mogelijkheden van de CCCTB.³⁸ Bij de grensoverschrijdende verliesverrekening kan de moeder verliezen van de dochters en vi's opvoeren (art. 42 CCTB). Dit is echter wel een tijdelijke verliesverrekening aangezien de moeder de winst, van de dochter of vi waarvan het verlies is genomen, aan haar eigen winst moet toevoegen. Dit moet als de dochter winst maakt of als vijf jaar verlopen zijn (art. 43 lid 4 onderdeel a CCTB). Aangezien de moeder de verliezen alleen tijdelijk kan overnemen is het de vraag wat dit betekent voor definitieve verliezen. Deze vraag stelt Post ook.³⁹ De CCTB geeft hier geen antwoord op maar in principe zou de moeder deze verliezen volgens het Marks & Spencer arrest (HvJ 13 december 2005, C-446/03, Marks & Spencer) wel in aftrek moeten kunnen brengen zonder dat ze die later terug moet nemen. Hoe dit samenloopt met de vijfjaarbepaling is onduidelijk. Wellicht denkt de EC dat het niet zo ver gaat komen. Consolidatie wordt volgens de oorspronkelijke planning twee jaar later ingevoerd waardoor bedrijven de verliesverrekening van de CCTB niet meer gebruiken.

2.4.3 Inhoud CCCTB

De CCCTB is het vervolg op de CCTB. Door de CCCTB kunnen concerns consolideren. Hoewel de richtlijn is geïntroduceerd voor grensoverschrijdende concerns kunnen bedrijven ook in dezelfde lidstaat consolideren met de CCCTB. Als een concern in het CCCTB regime zit, is dat concern niet langer aan een nationale vennootschapsbelasting onderworpen tenzij anders is bepaald (art. 1 lid 2 CCCTB). Als een groep consolideert telt het concern de heffingsgrondslagen van alle groepsonderdelen binnen de EU bij elkaar op (art. 7 CCCTB). Hierdoor hoeft het concern geen rekening meer te houden met onderlinge transacties binnen de EU (art. 9 CCCTB). Dit maakt het berekenen van de winsten een stuk eenvoudiger aangezien het zakelijk maken van deze transacties vaak lastig en tijdrovend is. Het concern moet deze transacties wel vastleggen voor de administratie (art. 9 lid 2 CCCTB). Transacties met gelieerde ondernemingen buiten de EU moeten nog wel met de huidige transferpricing regels zakelijk worden gemaakt.

Als een concern consolideert doet de moeder aangifte over de winst van heel de groep. De lidstaten hebben uiteraard wel recht op een deel van de belastingopbrengsten. Het internationale winstbelastingstelsel is gebaseerd op de gedachte dat een land belasting mag heffen over de waarde die een bedrijf in dat land creëert. Deze gedachte blijft van kracht. Bepalen waar een bedrijf waarde creëert is geen eenvoudige opgave. Wat überhaupt valt onder waarde creatie is op dit moment een discussiepunt. Geven klanten bedrijven een deel van de waarde of gaat het uitsluitend om wat het bedrijf zelf doet? Om de winst op een juiste manier te verdelen, dus om aan te sluiten bij de locatie van de waarde creatie, gebruikt de CCCTB een verdeelsleutel. Dit is een relatief eenvoudige methode om de winst te verdelen maar deze methode staat wel verder van de realiteit af dan de huidige transferpricingregels. Een werkgroep heeft de factoren gekozen om zo dicht mogelijk bij de waarde creatie te komen. De verdeelsleutel staat in beginsel vast. Alleen voor bepaalde industrieën verschilt deze. In de oude CCCTB zag de EC de verdeelsleutel als een noodzakelijk kwaad. In het huidige voorstel is de EC echter positiever over de verdeelsleutel en ziet ze het als een goede manier om winsten te verdelen. Of een verdeelsleutel een goede methode is om de winst te verdelen en of de gekozen variant goed is komt in hoofdstuk vier uitgebreid aan de orde.

De verdeelsleutel bestaat uit drie factoren, te weten arbeid, activa en omzet (art. 28 CCCTB). Alle tellen voor een derde mee. De factor arbeid is opgedeeld in twee onderdelen, loonkosten en het aantal werknemers. Bij elke factor van de verdeelsleutel staat het aandeel van het groepsonderdeel in de

³⁸ CCTB-voorstel, paragraaf 5, overige elementen, onderdeel verliezen.

³⁹ (Grensoverschrijdende) verliescompensatie onder de voorgestelde C(C)CTB, WFR 2017/66, paragraaf 3.4.

teller en het totaal binnen het concern in de noemer. Hiermee berekent de CCCTB welk deel van de winst in welke lidstaat terecht moet komen. Hierdoor is dit de formule:

$$\text{Deel A} = \left(\frac{1}{3} \frac{\text{Omzet}^A}{\text{Omzet}^{\text{groep}}} + \frac{1}{3} \left(\frac{1}{2} \frac{\text{Loonkosten}^A}{\text{Loonkosten}^{\text{groep}}} + \frac{1}{2} \frac{\text{Aantal werknemers}^A}{\text{Aantal werknemers}^{\text{groep}}} \right) + \frac{1}{3} \frac{\text{Activa}^A}{\text{Activa}^{\text{groep}}} \right) * \text{Gecons.bel.grondslag}$$

2.5. Het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.

2.5.1. Inleiding

Uit het voorgaande blijkt waarom de EC de CCCTB-richtlijnen in wil voeren en hoe de richtlijnen in het algemeen werken. De EC moet wel bewijzen waarom het noodzakelijk is om op Europees niveau actie te ondernemen. Als de lidstaten zelfstandig de doelstelling kunnen bereiken is de EC niet bevoegd om wetgeving in te voeren. Dit is het subsidiariteitsbeginsel (art. 5 lid 3 VEU). Daarnaast moet een richtlijn voldoen aan het evenredigheidsbeginsel (art. 5 lid 4 VEU). Een voorstel van de EC mag niet verder gaan dan noodzakelijk is. De EC is verplicht toe te lichten waarom een voorstel voldoet aan beide beginselen. De lidstaten oordelen of deze toelichting voldoende is. Een deel van de lidstaten, waaronder Nederland, vond dat de richtlijnen niet voldoen. De richtlijnen hebben wel de gele kaart procedure overleefd. Het voorstel kon verder naar het Europese Parlement. Toch is het nog relevant om deze beginselen te behandelen. De uitleg die de EC gaf bij de beginselen maakt de denkwijze van de EC duidelijk; uit de toelichting moet blijken waarom de EC actie onderneemt en waarom voor deze werkwijze is gekozen. Daarnaast hebben de lidstaten gemotiveerde bezwaren ingeleverd. Door deze bezwaren te behandelen is het duidelijk waar de pijnpunten van de richtlijnen zitten. Hierdoor is het mogelijk om verbeterpunten te vinden voor het voorstel in de volgende hoofdstukken.

2.5.2. De beginselen

2.5.2.1. Het subsidiariteitsbeginsel

Het subsidiariteitsbeginsel is opgenomen in het VEU om te voorkomen dat de EU te veel macht naar zich toe trekt. De EU is alleen bevoegd actie te ondernemen als de lidstaten niet in staat zijn deze actie zelf uit te voeren. Dit beginsel beperkt niet alleen de macht van de EU maar versterkt ook de werking van de democratie. Het is namelijk aangenomen dat een democratie het best werkt als beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.⁴⁰ Een protocol schrijft voor hoe de EC het subsidiariteitsbeginsel moet toepassen.⁴¹ Bij elk voorstel beargumenteert ze waarom het voldoet aan het beginsel, daarnaast werkt ze uit wat de gevolgen zijn van het invoeren van het voorstel. Dit gebeurt in een impact assessment.

Het beginsel kent twee toetsen. Bij de eerste toets bewijst de EC dat het noodzakelijk is om actie te ondernemen op Europees niveau. De lidstaten moeten zelf de doelstelling van het voorstel niet kunnen bereiken. De tweede toets houdt in dat het voorstel toegevoegde waarde moet brengen. In de literatuur is uiteengezet dat deze toetsen een evenwicht vormen.⁴² De eerste beschermt de lidstaten aangezien de EC geen actie kan ondernemen als de lidstaten die zelf op een goede wijze kunnen uitvoeren. De tweede helpt de EC acties te rechtvaardigen aangezien het vaak efficiënt is om te centraliseren vanwege de schaalvoordelen die ontstaan. In de praktijk blijkt echter dat een voorstel al voldoet aan het beginsel als het voor meerdere lidstaten geldt of wetgeving harmoniseert. Het subsidiariteitsbeginsel geeft de lidstaten geen mogelijkheid de doelstellingen van een voorstel te

⁴⁰ Rita Szudoczky, EUCOTAX series on European taxation: CCCTB selected issues, Hoofdstuk 7, paragraaf 2.1.

⁴¹ Art. 5 protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

⁴² Rita Szudoczky, EUCOTAX series on European taxation: CCCTB selected issues, Hoofdstuk 7, paragraaf 2.1.

beoordelen. Het toetst alleen of actie op Europees niveau noodzakelijk is om deze doelstellingen te behalen. Het subsidiariteitsbeginsel is geen zware drempel om acties te rechtvaardigen.

De lidstaten kunnen hun bevoegdheden wel beschermen met het subsidiariteitsbeginsel. Hoe dit werkt is vastgelegd in art. 7 van het protocol. Hierin staat de gele kaarten procedure. De lidstaten beoordelen de uitwerking van de EC; ze toetsen of het voorstel voldoet aan het beginsel. Als een lidstaat meent dat het voorstel niet voldoet kan ze een of twee gele kaart trekken. De lidstaten hebben acht weken om een gele kaart gemotiveerd in te dienen.⁴³ De EC moet het voorstel terugnemen en heroverwegen als de lidstaten ten minste een derde van de gele kaarten hebben getrokken.

2.5.2.2. Het evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat wetgeving van de EU niet verder mag gaan dan noodzakelijk is om de doelstelling te bereiken; een voorstel mag geen groter bereik hebben dan wat de doelstelling is van dat voorstel. Het evenredigheidsbeginsel is nauw verbonden met het subsidiariteitsbeginsel. Beide beginselen zijn in hetzelfde artikel opgenomen. Ook voor het evenredigheidsbeginsel zijn bepalingen opgenomen in protocol 2. De EC moet ook bij het evenredigheidsbeginsel duidelijk maken waarom het voorstel voldoet aan het beginsel. De lidstaten hebben bij dit beginsel echter geen mogelijkheid te protesteren als zij menen dat het voorstel niet voldoet. Hiervoor is geen soortgelijke gele kaart procedure opgenomen.

Volgens de literatuur heeft het evenredigheidsbeginsel drie criteria om te toetsten of een voorstel voldoet aan het beginsel.⁴⁴ Eerst is het de vraag of het voorstel de doelstelling behaalt. Als dat niet het geval is heeft de invoering geen of onvoldoende effect. De tweede vraag kijkt of het voorstel niet verder gaat dan noodzakelijk is. Is het mogelijk is om minder beperkende wetgeving in te voeren die de doelstelling behaalt? De derde vraag toetst of de voordelen van het voorstel opwegen tegen de nadelen. Een voorstel moet dus behoorlijk sterke toetsten doorstaan voordat het voldoet aan het evenredigheidsbeginsel. Zeker vergeleken met het subsidiariteitsbeginsel. De EC is verplicht aan te tonen dat de aangedragen oplossing de beste en minst beperkende is in vergelijking met andere mogelijkheden.

2.5.3. Toelichting van de EC

De EC vindt uiteraard dat een richtlijn die ze voorstelt voldoet aan de beginselen. Ze is echter wel verplicht uit te werken waarom dit het geval is. Over het subsidiariteitsbeginsel zegt ze in relatie tot het CCCTB-voorstel het volgende. Het is alleen mogelijk de huidige problemen van de winstbelastingen binnen de EU op te lossen met gemeenschap beleid. Ongecoördineerde maatregelen van de lidstaten lossen de problemen niet op of verergeren ze zelfs.⁴⁵ De problemen komen namelijk voort uit het feit dat iedere lidstaat zijn eigen vennootschapsbelasting heeft. Hierdoor is de interne markt niet zo sterk als die kan zijn aangezien de verschillende belastingen een barrière vormen voor bedrijven. Als iedere lidstaat apart aan de slag gaat om aanpassingen te maken, vergroten de lidstaten juist de verschillen waardoor bedrijven meer belemmeringen ondervinden binnen de EU. Om de dispariteiten van het systeem weg te halen is actie van de EU noodzakelijk.

Ook voor het andere doel, het voorkomen van belastingontwijking, is actie op Europees niveau noodzakelijk. Dit komt doordat bedrijven vooral belasting ontwijken door grensoverschrijdende structuren op te zetten. Om deze structuren te bestrijden is het noodzakelijk gemeenschappelijk maatregelen te treffen. De efficiëntste manier om dit te doen is door middel van Europese wetgeving.

⁴³ Art. 6 protocol 2 VEU betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

⁴⁴ Rita Szudoczky, EUCOTAX series on European taxation: CCCTB selected issues, Hoofdstuk 7, paragraaf 2.4.

⁴⁵ Par. 2 onderdeel subsidiariteit CCCTB-voorstel.

Daarnaast is het voor enkele belangrijke onderdelen van de CCCTB het best om op Europees niveau te werken. De EC noemt hierbij specifiek het gelijk maken van de juridische kwalificaties van rechtspersonen en de grensoverschrijdende verliescompensatie. Ook maakt de CCCTB het systeem eenvoudiger aangezien bedrijven geen zakelijke verrekenprijzen hoeven te berekenen.

Vervolgens gaat de EC in op de toegevoegde waarde van de CCCTB. Met de richtlijnen stijgt de mobiliteit van kapitaal waardoor de interne markt sterker wordt. Tegelijk voorkomt de richtlijn belastingontwijking. De CCCTB herstelt de band tussen waarde creatie en heffingsbevoegdheid. Door het voorkomen van belastingontwijking en het herstellen van die band kunnen lidstaten zelf bepalen hoeveel belasting ze heffen, ondanks het feit dat de EU een richtlijn invoert. Hierdoor behouden lidstaten hun budgettaire soevereiniteit.

Volgens de EC zijn dit de redenen waarom de CCCTB voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel waardoor de EC bevoegd is actie te ondernemen. Over het evenredigheidsbeginsel is ze kort. De EC noemt de maatregelen noodzakelijk en geschikt.⁴⁶ De EC zegt dat de maatregelen niet verder gaan dan het harmoniseren van de heffingsgrondslag. Lidstaten behouden hun soevereiniteit aangezien ze zelf hun tarief kunnen bepalen en zo hun belastingopbrengsten kunnen reguleren. Daarnaast is een richtlijn noodzakelijk aangezien zwakkere vormen van coördinatie in het verleden onvoldoende zijn gebleken om de doelstellingen te behalen. Andere methoden werkten traag en leverden teleurstellende resultaten op. Daarnaast beperkten deze zich tot specifieke punten en konden ze niet een systeemwijziging tot stand brengen. Verder zijn de richtlijnen evenredig aangezien ze niet verplicht zijn voor alle belastingplichtigen. Met deze toelichtingen heeft de EC dus geprobeerd duidelijk te maken waarom het CCCTB-voorstel voldoet aan het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel. Een aantal lidstaten heeft ze echter niet kunnen overtuigen.

2.5.4. Bezwaren van de lidstaten

Een aantal lidstaten vindt dat de richtlijnen niet voldoen aan de beginselen. Zes lidstaten trokken twee gele kaarten.⁴⁷ Dit zijn Denemarken, Ierland, Luxemburg, Malta, Nederland en Zweden. Hierdoor heeft het CCCTB-voorstel twaalf gele kaarten gekregen. De kaarten zijn gemotiveerd uitgedeeld. De motivatie van de lidstaten ziet echter niet alleen op het subsidiariteitsbeginsel. Een groot deel van de argumenten zegt namelijk niks over het feit of een Europese aanpak noodzakelijk is. De argumenten van de lidstaten gaan deels in op de inhoud en gevolgen van het voorstel. Hoewel dit uiteraard belangrijk is geeft dit niet aan of de EU bevoegd is actie te ondernemen en passen ze dus niet bij het subsidiariteitsbeginsel. Deze argumenten horen meer bij het evenredigheidsbeginsel. Om te kunnen oordelen over beide beginselen splits ik de argumenten bij de analyse op. In deze paragraaf staan de bezwaren van de lidstaten zoals zij die hebben geleverd.

Denemarken meent dat het voorstel tegen het subsidiariteitsbeginsel in gaat.⁴⁸ Volgens Denemarken kunnen de lidstaten de doelstellingen zelf bereiken. Daarnaast liggen belastingen in het algemeen buiten de invloed van de EU. Verschillende kleinere Deense partijen hebben bezwaren bij het richtlijnvoorstel. Een van de zorgen is dat Denemarken belastingopbrengsten misloopt door de CCCTB. Dit komt doordat de verdeelsleutel de Deense belastinggrondslag verkleint; deze is namelijk gunstig voor lidstaten met een grote binnenlandse markt. Aangezien Denemarken een kleinere economie heeft die veel exporteert is de verdeelsleutel ongunstig. Een andere partij stelt dat de EC onvoldoende

⁴⁶ Par. 2 onderdeel evenredigheid CCCTB-voorstel.

⁴⁷ J.L. Van de Streek, De geherlanceerde CCTB/CCCTB-voorstellen; nu wel een schot in de roos? WFR 2017/63, paragraaf 2.3.

⁴⁸ Motivatie Denemarken, Reasoned opinion on the Commission proposals for a Common Corporate Tax Base - COM (2016)0685 (CCTB) and COM (2016)0683 (CCCTB), 22 December 2016.

heeft onderzocht wat precies de gevolgen zijn van de CCCTB waardoor het onmogelijk is een conclusie te trekken. Ook is een partij bezorgd dat de belasting inflexibel is. Om te voorkomen dat de belasting te inflexibel is moeten de lidstaten zelf bevoegd blijven. Het laatste argument dat de Denen aandragen is dat het systeem voor meer belastingconcurrentie zorgt binnen de EU. Bedrijven zullen op zoek gaan naar de laagste tarieven en van vestigingsplaats wisselen om belastingen te besparen.

Ierland gaat systematischer te werk.⁴⁹ Ierland noemt drie vereisten waaraan een nieuwe richtlijn moet voldoen. De EC is verplicht het voorstel voldoende te onderbouwen op het gebied van subsidiariteit. Het voorstel dient noodzakelijk te zijn en toegevoegde waarde te hebben. Ook mag het voorstel niet buiten de bevoegdheden van de EU komen. Bij alle drie de vereisten is Ierland van mening dat het voorstel niet voldoet. De EC heeft onvoldoende onderzoek gedaan naar de gevolgen van de CCCTB. Daarnaast is belastingbeleid een nationale aangelegenheid en heeft de CCCTB daar invloed op; de richtlijn beïnvloedt het tarief van de lidstaten terwijl het vaststellen van het belastingtarief een exclusieve bevoegdheid is van de lidstaten. Als extra punten zegt Ierland dat ze nu een systeem heeft dat niet past bij het systeem van de CCCTB. Daarnaast is Ierland net als Denemarken bang dat ze heffingsbevoegdheid verliezen en brengt het veel lasten met zich om twee aparte winstbelastingen te hebben.

Malta heeft soortgelijke bezwaren.⁵⁰ De CCCTB haalt de budgettaire soevereiniteit van een lidstaat weg wat niet is toegestaan. Daarnaast verkleint de CCCTB de grondslag van Malta. Ook pakken andere richtlijnen, zoals de ATAD, belastingontwijking al voldoende aan. De CCCTB voorkomt niet dat bedrijven zakelijke verrekenprijzen moeten gebruiken. Dit is namelijk nog steeds noodzakelijk voor bedrijven die niet in de CCCTB zitten en voor concernonderdelen die buiten de EU zitten.

Zweden is korter in zijn commentaar.⁵¹ Zweden vindt dat de EC niet bevoegd is op het gebied van directe belastingen. Door de richtlijnen in te voeren verliezen lidstaten hun soevereiniteit op het gebied van belastingheffing. Ook vindt Zweden de verdeelsleutel in het algemeen geen goed systeem.

Nederland trok twee gele kaarten.⁵² De fracties van de VVD en het CDA noemen meerdere redenen om negatief te oordelen over de subsidiariteit. In tegenstelling tot de andere lidstaten geven de fracties per richtlijn hun motivatie. Over de CCCTB zeggen ze het volgende. De VVD ziet niet de noodzaak om binnen de EU te consolideren. De OESO heeft voldoende regels opgesteld om op een goede wijze verrekenprijzen vast te stellen. Het CDA ziet geen reden om de CCCTB voor grote bedrijven verplicht te stellen. Ook zijn de voordelen van de richtlijn voor de interne markt niet aangetoond en is de impact assessment van de EU gebaseerd op onrealistische aannames. Net als andere lidstaten is Nederland ook bang opbrengsten te verliezen en ziet het CDA niet in hoe de CCCTB belastingontwijking moet voorkomen. Ook oordeelt het CDA negatief over de evenredigheid. Dit heeft drie oorzaken. Het systeem is te complex, de verdeelsleutel pakt slecht uit voor Nederland en de OESO heeft al een methode gecreëerd om de winst te verdelen.

De fracties hebben dus apart geoordeeld over de CCTB. De VVD is positief over de doelstelling van de CCTB maar niet over de wijze waarop die wordt behaald. De VVD wil niet twee verschillende belastinggrondslagen hebben. Ook heeft de EC niet kunnen aantonen dat het hebben van een

⁴⁹ Motivatie Ierland, Joint Committee on Finance, Public Expenditure and Reform, and Taoiseach COM (2016) 683 & COM (2016) 685, December 2016.

⁵⁰ Motivatie Malta, Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base – CCCTB (COM (2016) 683) Reasoned Opinion of the House of Representatives of Malta, December 2016.

⁵¹ Motivatie Zweden, Reasoned opinion from the Rikstag 2016/17:SkU17

⁵² Motivatie Nederland, Kamerstukken 34604 A, EU Voorstellen: Pakket vennootschapsbelasting COM(2016) 683, 685, 686, 687, 21 december 2016.

gemeenschappelijke grondslag voldoende waarde toevoegt. De maatregelen ter voorkoming van belastingontwijking zijn al opgenomen in andere richtlijnen waardoor de CCTB hier weinig meer aan toevoegt. Het CDA is van mening dat de CCTB de gestelde doelen niet bereikt en dat de ATAD belastingontwijking al tegengaat. Ook over de evenredigheid is het CDA weer negatief. Hiervoor geeft de fractie dezelfde argumenten als bij de CCCTB.

Niet alleen de lidstaten die een gele kaarten trokken hadden kritiek. Ook andere lidstaten hebben kritiek geuit op de CCCTB. Dit zijn Duitsland, Finland, Portugal en Slowakije. Hun kritiek richt zich ook voornamelijk op de wijze waarop de verdeelsleutel is vormgegeven. Het niet meenemen van immateriële activa is een keuze waar veel lidstaten moeite mee hebben. De lidstaten hebben dus voldoende kritiek geleverd op het voorstel van de EC. Deze kritiek richt zich voornamelijk op de inhoud van het voorstel. Het subsidiariteitsbeginsel komt slechts in een aantal punten aan de orde.

2.5.5. Analyse van de beginselen

2.5.5.1. Analyse subsidiariteitsbeginsel

Ondanks de kritiek zijn de lidstaten als geheel van mening dat het voorstel voldoet aan het beginsel. Onvoldoende gele kaarten zijn immers getrokken. In deze paragraaf onderzoek ik of dit juist is.

Het eerste argument dat zich richt op het subsidiariteitsbeginsel is dat de EU niet bevoegd is op het gebied van directe belastingen. Dit argument werd ook in 2011 door lidstaten naar voren gebracht maar dit argument is onjuist. De EC wil op grond van art. 115 VwEU de CCCTB invoeren en dit is toegestaan. Dit artikel noemt niet specifiek directe belastingen, zoals art. 113 wel indirecte belastingen noemt, maar dat betekent niet dat de EU niet bevoegd is op dit gebied. De richtlijn moet wel de werking van de interne markt verbeteren. Aangezien dit een van de doelstellingen is van de richtlijn ligt het voorstel binnen de bevoegdheden van de EU. Dit is ook gebleken bij de vorige versie van de CCCTB.⁵³

Een argument dat hiervan in het verlengde ligt is dat de richtlijn invloed heeft op de belastingopbrengsten van de lidstaten terwijl de EU op dit gebied niet bevoegd is. De EC zegt dat dit onjuist is aangezien lidstaten zelf hun tarieven kunnen bepalen.⁵⁴ Een aantal lidstaten is echter van mening dat de richtlijnen de tarieven zullen beïnvloeden waardoor het voorstel de budgettaire soevereiniteit aantast. De lidstaten hebben gelijk dat de richtlijn invloed heeft op de tarieven. De richtlijnen beïnvloeden de belastinggrondslag en het deel van de winst dat iedere lidstaat mag belasten door de verdeelsleutel. Als een lidstaat evenveel belasting wil heffen als voor de invoering moet ze de tarieven wel aanpassen. Het is echter de vraag of de indirecte beïnvloeding van de tarieven buiten de bevoegdheden valt van de EU. Naar mijn mening is dit niet het geval. Het staat de lidstaten namelijk nog steeds vrij om zelf hun tarieven te bepalen. Ze kunnen dus zelf kiezen hoeveel geld ze op willen halen per belasting. Elke wijziging van het belastingstelsel heeft een budgettaire impact. Zolang de lidstaten zelf kunnen besluiten hoe ze die willen opvangen gaat de EC niet verder dan waartoe ze bevoegd is. Het is wel mogelijk dat de richtlijn verder gaat dan noodzakelijk is en onnodig de tarieven van de lidstaten beïnvloedt. Dit komt terug in de volgende paragraaf.

Het laatste argument dat zich richt op subsidiariteit is dat de EC onvoldoende heeft onderzocht wat de gevolgen zijn van de CCCTB. Ook zou het onderzoek gebaseerd zijn op onrealistische aannames. De EC moet volgens het protocol uitwerken wat de gevolgen zijn van het invoeren van een voorstel. Of een voorstel voldoende is toegelicht is subjectief. Dit argument is ook bij het oudere voorstel gemaakt.

⁵³ Rita Szudoczky, EUCOTAX series on European taxation: CCCTB selected issues, Hoofdstuk 7, paragraaf 5.1.

⁵⁴ Par. 2 onderdeel evenredigheid CCCTB-voorstel.

Dit is voor lidstaten een gemakkelijk argument aangezien het geen uitgebreide analyse vergt.⁵⁵ Ik ben van mening dat de richtlijn voldoende is onderzocht om te voldoen aan subsidiariteitsbeginsel. De EC heeft onderzocht wat de budgettaire gevolgen zijn voor de lidstaten en wat de gevolgen zijn voor de Europese economie. Voor de studerende elementen in de CCTB, zoals de extra aftrek voor onderzoek, is ook onderzocht wat de gevolgen zijn. Het onderzoek is gebaseerd op aannames en levert verwachtingen, maar dit kan niet anders. Verschillende aannames zijn gebruikt in het economisch model waardoor het onderzoek breed genoeg is opgezet.⁵⁶

De CCCTB voldoet dus aan het subsidiariteitsbeginsel. De EC heeft dit voldoende beargumenteerd. Om dispariteiten weg te halen is samenwerking noodzakelijk; de lidstaten kunnen dit niet zelfstandig. Ook is de EU bevoegd op het gebied van directe belastingen en heeft de EC voldoende onderzocht wat de gevolgen van de richtlijn zijn om het voorstel te kunnen rechtvaardigen.

2.5.5.2. Analyse evenredigheidsbeginsel

De CCCTB dient ook te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. De richtlijn moet de doelstellingen behalen, mag de soevereiniteit van de lidstaten niet verder inperken dan noodzakelijk is en de voordelen moeten opwegen tegen de nadelen. De EC heeft verdedigd waarom de CCCTB aan het beginsel voldoet, maar doet dit kort. In het verleden zijn zwakkere vormen van coördinatie onsuccesvol gebleken. De gekozen richtlijn gaat niet verder dan noodzakelijk is. Dit komt doordat de CCCTB alleen verplicht is voor grote bedrijven en lidstaten nog steeds de vrijheid hebben om hun eigen tarieven vast te stellen. De lidstaten hebben niet de mogelijkheid een voorstel van de EC af te keuren op grond van het evenredigheidsbeginsel. Wel hebben de lidstaten in hun kritiek bij de getrokken gele kaarten argumenten gegeven die laten zien dat ze vinden dat de CCCTB niet voldoet aan dit beginsel.

Het eerste argument is dat de richtlijnen invloed heeft op de belastingopbrengsten van een lidstaat. Dit komt doordat de verdeelsleutel gunstig is voor een markt waar veel materiele activa zijn en omzet in de sleutel is opgenomen; dit is een breuk met de huidige gedachte van waarde creatie. Het is duidelijk dat de wijze waarop de sleutel is vormgegeven een grote invloed heeft op de belastingopbrengsten van de lidstaten. Dit is het geval ongeacht hoe de sleutel is vormgegeven. Een aantal lidstaten krijgt meer belastingopbrengsten dan nu het geval is, en een aantal minder. De richtlijnen hebben veel impact om de doelstellingen te bereiken. De EC kiest voor een sleutel om de belasting te vereenvoudigen en om belastingontwijking tegen te gaan. Ze beargumenteert echter niet waarom minder ingrijpende maatregelen dit niet kunnen bewerkstelligen. Andere vormen van harmonisatie waren teleurstellend volgens de EC, maar inmiddels is de ATAD ingevoerd om belastingontwijking tegen te gaan; de EC heeft dus meer mogelijkheden om deze doelstellingen te bereiken. Uit de argumenten blijkt niet waarom andere methoden om het verdelen van de heffingsbevoegdheid te vereenvoudigen niet mogelijk zijn. De verdeelsleutel is een zeer ingrijpend middel; nergens blijkt waarom andere middelen de doelstelling niet kunnen bereiken.

De lidstaten zijn bang dat de sleutel leidt tot meer belastingconcurrentie. Al jaren dalen de vennootschapsbelastingtarieven in de EU (wel blijven de inkomsten uit de vennootschapsbelastingen gelijk door een verbreding van de belastinggrondslag).⁵⁷ In welke mate de lidstaten elkaar momenteel beconcurreren is lastig te zeggen, maar belastingconcurrentie met de huidige winstbelastingen bestaat al lang en lijkt onontkoombaar tenzij iets fundamenteels verandert. De richtlijnen veranderen

⁵⁵ Rita Szudoczky, EUCOTAX series on European taxation: CCCTB selected issues, Hoofdstuk 7, paragraaf 5.2.

⁵⁶ In Taxation paper No 66 staat het model om de economische gevolgen van de richtlijnen te berekenen. In hoofdstuk vijf zijn de aannames aangepast om te kijken wat hier de gevolgen van zijn.

⁵⁷ Taxation paper no 74 – 2018, What Happened to the CIT collection? Solving the Rates-Revenues puzzle, hoofdstuk 5.

de belasting fundamenteel, maar dit heeft niet tot effect dat belastingconcurrentie stopt. Aangezien de CCTB de heffingsgrondslag harmoniseert kunnen lidstaten elkaar niet langer met hun grondslag beconcurreren. Alleen het tarief kunnen ze aanpassen. Concurrentie zal blijven bestaan en de richtlijnen kunnen dit intensiever maken.⁵⁸ Aangezien de richtlijnen dit probleem kunnen vergroten geldt hier dezelfde redenatie als in de vorige alinea. Het is niet duidelijk waarom een minder ingrijpende vorm van harmonisatie, die niet het risico heeft om de concurrentie te doen vergroten, niet mogelijk is.

Een ander argument van de lidstaten was dat de CCCTB niet evenredig is aangezien het verplicht is voor grote bedrijven. Deze keuze heeft de EC voldoende beargumenteerd. Grote bedrijven zijn beter in staat belastingconstructies op te zetten. Om te voorkomen dat bedrijven belastingen ontwijken, wat een van de doelstellingen is van de CCCTB, is het belangrijk dat grote bedrijven in het CCCTB regime zitten. Dit is voor het evenredigheidsbeginsel voldoende. De EC heeft aangegeven waarom de maatregel noodzakelijk is. Bij de analyse van de richtlijnen zelf komt de neutraliteit verder aan bod. Dan zal blijken of de richtlijnen neutraal zijn voor verschillende belastingplichtigen.

Het is wel van belang dat de richtlijnen noodzakelijk zijn om belasting te voorkomen. Volgens een aantal lidstaten is dit niet het geval. De ATAD is ingevoerd om belastingontwijking te stoppen. In deze scriptie beoordeel ik niet in hoeverre de ATAD succesvol is in het stoppen van belastingontwijking, maar als dit een groot succes is hoeft de CCCTB geen of minder belastingontwijking te voorkomen. Dit betekent dat de richtlijnen een doelstelling minder hebben. Hierdoor voert de EC richtlijnen in met grote gevolgen met enkel het doel om de economie te stimuleren. De EC heeft de richtlijnen met twee doelstelling onvoldoende gerechtvaardigd; als een doelstelling weg blijkt te vallen zijn deze ingrijpende richtlijnen nog lastiger te rechtvaardigen. Uit onderzoek moet blijken of de ATAD een succes is, maar als dit het geval is hebben de richtlijnen minder bestaansrecht.

Het laatste argument is dat de CCCTB de belasting inflexibel maakt. Dit is zeker een nadeel van het richtlijnen. De CCCTB is inflexibel doordat aanpassingen maken lang duurt en vaak niet mogelijk is. Om aanpassingen te maken is namelijk unanimititeit nodig van de lidstaten; het is gebleken hoe lastig dit te bereiken is. Ook inhoudelijk hebben de richtlijnen aspecten die de belasting inflexibel maken.⁵⁹ Hierdoor kan het zijn dat de voordelen niet meer opwegen tegen de nadelen.

De EC is te kort in haar motivatie. Het is mogelijk om andere vormen van harmonisatie te bedenken die de doelstellingen kunnen bereiken. Dit zijn het stimuleren van investeringen en groei en zorgen dat belastingontwijking niet meer mogelijk is. De EC beargumenteert echter niet waarom de CCCTB de beste manier is om deze doelstellingen te behalen. In de impact assessment gaat ze in op verschillende opties binnen de richtlijnen.⁶⁰ Eerst zegt ze wat de gevolgen zijn als de EU geen actie onderneemt. Vervolgens wat de mogelijkheden zijn binnen de CCCTB. De EC maakt direct de stap van geen actie op Europees niveau, naar een versie van de CCCTB. De EC had moeten aantonen waarom een minder vergaande optie niet mogelijk was om de doelstelling te bereiken. Was alleen het harmoniseren van de heffingsgrondslag niet voldoende geweest om de grootste barrières weg te halen. Dan kunnen bedrijven gemakkelijker grensoverschrijdend werkzaam zijn, terwijl de verdeling van de heffingsbevoegdheid niet verandert. Dit kan al voldoende zijn om investeringen en groei te stimuleren. Ook is het mogelijk dat de ATAD-richtlijnen en het BEPS-project van de OESO voldoende

⁵⁸ In hoofdstuk vier onderzoek ik of dit het geval is.

⁵⁹ Dit behandel ik voor beide richtlijnen in de volgende twee hoofdstukken.

⁶⁰ CCCTB Impact Assessment, paragraaf 4.

zijn om belastingontwijking tegen te gaan. In dat geval is het overbodig om belastingontwijking tegen te gaan met de CCCTB.

De richtlijnen voldoen niet aan het evenredigheidsbeginsel. De EC heeft niet uitgelegd waarom een minder ingrijpend voorstel niet de doelstelling kan bereiken. Het lijkt alsof de EC de CCCTB in wil voeren zonder te hebben gekeken naar andere opties.

2.5.6. Resultaten

Hier vat ik de resultaten samen in twee tabellen. De eerste tabel gaat over het subsidiariteitsbeginsel. Eerst geef ik aan of het voorstel aan de twee toetsen van het beginsel voldoet. Daarna kom ik terug op de kritieken van de lidstaten. Op de laatste rij staat in hoeverre het voorstel voldoet als geheel. Op dezelfde wijze zijn de resultaten van het evenredigheidsbeginsel opgenomen in tabel twee. De schaal loopt van twee plussen tot twee minnen. Twee plussen betekent dat het voorstel volledig voldoet, bij twee minnen voldoet het helemaal niet. Deze soort tabellen komt ook terug in hoofdstuk drie en vier.

Subsidiariteitsbeginsel	
Is Europese actie noodzakelijk?	+
Brengt het voorstel toegevoegde waarde?	+
Is indirecte invloed op de belastingtarieven toegestaan?	+
Voldoende onderzoek naar de gevolgen?	0
Voldoet het voorstel aan het subsidiariteitsbeginsel?	+

Tabel 1: Resultaten Subsidiariteitsbeginsel

Evenredigheidsbeginsel	
Behaalt de CCCTB de doelstelling?	+
Is de CCCTB de minst vergaande optie?	--
Wegen de voordelen op tegen de nadelen?	-
Beïnvloedt de CCCTB de belastingopbrengsten?	-
Vergroot de CCCTB de belastingconcurrentie	-
Mag de CCCTB verplicht zijn voor grote bedrijven?	+
Is het noodzakelijk dat de CCCTB belastingontwijking tegengaat?	0
Gevolgen van de richtlijn op de flexibiliteit?	--
Voldoet het voorstel aan het evenredigheidsbeginsel?	-

Tabel 2: Resultaten evenredigheidsbeginsel

2.6. Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik geprobeerd drie deelvragen te beantwoorden. Dit eerste is: *Hoe is de totstandkoming van de richtlijnen verlopen en hoe staat het nu met de richtlijnen?* Dit hoofdstuk begon met de geschiedenis van de richtlijn. In 2011 heeft de EC-Barosso geprobeerd de CCCTB in te voeren. Dit is mislukt en in 2016 heeft EC-Juncker het opnieuw geprobeerd. Om de invoering deze keer beter te laten verlopen is de richtlijn opgedeeld in de CCTB en de CCCTB. Dit verloopt niet veel beter. Duitsland en Frankrijk hebben geprobeerd de onderhandelingen een nieuwe impuls te geven. Maar het voorstel staat weer vast. Het is nu aan de volgende EC om te bepalen hoe het verder moet met de richtlijnen en hoe de toekomst van de winstbelastingen in de EU eruit moet zien.

Verder zijn in dit hoofdstuk de doelstelling en inhoud van de richtlijn besproken. Dit is gedaan om de tweede deelvraag te beantwoorden: *wat is de doelstelling van de C(C)CTB en hoe is de C(C)CTB vormgegeven?* De CCCTB kent twee doelstelling sinds de nieuwe versie is voorgesteld. De eerste is dat de CCCTB de eerlijkheid van het systeem moet verbeteren. Dit betekent dat de richtlijnen

belastingontwijking horen te voorkomen. De tweede doelstelling is het stimuleren van groei en investeringen. De belangrijkste manier om groei te stimuleren is door de interne markt te versterken. Daarnaast heeft de EC nog enkele bepalingen opgenomen in de CCTB om het nemen van juiste investeringsbeslissingen te stimuleren. Om de doelstellingen te behalen en de interne markt te versterken creëert de richtlijn een heffingsgrondslag voor heel de EU. De CCTB bepaalt hoe bedrijven hun heffingsgrondslag berekenen. In de CCTB is een bepaling opgenomen om extra O&O kosten af te kunnen trekken van de winst om innovatie extra te stimuleren. Daarnaast behandelt de CCTB vreemd vermogen en eigen vermogen gelijker dan nu het geval is. Hiermee beoogt de EC te bewerkstellingen dat bedrijven zich minder met vreemd vermogen financieren. De CCTB maakt het voor groepen mogelijk om te consolideren binnen de EU. De moeder doet aangifte in de lidstaat waar ze is gevestigd. Deze lidstaat verdeelt de winst over de andere lidstaten waar de groep werkzaam is. Dit gebeurt aan de hand van een verdeelsleutel. Of de richtlijnen goed zijn vormgegeven komt in hoofdstuk drie een vier aan de orde.

De derde deelvraag luidt: *Voldoet het voorstel aan het subsidiariteit- en evenredigheidsbeginsel?* Uit de analyse is gebleken dat de richtlijnen voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel. Hoewel de toelichting kort was heeft de EC duidelijk gemaakt waarom het noodzakelijk is op Europees niveau actie te nemen. De lidstaten kunnen de dispariteiten tussen de belastingssystemen niet zelf weghalen en om belastingontwijking tegen te gaan is het noodzakelijk samen te werken. De geleverde kritiek van de lidstaten klopte niet of was niet sterk genoeg. De EU is bevoegd op het gebied van de directe belastingen en de EC heeft voldoende onderzoek gedaan om aan het subsidiariteitsbeginsel te voldoen.

De richtlijnen voldoen echter niet aan het evenredigheidsbeginsel. De EC is hier te kort in haar toelichting. De EC heeft niet duidelijk kunnen maken waarom een minder vergaande optie geen mogelijkheid was. Opties die minder invloed hebben lijken niet te zijn onderzocht. Vooral de verdeelsleutel heeft veel kritiek gekregen van de lidstaten. Deze beïnvloedt de belastingopbrengsten van lidstaten en bevoordeelt economieën waar veel productie zit. Daarnaast zijn de inflexibiliteit van de belasting en de mogelijke overbodigheid van het tegengaan van belastingontwijking belangrijke argumenten. Hoewel het voorstel dus niet voldoet aan het evenredigheidsbeginsel had dit niet direct gevolgen voor het voorstel. De lidstaten konden het voorstel niet tegenhouden. Wel zijn lidstaten onder andere door deze kritiek tot nu toe niet akkoord gegaan met het voorstel. In het volgende hoofdstuk staat de CCTB centraal. Daar onderzoek ik wat de effecten van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag zijn en wat de sterke en zwakke punten zijn.

3. De CCTB: Een gemeenschappelijke heffingsgrondslag in de EU

3.1. Opzet

In het vorige hoofdstuk zijn verschillende aspecten van de C(C)CTB-richtlijnen aan bod gekomen. Daarin staat beschreven hoe het nu met het voorstel staat, waarom de EC de richtlijnen in wil voeren en hoe de richtlijnen in het algemeen werken. Ook heb ik beargumenteerd waarom het voorstel niet voldoet aan het evenredigheidsbeginsel. De EC heeft onvoldoende beargumenteerd waarom deze ingrijpende richtlijnen noodzakelijk zijn. In dit hoofdstuk staat de CCTB centraal. Wat brengt het invoeren van de CCTB met zich; kan het harmoniseren van de heffingsgrondslag de beoogde doelstellingen al behalen? In dit hoofdstuk komt in meer detail aan bod hoe de gemeenschappelijke heffingsgrondslag werkt en wat de invoering voor gevolgen heeft. De deelvraag die ik in dit hoofdstuk beantwoord luidt: *Is de CCTB op een juiste wijze vormgegeven en hoe kan die verbeterd worden?* Ik oordeel dus over de richtlijn en kijk wat beter kan. De CCTB heeft geen expliciete doelstellingen. Wel beoogt de gemeenschappelijke heffingsgrondslag de kosten die gepaard gaan met grensoverschrijdende activiteiten te laten dalen en belastingontwijking tegen te gaan. Ook heeft de EC een aantal sturende bepalingen opgenomen. Het is de vraag of deze het gewenste effect hebben. Om te oordelen over de CCTB maak ik gebruik van de twee toetsingskaders uit paragraaf 1.2. Bij de beoordeling neem ik mee dat de CCTB een tussenstap is.

In paragraaf twee behandel ik de CCTB in detail. In subparagraaf één beschrijf ik eerst kort wat de doelstellingen van de CCTB zijn. Daarna ga ik dieper in op drie belangrijke onderdelen van de CCTB. Subparagraaf twee gaat over de gemeenschappelijke heffingsgrondslag; hoe deze is vormgegeven en wat hier in de literatuur over staat. In de twee subparagrafen hierna verdiep ik me in de sturende bepalingen. Dit zijn de O&O aftrekpost en de renteaftrekbeperking samen met de AGI. Eerst staat beschreven hoe deze faciliteiten werken, vervolgens behandel ik literatuur hierover. Paragraaf twee sluit ik af door de gevolgen van de CCTB op de hoogte van de heffingsgrondslag te behandelen. In paragraaf drie analyseer ik de heffingsgrondslag en de sturende faciliteiten aan de hand van de criteria uit de toetsingskaders. Deze paragraaf wordt afgesloten met een tabel waarin de bevindingen staan samengevat. Hieruit volgt in paragraaf vier of de CCTB voldoet aan de kaders. Aan de hand van dit resultaat geef ik aanbevelingen. Hierna volgt een deelconclusie waarin ik de vierde deelvraag beantwoord.

3.2 Onderzoek naar de CCTB

3.2.1 De doelstelling en effecten op de heffingsgrondslag

Toen de EC de richtlijn opdeelde in twee richtlijnen heeft ze niet aparte doelstellingen opgesteld voor beide richtlijnen. Het is hierdoor minder eenvoudig te beoordelen of de CCTB het gewenste effect heeft. Ook is de heffingsgrondslag een tussenstap die niet zelfstandig de doelstellingen hoeft te bereiken. De CCTB is echter meer dan alleen een voorbereiding. De richtlijn harmoniseert al een belangrijk onderdeel van de winstbelastingen en de EC heeft sturende elementen in de heffingsgrondslag opgenomen. Ik oordeel bij de analyse over wat in theorie de belangrijkste voordelen zijn van de richtlijn. Dankzij de gemeenschappelijke heffingsgrondslag is het voor bedrijven eenvoudiger en goedkoper om in meerdere lidstaten te werken. Dit bevordert grensoverschrijdende werkzaamheden en stimuleert de Europese economie. Door het verdwijnen van de dispariteiten zou de richtlijn ook belastingontwijking moeten voorkomen. De EC wil met behulp van een extra aftrekpost bewerkstellingen dat bedrijven meer investeren in O&O. Tot slot wil ze door eigen en vreemd vermogen gelijkjer te behandelen dat bedrijven zich niet overmatig financieren met vreemd vermogen. Om te oordelen over de CCTB ga ik in de volgende paragrafen dieper in op de wijze waarop de heffingsgrondslag en deze faciliteiten zijn vormgegeven.

3.2.2. De gemeenschappelijke heffingsgrondslag

In deze paragraaf behandel ik hoe de heffingsgrondslag is vormgegeven. Eerst komt de gekozen systematiek aan de orde, vervolgens ga ik dieper in op specifieke onderdelen van de heffingsgrondslag. De EC heeft gekozen geen link te leggen met de commerciële winstbepalingsstelsels.⁶¹ Dit is uniek binnen de EU.⁶² Nederland kent bij het vaststellen van de jaarwinst het goedkoopmansgebruik. De HR oordeelde in het standaardarrest BNB 1957/208 dat de bedrijfseconomische winstbepaling in beginsel aansluit bij goedkoopmansgebruik tenzij dit strijdig is met de belastingwet of dit een algemeen beginsel tegengaat. Dit kent de CCTB dus niet. Iets anders dat de CCTB niet kent is de totaalwinstgedachte. In plaats daarvan bepalen bedrijven voor elk jaar op zichzelf het resultaat; De winst en verliesrekening bepaalt de fiscale winst in plaats van een vermogensvergelijking. Hierbij gebruiken bedrijven enkelvoudige boekhouding. Hoe bedrijven posten moeten berekenen is voorgeschreven in de richtlijn. De heffingsgrondslag is namelijk een rule-based; regels schrijven voor hoe belastingplichtigen de heffingsgrondslag bepalen. De heffingsgrondslag begint met een aantal beginselen maar hoe bedrijven deze moeten toepassen is uitgewerkt in regels. De CCTB verschilt dus in systematiek veel van de Nederlandse fiscale winstbepaling. In de volgende alinea's behandel ik hoe de heffingsgrondslag specifiek werkt.

In hoofdstuk 2 van de CCTB is opgenomen hoe bedrijven de heffingsgrondslag dienen te berekenen. Dit hoofdstuk begint met vier algemene beginselen (art. 9 CCTB). Deze luiden als volgt: 1) Voor de berekening van de heffingsgrondslag worden winsten en verliezen alleen in aanmerking genomen wanneer zij gerealiseerd zijn. 2) Iedere transactie of belastbaar feit wordt afzonderlijk gewaardeerd. 3) De berekening van de heffingsgrondslag geschiedt op consistente wijze, tenzij uitzonderlijke omstandigheden een wijziging rechtvaardigen. 4) De heffingsgrondslag wordt voor ieder belastingjaar berekend, tenzij anders is bepaald. Het realisatiebeginsel is dus leidend.⁶³ Bedrijven kunnen ongerealiseerde winsten en verliezen dus niet meenemen tenzij daar een bepaling voor is opgenomen.⁶⁴ Het voorzichtigheidsbeginsel bestaat dus niet in de CCTB. Wel zijn willekeurige systeemwijzingen net als onder goedkoopmansgebruik niet toegestaan.

De heffingsgrondslag is verder uitgewerkt in de rest van hoofdstuk twee. De belastbare winst is de inkomsten, verminderd met de vrijgestelde inkomsten, aftrekbare kosten en andere aftrekposten. De vrijgestelde inkomsten staan in art. 8 CCTB. Dit zijn onder andere winsten van dochters en vi's, ook zijn bepaalde subsidies vrijgesteld. Hier is dus de MD-richtlijn opgenomen waardoor lidstaten de winsten van dochters niet dubbel belasten. De aftrekbare kosten zijn in beginsel de kosten die bedrijven maken bij het ondernemen (art. 9 CCTB). Daarnaast heeft de EC een speciale aftrekregeling opgenomen om O&O te stimuleren. Ook heeft ze de AGI opgenomen waardoor een deel van de vergoeding van het eigen vermogen aftrekbaar is. In art. 12 van de CCTB is een lijst opgesteld van kosten die niet aftrekbaar zijn. Dit zijn onder andere winstuitkeringen en winstbelastingen. Ook is niet alle rente aftrekbaar (art. 13 CCTB). Deze bepalingen komen grotendeels overeen met de Nederlandse heffingsgrondslag, wat niet vreemd is. Het blijft immers een heffingsgrondslag om de winst van bedrijven te belasten. De sturende bepalingen behandel ik in de volgende paragrafen in meer detail.

⁶¹ P.H.J. Essers, Het winstbegrip in het CCTB-voorstel als mogelijke baken voor een toekomstig EU fiscaal winstbegrip, TFO 2017/150.3 paragraaf 3

⁶² Commissie Essers, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, Goed koopmansgebruik Quo Vadis? De mogelijke invloed van IFRS en CCTB op GKG, Hoofdstuk 2 paragraaf 3.2.

⁶³ R. Russo, Een aantal specifieke winstbepalingen in de CCTB nader bekeken. WFR 2017/65

⁶⁴ Commissie Essers, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, Goed koopmansgebruik Quo Vadis? De mogelijke invloed van IFRS en CCTB op GKG, Hoofdstuk 2 paragraaf 3.4.

In hoofdstuk drie staat wanneer resultaten worden meegenomen en hoe groot de inkomsten zijn. Hier wordt hoofdstuk twee uitgewerkt; regels schrijven voor wanneer een winst gerealiseerd is en hoe groot de inkomsten en kosten zijn. Ik vergelijk de CCTB op een aantal punten met de Nederlandse heffingsgrondslag.

In Nederland staan voorraden op de balans waarbij bedrijven ze kunnen activeren op kostprijs, (waarbij FIFO, LIFO of HIFO-stelsels zijn goedgekeurd) marktwaarde of ijzeren voorraadstelsel.⁶⁵ De winst wordt gerealiseerd op het moment bij de levering van het goed, werk en dienst. Het realiteits-, voorzichtigheids- of eenvoudsbeginzel maken aanpassingen mogelijk in specifieke gevallen. Hoe bedrijven in Nederland met voorraden omgaan is niet vastgelegd in wetgeving; hoe groot de winst is en wanneer die genomen wordt volgt uit de bedrijfseconomie, de beginselen van GKG en de jurisprudentie. De CCTB werkt anders. In artikel 4 lid 27 CCTB staat de definitie van voorraden. De voorraden komen niet op een balans. De waarde wordt via enkel boekhouden extracomptabel bijgehouden. In art. 19 CCTB is vastgelegd welke waarderingssystemen gebruikt mogen worden. Dit zijn FIFO, LIFO of gewogen gemiddelde kostprijs. De basisregel voor het opnemen van opbrengsten en verliezen is dat ze in het jaar terechtkomen waarin ze worden gerealiseerd tenzij anders is opgenomen (art. 15 CCTB). Voor de opbrengsten van voorraden bestaat een specifieke bepaling. Om te bepalen wanneer goederen zijn verkocht zijn namelijk cumulatieve eisen opgenomen (art. 16 lid 2 CCTB). Het goed moet zijn overgedragen; de belastingplichtige heeft geen zeggenschap meer over het goed; het bedrag van de inkomsten moet betrouwbaar vast te stellen zijn; het is waarschijnlijk dat de voordelen naar de belastingplichtige komen; en de kosten van de transactie kunnen betrouwbaar opgesteld worden. De tegenprestatie bepaalt in beginsel de opbrengsten, dit is ook het geval bij de voorraden (art. 20 CCTB). Het verschil tussen de GKG en de CCTB zit vooral in de vrijheid van de belastingplichtige. Onder GKG zijn meer waarderingssystemen toegestaan en in de wet is niet voorgeschreven aan welke eisen moet zijn voldaan voordat een bedrijf winst kan nemen. Hierdoor kan GKG beter met bijzondere transacties en situaties omgaan. En GKG kan beter de werkelijkheid volgen en op nieuwe omstandigheden reageren. Het voordeel van de CCTB is dat de regels meer zekerheid bieden; de regels staan vast en moeten gevolgd worden.

Voor andere activa zoals onderhanden werk en bedrijfsmiddelen gelden soortgelijk systemen. Dit betekent dat een definitie is opgenomen, en dat regels bepalen hoe iets gewaardeerd moet worden en wanneer de winst is gerealiseerd. Ik benoem nog een aantal specifieke bepalingen die hier gelden. Voor onderhanden werk is in art. 22 CCTB opgenomen dat opbrengsten gerealiseerd worden naar rato van het deel dat voltooid is. In de Nederlandse wetgeving is hier ook een specifieke bepaling voor opgenomen, namelijk art. 3.29b Wet IB 2001. Hierdoor moet winst ook met de tijd mee worden meegenomen. Op dit gebied bestaat geen onderscheid tussen de twee heffingsgrondslagen. De CCTB heeft geen definitie voor bedrijfsmiddelen, wel kent de richtlijnen definities voor vaste en financiële activa. De Nederlandse wetgeving kent dit onderscheid niet; art. 3.30 Wet IB 2001 noemt wat een bedrijfsmiddel is. Dit is een algemeen begrip dat verder is uitgewerkt in de jurisprudentie. Specifieke bepalingen voor bedrijfsmiddelen zien op afwaarderen, opwaarderen en afschrijven. Afwaarderen kan in de CCTB alleen in zeer specifieke gevallen; als niet over het bedrijfsmiddel mag worden afgeschreven en als de waardedaling is aangetoond (art. 39 lid 1 CCTB). Voor opwaarderen is geen regel opgenomen. Ook hier is het verschil tussen de regels van de CCTB en principes van GKG goed duidelijk. Daar is uit jurisprudentie gebleken dat afwaarderen mag als de waarde is gedaald tot aankoopprijs verminderd met de afschrijvingen. Hier is geen wettelijke bepaling voor nodig.

⁶⁵ Commissie Essers, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, Goed koopmansgebruik Quo Vadis? De mogelijke invloed van IFRS en CCTB op GKG, Hoofdstuk 3 paragraaf 4.1.2

Voor afschrijven is in de CCTB ook regels opgenomen. Per soort bedrijfsmiddel is opgenomen wat de levensduur is. Over de levensduur wordt lineair afgeschreven zonder rekening te houden met een restwaarde. In Nederland wordt afgeschreven tot de restwaarde over de economische levensduur. In principe bepaalt GKG hoeveel afgeschreven kan worden tenzij een wettelijke bepaling is opgenomen. Dit is het geval bij vastgoed. In art. 3.30a Wet IB 2001 is aangegeven hoeveel afgeschreven mag worden. In de CCTB moet vaste activa in een register worden bijgehouden. Hierin staat wat een bedrijf aan vaste activa heeft en hoeveel daarop is afgeschreven. Vastgoed heeft ook een vaste tijdsperiode waarover afgeschreven moet worden, deze is 40 of 25 jaar afhankelijk van het type vastgoed. Over immateriële activa kan ook afgeschreven worden. Hiervoor geldt de duur dat het wettelijk beschermd is, en anders 15 jaar.

Het laatste onderdeel dat ik nog specifiek behandel zijn voorzieningen. In Nederland heeft jurisprudentie (baksteenarrest, HR 26 augustus 1998, nr. 33407, BNB 1998/409) uitgewezen wanneer een bedrijf een voorziening kan vormen. Om een voorziening te mogen vormen geldt een oorsprongs-toerekenings- en zekerheidseis: uitgaven moeten voortkomen uit een situatie voor de balansdatum; uitgaven kunnen hieraan toegerekend worden; en er dient een redelijke mate van zekerheid te bestaan dat het bedrijf de uitgaven zal maken. Bij de CCTB mag een voorziening worden opgenomen als aan de vereisten in art. 23 CCTB is voldaan. Een rechtens afdwingbare situatie moet bestaan of de kans hierop moet aanwezig zijn. Een rechtens afdwingbare situatie bestaat uit een overeenkomst, wetgeving, een bestuurlijk besluit of andere wettelijke beschikkingen. De voorziening wordt verspreid over de verwachte periode. Ook om te bepalen hoe de voorziening is gewaardeerd zijn regels opgenomen in hetzelfde artikel. De schatting wordt gemaakt op basis van alle relevante factoren waarbij vier regels aangeven wat in het algemeen is toegestaan om mee te nemen en wat niet. Doordat een rechtens afdwingbare situatie noodzakelijk is om een voorziening te maken zal dit minder vaak mogelijk zijn dan bij GKG. Dit is een goed moment om op te merken dat de regels geen volledige zekerheid bieden. Meer zekerheid is weliswaar het voordeel dat ik eerder heb genoemd, maar bij verschillende bepalingen is een bepaalde verwachting voldoende of noodzakelijk. Hierdoor is het de vraag of het voordeel van het opnemen van regels wel groot genoeg is. Het is toch noodzakelijk feiten en omstandigheden te interpreteren om tot een oordeel te komen. De positieve kanten van een rule-based systeem zijn daardoor kleiner dan het in eerste instantie lijkt.

De heffingsgrondslag is in de literatuur bekritiseerd. De pijnpunten zitten voornamelijk in het feit dat het een rule-based systeem is en dat het niet bij een commercieel winststelsel aansluit. Russo is van mening dat een principle systeem beter is, dat sluit namelijk meer aan bij de werkelijkheid.⁶⁶ Doordat beginselen bepalen hoe bedrijven de grondslag dienen te berekenen kan het systeem met nieuwe ontwikkelingen meegaan. Dit probleem wordt versterkt doordat de CCTB Europese wetgeving is waardoor het aanpassen extreem moeizaam gaat. Het voordeel van een rule-based systeem is meer rechtszekerheid. Maar regels kunnen ook op verschillende wijze geïnterpreteerd worden. In Nederland duurde het bij sommige bepalingen een lange tijd voordat alles duidelijk was. Waarschijnlijk geven bepalingen in de CCTB soortgelijke problemen. Essers is van mening dat de IAS/IFRS als vangnetbepaling deze problemen had verzacht.⁶⁷ Hierdoor is de rechtsonzekerheid een stuk kleiner. Als de regels geen uitkomst bieden, kan op de IAS/IFRS terug worden gevallen. De IAS/IFRS zijn bij deze aanpak dus niet de uitgangspunt maar dienen alleen te worden toegepast als de CCTB geen duidelijkheid biedt. Op dit gebied ligt ook een van de conclusies van de commissie die

⁶⁶ R. Russo, Een aantal specifieke winstbepalingen in de CCTB nader bekeken. WFR 2017/65, 2.4.

⁶⁷ P.H.J. Essers, De stiefmoederlijke behandeling van IAS/IFRS in het TCCCTB-voorstel. WFR 2017/64.

het rapport schreef voor de Vereniging van Belastingwetenschappen.⁶⁸ Deze Commissie raadt aan om de heffingsgrondslag van de CCCTB op de IFRS te baseren en om enkel de afwijkingen in de richtlijn op te nemen. Hierdoor stijgt de rechtszekerheid. Mock pakt het anders aan dan de Nederlandse schrijvers.⁶⁹ Mock vindt dat de principes moeten beginnen bij economische beginselen die zijn opgesteld door de EU. Deze beginselen zijn gelijkheid, eenvoud, transparantie, zekerheid, consistentie en coherentie. Vervolgens is het van belang dit om te zetten in een Europees accountingssysteem. Het realisatiebeginsel is wel opgenomen maar het is van belang andere beginselen zoals het matchingbeginsel daaraan toe te voegen.

Op dit gebied is het van belang op te merken dat de EC oorspronkelijk wel hoopte de IFRS als basis te nemen.⁷⁰ In 2007 schreef de werkgroep echter dat niet alle bedrijven de IFRS mogen gebruiken waardoor dit geen mogelijkheid is.⁷¹ Hier geeft de werkgroep ook aan waarom een nieuwe op zichzelf staande heffingsgrondslag wel noodzakelijk is. Zonder deze heffingsgrondslag zouden bedrijven aansluiten bij de GAAP van de verschillende lidstaten. Om vanuit dit punt tot een uniforme heffingsgrondslag te komen zou in de praktijk onmogelijk zijn. De EC heeft dus praktische redenen om niet aan te sluiten bij de IFRS en een op eigen regels gebaseerd systeem te gebruiken.

In theorie brengt een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voordelen voor bedrijven. Ze hoeven niet voor elk land op aparte wijze hun belastinggrondslag te berekenen waardoor ze kosten besparen. Het gaat hierbij om de nalevingskosten voor bedrijven. De EC omschrijft de nalevingskosten als de kosten die gepaard gaan met het betalen van belasting. Een van de doelstellingen van de richtlijnen is om deze te laten dalen.⁷² Vanuit economisch perspectief is het goed als deze kosten zo laag mogelijk zijn. Ze zijn een verspilling van economische middelen. Ze verlagen de winsten van bedrijven zonder de belastingopbrengsten te vergroten. De EC heeft echter nauwelijks resultaten over de gevolgen van de CCTB voor bedrijven. Er is slechts een enquête waaruit blijkt wat bedrijven dachten dat de gevolgen zouden zijn van de richtlijn.⁷³ Samengevat verwachten bedrijven dat de eenmalige kosten van een systeemwijziging hoog zullen zijn, dat daarna de jaarlijkse nalevingskosten hoger zullen zijn maar dat het opzetten van een nieuwe dochtervennootschap in de EU goedkoper is.

De gevolgen van de heffingsgrondslag voor de lidstaten zijn wel uitgebreider berekend. In een model is berekend wat de economische gevolgen zijn van de CCTB.⁷⁴ Het probleem van dit model is dat het niet berekent wat de voordelen van harmonisering zijn. Hiermee bedoel ik dat de gevolgen van het model niet komen uit een sterkere interne markt of minder administratieve kosten waardoor bedrijven meer grensoverschrijdende activiteiten ondernemen. Het model berekent alleen wat de gevolgen zijn van de nieuwe regels. Dit is ook belangrijk maar dit is niet het voordeel van de CCTB; dit was immers het hebben van één heffingsgrondslag binnen de EU. Wat zegt het model wel? De regels in de CCTB hebben een positief effect op de economische groei in de EU. De kosten van kapitaal dalen

⁶⁸ Commissie Essers, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, Goed koopmansgebruik Quo Vadis? De mogelijke invloed van IFRS en CCCTB op GKG, Hoofdstuk 10.

⁶⁹ O. Mock, Proposal for a Common Corporate Tax Base (CCTB): The Case for Foundational Principles

⁷⁰ Communication From the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee implementing the Community Lisbon Programme: Progress to date and next steps towards a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM(2006) 157 Final, Brussel 5-4-2006, paragraaf 3.2

⁷¹ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group (ccctb wg) CCCTB: possible elements of a technical outline, CCCTB/WP057, Brussel 26 juli 2007, 3.1.9

⁷² CCCTB Impact assessment, 3.2 punt 1.

⁷³ CCCTB Impact assessment, Annex 7: Compliance Costs.

⁷⁴ Taxation paper 66 - 2016: Modelling corporate tax reform in the EU: New calibration and simulation with the CORTAX model, paragraaf 3.1

terwijl investeringen, lonen en werkgelegenheid toenemen. Hierdoor neemt de welvaart binnen de EU toe. Het gaat hier wel om een kleine stijging. Via dit model probeert de EC ook te voorspellen wat de invloed van de CCTB is op winstverschuiving. In het model worden de inkomsten van de lidstaten gelijk gehouden door de tarieven aan te passen afhankelijk van de gevolgen van de nieuwe heffingsgrondslag (een verbreding van de heffingsgrondslag betekent een lager tarief zodat de opbrengsten gelijk blijven). De CCTB voorkomt geen winstverschuiving maar verandert volgens dit model slechts waarheen bedrijven de winst verplaatsen door de nieuwe tarieven. Bedrijven zijn dus niet overtuigd dat de CCTB veel voordelen brengt, de Europese economie lijkt er wel op vooruit te gaan maar de richtlijn kan winstverschuiving niet tegengaan. De voordelen van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag zijn dus beperkt. Althans, volgens de onderzoeken die de EC tot nu heeft kunnen uitvoeren.

Duitsland en Frankrijk hadden in 2018 een overeenkomst over de CCTB gesloten.⁷⁵ Dit was gedaan om de samenwerking binnen de EU te bevorderen en om de invoering van de CCTB te versnellen, vooralsnog zonder resultaat.⁷⁶ Frankrijk en Duitsland willen een aantal bepalingen aanpassen. Zo willen ze de CCTB verplicht maken voor alle bedrijven, ongeacht de grootte van het concern. De reden hiervoor is dat transparantie en de positie van de EU alleen verbeterd wordt als de wetgeving voor iedereen is geharmoniseerd. Ook over het gebruik van accountingsbeginselen hebben Frankrijk en Duitsland gesproken. Ze zijn van mening dat de CCTB dient aan te sluiten bij bestaande beginselen om een simpele en vergelijkbare methode te gebruiken die de kosten zo laag mogelijk houdt. Ook vinden ze dat de CCTB nog geen grensoverschrijdende verliescompensatie mogelijk hoort te maken.

3.2.3. De O&O aftrek

Een van de faciliteiten in de CCTB is de extra O&O aftrekpost. De EC wil bedrijven stimuleren om meer te investeren in O&O. Aangezien bedrijven O&O kosten al aftrekken van de winst heeft de EC besloten een deel van de kosten nog een keer aftrekbaar te maken. Hierdoor is het voor bedrijven extra voordelig om te investeren in O&O. De regels hiervan zijn vastgelegd in art. 9 lid 3 CCTB. Onder normale omstandigheden kan de belastingplichtige nog eens 50% van de kosten in aftrek brengen, wat betekent dat bedrijven in totaal 150% van de O&O kosten van de winst kunnen aftrekken. Als de O&O kosten meer bedragen dan 20 miljoen euro gaat dit percentage naar 25%. Onder speciale omstandigheden mag de belastingplichtige 100% extra aftrekken in plaats van 50%. Deze extra faciliteit is alleen toegankelijk voor startende ondernemingen. Wat onder O&O kosten wordt verstaan is vastgelegd in art. 4 lid 11 CCTB. Deze definitie is breed opgezet waardoor veel kosten eronder vallen.⁷⁷

De EC wil bedrijven stimuleren aangezien ze momenteel te weinig in O&O investeren in de EU.⁷⁸ De EC maakt zich zorgen dat de EU hierdoor achter gaat lopen. In andere delen van de wereld investeren bedrijven meer in O&O. De landen waar veel innovatie is hebben fiscale faciliteiten. Uit onderzoek is gebleken wat de beste methode is om O&O te stimuleren. Een van de belangrijke effecten van het stimuleren zijn de externaliteiten die ontstaan als bedrijven meer investeren in O&O. Niet alleen de bedrijven zelf hebben voordeel van de investeringen maar dit werkt ook door op andere plaatsen in

⁷⁵ German-France Common Position Paper on CCTB Proposal, 19 juni 2018.

⁷⁶ Brief Minister Hoekstra over geannoteerde agenda van de Eurogroep en Ecofinraad op 12 en 13 juli 2018, 29-06-2018, reactie op Duits-Frans gezamenlijk standpunt over het CCTB-voorstel.

⁷⁷ P.H.J. Essers, Het winstbegrip in het CCTB-voorstel als mogelijke baken voor een toekomstig EU fiscaal winstbegrip, TFO 2017/150.3, paragraaf 8.

⁷⁸ Taxation papers, Working Paper No 69-2017, Towards a European R&D Incentive? An assessment of R&D Provisions under a Common Corporate Tax Base, paragraaf 2.

de economie. Om dit te bereiken is het goed de faciliteit aan te laten sluiten bij de input.⁷⁹ Door bij patenten of andere output aan te grijpen beloont de faciliteit bedrijven die al voordelen hebben van hun onderzoek. De externaliteiten van patenten zijn klein waardoor de effecten van het faciliteren hiervan zwakker zijn. De beste vorm van input faciliteren is door de lonen van O&O medewerkers te faciliteren. Daarnaast is het belangrijk dat alle bedrijven, ongeacht de grootte, van de faciliteiten gebruik kunnen maken. De regeling in de CCTB volgt deze bevindingen. De aftrekpost grijpt aan bij input, namelijk gemaakte kosten voor O&O onderzoek. Hieronder vallen ook loonkosten. Alleen zal niet ieder bedrijf deze faciliteit gebruiken. Alleen als ze in de CCTB zitten is dit het geval. Als het de EC lukt bedrijven te stimuleren hierin te investeren leidt dit tot economische groei.⁸⁰ Het is echter onzeker hoe hoog die groei is.

Het hebben van een faciliteit voor O&O is niet uniek. Veel Europese landen hebben een middel om innovatie te stimuleren; Nederland heeft bijvoorbeeld zowel de innovatiebox als de WBSO. De bestaande middelen zijn tot nu toe onvoldoende volgens de EC aangezien de angst bestaat dat de EU achter gaat lopen. Daarnaast is de EC bang dat de verschillende faciliteiten leiden tot belastingontwijking.⁸¹ Met deze faciliteiten zouden lidstaten elkaar beconcurreren om hun vestigingsklimaat te verbeteren. Hier maken bedrijven gebruik van waardoor ze belastingen ontwijken.

De EC wil dus O&O stimuleren en de huidige fiscale faciliteiten harmoniseren. De CCTB is geen slechte plaats om dit te doen. Uiteindelijk wil de EC dat een bedrag ter waarde van 3% van het BNP in O&O wordt geïnvesteerd.⁸² Auteurs zijn echter van mening dat de EC dit niet thuishoort in de CCTB. Russo is in het algemeen tegen instrumentalisme in de CCTB.⁸³ Dit levert nog meer problemen op bij de invoering waardoor het beter is dit achter wegen te laten. Wel is de faciliteit in de CCTB relatief eenvoudig maar onduidelijke definities kunnen tot problemen leiden. Bernabau is zeer kritisch over het voorstel.⁸⁴ Hij denkt dat het belangrijkste doel van de O&O aftrek het harmoniseren van de faciliteiten in de EU is. Dit vindt de EC belangrijk aangezien lidstaten met elkaar concurreren met hun eigen faciliteiten. De wijze waarop de aftrek in de CCTB is vormgegeven kan hier echter niet voor zorgen. Wat valt onder O&O activiteiten is niet duidelijk in de CCTB aangegeven waardoor nationale definities dit bepalen. Doordat lidstaten hierin verschillen harmoniseert de CCTB deze faciliteit niet. Ook hebben sommige lidstaten extra faciliteiten naast de vennootschapsbelasting om O&O te stimuleren. Bernabau stelt voor om de harmonisatie stapsgewijs aan te pakken waarbij de eerste stap het overeenkomen van een plan van aanpak is.

Frankrijk en Duitsland hebben bij hun overeenkomst ook gekeken naar de faciliteiten binnen de CCTB.⁸⁵ Zij vinden dat de CCTB alleen gaat over het harmoniseren van de belastinggrondslag. Hierdoor horen faciliteiten zoals de O&O aftrek niet thuis in de richtlijn. Als de EC deze faciliteiten wil harmoniseren dient dit buiten de CCTB te gebeuren.

⁷⁹ Taxation papers, Working paper 52-2014, A study on R&D Tax Incentives, hoofdstuk 6.

⁸⁰ CCTB Impact assessment, 5.4.1.

⁸¹ Taxation papers, Working Paper No 69-2017, Towards a European R&D Incentive? An assessment of R&D Provisions under a Common Corporate Tax Base, paragraaf 2.

⁸² Mededeling van de Commissie, Europa 2020, Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, 03/03/2010, paragraaf 2.

⁸³ R. Russo, Een aantal specifieke winstbepalingen in de CCTB nader bekeken, WFR 2017/65, 6.3

⁸⁴ Bernabau, Shaping Input Tax Incentives for Companies Spending on R&D under the 2016 CCTB Directive Proposal, European Taxation Journal.

⁸⁵ German-French Common Position Paper on CCTB Proposal, 19-juni-2018, onderdeel 3.

3.2.4. De renteaftrekbeperking en de AGI

Het andere sturende element van de CCTB ziet op de financiering van bedrijven. Het is fiscaal aantrekkelijk om een onderneming te financieren met vreemd vermogen in plaats van met eigen vermogen. De rentekosten die zijn verbonden aan vreemd vermogen zijn namelijk in de regel aftrekbaar terwijl dividend in de regel niet aftrekbaar is. Hierdoor zijn ondernemingen veelal gefinancierd met vreemd vermogen wat economisch gezien onwenselijk is.⁸⁶ De EC wil dit veranderen door eigen en vreemd vermogen gelijkjer te behandelen.⁸⁷

De CCTB doet dit op twee manieren. De eerste is een algemene renteaftrekbeperking (art. 13 CCTB). Deze is Nederland sinds kort niet vreemd. De ATAD heeft ook deze renteaftrekbeperking waardoor Nederland dit heeft opgenomen in art. 15b Wet VPB 1969. De aftrekbeperking in de CCTB werkt als volgt. Eerst kijkt een bedrijf of het een financieringskosten surplus heeft. Dit is het geval als de rentebaten lager zijn dan de rentekosten (art. 4 lid 13 CCTB). Als een bedrijf een financieringskosten surplus heeft mag het deze kosten slechts voor een deel van de winst aftrekken. De renteaftrek van het surplus mag slechts 30% van de ebitda winst zijn en maximaal 3 miljoen euro bedragen. De tweede manier waarop de CCTB vreemd en eigen vermogen gelijkjer behandelt is de AGI (art. 11 CCTB). De AGI zorgt ervoor dat een percentage van de groei van het eigen vermogen aftrekbaar is. Dit percentage is afhankelijk van tienjaars-overheidsobligaties van de eurozone. De EC gaat het probleem van de ongelijke behandeling van vreemd en eigen vermogen dus van twee kanten aanpakken. Enerzijds door niet alle rente aftrekbaar te maken en anderzijds door een deel van het eigen vermogen wel aftrekbaar te maken.

De huidige behandeling van eigen en vreemd vermogen heeft negatieve gevolgen.⁸⁸ Het is mogelijk dat het hebben van veel vreemd vermogen de crisis van 2008 heeft versterkt en de schade heeft vergroot. Nieuwe en innovatieve bedrijven hebben niet dezelfde mogelijkheden om zich te financieren met vreemd vermogen waardoor ze in het nadeel zijn. Ook is uit onderzoek gebleken dat het bedrijven instabieler maakt en dat de kosten bij een faillissement groter zijn.⁸⁹ Daarnaast verkleint het de economische groei.

Economisch gezien is het wenselijk om het verschil tussen vreemd en eigen vermogen te verkleinen. Dit kan op meerdere manieren gebeuren. Zo is het mogelijk om rentekosten niet meer aftrekbaar te maken (CBIT). Ook zijn er verschillende methoden om de vergoeding ter zake van het eigen vermogen aftrekbaar te maken. De CCTB heeft dus een combinatie: een algemene renteaftrekbeperking en de vergoeding over het eigen vermogen is in de CCTB deels aftrekbaar. Het volledig niet aftrekbaar maken van rente verzwakt de positie van de EU zodanig dat dit geen optie is.⁹⁰ De EC heeft de AGI methode gekozen omdat andere vormen die de vergoeding van het eigen vermogen aftrekbaar maken leiden tot belastingontwijking. Uit onderzoek is gebleken dat de methode die bijvoorbeeld België gebruikt (ACE) bedrijven de ruimte biedt om belastingen te ontwijken.⁹¹ De AGI verkleint de kans op ontwijking.⁹² De verwachting ten aanzien van de AGI is dat bedrijven zich meer met eigen vermogen financieren.⁹³ Dit is enkel een verwachting. Wel is bij andere methodes in de praktijk gebleken dat ze

⁸⁶ CCCTB Impact Assessment, paragraaf 2.2.1.

⁸⁷ Par. 10 preambule CCTB-voorstel.

⁸⁸ Taxation Papers, Working Paper No 65-2017, hoofdstuk 2.

⁸⁹ CCCTB Impact assessment 2.2.1.

⁹⁰ CCCTB Impact assessment 5.3.4.

⁹¹ Hebous, S. en Ruf, M., Evaluating the Effects of ACE Systems on Multinational Debt Financing and Investment (30 mei 2015)

⁹² CCCTB Impact assessment 5.3.1

⁹³ CCCTB Impact assessment 5.3.4

effect hebben.⁹⁴ De ACE zorgt voor meer financiering met eigen vermogen. Het is waarschijnlijk dat de AGI ook effectief is. In de Italiaanse ACE is de groei van eigen vermogen aftrekbaar van de winst; de AGI werkt op een soortgelijke wijze waardoor de effecten elkaar niet veel zullen ontlopen.

Frankrijk en Duitsland zijn tegen de AGI. Dit hoort niet bij het harmoniseren van de belastinggrondslag. Russo heeft ook zijn twijfels.⁹⁵ Hij denkt dat het mogelijk is dat de algemene renteaftrekbevestiging al volstaat. De uitvoering van de AGI kan complex worden en het is mogelijk dat ook deze variant leidt tot planningsmogelijkheden.

3.2.5. Gevolgen CCTB.

Het veranderen van een heffingsgrondslag heeft gevolgen op de hoogte van de grondslagen binnen de EU. Het meest recente onderzoek op dit gebied komt uit 2019.⁹⁶ Voor verschillende varianten van de CCTB is de invloed op de grootte van de belastinggrondslag berekend. De eerste variant is de CCTB zonder de extra O&O aftrek en zonder de AGI. Deze uitgekilde versie zorgt voor een kleine verbreding van de belastinggrondslag. Gemiddeld is dit 0.2%. De AGI heeft wel een grote invloed op de grondslag. Deze daalt hierdoor met 5.1%. De O&O aftrek heeft in vergelijking met de uitgekilde CCTB ook een behoorlijke invloed. De grondslag daalt namelijk met 3.9%. Dit is echter in vergelijking met de situatie waarbij lidstaten zelf geen faciliteit hebben om O&O te stimuleren. Het effect van de extra aftrek is tegenovergesteld in vergelijking met de bestaande faciliteiten van de lidstaten. Dan groeit juist de grondslag. Blijkbaar zorgen de bestaande faciliteiten voor een kleinere grondslag dan de nieuwe aftrek van de CCTB. De CCTB met de extra O&O aftrek en met de AGI zorgt voor een grondslagdaling van 3.9%. De huidige versie van de CCTB heeft dus een behoorlijke invloed op de grondslag. Daar komt bij dat deze getallen gemiddelden zijn voor heel de EU. Voor sommige lidstaten is de invloed veel groter, bij een aantal is het zelfs meer dan 15%. De volledige versie van de CCTB heeft dus grote gevolgen voor lidstaten.

3.3. Analyse CCTB

Nu de richtlijn is behandeld kom ik tot een analyse. De toetsingskaders staan in paragraaf 1.2 uitgewerkt. Ik behandel per criterium in hoeverre de CCTB voldoet. Aan het slot van de paragraaf staan de resultaten vermeld in een tabel.

Doelstelling duidelijk beschreven

De EC heeft doelstelling voor de gehele CCCTB duidelijk opgeschreven. Deze is echter niet apart opgenomen voor de CCTB. Het is duidelijk waartoe de CCTB dient, hoewel het netter was als de EC dit apart had opgeschreven. De CCTB moet belastingontwijking tegengaan, het systeem eenvoudiger maken waardoor bedrijven minder onnodige administratieve kosten hebben, innovatie stimuleren en zorgen dat bedrijven zich met minder vreemd vermogen financieren. Het belangrijkste is misschien wel dat het consolidatie mogelijk maakt.

Effectiviteit en eerlijkheid

Om over de effectiviteit te oordelen is het de vraag in hoeverre de CCTB de hiervoor genoemde doelstellingen behaalt. Eerst bekijk ik of de richtlijn de gewenste economische effecten heeft, daarna komt het voorkomen van belastingontwijking aan de orde. De gemeenschappelijke heffingsgrondslag

⁹⁴ Taxation paper n72-2018, How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns. Hoofdstuk 5

⁹⁵ R. Russo, Een aantal specifieke winstbepalingen in de CCTB nader bekeken WFR 2017/65, 5.3

⁹⁶ Taxation Papers, Working Paper no 75 – 2019, The Impact of the CCTB on the Effective Tax Burden of Corporations: results from the Tax Analyzer Model, Final Report.

moet grensoverschrijdende werkzaamheden eenvoudiger maken. De relatief hoge nalevingskosten horen te dalen door de harmonisatie van de heffingsgrondslagen. De EC heeft gemixte resultaten gevonden op dit gebied. Bedrijven verwachten dat de kosten nauwelijks afnemen. Wellicht moet hier niet te veel waarde aan worden gehecht aangezien bedrijven slechts een inschatting hebben gemaakt maar toch is het niet geheel irrelevant. Het is zeker dat bedrijven bij de overgang naar de CCTB veel kosten maken. Maar zelfs na de overgang verwachten bedrijven dat de jaarlijkse kosten licht stijgen. Wel dalen de kosten om een nieuwe dochter op te zetten in een andere lidstaat. Robuustere resultaten komen uit het economische model van de EC. Daaruit blijkt dat de regels van de heffingsgrondslag een positief effect hebben op de Europese economie. Het aangetoonde economische voordeel komt uitsluitend uit de manier waarop de heffingsgrondslag is vormgegeven, niet uit het hebben van één heffingsgrondslag. Of één heffingsgrondslag meer grensoverschrijdende activiteiten mogelijk maakt, of dat de nalevingskosten dusdanig afnemen dat dit een positief effect heeft, blijkt niet uit bestaande onderzoeken. Aangezien bedrijven hier lage verwachtingen van hebben en de EC dit niet kan bewijzen ga ik ervan uit dat deze effecten klein zijn. Op dit moment moet een groot concern voor iedere lidstaat volgens aparte regels de heffingsgrondslag berekenen. Na harmonisering hoeven ze slechts een grondslag te gebruiken wat eenvoudiger moet zijn waardoor ze minder kosten kwijt zijn. Het effect hiervan lijkt klein, ook omdat transferpricing nog noodzakelijk is. Op dit gebied lijkt de CCTB niet het gewenste effect te hebben.

De CCTB heeft bepalingen om bedrijven te stimuleren meer te investeren in O&O en om zich meer te financieren met eigen vermogen. Verschillende auteurs vinden dit onverstandig aangezien invoering van de CCTB daardoor lastiger is. Vanuit praktisch oogpunt ben ik het hiermee eens. Meer bepalingen betekent dat lidstaten meer punten hebben waarmee ze het oneens kunnen zijn. Met het standpunt van Duitsland en Frankrijk ben ik het niet eens. Het lijkt me dat een gelijkere behandeling van vreemd en eigen vermogen juist thuishoort in een heffingsgrondslag. Ook een O&O faciliteit vind ik passen bij de CCTB; het is onderdeel van het belastbaar inkomen en de CCTB is een goed moment de faciliteiten te harmoniseren. In dit criterium staan verder alleen de effecten van deze bepalingen. Bij de aanbeveling komt uitgebreider aan bod of het verstandig is deze bepalingen in de CCTB op te nemen.

De extra O&O aftrek is de ene sturende bepaling in de CCTB. De aftrek heeft onvoldoende effect. De faciliteit geeft bedrijven 50% extra aftrek totdat de uitgaven 20 miljoen euro bedragen. Daarna is de extra aftrek 25%. In de literatuur is gevonden dat een extra aftrek van 33% betekent dat bedrijven net zo veel investeren in O&O als nu het geval is.⁹⁷ Aangezien bedrijven nu te weinig investeren moet de extra aftrek meer bedragen dan 33%. De EC wil dat in 2020 3% van het BNP geïnvesteerd wordt in O&O. Uit onderzoek blijkt dat de extra aftrek hiervoor 200% dient te zijn. De geplande aftrek is dus onvoldoende om deze doelstelling te behalen. Wel is de faciliteit op een goede wijze vormgegeven. Doordat de faciliteit aangrijpt bij de onderzoekskosten en niet bij patenten leidt de faciliteit tot meer positieve externaliteiten. Ook is het goed dat de faciliteit een bonus geeft voor startende ondernemingen. Een nadeel is wel dat niet ieder bedrijf in de CCTB zal zitten waardoor niet ieder bedrijf dezelfde faciliteit krijgt. De wijze waarop de O&O faciliteit is vormgegeven is dus goed, maar de grootte van de faciliteit is niet genoeg om de doelstelling te bereiken. Uit het model waarin de gevolgen van de CCTB op de grootte van de heffingsgrondslag is berekend lijkt het zelfs alsof de faciliteit kleiner is dan de bestaande faciliteiten; hierdoor kan de extra O&O aftrek zelfs het tegenovergestelde effect hebben.

De andere sturende bepaling ziet op de financieringsbeslissing van bedrijven. De in verhouding ruime financiering met vreemd vermogen komt voort uit het feit dat bedrijven rentekosten van de winst

⁹⁷ Taxation papers, Working paper 69-2017, Towards a European R&D Incentive.

afrekken. Voor eigen vermogen bestaat een dergelijke aftrekpost niet. Het toevoegen van de AGI herstelt deze onevenwichtige verhouding gedeeltelijk. De AGI is wel een bijzondere post waarmee een bedrijf een deel van de groei van eigen vermogen in aftrek kan brengen. Deze bepaling heeft niks te maken met werkelijke kosten terwijl een bedrijf rentekosten wel werkelijk betaalt. Hoewel het in aftrek brengen van een percentage van de groei van eigen vermogen gekunsteld is denk ik dat deze variant niet slecht is. Met de economische realiteit heeft het weinig te maken maar het is de variant met de minste kans op misbruik. Soortgelijke aftrekposten, zoals de ACE in België en Italië, zijn in de praktijk effectief gebleken in het tegengaan van overmatige financiering met vreemd vermogen. Aangezien de AGI lijkt op de Italiaanse variant verwacht ik dat de AGI effectief is. Het is echter de vraag of het noodzakelijk is om eigen vermogen aftrekbaar te maken. De CCTB heeft immers ook de algemene renteaftrekbeperking. Lidstaten hebben al een soortgelijke renteaftrekbeperking ingevoerd via de ATAD. In hoeverre dit invloed heeft op de verhouding tussen vreemd vermogen en eigen vermogen zal de komende jaren blijken. De AGI is een extra toevoeging om deze verhouding gelijkjer te maken maar misschien blijkt de AGI overbodig te zijn. De AGI heeft wel veel invloed op de grondslag van de lidstaten wat de invoering lastiger maakt. Daarom is het een mogelijkheid om te wachten met de AGI tot de effecten van de renteaftrekbeperking bekend zijn.

Een ander doel van de C(C)CTB-richtlijnen is het voorkomen van belastingontwijking; dit is ook het criterium eerlijkheid. De CCTB heeft geen nieuwe antimisbruikbepalingen. Alle bepalingen die de CCTB heeft op dit gebied komen overeen met bepalingen uit de ATAD-richtlijnen. Deze bepalingen zullen dus niet meer belastingontwijking voorkomen dan nu het geval is. Een andere manier waarop de CCTB belastingontwijking kan voorkomen is doordat de dispariteiten verdwijnen. Hierdoor zou de mogelijkheid om constructies op te zetten af moeten nemen. Ook dit blijkt echter niet uit de resultaten van de EC. Volgens het model neemt de winstverschuiving niet af; bedrijven verschuiven de winst alleen naar een andere locatie. Het is de vraag of dit klopt. De drie meest relevante methoden om belasting te ontwijken is door structuren op te zetten met rentebetalingen, royaltybetalingen en transferpricing.⁹⁸ Op de transferpricing regels heeft de CCTB geen effect. Wel kan de richtlijn effect hebben op de structuren met rente en royalty. Dezelfde definitie zal voor alle concerns in de CCTB gelden bij deze begrippen, een hybride situatie kan dus binnen de EU niet meer ontstaan voor de bedrijven in de CCTB. Ook kunnen deze kosten alleen verrekend worden als ze in het andere land zijn belast (art. 55 CCTB). De harmonisering kan dus wel leiden tot minder ontwijking. De EC heeft dit echter niet bewezen. Zowel bij het voorkomen van belastingontwijking als bij de economische groei is het goed voorstelbaar dat de richtlijn een positief effect heeft (waarschijnlijk wel een klein effect) maar aangezien dit niet is aangetoond is het lastig positief te oordelen over de effectiviteit van de richtlijn op deze gebieden.

Efficiëntie

Onder effectiviteit en eerlijkheid staat al dat bedrijven weinig verwachten van de heffingsgrondslag met betrekking tot het besparen van kosten. Ze verwachten zelfs dat de jaarlijkse kosten stijgen.⁹⁹ Dit komt onder andere doordat bedrijven verwachten dat ze meer vast moeten leggen onder de CCTB en dat ze meer moeten overleggen met de autoriteiten. In de tekst staat dat dit effect *'somewhat puzzling'* is en hier sluit ik me bij aan. Een aantal jaar na de overstap lijkt het me dat de kosten niet hoger zijn dan nu het geval is. Na verloop van tijd zullen bedrijven niet meer met autoriteiten te hoeven overleggen dan nu het geval is; de regels zullen op den duur voldoende duidelijk zijn. En als de heffingsgrondslag gelijk is, is het eenvoudiger om de winst te bepalen in meerdere lidstaten.

⁹⁸ Taxation papers, Working paper 71-2017, Aggressive Tax Planning Indicators, hoofdstuk 2.

⁹⁹ CCCTB Impact assessment, Annex 7: Compliance Costs.

Hierdoor lijkt het mij dat de kosten dalen; maar bedrijven zelf hebben dus andere verwachtingen. Een nieuwe dochter opzetten is wel iets goedkoper.

Het lijkt mij dat de jaarlijkse nalevingskosten goedkoper zullen zijn. Deze kostenbesparing (als deze bestaat) samen met de lagere kosten voor het opzetten van een dochter lijken toch niet groot genoeg om het systeem veel efficiënter te maken. Hier komt bij dat de overgang op een nieuw systeem duur zal zijn waardoor de CCTB niet voor een efficiëntere belasting zorgt. Ik ga echter niet mee met de verwachting dat de nalevingskosten van de belasting hoger worden. De CCTB heeft een neutraal effect op de efficiëntie.

De uitvoerbaarheid & zekerheid

De CCTB hoort voor belastingplichtigen duidelijk te zijn. De CCTB is rule-based; dit brengt rechtszekerheid met zich mee. Toch zal de CCTB bepalingen hebben die betwistbaar zijn. Dit is onvermijdelijk en hoeft niet direct een probleem te zijn. Als er geschillen ontstaan zal de rechter een oplossing bieden. Aangezien de CCTB een Europese richtlijn is vindt rechtsspraak op dezelfde wijze plaats als bij de omzetbelasting.¹⁰⁰ De nationale rechters zullen prejudiciële vragen moeten stellen waardoor duidelijk wordt hoe regels van de richtlijn werken. De rechterlijke macht kan dus onduidelijkheden in de CCTB ophelderen. Dit kan echter wel een lange tijd duren. Het is dus zaak dat de CCTB duidelijk genoeg is zodat dit niet te vaak gebeurt. Bij de eerder behandelde posten in paragraaf 3.2.2 is het vooral van belang wat het betekent om iets met redelijke zekerheid te weten. Verder zullen voornamelijk bij grensgevallen geschillen ontstaan of bij situaties die helemaal niet zijn vastgelegd in regels. Dan zal de richtlijn geen uitkomst bieden terwijl belastingplichtigen nergens op terug kunnen vallen. Maar in de gebruikelijke situaties zal de CCTB voldoende zekerheid bieden voor belastingplichtigen.

Een manier waarop de EC voor deze situaties meer zekerheid in kon bouwen is door aan te grijpen bij een bestaande commerciële winstgrondslag. De EC laat de CCTB op zichzelf staan. Het was niet mogelijk de IFRS als basis te gebruiken aangezien niet ieder bedrijf hier gebruik van mag maken. Dit heeft ertoe geleid dat de CCTB een grote richtlijn is. De CCTB heeft 70 artikelen en 33 definities. Een aantal van deze artikelen en definities zal geen problemen opleveren maar bij bepaalde onderdelen zullen onduidelijkheden bestaan. Hoeveel onduidelijkheden de richtlijn zal opleveren moet blijken, zoals ik net schreef denk ik dat het in de meeste situaties meevalt. Toch zal het een lange tijd duren voordat alle definities zijn uitgelegd en vaststaat hoe alle bepalingen dienen te werken. Het is mogelijk dat de huidige heffingsgrondslag met specifieke situaties niet om kan gaan aangezien hier geen regels voor zijn opgenomen.

Meerdere auteurs hebben voorgesteld om de AIS/IFRS als vangnet te gebruiken. Hierdoor hebben zowel autoriteiten als belastingplichtigen iets om op terug te vallen als de CCTB onduidelijk is. Als de CCTB geen uitkomst biedt in een situatie kan bijvoorbeeld de IFRS worden gevolgd om een oplossing te vinden. Dit verbetert de zekerheid en ook de uitvoering wordt makkelijker. Ik ben zelf echter geen voorstander van deze optie. Als de richtlijn op dit moment in te veel situaties te onzeker is, is het beter om het gekozen systeem te heroverwegen, in plaats van de gaten proberen te vullen met de IFRS. Wellicht is de zekerheid van een rule-based systeem te klein om een dergelijk systeem te gebruiken.

Een specifieke bepaling waarop kritiek is op dit gebied is de O&O aftrek. Deze bepaling is erg ruim gedefinieerd (art. 4 lid 11 CCTB). De kritiek van Bernabau dat de nationale definities gevolgd moeten worden lijkt me onjuist. Bedrijven zullen de definitie van de CCTB toepassen waarna zal blijken of bedrijven te veel kosten onder O&O brengen of niet. Dit zal op het begin onduidelijkheid opleveren

¹⁰⁰ Van Hilten & Van Kesteren, omzetbelasting, paragraaf 3.5

maar na verloop van tijd zal duidelijk zijn wat onder de definitie kan vallen. Deze onduidelijkheid kan wel lange tijd duren. Ook betekent de onzekerheid dat de budgettaire gevolgen lastiger te voorspellen zijn. Hier had gebruik maken van een bestaande definitie geholpen. Dan was het duidelijk geweest welke kosten aftrekbaar waren.

Eenvoud

De CCTB heeft op het gebied van eenvoud een groot voordeel ten opzichte van het huidige systeem. Na de CCTB gebruiken bedrijven nog maar één heffingsgrondslag in de EU. Als bedrijven met slechts één grondslag te maken hebben in plaats van 27 kan het systeem alleen maar makkelijker zijn. Toch is het mogelijk dat de CCTB een aantal onnodig lastige bepalingen heeft waardoor een vereenvoudiging mogelijk is. Een bepaling die in de CCTB relatief eenvoudig is, is de O&O aftrek. Een deel van de kosten een keer extra aftrekbaar maken is zeer eenvoudig. Wel zullen bedrijven bij deze kosten moeten aantonen dat de band met de lidstaat die de faciliteit geeft voldoende is. Dit moest Nederland invoeren om misbruik te voorkomen. Voor de aftrek in de CCTB zal dus ook een soortgelijke S&O-verklaring nodig zijn. De CCTB heeft wel een aantal lastige bepalingen, waaronder de AGI. Andere vormen om de vergoeding van eigen vermogen aftrekbaar te maken zijn lastig gebleken en dit zal bij de AGI niet anders zijn. Wat betreft de wijze waarop bedrijven de heffingsgrondslag zelf moeten berekenen (de winst bepalen op basis van de winst- en verliesrekening in plaats van balansen) denk ik dat het eenvoudiger is. Het lijkt mij dat enkelvoudig boekhouden een simpel systeem is maar het is wellicht maar wat iemand gewend is. Aangezien balansen gebruikelijk zijn zal de overstap tijd en moeite kosten maar enkelvoudig boekhouden lijkt me op zichzelf niet ingewikkelder. Zoals eerder genoemd heeft de CCTB veel regels en definities. Dit betekent niet automatisch dat het lastig is om uit te voeren maar het geeft wel aan dat met veel onderdelen rekening gehouden moet worden. Uiteindelijk denk ik niet dat de heffingsgrondslag zelf ingewikkelder is. Daar komt het voordeel van het hebben van één heffingsgrondslag bij waardoor de eenvoud toeneemt.

Flexibiliteit

De CCTB heeft twee problemen met de flexibiliteit. Het eerste probleem is inhoudelijk. Het systeem is op regels gebaseerd. Het realisatie principe is wel opgenomen maar regels werken dit beginsel uit. Deze regels lopen het risico om te verouderen waardoor ze niet meer bij de actualiteit aan sluiten. Om vaste activa af te schrijven is bijvoorbeeld voor gebouwen een gebruiksduur opgenomen. Als over een bepaalde periode blijkt dat deze gebouwen in de realiteit veel langer (of korter) meegaan betekent dit dat deze regels niet meer bij de werkelijkheid passen. Om de CCTB dan weer aan te laten sluiten bij de werkelijkheid moet de EC de regels aanpassen. Dit probleem speelt veel minder als het systeem op beginselen is gebaseerd. Dan is er een algemeen raamwerk waaraan bedrijven zich moeten houden. Aangezien de regels niet vaststaan beweegt de heffingsgrondslag volgens de beginselen mee met de realiteit. Dit komt de flexibiliteit van het voorstel ten goede. Ook zijn grensgevallen en bijzondere situaties veel minder een probleem aangezien bedrijven dan de beginselen kunnen volgen in plaats van te proberen het grensgeval in een regel te plaatsen.

Het tweede probleem komt voort uit het feit dat het een Europese richtlijn is. Hierdoor is aanpassing lastig. De EC kan alleen een richtlijn aanpassen door dezelfde weg af te lopen als bij het invoeren van een richtlijn. Het voorstel moet weer langs het Europese parlement en unaniem goedgekeurd worden door Europese raad. Het is duidelijk dat aanpassingen op deze manier lastig en traag zijn door te voeren. Een andere methode om een richtlijn aan te passen is met behulp van *delageted acts*. Hiermee kan de commissie aanpassingen maken zolang deze niet essentieel zijn voor de richtlijn. De Commissie kan een *delagated act* invoeren na een overleg met een expert groep waarin elke lidstaat vertegenwoordigd is. Als de EC hier gebruik van kan maken vergroot dit de flexibiliteit van het voorstel.

Verschillende lidstaten, waaronder Duitsland, Frankrijk en Nederland zijn hier echter tegen waardoor het gebruik hiervan onwaarschijnlijk is.

Neutraliteit

Een belastingstelsel hoort neutraal te zijn en de CCTB is dat grotendeels. De CCTB staat voor elk bedrijf open en ieder bedrijf in de CCTB moet de belastinggrondslag op gelijke wijze berekenen. Dit is dus neutraal. Afhankelijk van de grootte van een bedrijf is het mogelijk dat de CCTB verplicht is. De EC dwingt grotere bedrijven in de CCTB en kleine niet. De reden die de EC hiervoor geeft is dat grotere bedrijven meer in staat zijn belastingen te ontwijken; de richtlijnen gaan dit tegen waardoor het goed is als deze bedrijven in het regime zitten. Het is niet duidelijk in hoeverre de CCTB belastingontwijking voorkomt waardoor de EC dit onderscheid niet goed kan rechtvaardigen. Het is echter de vraag of een nadeel is voor grote bedrijven. De idee achter de richtlijnen is om grote concerns te helpen die werken in meerdere lidstaten. Een gemeenschappelijke heffingsgrondslag is alleen voordelig als je in meerdere lidstaten werkzaam bent. De kans is dus groot dat deze bedrijven al in het regime willen. Bedrijven die in één lidstaat werken hebben überhaupt geen voordelen van de CCTB, tenzij specifieke regels in de heffingsgrondslag goed uitpakken. De regels maken echter geen onderscheid tussen kleine en grote bedrijven waardoor de grondslag zelf wel neutraal is. Het feit dat kleinere ondernemingen geen voordeel hebben van de richtlijn is dus geen probleem met de neutraliteit. Wel is dit een reden waarom ik het niet eens met het voorstel van Duitsland en Frankrijk om de grondslag voor iedereen verplicht te maken. Waarom een bedrijf dwingen over te stappen, wat toch geld of tijd kost, als ze geen enkel voordeel kunnen behalen.

Een ander punt waarbij de CCTB niet geheel neutraal is de O&O aftrek. Deze aftrek is groter voor nieuwe bedrijven. Uit onderzoek blijkt dat dit een positief effect heeft waardoor dit verdedigbaar is. De CCTB is dus niet geheel neutraal maar de voordelen van de richtlijn staan in principe voor iedereen open; alleen startende ondernemingen hebben meer voordelen. Sommige bedrijven gaan er in theorie op vooruit dankzij de CCTB, terwijl anderen geen voordeel ondervinden (maar ook geen nadeel). Dit betekent echter niet dat de CCTB niet neutraal is, aangezien voor beide groepen dezelfde regels gelden.

Samenvatting

De criteria	
Doelstelling duidelijk beschreven	+
Effectiviteit – Economie stimuleren	-
Effectiviteit - Eerlijkheid	0
Efficiëntie	0
Uitvoerbaarheid & zekerheid	-
Eenvoud	++
Flexibiliteit	--
Neutraliteit	+

Tabel 3: Analyse CCTB-richtlijn

3.4. Resultaten CCTB

3.4.1. Voldoet de CCTB aan de toetsingskaders?

Ik gebruik twee toetsingskaders om te beoordelen of de CCTB goed is vormgegeven. Om te beoordelen of de CCTB voldoet aan de Nederlandse standaard van goede wetgeving zijn vier criteria relevant. Deze zijn 1) effect hebben 2) uit te voeren zijn 3) een duidelijk omschreven doelstelling en 4) eenvoud. Het andere toetsingskader kwam van de OESO en hiermee beoordeel ik of de CCTB voldoet aan

internationale standaarden. Bij dit kader zijn de volgende vijf criteria relevant: 1) neutraliteit, 2) Efficiëntie 3) zekerheid en eenvoud, 4) effectiviteit en eerlijkheid en 5) flexibiliteit. De heffingsgrondslag heeft onvoldoende effect op zichzelf; de harmonisatie stimuleert de economie niet. Het is mogelijk dat het verwijderen van discrepanties belastingontwijking voorkomt maar dit is nog niet bewezen. Daar komt bij dat de kans op problemen bij de uitvoerbaarheid reëel is en dat moet blijken in hoeverre de regels van de CCTB voldoende zekerheid bieden. Het gebrek aan flexibiliteit van het voorstel is een zeer negatief aspect. De CCTB voldoet dus aan beide toetsingskaders niet. In het volgende deel staan aanbevelingen om deze problemen op te lossen.

3.4.2 Aanbevelingen CCTB

De CCTB heeft de nodige problemen waardoor het niet voldoet aan beide toetsingskaders. Het is belangrijk om nogmaals te benoemen dat de CCTB een tussenstap is. De EC voert de CCTB om vervolgens de CCCTB in te kunnen voeren. De invoering van de CCCTB is echter al eerder mislukt en nu loopt de invoering niet veel soepeler. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de lidstaten het binnen een afzienbare tijd eens worden waardoor het voorstel opnieuw in een impasse terechtkomt. Daarom heb ik twee aanbevelingen. De eerste aanbeveling is gericht om de kans op invoering groter te maken. Hiervoor moet de EC de reikwijdte van de CCCTB verkleinen. De tweede aanbeveling betreft een aantal inhoudelijke aanpassingen voor de CCTB.

De CCCTB-richtlijnen zijn een zeer ambitieus project waarmee de EC veel problemen tegelijk wil aanpakken. Dit is in principe goed maar dit maakt invoering lastig. Uit het overleg van Duitsland en Frankrijk is al gebleken dat ze vinden dat de CCTB te veel sturende bepalingen heeft. Om de invoering mogelijk te maken is het goed om deze bepalingen uit de richtlijn te halen. Dit maakt de invoering eenvoudiger. Hierdoor heeft de CCTB minder invloed op de grootte van heffingsgrondslag, deze steeg namelijk bij de uitgekilde versie slechts met 0.2% gemiddeld over de EU. Dit kleine effect zal minder weerstand opwekken bij de lidstaten. Ook kunnen lidstaten niet negatief oordelen over faciliteiten als ze niet in de CCTB zitten. De kleinere CCTB heeft dus meer kans van slagen, zelfs als deze kans slechts minimaal groter is.

De EC heeft wel goede redenen gegeven waarom het belangrijk is dat deze bepalingen in de CCTB staan. Daarom lijkt het me geen slecht idee als de EC probeert ze met kleinere richtlijnen in te voeren. Dit kan dan op een later tijdstip of juist eerder als deze versie van de richtlijnen vast blijven staan. Hierdoor kan de EC de gewenste faciliteiten toch invoeren zonder dat dit samenloopt met de CCTB. Hierbij is het uiteraard wel zo dat ook de invoering van deze specifieke wetgeving lastig zal zijn. Van de twee faciliteiten heeft de gelijkere behandeling van eigen vermogen minder haast. Het is mogelijk dat de algemene renteaftrekbeperking al voldoende is. Het is wel goed als de EC probeert zo snel mogelijk de O&O faciliteiten te harmoniseren. Uit onderzoek bleek dat bedrijven te weinig investeren in de EU. Andere landen waar bedrijven wel veel investeren hebben meer fiscale faciliteiten. Op dit moment hebben lidstaten eigen faciliteiten waarmee ze elkaar beconcurreren. Het is mogelijk dat bedrijven deze faciliteiten gebruiken om belasting te ontwijken. Het lijkt me dus verstandig de O&O faciliteiten te harmoniseren via een kleinere richtlijn. De faciliteit in de CCTB brengt niet genoeg investeringen naar de EU. De EC kan met een specifieke richtlijn de aftrek aanpassen maken zodat bedrijven wel genoeg in O&O binnen de EU gaan investeren. Het laatste voordeel hiervan is dat alle bedrijven binnen de EU hierdoor deze faciliteit toepassen, niet alleen de bedrijven die onder de CCTB vallen. Invoering van deze specifieke richtlijn zal ook niet gemakkelijk zijn, aangezien de O&O faciliteit een belangrijk onderdeel is van het vestigingsklimaat van sommige lidstaten. Maar het is beter om de harmonisering te bewerkstelligen via een aparte richtlijn dan via de CCTB; dit maakt invoering van de CCTB eenvoudiger, en als de CCTB niet ingevoerd kan worden bestaat hierdoor de mogelijkheid om deze faciliteit alsnog in te voeren.

Het is dus goed om de stimulerende bepalingen uit de CCTB te halen. Een andere punt dat de invoering van de CCTB lastig maakt is het feit dat de EC de consolidatie hieraan vastkoppelt. De CCTB kan op zichzelf ook voordelen bieden. Een heffingsgrondslag in de EU maakt het systeem eenvoudiger, kan kosten besparen en belastingontwijking tegengaan. Lidstaten zullen echter niet graag overstappen als dit betekent dat de EC daarna de CCCTB invoert. Hierdoor verliezen sommige lidstaten belastingopbrengsten en verliezen ze veel autoriteit. Het aanpassen van de heffingsgrondslag heeft een veel kleinere impact. De invloed van de CCTB op de belastinggrondslag zonder extra bepalingen is erg klein. Toch harmoniseert de CCTB toch al een belangrijk deel van de vennootschapsbelastingen in de EU waardoor de interne markt sterker is. De EC moet dan wel aantonen dat een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voordelen biedt. Dit is iets wat ze tot nu toe onvoldoende heeft gedaan. Als ze dat niet kan heeft het geen functie over te stappen naar een Europese heffingsgrondslag. Het is dus belangrijk dat de CCTB op zichzelf functioneel is. Als de lidstaten tevreden zijn over het functioneren van de CCTB en ze verder willen harmoniseren kan de EC daarna nog proberen de CCCTB in te voeren.

Om de invoering mogelijk te maken dient de reikwijdte dus veel kleiner te zijn. Het is beter als de stimulerende bepalingen eruit gaan en als de EC de CCTB invoert zonder hier de CCCTB aan vast te knopen. De CCCTB is wel altijd het einddoel geweest van de EC, maar na bijna tien jaar is het tijd dit te heroverwegen. Hierdoor verbetert ook het voorstel ook ten opzichte van het evenredigheidsbeginsel. De CCTB gaat minder ver om de doelstelling te bereiken.

Een aantal inhoudelijke aanpassingen om de CCTB te verbeteren zijn wel belangrijk, het huidige voorstel voldoet immers niet aan de toetsingskaders. Als de EC niet kan aantonen dat het hebben van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag effect heeft, dan maken inhoudelijke aanpassingen niet uit. Aantonen dat een gemeenschappelijke heffingsgrondslag effectief is, is dus het eerste wat moet gebeuren. Als het effect heeft is het verstandig nog eens goed naar de heffingsgrondslag te kijken. De flexibiliteit is het grootste probleem van de richtlijn. Dit heeft twee oorzaken: de grondslag is rule based in plaats van principle based, en het is Europese wetgeving. Het feit dat het gaat om Europese wetgeving staat vast, hierdoor gaan aanpassingen traag of ze zijn zelfs onmogelijk. Om de flexibiliteit toch te verbeteren is het goed de grondslag op beginselen te baseren. Hierdoor kan de CCTB beter mee met veranderingen waardoor aanpassingen minder vaak noodzakelijk zijn. De Nederlandse beginselen zijn een mogelijkheid maar wellicht hebben andere lidstaten beginselen die ook mogelijk zijn. Regels kunnen deze beginselen aanvullen waar nodig is maar ze moeten niet de basis zijn. Hierdoor kan de heffingsgrondslag zich beter meebewegen met de realiteit waardoor de CCTB minder snel veroudert. Gebruik maken van *delegated acts* is een methode om eenvoudiger aanpassingen door te voeren. Dan kunnen kleinere, niet essentiële, bepalingen sneller worden aangepast waardoor de richtlijn minder vast staat. De EC moet hier wel de lidstaten van overtuigen.

Het andere probleem ziet op de zekerheid en uitvoerbaarheid. Hoewel het systeem op regels is gebaseerd is het onrealistisch te verwachten dat deze regels altijd uitkomst zullen bieden. Een andere winstgrondslag, zoals de IFRS, als vangnet gebruiken om meer zekerheid in te bouwen, is een mogelijkheid. Dit betekent dat als de CCTB geen uitkomst biedt, dat belastingplichtigen dan de IFRS regels gebruiken zodat ze toch zekerheid hebben dat ze de winst op een juiste wijze te berekenen. Dit heeft niet mijn voorkeur. Ik zie liever dat de CCTB een principle-based systeem is. Dit betekent wel dat weer vanaf nul wordt begonnen. Een bestaand systeem gebruiken om meer zekerheid in te bouwen zie ik als een snelle reparatie, zonder de grote problemen aan te pakken. Om deze vorm van de CCTB succesvol te maken, is het misschien goed om de IFRS als vangnet te gebruiken. Dit verbetert de zekerheid en uitvoerbaarheid waardoor de richtlijn toch iets beter is. Ook dit zal echter niet gemakkelijk in te voeren zijn aangezien de lidstaten niet wilden dat bij de IFRS werd aangesloten.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk ben ik dieper ingegaan op de CCTB. Dit heb ik gedaan om de volgende deelvraag te kunnen beantwoorden: *Is de CCTB op een juiste wijze vormgegeven en hoe kan die verbeterd worden?* De CCTB is wat mij betreft niet op een juiste wijze vormgegeven. Dit heb ik bepaald aan de hand van twee toetsingskaders. Volgens beide toetsingskaders voldoet de CCTB niet. De CCTB heeft onvoldoende effect; het behaalt niet de beoogde doelstellingen. Andere problemen zitten in de uitvoerbaarheid en zekerheid en de flexibiliteit. Om de CCTB te verbeteren geef ik twee aanbevelingen.

De eerste is dat de EC het bereik van de richtlijn moet verkleinen. De richtlijnen zijn te groot en hebben te grote gevolgen waardoor invoering haast onmogelijk is. Daarom is het goed als de CCTB zijn stimulerende bepalingen kwijtraakt. De bepalingen zijn inhoudelijk niet slecht, en het is goed als de EC ze via een specifieke richtlijnen invoert. Maar via de CCTB gaat het niet lukken of te lang duren om ze in te voeren. Ook is het goed als de consolidatie niet direct de heffingsgrondslag opvolgt. De CCTB heeft een grote impact op lidstaten waardoor ze hier kritischer tegenover zullen staan. De CCTB zonder de stimulerende bepalingen heeft weinig effect op hoogte van de grondslag waardoor invoering eenvoudiger is. In theorie zitten aan de CCTB wel voordelen aangezien de richtlijn een belangrijk onderdeel van de winstbelastingen harmoniseert. Voordat de EC verder kan gaan moet ze dit wel bewijzen.

De andere aanbeveling bestaat uit inhoudelijke aanpassingen in de CCTB. Een principle based systeem heeft de voorkeur boven het huidige rule based systeem. Hierdoor stijgt de flexibiliteit. Het voordeel van het rule based systeem, de zekerheid die het biedt, lijkt tegen te vallen. Het is namelijk een grote nieuwe richtlijn waarvan niet alle regels duidelijk zullen zijn. Deze wijziging heeft wel erg ingrijpende gevolgen waardoor de EC de heffingsgrondslag opnieuw moet ontwerpen. Voor een verbetering die minder ingrijpend is kan de IFRS als vangnet worden gebruikt. Dit verbetert de zekerheid en uitvoerbaarheid aangezien belastingplichtigen dan bij iets aan kunnen sluiten als de richtlijn geen uitkomst biedt. Een andere methode om de flexibiliteit te verbeteren is door *delegated acts* te gebruiken. Hierdoor kan de richtlijn eenvoudiger aangepast worden.

Het lijkt me dus goed de omvang van het voorstel af te laten nemen. De EC ziet echter de consolidatie nog als het einddoel. Daarom behandel ik dit in het volgende hoofdstuk uitgebreid.

4. De CCCTB: Consolidatie in de EU

4.1. Opzet

In dit hoofdstuk staat de CCCTB centraal. Hoewel ik in het vorige hoofdstuk concludeerde dat het me verstandig lijkt eerst de focus volledig op de CCTB te richten is de CCCTB het einddoel. In dit hoofdstuk onderzoek ik dus de consolidatie. Hier speelt de verdeelsleutel een belangrijke rol. Om de belastbare winst te verdelen over de lidstaten heeft de EC een verdeelsleutel vastgesteld. Geconsolideerde concerns hoeven niet langer de transferpricingregels te gebruiken. In dit hoofdstuk onderzoek ik of dit consolidatiesysteem evenwichtig is. De deelvraag in dit hoofdstuk luidt: *Bereikt de CCCTB zijn doelstelling en kan de doelstelling beter worden bereikt?* Om de CCCTB te beoordelen vergelijk ik de richtlijn op sommige punten met het huidige fiscale winststelsel. Bij het oordelen maak ik weer gebruik van de twee toetsingskaders.

Voordat ik kan oordelen over de richtlijn aan de hand van de toetsingskaders staat eerst de theorie centraal. Dit gebeurt in paragraaf twee. De paragraaf begint met achtergrondinformatie bij de richtlijn. Daarna ga ik dieper in op de verdeelsleutel en een aantal andere aspecten van de richtlijn. Vervolgens komt de literatuur aan bod. De literatuur bestaat uit onderzoeken van de EU, een rapport van de OESO over transferpricing, een korte herhaling van de kritiek van de lidstaten en artikelen over deze kritiek. In paragraaf drie is de analyse opgenomen. Ik loop de verschillende criteria af en bekijk in hoeverre de CCCTB daaraan voldoet. In paragraaf vier ga ik eerst kort in op de keuze van de EC om de CCCTB in te willen voeren. Vervolgens is het de vraag of de CCCTB voldoet aan de twee toetsingskaders. Net als in het vorige hoofdstuk volgen hierop aanbevelingen. Paragraaf vijf is de deelconclusie waarin ik de deelvraag beantwoord.

4.2. Onderzoek naar de CCCTB

4.2.1. De achtergrond van de CCCTB

De EC is al een lange tijd bezig met de CCCTB. Het eerste overleg begon in 2001 en sindsdien is de EC bezig met het vormgeven en invoeren van de richtlijn.¹⁰¹ De doelstellingen van de richtlijn zijn om belastingontwijking te voorkomen en om groei en investeringen te stimuleren. Hoe de consolidatie in het algemeen werkt staat in hoofdstuk twee. Om de winst te verdelen heeft de EC een verdeelsleutel opgesteld (art. 28 CCCTB). Nadat de winst verdeeld is kunnen lidstaten met hun eigen tarief over hun toegewezen deel heffen. In 2003 dacht de EC al dat een verdeelsleutel noodzakelijk zou zijn.¹⁰² Het is het beste aan te grijpen bij vaste factoren, hoewel die wel per industrie kunnen verschillen. Bij het opstellen van de verdeelsleutel kwamen twee problemen aan bod. Dit zijn hoe bedrijven reageren op de factoren en wat de invloed is op de heffingsgrondslag van lidstaten. Veel werk leidde tot de sleutel die zowel in 2011 als 2016 is gebruikt. De sleutel heeft drie componenten: omzet, arbeid en activa. Alle componenten tellen voor gelijke delen. Hoewel de verdeelsleutel voor het voorstel van 2016 niet is veranderd kijkt de EC anders tegen de sleutel aan. Het is nu namelijk goed om een verdeelsleutel in

¹⁰¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europese Parlement en het economisch sociaal comité: Naar een interne markt zonder belastingbelemmeringen, COM(2001) 582 Definitief, Brussel 23-10-2001.

¹⁰² Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europese Parlement en het economisch sociaal comité: Een interne markt zonder belastingbelemmeringen op het gebied van de vennootschapsbelasting – Verwezenlijking, lopende initiatieven en resterende uitdagingen, COM(2003) 726 Definitief, Brussel 24-11-2003. Paragraaf 4.4.

te voeren in plaats van een noodzakelijk kwaad. De EC wil namelijk af van de huidige transferpricing regels. Dit brengt veel kosten met zich en maakt belastingontwijking mogelijk.¹⁰³¹⁰⁴

4.2.2. De CCCTB nader bekeken

In deze paragraaf behandel ik een aantal onderdelen van de CCCTB in meer detail. Eerst bekijk ik de consolidatie. De groepsvereisten staan in hoofdstuk twee en herhaal ik hier niet. Alleen noem ik nogmaals dat de consolidatie volledig is (Art. 7 lid 1). Dat betekent dat het concern alle winsten van elke geconsolideerde dochter optelt, ook als de moeder niet het volledige belang heeft in de dochter. De richtlijn bevat geen regeling voor de belastingheffing bij niet volledige belangen. Ter vergelijking, in de Nederlandse consolidatie worden ook alle winsten bij elkaar opgeteld. Bij de fiscale eenheid is het immers alsof er een belastingplichtige is. Het percentage dat een lichaam dat buiten de fiscale eenheid zit kan bezitten in een onderdeel van de fiscale eenheid kan maximaal 5% zijn. Volgens art. 10 Besluit fiscale eenheid 2003 worden uitdelingen aan dit lichaam (buiten de fiscale eenheid) aangemerkt als uitdelingen van de fiscale eenheid zelf. Hierdoor is de situatie zonder fiscale eenheid gelijk aan de situatie met fiscale eenheid. Dit is zo geregeld aangezien dit zich buiten de fiscale eenheid afspeelt. Deze logica volgend hoort een winstuitdeling aan een lichaam buiten de consolidatie van de CCCTB ook te leiden tot de situatie zoals die zou zijn als er geen consolidatie is. De CCCTB heeft geen bepaling om dit te bewerkstelligen. Dit komt terug in paragraaf 4.4.3 bij de aanbevelingen.

De EC heeft een aantal specifieke bepalingen opgenomen bij het toetreden tot of uittreden uit een concern. De bepalingen bij toetreding heeft ze voornamelijk opgenomen om te voorkomen dat lidstaten heffingsbevoegdheid verliezen als bedrijven van de nationale vennootschapsbelasting naar de CCCTB overgaan. Zo heeft de richtlijn een antimisbruikbepaling waardoor het bij toetreding niet mogelijk is direct vaste activa over te brengen en te verkopen (art. 11 CCCTB). Verder valt een aantal onderdelen van de heffingsgrondslag alleen onder de CCCTB als ze zijn ontstaan terwijl de richtlijn actief was (art. 12 en 13 CCCTB). Verliezen die een vennootschap heeft voor toetreding in de CCCTB kan ze niet aan andere onderdelen van het concern overdragen. Tenzij de wetgeving van de lidstaat waar ze is gevestigd dit al toestaat (art. 15 CCCTB). Ook bij een uittreding gelden antimisbruikbepalingen (art. 19 t/m 21 CCCTB). Deze bepalingen hebben een soortgelijke functie als bij de toetreding. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk direct activa te verkopen na het verlaten van een groep. Ook kan het uittredende lichaam geen verliezen meenemen. Een punt van kritiek kan zijn dat deze bepalingen niet ver genoeg gaan. Veelal hebben ze een bepaalde tijdsduur waar bedrijven omheen kunnen plannen. Met de gekozen termijnen heb ik echter geen probleem. Deze zijn lang genoeg om misbruik te voorkomen.

Hoofdstuk vijf heeft regels betreffende reorganisaties. Reorganisaties mogen niet leiden tot winsten of verliezen. Wel heeft de EC een antimisbruikbepaling opgenomen zodat het niet mogelijk is direct alle activa over te brengen om een voordeel te behalen; deze activa gaan namelijk niet over voor de verdeelsleutel (art. 22 lid 2 CCCTB). Dit past bij de maatregelen die de EC heeft getroffen bij toe- en uittreding. Ook dit lijkt me voldoende om misbruik te voorkomen op dit gebied.

Toen de EC besliste dat een verdeelsleutel noodzakelijk was had ze vier criteria vastgesteld waaraan de sleutel moest voldoen. Deze zijn: 1) eenvoud voor de belastingplichtige en belastingautoriteit 2) lastig te manipuleren 3) correcte en gelijke verdeling van de belastinggrondslag en 4) geen negatieve

¹⁰³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel in de Europese Unie: vijf belangrijke actiegebieden, COM(2015) 302 Definitief, Brussel 17-06-2015, Paragraaf 1.

¹⁰⁴ V. Solilova & D. Nerudova, Transfer Pricing in SME's, Paragraaf 6.2.1.

impact op belastingconcurrentie.¹⁰⁵ Deze criteria komen terug in de analyse; daar onderzoek ik of de verdeelsleutel hieraan voldoet. De factoren van de verdeelsleutel waarmee de EC dit wil bereiken zijn dus arbeid, activa en omzet. De EC wil met de verdeelsleutel zowel bij de vraag- als aanbodkant van een bedrijf aangrijpen. Arbeid en activa grijpen aan bij de vraagkant van een bedrijf, en omzet bij de aanbodkant.¹⁰⁶ Dit doet de EC aangezien ze wil dat bedrijven belasting betalen waar ze winsten en waarde creëren.¹⁰⁷ De verdeelsleutel werkt als volgt:

$$\text{Deel A} = \left(\frac{1}{3} \frac{\text{Omzet}^A}{\text{Omzet}^{\text{groep}}} + \frac{1}{3} \left(\frac{1}{2} \frac{\text{Loonkosten}^A}{\text{Loonkosten}^{\text{groep}}} + \frac{1}{2} \frac{\text{Aantal werknemers}^A}{\text{Aantal werknemers}^{\text{groep}}} \right) + \frac{1}{3} \frac{\text{Activa}^A}{\text{Activa}^{\text{groep}}} \right) * \text{Gecons.bel.grondslag}$$

De EC heeft dus argumenten om voor deze drie factoren te kiezen. Maar hoe de sleutel ook is vormgegeven, het blijft een arbitraire manier om de heffingsbevoegdheid te verdelen. De EC heeft bij het vormen van de verdeelsleutel een afweging gemaakt tussen correctheid en effectiviteit.¹⁰⁸ De belastingheffing moet een correct resultaat opleveren maar moet ook uitvoerbaar zijn. Hierin is de CCCTB natuurlijk niet uniek; maar de verdeelsleutel laat de realiteit wellicht verder los dan goed is. Hierover later meer. Het is belangrijk op te merken dat de verdeelsleutel de belastbare winst niet verdeelt over lidstaten, maar over groepsonderdelen. Dit betekent dat een lidstaat alleen over een deel van de winst kan heffen als een groepsonderdeel in die lidstaat is gevestigd. De sleutel bepaalt hoe groot dat deel is. De factoren van de verdeelsleutel werken als volgt.

Arbeid is opgedeeld in twee componenten. Loonkosten en aantal werknemers. Dit moet een correcte verdeling creëren tussen lidstaten met hoge en lage loonkosten.¹⁰⁹ Bedrijven kunnen kiezen om in lidstaten te zitten met lage loonkosten. De extra winst die het bedrijf genereert door te besparen op loonkosten hoort in de lidstaat te komen waar het bedrijf die kosten bespaart. Alleen kijken naar de salariskosten levert echter ook onjuiste uitkomsten op. Het aantal werknemers is ook relevant in het creëren van waarde. Door de factor arbeid op te splitsen is de EC van mening dat de verdeelsleutel tot een meer correcte uitkomst leidt.

Om de factor te berekenen zijn drie vragen van belang. De grootte van de werkkraft, de kosten en de locatie. Lokale wetgeving bepaalt wie een werknemer is (art. 32 lid 3 CCCTB). Tijdelijke werkkraften behoren ook tot het aantal werknemers indien ze gelijkwaardig werk doen (art. 33 lid 3). De loonkosten in de verdeelsleutel zijn alle werknemersbeloningen en zijn gelijk aan de aftrekbare kosten voor de heffingsgrondslag (art. 33 lid 4 en 5 CCCTB). De verdeelsleutel hoort aan te sluiten bij de locatie van de arbeid. In principe komt dit overeen met de locatie van het groepslid dat de loonkosten op zich neemt (art. 33 lid 1 CCCTB). Een werknemer kan arbeid verrichten voor een ander groepsonderdeel dan degene die zijn loon betaalt. Om misbruik te voorkomen rekent de sleutel deze werknemers toe aan de locatie waar ze de arbeid verrichten, tenzij de werkzaamheden korter dan drie maanden zijn (art. 33 lid 2 CCCTB).

¹⁰⁵ CCCTB Impact assessment, Paragraaf 5, Box 2: Formula appointment.

¹⁰⁶ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, CCCTB: possible elements of the sharing mechanism, CCCTB/WP/060, Brussel 13 nov 2007, Paragraaf 11.

¹⁰⁷ Een mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement en de Raad, Bouwen aan een rechtvaardig, concurrerend en stabiel vennootschapsbelastingstelsel voor de EU, COM(2016) 682 final, Brussel, 25/10/2016, paragraaf 2.

¹⁰⁸ A. Russo, CCCTB: Selected issues, hoofdstuk 12, Common Consolidated Corporate Tax Base: The Sharing Mechanism, Some General Considerations, paragraaf 3

¹⁰⁹ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, The Mechanism for Sharing the CCCTB, CCCTB/WP/047, Brussel 17 nov 2006, Paragraaf 15.

Alleen vaste materiele activa zijn opgenomen in de verdeelsleutel (art. 34 lid 1 CCCTB). De EC heeft gekozen om immateriële, financiële en vlottende activa niet op te nemen. Dit vloeit voort uit praktische overwegingen.¹¹⁰ Deze activa zijn mobiel waardoor het misbruik mogelijk maakt. Dit leidt wel tot problemen met de juistheid van de verdeelsleutel. Deze onderdelen hebben een belangrijke invloed op winstgevendheid van een bedrijf. Door de werkgroep is echter beargumenteerd dat andere factoren het ontbreken hiervan opvangen.¹¹¹ Zo zijn de salarissen van de onderzoekers meegenomen in de arbeidsfactor. Ook zijn de activa waarmee de werknemers onderzoek doen opgenomen in de verdeelsleutel. Hoe bedrijven de activa dienen te waarderen staat in artikel 36 van de CCCTB. Ze dienen grond en niet-afschrijfbaar activa tegen kostprijs te waarderen, overige activa tegen de gemiddelde boekwaarde in een jaar. De EC merkt hierbij op dat de marktwaarde correct was maar hier is niet voor gekozen wegens eenvoud.¹¹² De locatie van de activa is in beginsel de locatie van de economische eigenaar (art. 35 lid 1).

Omzet is de derde factor die de heffingsbevoegdheid verdeelt. Het gebruiken van omzet is een breuk met de huidige gedachtegang. Dit was immers nooit een relevante factor om te bepalen waar een bedrijf waarde creëerde. De EC neemt deze factor op omdat bedrijven alleen winst maken voor zover ze hun producten verkopen.¹¹³ Bij omzet kon de EC kiezen om aan te grijpen bij herkomst of aankomst van de omzet.¹¹⁴ Herkomst betekent dat de lidstaat waaruit de goederen komen mag heffen. Aankomst waar het bedrijf ze werkelijk verkoopt. Herkomst wees de werkgroep af. Deze locatie komt grotendeels overeen met de factoren arbeid en activa. Ook is herkomst makkelijker te manipuleren. Met aankomst wordt wel het effect van de omzetbelasting gedupliceerd.¹¹⁵ Zolang het aantoonbaar is dat deze factor belangrijk is hoeft dat geen probleem te zijn. De verdeelsleutel hoort de heffingsgrondslag namelijk te verdelen op basis van de waarde creatie per lidstaat; als de omzet hiervoor noodzakelijk is hoort deze factor in de sleutel. De werkgroep heeft dit beargumenteerd. De werkgroep wilde de vraagkant van een bedrijf meenemen. Hiervoor is de aankomst van de omzet noodzakelijk aangezien hier de klanten zitten die de vraag naar producten bepalen. Hierdoor zijn klanten een relevant onderdeel van de waarde creatie voor een bedrijf; de simpele redenatie dat een bedrijf geen winst kan maken als ze geen klanten hebben is namelijk waar. Een voorbeeld uit de literatuur illustreert wel hoezeer deze factor de oude gedachte aanpast.¹¹⁶ “In lidstaat A staat een concernonderdeel dat alleen administratie uitvoert. In lidstaat B wordt het werk verricht om producten te verkopen aan klanten in lidstaat A en B. De omzet in lidstaat A wordt aan lidstaat A toegeschreven, terwijl al het werk om deze omzet te behalen in lidstaat B plaatsvond.” Geen groepsonderdeel heeft in lidstaat A iets gedaan om een product te verkopen, dit gebeurde uitsluitend in lidstaat B. Toch komt deze omzet in de verdeelsleutel bij lidstaat A terecht. Dit is een ingrijpende wijziging maar wel een die de werkgroep heeft verdedigd. Ook vanuit het profijtsbeginsel is dit

¹¹⁰ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, report and overview of the main issues that emerged during the discussion of the sharing mechanism SG6 second meeting – 11 June 2007, CCCTB/WP/056, Brussel 20 aug 2007, Paragraaf 19-21.

¹¹¹ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, report and overview of the main issues that emerged during the discussion of the sharing mechanism SG6 second meeting – 11 June 2007, CCCTB/WP/056, Brussel 20 aug 2007, Paragraaf 21.

¹¹² Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, CCCTB: possible elements of the sharing mechanism, CCCTB/WP/060, Brussel 13 nov 2007, Paragraaf 36.

¹¹³ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, CCCTB: possible elements of the sharing mechanism, Meeting to be held on 10,11 and 12 dec 2007, CCCTB/WP/060, Brussel 13 nov 2007, Paragraaf 43.

¹¹⁴ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, CCCTB: possible elements of the sharing mechanism, Meeting to be held on 10,11 and 12 dec 2007, CCCTB/WP/060, Brussel 13 nov 2007, Paragraaf 44.

¹¹⁵ M. Erasmus-Koen, WFR 2008/1256, De Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB): mogelijke elementen van het toerekeningsmechanisme, Paragraaf 5.4

¹¹⁶ Van Eijdsen, van de Streek & Strik, CCCTB 2011/6.3.3.2, Locatie van de omzet

verdedigbaar. Bedrijven maken gebruik van de publieke voorzieningen, zoals wegen, om goederen te verkopen aan klanten in een lidstaat, ook als ze in die lidstaat niet werken aan de verkoop. Dat ze meebetalen aan die voorzieningen is terecht volgens dit beginsel. Vanuit de gedachte achter de verdeelsleutel, aansluiten bij de waarde creatie, lijkt het me dus een correcte beslissing om omzet mee te nemen en hierom aan te sluiten bij de aankomst van de omzet.

In de richtlijn is dit als volgt opgenomen. De verdeelsleutel sluit aan bij de aankomst van een goed of de laatst waarneembare locatie (art. 38 lid 1 CCCTB). Voor diensten gaat het om de locatie waar deze is geleverd of uitgevoerd (art. 38 lid 2 CCCTB). Bij het oude voorstel ging het alleen om de locatie waar het bedrijf de dienst uitvoerde.¹¹⁷ Daarom lijkt het me dat bij een dienst eerst van belang is waar die geleverd is, en als dat niet waarneembaar is, waar deze is uitgevoerd. Anders komt dit ook overeen met de arbeidslocatie wat de EC niet wil. Het is mogelijk dat de bestemming buiten de EU ligt of in een lidstaat zonder onderdeel van het concern. De sleutel verdeelt deze omzet over de groep in verhouding van arbeid en activa (art. 38 lid 4 CCCTB). Omzet binnen de groep telt niet mee (art. 37 lid 2 CCCTB). Ook dient de omzet uit de hoofdzakelijke activiteiten van het bedrijf te komen. Passieve inkomsten vallen hier in principe niet onder. De waarde van de omzet komt overeen met de waarde uit de belastinggrondslag (art. 37 lid 4 CCCTB).

Deze drie factoren verdelen de heffingsgrondslag. De EC houdt echter rekening met het feit dat de sleutel kan leiden tot onwenselijke uitkomsten. Daarom heeft ze een aantal maatregelen genomen om dit te voorkomen. Voor vier industrieën geldt een andere verdeelsleutel (art. 40 t/m 43 CCCTB). Ook kunnen lidstaten, indien ze het niet eens zijn met de uitkomst van de verdeelsleutel, wijzigingen aanbrengen (art. 29 CCCTB). Wel moet elke betrokken lidstaat het eens zijn met deze wijziging. Ook kan een comité, dat de EC aanstelt om te helpen met de CCCTB, de sleutel wijzigen in een specifiek geval (art. 78 CCCTB).

4.2.3. De CCCTB in de literatuur

In deze paragraaf behandel ik literatuur over de CCCTB. Eerst komen de economische gevolgen van de richtlijn aan de orde. Daarna waarom de OESO de voorkeur geeft aan transferpricing in plaats van een verdeelsleutel. Vervolgens herhaal ik kort de kritiek van de lidstaten en wat over deze kritiekpunten is geschreven.

Economische effecten:

Er kunnen diverse vragen worden opgeworpen bij de huidige vennootschapsbelasting. Over de rechtsgrond bestaat geen overeenstemming.¹¹⁸ De belasting is praktisch gezien noodzakelijk wegens de complementaire functie bij de inkomstenbelasting waardoor het globale evenwicht bestaat en de opbrengsten van de belasting. Dit verdedigt het bestaansrecht waardoor de twijfelachtige rechtsgrond nauwelijks ter discussie staat.¹¹⁹ De vennootschapsbelasting heeft echter ook economisch gezien negatieve kanten. Natuurlijke personen dragen elke belasting.¹²⁰ Door niet direct aan te grijpen bij natuurlijke personen levert de vennootschapsbelasting extra economische verstoringen op waardoor het geen efficiënte belasting is.¹²¹ Ook rust de economische druk van de vennootschapsbelasting op 'verkeerde' personen. Wie de vennootschapsbelasting draagt is een vraagstuk dat economen al

¹¹⁷ W. Hellerstein, CCCTB: Selected Issues, Hoofdstuk 13: Tax Planning under the CCCTB's Formulary Apportionment Provisions: The Good, the Bad and the Ugly, paragraaf 2.2.1.

¹¹⁸ S.A.W.J. Strik, Cursus Belastingrecht, VPB.0.0.1.e7 Geen eenstemmigheid over de rechtsgrond van de Vpb.

¹¹⁹ A.W. Hofman, Cursus Belastingrecht, VPB.0.0.1.e8 Een postmoderne visie op de Vpb.

¹²⁰ A. J. Auerbach, Who bears the corporate tax? A review of what we know, Working Paper 11686, Oktober 2005, Introduction.

¹²¹ R. Gordon & S. Sarada, The Role of Corporate Taxations, Cambridge University Press, 2019, Hoofdstuk 2.

langere tijd onderzoeken. Traditioneel was de aanname dat de vennootschapsbelasting in een competitieve markt niet verplaatst kan worden waardoor de druk ligt op de aandeelhouders.¹²² Uit een recenter onderzoek volgt echter dat een stijging van 1 euro in de vennootschapsbelasting leidt tot een daling van 0,49 euro in het salaris. Werknemers dragen dus een deel van de vennootschapsbelasting.¹²³ Dit blijkt ook uit een ander recent onderzoek.¹²⁴ Wie de belasting precies draagt staat niet vast; onderhandelingskracht bepaalt in hoeverre werknemers de belasting dragen. Wie de belasting draagt kan dus per locatie en tijdsperiode verschillen. Maar uit deze onderzoeken blijkt dat de vennootschapsbelasting in de realiteit deels bij de werknemer terecht komt terwijl dat niet wenselijk is.

De EC gaat met de CCCTB niet in op de rechtsgrond van de vennootschapsbelasting. Uit de wijze waarop de werkgroep de sleutel heeft vormgegeven blijkt dat de lidstaat waar bedrijven waarde creëren nog steeds hoort te heffen. De achterliggende gedachte van de belasting wil de EC dus niet veranderen. Ook zorgt de CCCTB niet voor een efficiënte belasting. Uit onderzoek is gebleken dat gebruik maken van een verdeelsleutel gelijk is aan een directe belasting op de gekozen factoren.¹²⁵ Daarom is het economisch gezien beter een belasting in te voeren op deze factoren.¹²⁶ Op wie de belastingdruk rust hangt dus af van de gekozen factoren. De EC heeft gekozen voor immobiele factoren om belastingontwijking tegen te gaan.¹²⁷ Dit betekent dat de belastingconcurrentie tussen lidstaten relatief klein blijft, maar dat de belastingdruk toeneemt op deze factoren. Waar de belastingdruk uiteindelijk komt te liggen zal uit later onderzoek moeten blijken. Als het überhaupt mogelijk is om dat precies te berekenen. Maar dat de CCCTB de druk verder verschuift naar werknemers en consumenten is niet onwaarschijnlijk. Dit gaf de werkgroep zelf al aan.¹²⁸ Dit zie ik als een behoorlijk nadeel van de richtlijn.

Het voordeel is de vereenvoudiging van de winstbelastingen binnen de EU. Dit leidt tot economische groei. Dit komt voornamelijk voort uit het verdwijnen van de zware administratie voor onderlinge transacties binnen concerns. Hierdoor nemen de nalevingskosten af. Waar de CCTB dit nog niet bewerkstelligde, doet de CCCTB dit wel. Bedrijven verwachten dat de nalevingskosten flink dalen.¹²⁹ De jaarlijkse kosten dalen en het opzetten van een nieuwe dochter in de EU is goedkoper. Hiertegenover staat dat het waarschijnlijk is dat de kosten van belastingautoriteiten stijgen. De EC kan hier weinig met zekerheid over zeggen, maar aangezien de CCCTB naast de bestaande vennootschapsbelasting bestaat heeft ze deze verwachting. Dit werkt door op de Europese economie.

¹²² C. E. McLure, The elusive incidence of the corporate income tax: the state case, Working Paper 616, 1981, paragraaf 1.

¹²³ W. Arulampalam, M. P. Devereux, G. Maffini, The direct incidence of corporate income tax on wages, European Economic Review 56 (2012) 1038-1054.

¹²⁴ N. Exbrayat, B. Geys, Economic Integration, Corporate Tax Incidence and Fiscal Compensation. 3-09-2015. The world economy, volume 39, issue 11, November 2016, pagina 1792-1811.

¹²⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europese Parlement en het economisch sociaal comité: Naar een interne markt zonder belastingbelemmeringen op het gebied van de vennootschapsbelasting – Verwezenlijking, lopende initiatieven en resterende uitdagingen, COM(2003) 726 Definitief, Brussel 24-11-2003, paragraaf 4.4.

¹²⁶ A. Russo, CCCTB: Selected issues, hoofdstuk 12, Common Consolidated Corporate Tax Base: The Sharing Mechanism, Some General Considerations, paragraaf 3.

¹²⁷ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, The Mechanism for Sharing the CCCTB, Meeting to be held on 13 December 2006, CCCTB/WP/047, Brussel 17 nov 2006, Paragraaf 21-25.

¹²⁸ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, The Mechanism for Sharing the CCCTB, Meeting to be held on 13 December 2006, CCCTB/WP/047, Brussel 17 nov 2006, Paragraaf 24.

¹²⁹ CCCTB Impact assessment, Annex 7: Compliance Costs.

Investerings, salarissen, werkgelegenheid, BNP en welvaart nemen toe.¹³⁰ Dit komt door de consolidatie met de verdeelsleutel. De nalevingskosten dalen, wat een positief effect heeft op productie. Ook dalen de belastingkosten dankzij de grensoverschrijdende verliesverrekening. Dit leidt tot een stijging in de werkgelegenheid. In tegenstelling tot de resultaten van de CCTB komen de economische voordelen dus wel voort uit de nieuwe systematiek van de CCCTB. Het model heeft wel een radicale uitgangspositie. In het model zijn de nalevingskosten van de dochtervennootschappen op nihil gezet, terwijl de nalevingskosten van de moedervennootschappen hetzelfde zijn gehouden. Maar ook als ze een minder extreme positie aanneemt heeft de vermindering van de nalevingskosten een positief effect.¹³¹

De CCCTB voorkomt volgens het onderzoek belastingontwijking. De huidige transferpricing regels zijn volgens de EC de oorzaak van 70% van de belastingontwijking.¹³² Het verschuiven van winsten via transferpricing verdwijnt binnen de EU.¹³³ Door de verdeelsleutel kan winstverschuiving over lidstaten namelijk niet meer plaatsvinden. De enige winstverschuiving die volgens de het model nog plaats zal vinden is winstverschuiving naar de EU toe vanuit landen met een hoog belastingtarief.¹³⁴ Hierdoor daalt winstverschuiving in de EU met 86% ten opzichte van nu. Deze aanname is wat mij betreft onrealistisch. Waarom zouden bedrijven niet winsten uit de EU proberen te verplaatsen als op een andere locatie de tarieven lager zijn. Als het mogelijk is winsten vanuit hogere tarief landen naar de EU te brengen moet het ook mogelijk zijn winsten naar lagere tarief landen te brengen. De transferpricingregels blijven immers van kracht van en naar de EU. Dit komt bij de analyse terug.

Binnen de EU kunnen bedrijven de transferpricingregels niet meer toepassen om winst te verplaatsen. De EC onderkent wel het risico dat de verdeelsleutel ook belastingontwijking mogelijk maakt. Ook is het mogelijk dat bedrijven reageren op de verdeelsleutel. Ze kunnen bedrijfsonderdelen verplaatsen naar andere lidstaten met een lager belastingtarief. Dit heeft negatieve effecten. Als bedrijven activiteiten verplaatsen wegens tarieven zal hun productiviteit dalen. Ze vertrekken immers van de economisch meest efficiënte locatie om een belastingvoordeel te behalen (tenzij ze op dit moment op een locatie zijn gevestigd wegens een belastingvoordeel). Dit kan ook leiden tot meer belastingconcurrentie binnen de EU. Als bedrijven hier sterk op reageren kan het noodzakelijk zijn om een laag tarief te hebben zodat bedrijven hun werkzaamheden niet uit de lidstaat verplaatsen. De sleutel kan dus een negatief effect hebben op de productie van bedrijven, en op de belastingopbrengsten of werkgelegenheid binnen de lidstaten (afhankelijk van de manier waarop lidstaten reageren). Ook dit probleem komt terug.

De effecten van de CCCTB voor bedrijven en de economie is slechts een van de gevolgen. Lidstaten heffen belastingen omdat ze inkomsten nodig hebben. Wat de gevolgen van de richtlijn hierop zijn is voor de lidstaten van groot belang. De EC heeft dit berekend.¹³⁵ De CCCTB heeft uiteraard gevolgen voor de opbrengsten van de vennootschapsbelasting. Maar daarnaast heeft het ook invloed op andere belastingen zoals de inkomstenbelasting en de omzetbelasting. In totaal dalen de

¹³⁰ Taxation paper 66 - 2016: Modelling corporate tax reform in the EU: New calibration and simulation with the CORTAX model, paragraaf 3.2.

¹³¹ Taxation paper 66 - 2016: Modelling corporate tax reform in the EU: New calibration and simulation with the CORTAX model, paragraaf 5.5.

¹³² Corporate Tax Reform, Pro-Business, Anti-Avoidance, CCCTB Fact Sheet.

¹³³ Taxation paper 66 - 2016: Modelling corporate tax reform in the EU: New calibration and simulation with the CORTAX model, paragraaf 3.2.

¹³⁴ In het model worden Japan en de VS als voorbeelden gegeven van landen met hoge tarieven. De VS zal hier niet meer onder vallen sinds hun belastinghervormingen.

¹³⁵ Taxation paper 66 - 2016: Modelling corporate tax reform in the EU: New calibration and simulation with the CORTAX model, tabel 3.10.

belastingopbrengsten in de EU. Wel gaat het om een lichte daling van 0.08% van het BNP. Opvallend genoeg gaan de Nederlandse belastingopbrengsten erop vooruit. Weliswaar dalen de opbrengsten uit de vennootschapsbelasting maar door andere belastingen stijgen de totale opbrengsten met 0.22%. De CCCTB raakt Luxemburg het hardst. Daar dalen de belastingopbrengsten haast met 1%. Kroatië gaat met 0.29% het meest erop vooruit. De effecten van de CCCTB op de belastingopbrengsten blijven dus binnen een vrij kleine range.

Transferpricing of een verdeelsleutel:

De EC wil af van de transferpricing regels. In het voorstel van 2011 was een van de argumenten voor de CCCTB dat de hoge kosten van transferpricing zullen dalen.¹³⁶ Een ander argument is dat de idee achter de transferpricing regels niet meer past bij de wijze waarop bedrijven zich organiseren. Hier is in het voorstel van 2016 bijgekomen dat de EC van mening is dat transferpricing een relatief grote oorzaak is van belastingontwijking.¹³⁷ De OESO is echter nog wel van mening dat transferpricing de juiste methode is.¹³⁸ Volgens de OESO is het in theorie een juist systeem. Het nadert het best de situatie van een open markt als gelieerde ondernemingen onderling goederen overdragen. Hoewel het in de praktijk soms lastige situaties oplevert, verdeelt het de heffingsbevoegdheid op een goede wijze over verschillende landen. De OESO is van mening dat het onverstandig is om het transferpricing systeem te verlaten. Landen stappen dan over van een juiste theoretische basis en een goed ingewerkt systeem.

Een geopperd alternatief waarop de OESO ingaat is een globale verdeelsleutel.¹³⁹ De CCCTB is geen globale verdeelsleutel. Het is alleen van toepassing binnen de EU, waardoor de richtlijn bepaalde problemen omzeilt waarop de OESO ingaat. Een aantal argumenten tegen een globale verdeelsleutel is echter ook van toepassing op de CCCTB. De problemen die de EC heeft opgelost of die niet van toepassing zijn binnen de EU behandel ik niet. Eerst geeft de OESO aan waarom je voor een verdeelsleutel kan zijn. Voorstanders zeggen dat een globale verdeelsleutel leidt tot meer zekerheid, minder administratieve lasten en een daling van de nalevingskosten. Een sleutel zou beter aansluiten bij de economische realiteit. Multinationals bestaan immers niet uit aparte groepen maar vormen één geheel. Toch is de OESO geen voorstander van een globale verdeelsleutel. Invoering is lastig en het is noodzakelijk dat ieder land meedoet, anders brengt het niet alle voordelen. Elke formule is arbitrair en kijkt niet naar marktcondities. Een verdeelsleutel verwacht dat de opbrengst in ieder land gelijk is met dezelfde middelen. Een sleutel kan geen geografische verschillen zien tussen landen en houdt geen rekening met het verschil tussen efficiënte en inefficiënte onderdelen van een concern. Het is lastig factoren zoals omzet en activa te waarderen, waarbij immateriële activa het moeilijkst zijn. De OESO is dus een voorstander om de huidige transfer pricing regels te behouden.

Deze argumenten komen meer voor in de literatuur. Russo ziet bijvoorbeeld ook de problemen van het huidige transferpricing systeem.¹⁴⁰ Grote internationale concerns zijn complex en behalen voordelen uit het feit dat ze verbonden zijn. Hierdoor is het niet meer juist ze als zelfstandige

¹³⁶ A Russo, CCCTB: Selected issues, hoofdstuk 12, Common Consolidated Corporate Tax Base: The Sharing Mechanism, Some General Considerations, paragraaf 2.

¹³⁷ Communication from the commission to the European Parliament and the Council: A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action, 17/6/2015. Paragraaf 1.

¹³⁸ OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017, Hoofdstuk 1, onderdeel B.

¹³⁹ OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017, Hoofdstuk 1, onderdeel C.

¹⁴⁰ A Russo, CCCTB: Selected issues, hoofdstuk 12, Common Consolidated Corporate Tax Base: The Sharing Mechanism, Some General Considerations, paragraaf 2 en 4.

ondernemingen te behandelen. Toch is transferpricing in theorie beter dan een verdeelsleutel. Maar mocht de EC de CCCTB invoeren, dan brengt dat wel een aantal voordelen. De sleutel verdeelt de heffingsgrondslag redelijk evenwichtig, is redelijk simpel toepasbaar en geeft bedrijven weinig mogelijkheden tot belastingontwijking.

Uiteindelijk zijn dit de doorslaggevende punten voor de EC om af te stappen van het transferpricing systeem binnen de EU. Met deze redenering ben ik het eens. Het is belangrijk om een theoretisch juist systeem te hebben. Maar als transferpricing in de praktijk veel meer kost terwijl een verdeelsleutel ook werkt is dat een goede reden om over te stappen. Daar komt bij dat transferpricing naast de hoge kosten andere problemen met zich brengt, zoals belastingontwijking. Hierdoor is het niet vreemd dat de EC op zoek is naar een alternatief.

Overige punten:

Lidstaten hadden kritiek op de richtlijn. Deze kritiek herhaal ik hier kort. De CCCTB bevoordeelt lidstaten met een grote markt. Lidstaten die vooral exporteren verliezen door de verdeelsleutel een deel van hun heffingsbevoegdheid. Het niet meenemen van immateriële activa is een probleem voor verschillende lidstaten. De richtlijn is lastig aan te passen waardoor het systeem inflexibel is. Volgens een aantal lidstaten vergroot de verdeelsleutel de belastingconcurrentie binnen de EU. Dit betekent dat de CCCTB de belastingtarieven van de lidstaten beïnvloedt waardoor de CCCTB de budgettaire soevereiniteit weghaalt bij de lidstaten. Een van de belangrijkste voordelen van de CCCTB, het weghalen van transfer pricing, lukt niet volledig aangezien bedrijven het nog steeds moeten toepassen in verhouding tot andere dan de EU-lidstaten. Nederland is überhaupt niet overtuigd van de noodzaak hiervan aangezien transfer pricing op dit moment werkt. Daarnaast hoeft de CCCTB belastingontwijking niet tegen te gaan aangezien de OESO en de EU hier al mee bezig zijn op diverse andere fiscale terreinen. En een aantal lidstaten is niet overtuigd van de economische voordelen van de CCCTB.

Een aantal van deze punten is al aan de orde gekomen; een aantal andere punten behandel ik hieronder. Dit zijn belastingontwijking, belastingconcurrentie en de bevoordeling van grotere lidstaten. Hier behandel ik de literatuur over deze punten, bij de analyse geef ik aan hoe ik tegen deze onderdelen aankijk. De EC wil met de richtlijn belastingontwijking tegengaan. Of dit noodzakelijk is na de BEPS en de ATAD-richtlijnen kan ik niet beoordelen. Hiervoor moet ik weten in hoeverre deze acties succesvol zijn wat buiten deze scriptie ligt. Wel is het belangrijk na te gaan of de verdeelsleutel niet leidt tot belastingontwijking. Hellerstein maakt onderscheid tussen drie soorten belastingontwijking: Goede, slechte en lelijke.¹⁴¹ Goede ontwijking volgt de logica van de verdeelsleutel. Bedrijven passen hun werkelijke bedrijfsvoering aan wegens belastingtarieven. Dit kan wel economisch onwenselijk zijn maar het valt niet onder manipulatie. Slechte ontwijking houdt in dat bedrijven agressieve strategieën gebruiken om hun belastingdruk te verlagen. Bij alle factoren bestaat het risico dat bedrijven belastingen kunnen ontwijken. Ontwijking bij de omzetfactor is mogelijk door samen te werken met onafhankelijke distributeurs. Een bedrijf kan veel omzet in Duitsland hebben maar niet willen dat een deel van de winst daar neerslaat vanwege het tarief. Dan is het mogelijk om met onafhankelijke distributeurs te werken zodat geen onderdeel van het concern in Duitsland aanwezig is. Hierdoor heeft Duitsland geen heffingsbevoegdheid. De arbeidsfactor geeft ook mogelijkheden tot ontwijking. In hoeverre dit het geval is hangt voornamelijk af van wat precies valt onder gelijke werkzaamheden bij externe werknemers. Ondanks het feit dat voor belastingontwijking de meest problematische soorten activa uit de factor zijn gehaald geven ook vaste materiele activa mogelijkheden tot ontwijking. Dit

¹⁴¹ H. Wellerstein, CCCTB: Selected Issues, Tax Planning under the CCCTB's Formulary Apportionment Provisions: The Good, the Bad and the Ugly.

komt door de bepaling dat activa alleen naar de gebruiker gaan als de waarde van deze activa meer dan 5% bedraagt van de totale activa van het groepsonderdeel dat die activa gebruikt (art. 35 lid 1 CCCTB). Hierdoor kunnen activa niet naar de gebruiker gaan als de waarde van deze activa te laag is. Deze mogelijkheden lijken wel erg klein waardoor ze nauwelijks belastingontwijking mogelijk maken. De verdeelsleutel heeft een aantal antimisbruikbepalingen. Dit leidt tot onzekere situaties die Hellerstein omschrijft als lelijk. In hoeverre deze antimisbruikbepalingen succesvol zijn in het tegengaan van belastingontwijking is op dit moment lastig te zeggen. Afhankelijk van het feit of lidstaten zich succesvol kunnen beroepen op deze bepalingen is het mogelijk dat de agressieve structuren van de bedrijven, die in theorie mogelijk lijken door de manier waarop de verdeelsleutel is vormgegeven, toch niet mogelijk blijken te zijn. Hellerstein concludeert dat de verdeelsleutel in het algemeen goed is vormgegeven om ontwijking tegen te gaan.

De lidstaten zijn van mening dat de CCCTB leidt tot belastingconcurrentie. Na de invoering van de richtlijn hebben lidstaten een gelijke heffingsgrondslag. En de verdeelsleutel verdeelt de winst over de lidstaten. Het enige verschil dat overblijft tussen lidstaten is het tarief. Bedrijven kunnen op deze tarieven reageren. Dit valt onder de goede ontwijking van de vorige alinea. Ze kunnen hun bedrijfsactiviteiten verplaatsen zodat ze minder belasting hoeven te betalen door de verdeelsleutel. Lidstaten willen uiteraard dat bedrijven in hun land blijven of naar ze toe komen. De enige manier waarop lidstaten hun vestigingsklimaat kunnen verbeteren is door elkaar te beconcurreren door hun tarieven te verlagen. Als bedrijven sterk op de tarieven reageren heeft dit negatieve gevolgen.¹⁴² Een geopperde reactie hierop is om een minimumtarief in te voeren.¹⁴³ Hierdoor investeren bedrijven op de meest efficiënte locatie. Als ze op basis van tarieven hun investeringsbeslissingen maken is dit niet het geval. Ook blijven lidstaten voldoende bevoegd over hun belastingopbrengsten aangezien het een minimumtarief is.

Een aantal lidstaten verliest belastingopbrengsten door de verdeelsleutel. Dit was onvermijdelijk maar levert wel onvrede op. In het algemeen zijn grote lidstaten in het voordeel met de sleutel. Dit komt doordat omzet in de factor is opgenomen. Ook bestaat de factor activa alleen uit materiele activa. Hierdoor verliezen lidstaten waar bedrijven immateriële activa ontwikkelen heffingsbevoegdheid. Kleinere lidstaten waar de inwoners hoger zijn opgeleid zijn dus in het nadeel. Immateriële activa niet gebruiken is een versimpeling van de formule. Hierdoor mist die wel een van de belangrijkste componenten van het waarde creërende proces.¹⁴⁴ Dit heeft tot gevolg dat lidstaten waar de productieprocessen plaatsvinden voordeel hebben van de verdeelsleutel.¹⁴⁵ Eerder is al aan bod gekomen dat de werkgroep van mening was dat het ontbreken van immateriële is opgevangen door de andere factoren. Toch staat de EC open om te kijken of immateriële activa in een bepaalde vorm in de sleutel kunnen.¹⁴⁶

De werkgroep wist uiteraard al dat de verdeelsleutel niet dezelfde verdeling van de heffingsbevoegdheid in de EU zou behouden. Dit was ook niet de bedoeling toen de ze de

¹⁴² De mogelijke gevolgen staan onder de kop economische effecten.

¹⁴³ C. Spengel en Y. Zöllkau, *Common Corporate Tax Base (CC(C)TB) and Determination of Taxable Income – An International Comparison*, Berlijn en Heidelberg: Springer 2012, onderdeel B.

¹⁴⁴ R. Offermans, S. Huibregtse, L. Verdoner, J. Michalak. *Bridging the CCCTB and the Arm's Length Principle – A Value Chain Analysis Approach*. 3.6.

¹⁴⁵ R. Offermans, S. Huibregtse, L. Verdoner, J. Michalak. *Bridging the CCCTB and the Arm's Length Principle – A Value Chain Analysis Approach*. 5.1.

¹⁴⁶ J.L. Van de Streek, *De geherlanceerde CCTB/CCCTB-voorstellen; nu wel een schot in de roos?* WFR 2017/63, paragraaf 4.2.

verdeelsleutel maakte.¹⁴⁷ De andere overwogen methoden (value added of macro factoren) om de heffingsgrondslag te verdelen zijn afgewezen. Zo was de VA-methode afgewezen omdat dit te ingewikkeld was.¹⁴⁸ Hierdoor zou de CCCTB de belangrijkste doelstelling, het vereenvoudigen van het systeem, niet behalen. Ook brengt de VA-methode meer gevaren op het gebied van belastingontwijking. Ook was een sleutel gebaseerd op macro economische factoren afgewezen.¹⁴⁹ Het is weliswaar een enorm eenvoudig systeem maar door volledig af te stappen van wat bedrijven doen staat deze verdeelsleutel te ver weg van de realiteit. De werkgroep heeft dus naar alternatieven gekeken en deze afgekeurd. De sleutel met micro-factoren is het best bevonden. Hoe ze deze sleutel ook had vormgegeven, altijd zal een aantal lidstaten belastingopbrengsten verliezen. En bij andere zullen ze toenemen. De EC kan de factor activa aanpassen. Maar dit maakt het systeem wel ingewikkelder en geeft misschien meer ruimte tot belastingontwijking. Dit is een lastige afweging. Maar dat een aantal lidstaten belastingopbrengsten verliest is onvermijdelijk, ook als immateriële activa worden opgenomen.

4.3. Analyse CCCTB

Nu de richtlijn is behandeld is het tijd voor de analyse. Om te oordelen over de CCCTB gebruik ik twee toetsingskaders, dit zijn het internationale kader van de OESO en het Nederlandse kader. De relevante criteria voor deze toetsingskaders zijn: 1) een duidelijk omschreven doelstelling 2) effectiviteit en eerlijkheid 3) efficiëntie 4) uitvoerbaarheid en zekerheid 5) eenvoud 6) flexibiliteit en 7) neutraliteit. Bij deze criteria vergelijk ik de CCCTB met het huidige systeem.

Duidelijk omschreven doelstelling

De CCCTB heeft twee hoofddoelstellingen: belastingontwijking voorkomen en het stimuleren van groei en investeringen. Deze twee hoofddoelstellingen zijn beide opgedeeld in vier punten. De EC heeft de doelstelling duidelijk opgeschreven.

Effectiviteit en eerlijkheid

Voor de effectiviteit kijk ik of de CCCTB voldoet aan de hiervoor genoemde doelstellingen. Eerst komen de economische gevolgen aan de orde, vervolgens wat de gevolgen van de richtlijn zijn op het gebied van belastingontwijking.

De richtlijn behaalt de eerste doelstelling. De nalevingskosten dalen en grensoverschrijdende verliesverrekening is mogelijk. Dit heeft een positief effect op de Europese economie. Een ander gevolg is de dalende belastingopbrengsten binnen de EU. Beide effecten zijn echter klein en komen uit een model. Dat kan niet anders maar in de toekomst moet blijken of dit in de werkelijkheid ook het resultaat is of dat de richtlijn leidt tot onvoorziene gevolgen. Op dit moment lijkt consolidatie effectief in het stimuleren van de economie en slechts beperkte gevolgen te hebben voor de belastinginkomsten van lidstaten.

Uit de economische literatuur blijkt wel dat een verdeelsleutel niet efficiënt is. Een belasting direct op de factoren is beter. Of de verdeelsleutel minder verstoringen brengt dan de vennootschapsbelasting

¹⁴⁷ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, CCCTB: possible elements of the sharing mechanism, CCCTB/WP/060, Brussel 13 nov 2007, Paragraaf 8.

¹⁴⁸ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, An overview of the main issues that emerged during the discussion on the mechanism for sharing the CCCTB, CCCTB/WP/052, Brussel 27 feb 2007, Paragraaf 14-20.

¹⁴⁹ Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, An overview of the main issues that emerged during the discussion on the mechanism for sharing the CCCTB, CCCTB/WP/052, Brussel 27 feb 2007, Paragraaf 8-13.

kan ik niet met zekerheid zeggen. Dit hangt onder andere af van hoe sterk bedrijven reageren op de sleutel. In de volgende alinea's beargumenteer ik dat deze reactie mee zal vallen; hierdoor verwacht ik dat de verstoringen afnemen. De personen die de vennootschapsbelasting dragen zijn de aandeelhouders, werknemers en consumenten. Per situatie verschilt waar de druk precies ligt. De verdeelsleutel past de situatie niet fundamenteel aan. Deze groepen zullen nog steeds de belastingdruk dragen door de manier waarop de EC de verdeelsleutel heeft vormgegeven. Wellicht verschuift de druk verder weg van de aandeelhouders. Dit zou een negatief gevolg zijn. Zoals gezegd is de rechtsgrond van de vennootschapsbelasting niet sterk, maar het is in ieder geval niet de bedoeling dat de heffing terecht komt bij werknemers en consumenten. Daar bestaan andere belastingen voor. Dit is dus een nadeel van de richtlijn.

De richtlijn voorkomt belastingontwijking; transferpricing, wat een van de methoden is om belastingen te ontwijken, verdwijnt binnen de EU. Wel blijft het met transferpricing mogelijk om winsten vanuit de EU naar landen met lage tarieven te verplaatsen. Hierdoor ben ik niet overtuigd dat de CCCTB zoveel belastingontwijking voorkomt als het model aangaf. Winstverschuiving zal ook nog vanuit de EU plaatsvinden. Deze situatie verbetert de CCCTB niet. Wel pakt de richtlijn winstverschuiving binnen de EU aan doordat grote concerns transferpricing niet meer gebruiken. Het is dan wel van belang dat de verdeelsleutel geen nieuwe vormen van belastingontwijking mogelijk maakt. De drie factoren lijken allemaal manipuleerbaar door agressieve structuren op te zetten. Dit is echter theoretisch, ik denk dat dit in de praktijk mee zal vallen. De mogelijkheden lijken op dit moment te klein om dit grootschalig toe te passen. Het is ook mogelijk dat de EC met de antimisbruikbepalingen voldoende maatregelen heeft getroffen om dit tegen te gaan. Zo kunnen bedrijven geen structuur opzetten met het doel om belastingen te ontwijken (de lidstaat moet wel succesvol aantonen dat sprake is van een structuur om belastingen te ontwijken). Dan treedt de GAAR in werking waardoor de autoriteit deze structuur weglaat. Of dit voldoende is om agressieve structuren tegen te houden zal moeten blijken. Maar de verdeelsleutel lijkt effectief in het tegengaan van ontwijking aangezien de factoren over het algemeen weinig opties bieden.

De verdeelsleutel biedt bedrijven wel een simpele manier om belastingen te ontwijken. Namelijk door de factoren activa en arbeid te verplaatsen naar lidstaten met een laag tarief. Of dit valt onder ontwijking is naar mijn mening niet relevant. Als bedrijven sterk op de tarieven reageren is dit namelijk een schadelijk gevolg van de CCCTB, ongeacht of dit belastingontwijking is of niet. De productie daalt aangezien bedrijven zich verplaatsen van een efficiëntere locatie om een belastingvoordeel te verkrijgen. Het is de vraag hoe sterk bedrijven op deze manier reageren op de verdeelsleutel. Hoewel belastingen een belangrijke kostenpost zijn voor bedrijven is het uiteraard niet het enige wat telt. Echte werkzaamheden verplaatsen kost geld en brengt nieuw risico. Ik betwijfel hierdoor of dit een reëel gevaar is van de CCCTB. Zolang de verschillen tussen de tarieven niet groot zijn acht ik de kans klein dat bedrijven zich massaal verplaatsen.

Een schadelijk gevolg van deze mogelijkheid is dat belastingconcurrentie toeneemt tussen de lidstaten. Als bedrijven reageren op tariefverschillen kunnen lidstaten zich genooddaakt voelen hun tarief te laten dalen. Anders verliezen ze werkgelegenheid aangezien bedrijven hun activiteiten verplaatsen. Ook dalen de belastinginkomsten omdat de factoren van de verdeelsleutel niet meer in hun land aanwezig zijn. Hierdoor heeft de verdeelsleutel twee negatieve gevolgen voor lidstaten met een hoog belastingtarief. Het in de literatuur voorgestelde minimumtarief is hier een oplossing voor. Hierdoor kan de belastingconcurrentie niet te ver gaan. De EC zal moeten aantonen dat een minimumtarief noodzakelijk is om de beoogde doelstelling van de richtlijn te behalen. Vervolgens moeten lidstaten hier unaniem mee instemmen. Dit maakt de invoering nog lastiger maar ik denk dat

dit wel noodzakelijk is voor een goed werkende verdeelsleutel; hierdoor blijven de tariefverschillen namelijk klein genoeg om te voorkomen dat bedrijven zich verplaatsen.

Samengevat lijkt het me dat het de EC is gelukt met de CCCTB belastingontwijking tegen te gaan. Dit komt doordat winstverschuiving binnen de EU niet meer mogelijk is en doordat de verdeelsleutels zelf niet veel ruimte geven tot manipulatie. Als bedrijven hun activiteiten verplaatsen is dit wel een negatief gevolg, maar hier zijn oplossingen voor te vinden. De richtlijn stopt voor zover ik zie echter niet winstverschuiving van en naar de EU.

Efficiëntie

De consolidatie zorgt voor een efficiëntere belasting. Zoals onder effectiviteit en eerlijkheid staat verlaagt de richtlijn de nalevingskosten voor bedrijven. Bedrijven moeten onderlinge transacties nog wel vastleggen in de administratie maar ze hoeven de prijzen niet langer zakelijk te maken. Dit is een hoge kostenpost. De administratieve lasten van de verdeelsleutel zijn klein; dit komt doordat de gegevens van de factoren al bekend zijn. Het aantal werknemers en de salariskosten zijn bekend. De activa zijn opgenomen in de boekhouding en hetzelfde geldt voor de omzet. De bestaande lasten gaan dus omlaag, en daar staan nauwelijks nieuwe lasten tegenover. De CCCTB maakt de winstbelastingen dus efficiënter.

Uitvoerbaarheid en zekerheid

Het huidige systeem is uitvoerbaar. Het wordt al lange tijd gebruikt en hoewel het veel tijd en geld kost werkt het wel. Transferpricing verdeelt de heffingsbevoegdheid, en sinds het BEPS-project gaat steeds meer aandacht uit naar het stoppen van belastingontwijking. Of de CCCTB uitvoerbaar is moet blijken. Maar het werken met een verdeelsleutel zou geen grote problemen hoeven op te leveren. De VS en Canada gebruiken een soortgelijke verdeelsleutel al. Daarnaast heeft de EC verschillende keuzes gemaakt om de uitvoerbaarheid te vergroten. De meest ingewikkelde factoren heeft ze uit de verdeelsleutel gehaald. Alleen vaste materiele activa staan in de verdeelsleutel. Immateriële en financiële activa zijn eruit gehaald omdat deze factoren ontwijking mogelijk maken. Deze zijn ook het lastigst te waarderen en te plaatsen. Om de verdeelsleutel te berekenen moeten lidstaten drie factoren controleren. Deze factoren zitten ook in bestaande wetgeving. Wat valt onder een werknemer volgt uit de lokale wetgeving. Het salaris voor de verdeelsleutel komt overeen met de salariskosten die in de heffingsgrondslag zijn opgenomen. De gegevens die nodig zijn om de locatie van de omzet te bepalen zijn ook nodig voor de omzetbelasting. De waarde van de omzet komt uit de heffingsgrondslag. En de waarde van vaste materiele activa is ook al bekend. De factoren zullen de uitvoering nauwelijks ingewikkelder maken voor de belastingautoriteiten.

Toch kan de CCCTB tot uitvoeringsproblemen leiden. Lidstaten zullen namelijk nauwer samen moeten werken. Deze ontwikkeling, dat lidstaten meer samenwerken, is echter al een aantal jaar gaande. Lidstaten wisselen steeds meer informatie uit door Europese wetgeving. De stap naar het uitwisselen van gegevens om de verdeelsleutel uit te voeren lijkt dus zeker geen onmogelijke opgave. Weliswaar kan de opstartperiode lastig zijn maar na een korte periode mag dit geen grote problemen geven. Mogelijk leveren de antimisbruikbepalingen wel moeilijkheden op. Wat precies valt onder de GAAR moet blijken. Het is echter geen nieuwe bepaling, dezelfde antimisbruikbepaling is al opgenomen in de ATAD. Hoe autoriteiten de bepaling binnen de CCCTB toe kunnen passen zal op het begin wel tot vragen leiden maar lidstaten en belastingplichtigen weten wat de bepaling inhoudt.

Kortom, de CCCTB is net als het huidige systeem uitvoerbaar. Op het begin is het waarschijnlijk dat lidstaten opstartmoeilijkheden ondervinden maar onoverkoombare problemen heeft de richtlijn niet voor zover ik zie. Wel brengt de CCCTB meer zekerheid. Het huidige transferpricing systeem laat meer

ruimte voor interpretatie en een eigen invulling. De factoren van de verdeelsleutel hebben dat niet. Hierdoor neemt de zekerheid toe. Ook is grensoverschrijdende verliesverrekening voor bedrijven duidelijker. Uit jurisprudentie (HvJ C446/03, Marks & Spencer, 13 dec 2005) volgt dat lidstaten op dit moment alleen definitief geleden verliezen hoeven te verrekenen. Als consolidatie mogelijk is, speelt dat geen rol meer. Grensoverschrijdende verliesverrekening is dan in beginsel altijd mogelijk.

Eenvoud

Het huidige systeem is niet eenvoudig. Concerns moeten onderlinge transacties zakelijk maken en de belastingautoriteiten moeten deze transacties controleren. Daar komt nog bij dat iedere lidstaat zijn eigen winstgrondslag heeft en dat grensoverschrijdende verliesverrekening ingewikkeld is. De CCCTB lost deze problemen op. Het transferpricing systeem, dat niet geheel verdwijnt, krijgt een veel kleinere rol. Alleen voor transacties van en naar de EU is het nog noodzakelijk. De heffingsgrondslag is gelijk binnen de EU wat grensoverschrijdende werkzaamheden eenvoudiger maakt. En de consolidatie betekent dat verliesverrekening zeer eenvoudig is. Zoals net bleek is de verdeelsleutel eenvoudig in toepassing aangezien bedrijven geen extra gegevens moeten bijhouden. Hierdoor brengt de sleutel geen nieuwe moeilijke situatie.

Voor bedrijven is de CCCTB dus eenvoudiger dan het huidige systeem. Voor belastingautoriteiten is dit de vraag. De CCCTB bestaat naast de huidige nationale wetgeving. Twee winstbelastingen hebben lijkt veel ingewikkelder maar ik betwijfel of dit werkelijk zo is. Het aantal belastingplichtigen neemt immers niet toe door de CCCTB. Concerns die naar de CCCTB gaan verdwijnen uit de nationale wetgeving. En door de concernvorming zijn de dochtervennootschappen niet meer zelfstandig belastingplichtig. Alleen als de moedervennootschap in de lidstaat is gevestigd is een belastingplichtige aanwezig. Het totale aantal belastingplichtigen neemt dus af. Inhoudelijk is de CCCTB ook voor autoriteiten eenvoudiger. Ze hoeven geen transferpricing te controleren. Zoals net is gebleken zijn de factoren relatief eenvoudig vormgegeven en kunnen ze uit bestaande wetgeving worden gehaald. Wat overblijft is dat ambtenaren met het systeem moeten leren werken. En lidstaten hebben onderling een goed communicatiesysteem nodig. Dit zal na de invoering tijd kosten en soms problemen opleveren. Maar als de CCCTB is ingewerkt brengt de richtlijn geen extra complexiteit voor autoriteiten en zal het systeem ook voor hen eenvoudiger zijn.

Flexibiliteit

Bij de bespreking van de CCTB in hoofdstuk 3 is aan de orde gekomen dat Europese wetgeving lastig aan te passen is. Dat is hier uiteraard ook het geval. Tenzij de lidstaten *delegated acts* willen gebruiken moet voor elke aanpassing in de richtlijn hetzelfde invoeringsproces, dat nu na bijna 10 jaar nog niet is gelukt, weer worden doorlopen.

Het is al aan bod gekomen hoe de EC de verdeelsleutel enkele vorm van flexibiliteit probeert te geven. Vier industrieën hebben hun eigen verdeelsleutel. Ook kunnen lidstaten in overleg treden om de verdeelsleutel aan te passen voor een specifiek bedrijf. En de EC heeft de mogelijkheid de verdeelsleutel aan te passen indien dit noodzakelijk blijkt te zijn. Het is de vraag of de lidstaten en de EC deze mogelijkheden zullen gebruiken. Als een land de verdeelsleutel wil aanpassen zal dit zijn om meer belasting te kunnen heffen. Dit betekent dat een andere lidstaat minder opbrengsten krijgt. De kans dat landen vaak een overeenkomst sluiten om de verdeelsleutel aan te passen is dus klein. Ik kan me ook niet voorstellen dat de EC vaak een aanpassing maakt. De EC zal lidstaten dan benadelen wat ze toch niet te vaak wil doen. Transferpricing is een stuk flexibeler aangezien bedrijven elke transactie apart zakelijk maken. Ook staat het bedrijven vrij de beste methode te kiezen aangezien de OESO

diverse methoden van transfer pricing heeft goedgekeurd. De verdeelsleutel zal echter haast altijd hetzelfde zijn waardoor de CCCTB de flexibiliteit enorm laat dalen.

Neutraliteit

Belastingen horen gelijke effecten te hebben voor belastingplichtigen. Zoals bij de analyse van de CCTB onder neutraliteit al is aangegeven leidt het feit dat het voor sommige bedrijven verplicht is en niet voor anderen tot een verschil. De richtlijn heeft alleen voordelen voor bedrijven die in meerdere lidstaten werkzaam zijn. Verder zorgt deze richtlijn niet voor meer verschillen tussen bedrijven. Bepaalde industrieën hebben een specifieke verdeelsleutel. Dit leidt tot een onderscheid tussen bedrijven in deze sectoren en andere sectoren. Maar met elkaar concurrerende bedrijven vallen onder hetzelfde belastingregime. Voor bedrijven is de CCCTB dus neutraal.

Het is daarnaast van belang dat lidstaten een gelijke behandeling krijgen. De richtlijn werkt voor iedere lidstaat hetzelfde maar bepaalde lidstaten zijn in het voordeel door de wijze waarop de EC de verdeelsleutel heeft vormgegeven. Lidstaten met een grote afzetmarkt krijgen meer inkomsten toegewezen omdat omzet een van de factoren is. Ook hebben lidstaten waar de productie plaatsvindt een voordeel aangezien alleen vaste materiële activa in de formule zitten. Immateriële en financiële activa zitten niet in de verdeelsleutel. Dit betekent dat kenniseconomieën een nadeel hebben. Bij de factor arbeid heeft de EC wel geprobeerd om tot een evenwichtiger resultaat te komen. Namelijk door arbeidskosten en aantal werknemers op te nemen. De EC heeft beargumenteerd waarom immateriële activa via een omweg toch deels zijn opgenomen in de verdeelsleutel. Een groot aantal lidstaten vindt nog steeds dat dit niet genoeg is.

Het is duidelijk dat de verdeelsleutel de heffingsbevoegdheid binnen Europa gaat veranderen. Dit is onvermijdelijk. Het is de vraag of de nieuwe verdeling tot een rechtvaardige uitkomst leidt. Veel landen zijn van mening dat immateriële activa in de verdeelsleutel horen. Dit klopt als je de logica van de EC volgt. Ze wil met de verdeelsleutel namelijk aansluiten bij de plaats waar bedrijven hun waarde creëren. Door niet immateriële activa op te nemen verliest de verdeelsleutel een belangrijk aangrijpingspunt met de waarde creatie. De EC zegt open te staan om de factor toch op te nemen, hoewel dat tot nu toe niet is gebeurd. Het meenemen van activa gaat echter wel ten koste van de effectiviteit, uitvoerbaarheid en zekerheid. Hierdoor denk ik dat de verdeelsleutel beter is zonder immateriële activa. Het voordeel van het opnemen, een correctere verdeling, weegt niet op tegen de nadelen.

Samenvatting

De criteria	
Doelstelling duidelijk beschreven	++
Effectiviteit – Economie stimuleren	0
Effectiviteit – Eerlijkheid	+
Efficiëntie	++
Uitvoerbaarheid & zekerheid	+
Eenvoud	++
Flexibiliteit	--
Neutraliteit	-

Tabel 4: Analyse CCCTB-richtlijn

4.4. Resultaten CCCTB

4.4.1. De keuze voor de CCCTB

Voordat de toetsingskaders aan bod komen wil ik eerst kijken naar de keuze van de EC om over te stappen op een verdeelsleutel binnen de EU. De EC is uitgekomen bij een systeem wat in de economische literatuur al inefficiënt bleek. Ook bestaat door de verdeelsleutel het risico dat de economische druk verder naar werknemers en consumenten verschuift wat niet past bij de vennootschapsbelasting. Een verdeelsleutel laat de realiteit los op verschillende gebieden. Hiervan is het niet gebruiken van immateriële en financiële activa het grootste voorbeeld. De EC wil aansluiten bij de locatie van de waarde creatie maar heeft niet een belangrijke waarde creërende factor meegenomen. Of een sleutel überhaupt in staat is op een goede manier aan te sluiten bij de locatie van de waarde creatie is de vraag. De weging van de factoren is arbitrair. In de huidige vorm tellen alle onderdelen even zwaar maar wellicht heeft een bedrijf nauwelijks activa nodig om te produceren. Dat de activa die het bedrijf heeft dan wel voor een derde bepalen wie mag heffen kan tot een uitkomst leiden die niet overeenkomt met de doelstelling van de EC; namelijk dat een land meer mag heffen dan wat een bedrijf daar aan waarde creëert.

Een verdeelsleutel gebruiken heeft dus negatieve kanten. Maar de huidige vennootschapsbelasting gebaseerd op transferpricing is ook niet perfect. Bedrijven zijn veel kosten kwijt en het uitgangspunt om ieder concernonderdeel apart te zien is niet volledig juist. Concerns zijn nauw verbonden en het concern wil als geheel de winst maximaliseren. De vennootschapsbelasting creëert economische verstoringen en de belastingdruk komt ook op verkeerde personen te rusten. De CCCTB laat niet al deze problemen verdwijnen; het brengt niet in een perfecte winstbelasting binnen de EU. Dit is ook niet mogelijk en het is ook niet waar de EC naar streeft. Wel is de CCCTB eenvoudiger in de uitvoering en voorkomt de richtlijn belastingontwijking. Deze eenvoud betekent wel dat de richtlijn minder dicht aansluit bij de werkelijkheid dan het huidige systeem. De EC had de verdeelsleutel anders kunnen vormgeven. Ze had hem bijvoorbeeld nog eenvoudiger kunnen maken door bij andere factoren aan te sluiten. Of juist realistischer door bijvoorbeeld immateriële activa mee te nemen in de verdeelsleutel. Je kan twisten over de gekozen variant van de verdeelsleutel, en dit komt in paragraaf 4.4.3 terug. Het lijkt mij dat de gedachte achter de CCCTB in ieder geval zo slecht niet is. De richtlijn lost niet de meest fundamentele problemen van de vennootschapsbelasting op. Wel maakt het de uitvoering een stuk eenvoudiger voor grote bedrijven in de EU. Dit heeft positieve gevolgen voor de Europese economie. Hoewel de invoering problemen geeft is het daarom niet bijzonder dat de EC al bijna 20 jaar bezig is om de vennootschapsbelasting te harmoniseren op deze manier. In de volgende paragraaf zal uit de toetsingskaders blijken of de huidige variant van de richtlijn goed is.

4.4.2. Voldoet de CCCTB aan de toetsingskaders?

Ik heb twee toetsingskaders om te beoordelen of de CCCTB goed is vormgegeven. Aan het Nederlandse toetsingskader voldoet de richtlijn. De richtlijn is uitvoerbaar, is eenvoudiger dan het huidige systeem en de doelstelling is duidelijk omschreven. Aan het belangrijkste criterium, de effectiviteit, voldoet de richtlijn; hoewel de omvang van de effecten niet extreem overtuigend is. Aan het internationale toetsingskader voldoet de richtlijn niet. Efficiëntie, zekerheid en uitvoerbaarheid en eenvoud zijn groter onder de richtlijn, maar neutraliteit en flexibiliteit dalen dusdanig dat de CCCTB niet voldoet aan het kader. De effectiviteit is te klein om de richtlijn te laten voldoen.

4.4.3. Aanbevelingen CCCTB

De EC moet de richtlijn aanpassen om te voldoen aan het internationale kader. Een aanpassing was al noodzakelijk aangezien een aantal lidstaten geen trek heeft in de CCCTB en de ontwikkelingen weer stil zijn gevallen. De richtlijn verkleinen of controversiële onderdelen eruit halen, wat een optie is bij

de CCTB, kan niet. Om te kunnen consolideren is een verdeelsleutel noodzakelijk. Anders moeten bedrijven de transferpricing regels blijven gebruiken om de heffingsbevoegdheid te verdelen. Dan verliest de richtlijn het belangrijkste voordeel. Het systeem zou namelijk net zo ingewikkeld blijven als nu. Eerst ga ik in op twee terechte kritiekpunten van de lidstaten; vervolgens geef ik aanbevelingen op het gebied van de flexibiliteit en neutraliteit, de twee punten waardoor de richtlijn niet voldeed aan het kader.

De lidstaten hadden naar mijn mening twee terechte punten van kritiek op de richtlijn (naast het gebrek aan flexibiliteit dat ik hierna behandel). De nieuwe verdeling en de versterkte belastingconcurrentie. De belastingconcurrentie wordt versterkt doordat bedrijven hun werkelijke activiteiten kunnen verplaatsen om hun belastingdruk te verlagen. Als lidstaten een te hoog tarief hebben verliezen ze hierdoor werkgelegenheid en belastingopbrengsten. Een minimumtarief kan hier een oplossing bieden. Dit kan tot twee resultaten leiden. Het kan het enige tarief worden binnen de EU aangezien bedrijven heel sterk reageren op elk tariefverschil. Of de tariefverschillen binnen de EU worden klein genoeg waardoor de nadelen van het verplaatsen van activiteiten te groot zijn. Ik acht de kans groter dat de tweede situatie ontstaat. Activiteiten verplaatsen brengt kosten en risico's met zich. Een klein tariefverschil zal niet voldoende zijn om dit risico te lopen. De EC moet wel beargumenteren waarom een minimumtarief noodzakelijk is om de lidstaten hiermee unaniem in te laten stemmen. Dit maakt de invoering nog lastiger. Dit is wel noodzakelijk om zeker te zijn dat geen hevige belastingconcurrentie ontstaat. Met een minimumtarief kunnen lidstaten wel nog een hoger tarief vaststellen waardoor ze hun budgettaire soevereiniteit behouden.

Het andere punt van kritiek, de nieuwe verdeling, is een logisch gevolg van de richtlijn wat wel nadelig is voor een aantal lidstaten. Veel kritiek is gegeven op het ontbreken van immateriële activa. Ik ben het eens dat deze factor in theorie in de sleutel thuishoort. Het is een belangrijke (soms belangrijkste) component waarmee bedrijven waarde creëren. De werkgroep gaf aan dat de verdeelsleutel aan hoort te sluiten bij de locatie waar een bedrijf waarde creëert. Het ontbreken hiervan betekent dat de sleutel dit minder goed doet. Toch is het beter als immateriële activa uit de sleutel blijven. Het is goed de hoofddoelstellingen van de verdeelsleutel te herhalen. De sleutel moest eenvoudig en lastig te manipuleren zijn en een correcte verdeling creëren. Door immateriële activa op te nemen kan de verdeling correcter worden. Maar het is lastig te plaatsen en te waarderen. Hierdoor is de sleutel minder eenvoudig en geeft het meer opties tot manipulatie. Daarom is het beter om dit niet op te nemen, de voordelen wegen niet op tegen de nadelen. Argumenten die de werkgroep gaf, dat het salaris van onderzoekers is opgenomen en de activa die nodig zijn om de immateriële activa te produceren, zijn niet heel overtuigend. Toch is het beter om de sterke punten van de richtlijn te behouden. De eenvoud waardoor de kosten voor bedrijven afnemen, wat economische groei tot gevolg heeft. En voorkomen dat bedrijven constructies op kunnen zetten om belastingen te ontwijken. Dat is belangrijker dan toch een ingewikkelde factor opnemen om hopelijk op een iets correctere verdeling uit te komen.

Ik ben het eens met de EC dat een vereenvoudiging van het systeem goed is. En deze verdeelsleutel is wat mij betreft geen slechte manier om dit te doen. Het werkt in andere gebieden, zoals de VS. Het is dus functioneel. Het staat verder af van de realiteit dan transferpricing maar dit vergroot wel de uitvoerbaarheid, zekerheid en eenvoud. Naar mijn mening is het grootste probleem dat de belastingdruk op de verkeerde persoon rust. Maar aangezien dat nu ook het geval is, is dit geen nieuw nadeel. Alleen als de druk veel verschuift vormt dit een te groot probleem. Andere alternatieven voor de verdeelsleutel heeft de werkgroep overwogen en afgewezen. Aansluiten bij macro-factoren heeft niks meer met de realiteit van de bedrijven te maken waardoor dit geen goed idee is. En de VA-methode brengt uitvoeringsproblemen. De gekozen variant van de EC is een goede middelgrond om

de grondslag te verdelen, waarbij de sleutel de economische realiteit meeneemt maar nog steeds eenvoudig is. De sleutel zal niet perfect aansluiten bij de locatie waar de waarde is gecreëerd, maar door meer factoren mee te nemen in de hoop hier dichterbij aan te sluiten uitkomst verliest de sleutel zijn voordelen.

Een inhoudelijk probleem dat de EC niet heeft opgelost is hoe met belanghouders buiten de consolidatie om moet worden gegaan. Gebruik maken van de Nederlandse oplossing lost het probleem bij de CCCTB niet op. De winst zou dan door het concern worden uitgedeeld. Afhankelijk van het percentage dat het lichaam buitend de consolidatie heeft wordt de moeder-dochter richtlijn toegepast. Dit levert niet dezelfde situatie op als zonder consolidatie. De verdeelsleutel heeft de heffingsbevoegdheid beïnvloed waardoor de uiteindelijke nettowinst niet hetzelfde is als zonder consolidatie.¹⁵⁰ Dit is inherent aan een verdeelsleutel en lijkt me onvermijdelijk. Ik denk niet dat dit een te groot probleem is voor de richtlijn. De sleutel heeft effect op de winstuitdeling, maar dit is het geval bij elke belasting.

De flexibiliteit van de richtlijn is een ander groot probleem. Het blijft Europese wetgeving dus het aanpassen van de richtlijn is niet gemakkelijk. Hier geldt hetzelfde als bij de CCTB, *delegated acts* kunnen dit probleem verzachten maar als lidstaten hier niet mee instemmen kunnen aanpassingen alleen plaatsvinden als iedere lidstaat daar unaniem mee instemt. De invoering laat zien hoe lastig dit zal zijn waardoor de belasting enorm star wordt. De EC kan wel de richtlijn inhoudelijk aanpassen om de belasting flexibeler te maken. Volgens de huidige regels kunnen lidstaten alleen de sleutel aanpassen als iedere betrokken lidstaat het eens is met de verandering. Dit kan vaker voorkomen als een aanpassing mogelijk is zodra het merendeel van betrokken lidstaten het eens is. De lidstaten moeten dan wel argumenten indienen waarover het comité oordeelt of deze voldoen. Hierdoor kunnen lidstaten de sleutel in specifieke situaties makkelijker aanpassen waardoor de richtlijn flexibeler is. Dit laat de uitvoerbaarheid en zekerheid wel afnemen, maar niet veel. Lidstaten moeten meer overleggen en hebben meer werk. En bedrijven kunnen vaker met een andere verdeelsleutel te maken hebben waardoor hun zekerheid afneemt. Dit leidt wel tot een betere verdeling waardoor dit verlies het waard is. Hoewel ik denk dat deze aanpassing goed is, blijft het een enorm starre belasting wat een groot nadeel van de richtlijn is.

4.5. Conclusie

De deelvraag die ik in dit hoofdstuk probeerde te beantwoorden luidt: *Bereikt de CCCTB zijn doelstelling en kan de doelstelling beter worden bereikt?* De richtlijn bereikt zijn doelstellingen. Dit zijn het voorkomen van belastingontwijking en het stimuleren van economische groei. De CCCTB maakt de meest voorkomende vorm van belastingontwijking onmogelijk binnen de EU en geeft bedrijven nauwelijks nieuwe mogelijkheden om constructies op te zetten. Ze heeft een stimulerend effect op de economie. De nalevingskosten dalen voor bedrijven. Grensoverschrijdende werkzaamheden zijn eenvoudiger en goedkoper dankzij de consolidatie en verliesverrekening. Hierdoor groeit de Europese

¹⁵⁰ Voorbeeld. Voor consolidatie maakt dochtervennootschap 100 euro brutowinst. Hier zit een belasting op van 20%; de nettowinst is 80 euro. De moeder heeft een brutowinst van 200. In de lidstaat van de moeder geldt een tarief van 30%; de nettowinst is 140. De moeder waarmee wordt geconsolideerd is gerechtigd tot 3/4 van de winst. Deze krijgt 60 euro. De totale winst van de moeder is 200 euro (moeder-dochter richtlijn). Het lichaam buiten de consolidatie is gerechtigd tot 1/4 van de winst. Deze krijgt 20 euro.

Nadat met de moeder is geconsolideerd is de totale brutowinst 300 euro. De verdeelsleutel zorgt er bijvoorbeeld voor dat 240 euro in de lidstaat van de moeder komt en 60 in de lidstaat van de dochter. Dezelfde tarieven gelden waardoor de uiteindelijke winst van het concern is 216 (168+48). De situatie zonder consolidatie kan niet meer worden bereikt. Als het concern 20 euro aan het andere lichaam uitdeelt, zal de concernwinst dalen tot 196 euro (dit was 200).

economie. De sterke punten van de richtlijn zijn zichtbaar in de toetsingskaders. Het is een efficiënter, eenvoudiger, zekerder en uitvoerbaar systeem dat effectief is. De negatieve aspecten van de richtlijn zitten in de flexibiliteit en de neutraliteit. Deze zijn zo negatief dat aanpassingen noodzakelijk zijn voor de richtlijn ingevoerd kan worden.

De EC kan de richtlijn verbeteren. De richtlijn biedt bedrijven een simpele manier om hun belastingdruk te verlagen. Dit komt doordat bedrijven hun activiteiten kunnen verplaatsen naar lidstaten met een laag tarief. Om dit te voorkomen is het goed een minimumtarief in te voeren. Hierdoor blijven de tariefverschillen tussen de lidstaten klein waardoor bedrijven minder reden hebben zich te verplaatsen. Ook betekent dit dat de CCCTB de toekomstige investeringsbeslissingen niet te veel beïnvloedt. De verdeelsleutel kan flexibeler. De sleutel aanpassen is in de huidige vorm lastig. Dit is eenvoudiger indien slechts het merendeel van de betrokken lidstaten het eens hoeft te zijn met een aanpassing in plaats van iedere betrokken lidstaat. Dit gaat ten koste van de zekerheid en uitvoerbaarheid maar door het verbeteren van de flexibiliteit zal de sleutel vaker voor een correctere verdeling zorgen. De richtlijn zelf blijft heel lastig aan te passen, waardoor het toch een zeer starre regeling blijft.

De richtlijn bereikt in de huidige vorm al wel de hoofddoelstellingen. De CCCTB is een eenvoudiger systeem dat de Europese economie bevordert en belastingontwijking vermindert. Toch is de invoering lastig en dat zal het blijven. De richtlijn benadeelt sommige lidstaten waardoor deze niet zullen instemmen met het voorstel. Met ingrijpende veranderingen, zoals een sleutel die niet op micro factoren is gebaseerd, verliest de richtlijn echter belangrijke voordelen of ontstaan nieuwe nadelen. Ook door tegemoet te komen aan de negatief oordelende lidstaten door andere vormen van activa op te nemen zullen de voordelen afnemen. Wellicht is dat noodzakelijk maar wenselijk is het niet. Invoering is uiteindelijk een politieke kwestie en lidstaten hebben terechte redenen om niet in te stemmen met de CCCTB. Hierdoor is het tot nu toe niet gelukt een richtlijn in te voeren die met een aantal aanpassingen, naar mijn verwachting, een positief effect heeft voor de EU als geheel.

5. Conclusie

5.1. Inleiding

In deze scriptie heb ik onderzoek gedaan naar de CCTB en CCCTB, de Europese richtlijnen die de winstbelastingen binnen de EU vergaand beogen te harmoniseren. Het plan om dit te doen loopt al een lange tijd. In 2001 begon een werkgroep aan deze uitdaging. Dit resulteerde in de CCCTB die de EC in 2011 probeerde in te voeren. Dit lukte niet. In 2016 probeerde de EC het opnieuw met een nieuwe versie waarin het voorstel werd opgesplitst in twee richtlijnen: de CCTB en de CCCTB. De CCTB creëert een gemeenschappelijke heffingsgrondslag binnen de EU. Vervolgens kunnen concerns binnen de EU grensoverschrijdend consolideren als de CCCTB is ingevoerd. Deze richtlijnen zijn een belangrijke stap om de Europese interne markt te versterken. De onderhandelingen over de nieuwe versie zijn echter weer vastgelopen.

In deze scriptie onderzocht ik hoe het nu verder moet met C(C)CTB-richtlijnen. Na zoveel jaren is het tijd om te evalueren of de EC verder moet werken aan de invoering van de richtlijnen of dat het tijd is om er een punt achter te zetten. De onderzoeksvraag van deze scriptie luidt:

Zijn de C(C)CTB-richtlijnen een goede manier om de winstbelastingen binnen de EU te harmoniseren en moeten de lidstaten akkoord gaan met de richtlijnen of zijn verbeteringen noodzakelijk?

Om te oordelen of de richtlijnen op een goede wijze zijn vormgegeven heb ik twee toetsingskaders gebruikt. Het eerste kader is afkomstig van de Nederlandse Rijksoverheid, die het kader gebruikt om wetgeving te beoordelen. Het tweede kader gebruikt de OESO om een methode te vinden om de digitale economie te belasten.

De hoofdvraag is opgedeeld in vijf deelvragen. In de volgende paragraaf herhaal ik eerst de antwoorden op deze deelvragen voordat ik in dezelfde paragraaf de hoofdvraag beantwoord. In de paragraaf daarop volgen aanbevelingen. Bij de antwoorden op de deelvragen gaf ik in de voorgaande hoofdstukken al aanbevelingen. Om mezelf in de conclusie niet te herhalen laat ik de aanbevelingen in paragraaf twee achterwege en neem ik ze enkel in paragraaf drie op.

5.2. Antwoord op de deelvragen en hoofdvraag

De hoofdvraag is opgesplitst in vijf deelvragen. In hoofdstuk twee staat het antwoord op drie van de deelvragen; in hoofdstuk drie en vier staat in elk één deelvraag.

Deze eerste deelvraag luidt: *Hoe is de totstandkoming van de richtlijnen verlopen en hoe staat het nu met de richtlijnen?* De onderhandelingen bij het voorstel uit 2011 waren vast komen te zitten waardoor de richtlijn in 2016 in aangepaste vorm opnieuw werd gelanceerd. Dit is tot nu toe geen succes. Lidstaten die tegen het voorstel van 2011 waren zitten nog steeds niet te wachten op de richtlijnen en onderhandelingen zijn weer stil gevallen. Duitsland en Frankrijk probeerden de onderhandelingen nog een nieuwe impuls te geven maar zonder succes.

De tweede deelvraag gaat over de functie en inhoud van de richtlijnen. Deze vraag luidt: *Wat zijn de doelstellingen van de C(C)CTB en hoe zijn ze vormgegeven?* De richtlijnen hebben twee hoofddoelstellingen. Beide zijn opgedeeld in vier subdoelstellingen. De richtlijn moet de belasting eerlijker maken. Dit houdt in dat belastingconstructies niet opgezet kunnen worden zodat iedere belastingplichtige voldoende belasting betaalt. De tweede doelstelling is om groei en investeringen te stimuleren. De belasting beoogt eenvoudiger te zijn en dubbele heffing te voorkomen. Ook heeft de heffingsgrondslag sturende bepalingen om de investeringsbeslissingen van bedrijven te beïnvloeden. De EC wil dat bedrijven in de EU meer investeren in O&O en dat bedrijven zich in verhouding minder financieren met vreemd vermogen.

Eerst harmoniseert de CCTB de heffingsgrondslag binnen de EU. De heffingsgrondslag van de CCTB sluit niet aan bij een bestaande grondslag; de grondslag staat volledig op zichzelf. De grondslag kent geen totaalwinst. Per jaar stellen bedrijven de belastbare winst vast op basis van de winst- en verliesrekening. De grondslag is rule-based. Het realisatiebeginsel is opgenomen maar regels schrijven voor wanneer winsten en kosten zijn gerealiseerd. In de grondslag zijn de sturende bepalingen opgenomen om de investeringsbeslissingen van bedrijven te beïnvloeden. Een extra aftrek voor O&O zorgt ervoor dat deze kosten gedeeltelijk nogmaals aftrekbaar zijn. Hiermee wil de EC bewerkstelligen dat bedrijven meer investeren in O&O. Daarnaast heeft de CCTB een algemene renteaftrekbeperking, die overeenkomt met de beperking in de ATAD, en de AGI. De AGI maakt een deel van de vergoeding van het eigen vermogen aftrekbaar; een percentage van de groei van het eigen vermogen is aftrekbaar. Met deze twee bepalingen wil de EC de overmatige financiering met vreemd vermogen tegengaan.

Als de EU een gemeenschappelijke heffingsgrondslag heeft volgt volgens het oorspronkelijke plan de consolidatie. Een concern telt de winsten en verliezen van alle onderdelen bij elkaar op. Vervolgens verdeelt een sleutel de belastbare winst over de lidstaten waarna de lidstaten hier met hun eigen tarief over heffen. De werkgroep zocht een sleutel die tot een correcte verdeling leidt, terwijl die eenvoudig en lastig manipuleerbaar is. De gekozen sleutel bestaat uit drie factoren: arbeid, activa en omzet. Om tot een correcte verdeling te komen grijpt de sleutel aan bij de waarde creërende factoren van bedrijven; de lidstaat waar de waarde is gecreëerd hoort namelijk heffingsbevoegd te zijn. Met arbeid en activa sluit de sleutel aan bij het aanbod van een bedrijf, en met omzet bij de vraag. Arbeid is opgedeeld in twee componenten: het aantal werknemers en de salariskosten. Alleen vaste materiele activa staat in de verdeelsleutel, andere vormen van activa maakten misbruik mogelijk. Omzet sluit aan bij de aankomst van het product.

Om een richtlijn in te voeren dient de EC wel te bewijzen dat actie op Europees niveau noodzakelijk is en dat het voorstel niet meer impact heeft dan noodzakelijk is om de doelstelling te bereiken. Dit is het onderwerp van de derde deelvraag; die luidt: *Voldoet het voorstel aan het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel?* Het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. De EC heeft voldoende beargumenteerd waarom Europese actie noodzakelijk is om de winstbelastingen vergaand te harmoniseren. Ook is de EU bevoegd op het gebied van directe belastingen en had de EC voldoende onderzocht wat de gevolgen van de richtlijnen zijn om over te gaan tot het doen van voorstellen. Aan het evenredigheidsbeginsel voldoet het voorstel echter niet. De EC heeft niet aangetoond waarom deze ingrijpende richtlijnen noodzakelijk zijn om de doelstellingen te bereiken. Ze heeft niet verantwoord waarom minder ingrijpende richtlijnen niet adequaat zijn in het bestrijden van belastingontwijking. Ook heeft ze niet verklaard waarom kleinere vormen van harmonisatie onvoldoende zijn om de winstbelastingen te vereenvoudigen en de economie te stimuleren.

De vierde deelvraag gaat specifiek over de heffingsgrondslag. Deze luidt: *Is de CCTB op een juiste wijze vormgegeven en hoe kan die verbeterd worden?* De richtlijn voldoet niet aan de toetsingskaders. Hieruit blijkt dat die niet op een juiste wijze is vormgegeven. Ook blijkt hieruit waar de zwakke punten zitten. De grondslag is op zichzelf niet effectief. De EC kan niet aantonen dat het hebben van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag in de EU tot economische voordelen leidt. Ditzelfde geldt voor het voorkomen van belastingontwijking. Het is wel goed denkbaar dat door het verdwijnen van de dispariteiten bedrijven minder constructies op kunnen zetten. Rente en royalty, twee instrumenten om constructies op te zetten, krijgen dezelfde definitie in de EU en fiscale aftrek alleen is toegestaan als de opbrengst belast is. Dit is een manier waarop de CCTB belastingontwijking kan voorkomen. Dit effect is echter niet aangetoond. De O&O aftrek heeft ook niet het gewenste effect. Hoewel de faciliteit op een goede wijze is vormgegeven is die niet groot genoeg om bedrijven voldoende te

stimuleren. De AGI lijkt wel een effectieve faciliteit. De AGI werkt op een soortgelijke manier als de ACE in Italië; aangezien die effectief is gebleken verwacht ik dat de AGI ook effectief is. Hier is het echter de vraag of deze faciliteit noodzakelijk is of dat de eenvoudigere renteaftrekbepanking voldoende is. In zijn totaliteit is de richtlijn niet effectief. De heffingsgrondslag is een tussenstap en uiteindelijk gaat het om de effectiviteit van de richtlijnen samen. Maar het feit dat de CCTB de beoogde doelstelling niet behaalt is geen goed teken.

De andere zwakke punten zijn de inflexibiliteit en de onzekerheid en moeilijke uitvoerbaarheid. Om een richtlijn aan te passen moet hetzelfde proces worden doorlopen als bij invoering van een richtlijn; het is duidelijk hoe lastig dit is. Het is hierom belangrijk dat de heffingsgrondslag zelf zo flexibel mogelijk is waardoor zo weinig mogelijk aanpassingen noodzakelijk zijn. Dit is evenwel niet het geval. Aangezien de heffingsgrondslag rule-based is kan het niet met ontwikkelingen in de werkelijkheid meegaan. Als een regel gedateerd raakt biedt de heffingsgrondslag geen oplossing; belastingplichtigen moeten de regel blijven volgen. Een principle-based systeem heeft dit niet. Dan geeft de heffingsgrondslag een raamwerk wat belastingplichtigen per situatie invullen. Het andere probleem van de heffingsgrondslag is de zekerheid en uitvoerbaarheid. Regels bieden zekerheid maar bij een aantal dienen belastingplichtigen toch een inschatting te maken van bijvoorbeeld de waarschijnlijkheid van een situatie waardoor de zekerheid tegen kan vallen. Daar komt bij dat de regels volledig op zichzelf staan; de heffingsgrondslag sluit nergens bij aan. Dit betekent dat bepaalde definities en bepalingen onduidelijkheden zullen opleveren. Ook grensgevallen leveren problemen op met de zekerheid en uitvoerbaarheid. Belastingplichtigen zullen bij deze situaties de regels zo goed mogelijk proberen te volgen maar dit zal niet eenvoudig zijn. De negatieve aspecten van de CCTB zitten dus in de effectiviteit, flexibiliteit en zekerheid en uitvoerbaarheid; hierdoor is de richtlijn niet op een juiste wijze vormgegeven.

Daarna toetste ik de consolidatie met dezelfde toetsingskaders. De deelvraag hierbij is: *Bereikt de CCCTB zijn doelstelling en kan de doelstelling beter worden bereikt?* De richtlijn voldoet wel aan het Nederlandse kader maar niet aan het internationale kader van de OESO. Dit betekent dat aanpassingen noodzakelijk zijn om de richtlijn succesvol te laten zijn. De richtlijn is effectief. De vereenvoudiging van de belasting en verliesverrekening leidt tot economische groei. Ook voorkomt de richtlijn belastingontwijking aangezien transferpricing binnen de EU niet meer noodzakelijk is. De verdeelsleutel zelf geeft nauwelijks ruimte om constructies op te zetten. De economische effecten zijn volgens het model van de EU echter klein. Ook kan de hoeveelheid belastingontwijking die wordt voorkomen tegenvallen aangezien de transferpricing regels van en naar de EU nog wel toegepast moeten worden. Winst kan de EU nog verlaten. Ook heeft de verdeelsleutel als negatief effect dat het bedrijven stimuleert bedrijfsactiviteiten te verplaatsen naar lidstaten met een laag tarief. Hierdoor verplaatsen bedrijven activiteiten van de meest efficiënte locatie om een belastingvoordeel te verkrijgen. Dit heeft negatieve gevolgen voor de economie. Ook verliezen lidstaten hierdoor of werkgelegenheid en belastingopbrengsten als ze hun tarief niet aanpassen, of ze verliezen belastingopbrengsten als ze wel hun tarief verlagen. Dit leidt tot meer belastingconcurrentie.

Uit de toetsingskaders bleek dat de flexibiliteit en neutraliteit de zwakke punten van de consolidatie zijn. De flexibiliteit komt weer deels doordat het Europese wetgeving is die lastig aan te passen is. Maar de sleutel is zelf ook inflexibel. In specifieke situatie kan de sleutel aangepast worden maar het is niet aannemelijk dat dit vaak zal plaatsvinden. Belastingplichtigen hebben in dezelfde industrie te maken met dezelfde verdeelsleutel, dit leidt tot een neutrale situatie. Maar voor lidstaten leidt de sleutel niet altijd tot een evenwichtige verdeling. De sleutel hoort aan te sluiten bij de locatie van de waarde. Of een sleutel dit kan is de vraag, een sleutel is immers altijd arbitrair. En wat valt onder het creëren van waarde is momenteel zelf een punt van discussie. Maar voor verschillende lidstaten is het

niet meenemen van immateriële activa een punt van kritiek. De gedachte achter de sleutel volgende ben ik het eens met deze kritiek. Voor bepaalde bedrijven is immateriële activa een niet te verwaarlozen factor in het creëren van waarde.

Tot slot is de hoofdvraag beantwoord. *Zijn de C(C)CTB-richtlijnen een goede manier om de winstbelastingen binnen de EU te harmoniseren en moeten de lidstaten akkoord gaan met de richtlijnen of zijn verbeteringen noodzakelijk?* Het is duidelijk dat verbeteringen noodzakelijk zijn. De uiteindelijke effectiviteit van de richtlijnen valt tegen. De O&O aftrek is onvoldoende, en de economische effecten van de CCTB zijn klein. De richtlijnen voorkomen belastingontwijking binnen de EU, maar ze hebben geen bepalingen om te voorkomen dat winst de EU verlaat. De richtlijnen hebben hiernaast behoorlijke negatieve aspecten. De sleutel vergroot de belastingconcurrentie binnen de EU en de richtlijnen creëren een extreem starre belasting. De richtlijnen aanpassen gaat extreem lastig. Ook is de heffingsgrondslag zelf inflexibel doordat het rule-based is en kan de sleutel nauwelijks worden aangepast. Hoewel de sleutel zekerheid brengt en uitvoerbaar is zullen de nieuwe regels van de heffingsgrondslag wel onzekerheden brengen.

De richtlijnen zijn op dit moment dus een niet een goede manier om de winstbelastingen binnen de EU te hervormen; aanpassingen zijn noodzakelijk. In de volgende paragraaf geef ik hier aanbevelingen voor.

5.3. Aanbevelingen

Ik geef twee soorten aanbevelingen. De eerste soort aanbevelingen betreft aanpassingen om de invoering mogelijk te maken. De tweede soort zijn inhoudelijke aanpassingen om de richtlijnen te verbeteren.

Een ingrijpende aanpassing is noodzakelijk om invoering mogelijk te maken. De onderhandelingen staan weer stil; het opsplitsen van het voorstel in twee richtlijnen was onvoldoende om verder te komen. Zo vreemd is dit niet aangezien het resultaat van het voorstel hetzelfde was gebleven: consolidatie met een verdeelsleutel. Daarnaast is een grote aanpassing noodzakelijk aangezien het voorstel naar mijn mening niet aan het evenredigheidsbeginsel voldoet. Mijn aanbeveling is om de focus eerst volledig te leggen op een verkleinde versie van de CCTB.

De focus volledig leggen op de CCTB betekent dat consolidatie niet direct volgt nadat een gemeenschappelijke heffingsgrondslag is ingevoerd, wat oorspronkelijk wel het plan was. Dit is een ingrijpende verandering; de EC heeft de consolidatie altijd als hoofddoel gehad. Maar inmiddels is het tijd dat te heroverwegen. Een gemeenschappelijke heffingsgrondslag harmoniseert al een belangrijk deel van de belastingen. Enkel de heffingsgrondslag harmoniseren heeft minder impact waardoor de richtlijn sneller voldoet aan het evenredigheidsbeginsel. Zonder de stimulerende bepalingen heeft de richtlijn nauwelijks invloed op de grootte van de heffingsgrondslag wat minder weerstand oproept. Een gemeenschappelijke heffingsgrondslag heeft voordelen. Grensoverschrijdende werkzaamheden worden eenvoudiger waardoor bedrijven kosten besparen, en het verdwijnen van dispariteiten kan belastingontwijking voorkomen. Dit moet wel worden aangetoond voordat de EC verder kan gaan. Tot nu toe hebben de argumenten van de EC en de economische modellen dat niet kunnen doen. Dit kan komen doordat een gemeenschappelijke heffingsgrondslag nauwelijks effect heeft; of doordat de EC hier nauwelijks aandacht aan heeft besteed aangezien consolidatie het einddoel was. Alleen als de tweede reden de oorzaak is moet deze aanbeveling gevolgd worden.

Een verkleinde versie van de CCTB houdt in dat de sturende bepalingen uit de grondslag moeten. Dit zijn de extra O&O aftrek en de AGI. Dit maakt invoering eenvoudiger, lidstaten kunnen immers niet tegen een faciliteit zijn die niet in de richtlijn zit. En als invoering van de CCTB nog steeds niet lukt kan

de EC specifiek met deze onderdelen aan de slag gaan om de winstbelastingen op dit gebied te harmoniseren binnen de EU. Deze faciliteiten met aparte richtlijnen invoeren is ook niet gemakkelijk maar ze zijn niet langer gebonden aan het succes van de CCTB. De redenen om deze faciliteiten in te voeren zijn goed. Voor de O&O aftrek is het wel noodzakelijk de aftrek te vergroten zodat deze het gewenste effect heeft. Bij de AGI is het verstandig eerst te wachten om te zien of de renteaftrekbeperking van de ATAD voldoende effect heeft. Als de verkleinde versie van de heffingsgrondslag een succes is kan consolidatie opnieuw in beeld komen. De eerste stap is dus aantonen dat een gemeenschappelijke heffingsgrondslag effect heeft, anders heeft invoering geen nut.

Inhoudelijke aanpassingen zijn noodzakelijk voordat de richtlijn ingevoerd kan worden. Een heffingsgrondslag gebaseerd op beginselen is beter dan een grondslag op regels. Dit verbetert de flexibiliteit. De heffingsgrondslag kan met de werkelijkheid meebewegen waardoor de grondslag minder snel verouderd. Ook kan beter met grensgevallen worden omgegaan. Deze aanpassing betekent wel dat de heffingsgrondslag helemaal opnieuw moet worden gemaakt. Een andere mogelijkheid is om IFRS als vangnet te gebruiken. Hierdoor hebben belastingplichtigen en autoriteiten iets om op terug te vallen als de bestaande regels geen uitkomst bieden. Dit verbetert de zekerheid en uitvoerbaarheid, en hierdoor hoeft niet heel de heffingsgrondslag opnieuw te worden geregeld. Dit heeft niet mijn voorkeur, aangezien het een starre heffingsgrondslag zal blijven. De EC moet het voorstel heroverwegen omdat de onderhandelingen weer vaststaan; dit is ook een kans om het gekozen systeem te heroverwegen. Een andere manier om de flexibiliteit te verbeteren is door *delegated acts* te gebruiken. Hierdoor hoeft niet heel het invoeringsproces opnieuw doorlopen te worden als een niet essentiële aanpassing wordt gemaakt. De lidstaten waren echter tegen het gebruik hiervan. Deze aanpassing is dus afhankelijk van het standpunt van de lidstaten.

De CCCTB kan dus voorlopig het best achterwege worden gelaten. Eerst de gemeenschappelijke heffingsgrondslag, en als de lidstaten daarna verder willen kan de consolidatie weer in beeld komen. Als dit gebeurt is een aantal aanpassingen mogelijk om de richtlijn te verbeteren. Om de flexibiliteit te verbeteren is het goed als de verdeelsleutel in specifieke situaties aangepast kan worden indien het merendeel van de betrokken lidstaten het eens is met deze aanpassing. Dit kan nu alleen als elke betrokken lidstaat het eens is. Daarnaast is een minimumtarief verstandig. Hierdoor blijft de belastingconcurrentie beperkt. Als de tariefverschillen klein genoeg zijn zullen bedrijven hier niet op reageren. Activiteiten verplaatsen kost geld en brengt risico's met zich. Een klein belastingvoordeel is onvoldoende om dit te doen. Dit voorkomt ook dat concerns toekomstige investeringsbeslissingen te veel laten afhangen van de sleutel. De sleutel aanpassen lijkt me onverstandig. Weliswaar mist de sleutel in immateriële activa een factor die voor het creëren van waarde relevant kan zijn maar het is van belang de sterke punten te behouden. De eenvoud en het voorkomen van belastingontwijking. Om toch immateriële activa op te nemen, in de hoop tot een iets correctere uitkomst te komen, lijkt me onverstandig.

De aanbevelingen zijn erg rigoureuus, dat realiseer ik me. Het komt erop neer dat de EC vanaf nul moet beginnen met een onderzoek om het nut van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag te bewijzen. Dit komt deels doordat de richtlijnen behoorlijke negatieve aspecten hebben maar ook doordat ik geen toekomst zie waarin de richtlijnen in de huidige vorm worden ingevoerd. Wel ben ik van mening dat (gedeeltelijke) harmonisatie en een vereenvoudiging van de winstbelastingen een positieve impact heeft. Met het huidige voorstel zal dit echter niet gebeuren. Ingrijpende veranderingen zijn dus noodzakelijk om de richtlijnen een toekomst te geven en ze inhoudelijk sterker te maken. De EC is in dit project te ambitieus gebleken. Het is tijd om de omvang en inhoud te heroverwegen. Anders behoudt iedere lidstaat zijn eigen winstbelasting, wat ook geen ramp is.

Literatuuroverzicht

Literatuur:

Arulampalam, Devereux, Maffini, European Economic Review, 2012

W. Arulampalam, M. P. Devereux, G. Maffini, 'The direct incidence of corporate income tax on wages', *European Economic Review* 56 2012, p. 1038-1054.

Auerbach, Tax Policy and the Economy, 2006

A. J. Auerbach, 'Who bears the corporate tax? A review of what we know', *Tax Policy and the Economy* 2006, p. 1-40.

Bernabau, European Taxation Journal, Oktober 2018

B.P. Bernabau, 'Shaping Input Tax Incentives for Companies Spending on R&D under the 2016 CCTB Directive Proposal', *European Taxation Journal* Oktober 2018 p. 463-470.

Commissie Essers, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, 2015

Commissie Essers, 'Goed koopmansgebruik Quo Vadis? De mogelijke invloed van IFRS en CCCTB op GKG', *Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap* nr. 254, 2015.

Ecofin 11802/12, 25 juni 2012

Ecofin 11802/12, 'Ecofin report to the EC on Tax issues', 25 juni 2012.

Eijdsen, Van, Streek, Van de, Strik, FED Fiscale Brochures, 2011

J.A.R. Van Eijdsen, J.L. van de Streek & S.A.W.J. Strik, *Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) (FED Fiscale Brochures)*, Deventer: Kluwer 2011.

Erasmus-Koen, WFR 2008/1256

M. Erasmus-Koen, *De Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB): mogelijke elementen van het toerekeningsmechanisme*, WFR 2008/1256.

Essers, Kemmeren, Lang, 2012

P.H.J. Essers, E.C.C.M. Kemmeren, H.C. M. Lang, *CCCTB: Selected Issues*, EUCOTAX Series on European Taxation, Deventer: Kluwer 2012.

Essers, TFO 2017/150.3

P.H.J. Essers, 'Het winstbegrip in het CCTB-voorstel als mogelijke baken voor een toekomstig EU fiscaal winstbegrip', TFO 2017/150.

Essers, WFR 2017/64

P.H.J. Essers, 'de stiefmoederlijke behandeling van IAS/IFRS in het TCCCTB-voorstel', WFR 2017/64.

Exbrayat, Geys, The World Economy, 2016

N. Exbrayat, B. Geys, 'Economic Integration, Corporate Tax Incidence and Fiscal Compensation.' *The World Economy* November 2016, volume 39: issue 11, p. 1792-1811.

Gordon, Sarada, 2019

R. Gordon, S. Sarada, *'The Role of Corporate Taxations'*, Cambridge University Press 2019.

Hebous, Ruf, Journal of Public Economics, 2017

S. Hebous, M. Ruf, 'Evaluating the Effects of ACE Systems on Multinational Debt Financing and Investment', *Journal of Public Economics*, volume 156, December 2017, p. 131-149.

Hilten, Kesteren, 2014

M.E. van Hilten, H.W.M. van Kesteren, *Omzetbelasting (FED Fiscale Studieserie)*, Deventer: Kluwer 2014.

McLure, Public Finance Quarterly, 1981

C. E. McLure, 'The elusive incidence of the corporate income tax: the state case', *Public Finance Quarterly* 1981, Volume 9: Issue 4 p. 395-413.

Member State, 19-06-2018

Member State, 'German-French Common Position Paper on CCTB Proposal', 19-juni-2018.

Ministerie van Financiën, Januari 2020

Ministerie van Financiën, 'Kwartaalrapportage lopende EU-wetgeving', Januari 2020.

Mock, European Taxation Journal, Mei 2019

O. Mock, 'Proposal for a Common Corporate Tax Base (CCTB): The Case for Foundational Principles', *European Taxation Journal* Mei 2019 p. 209-218.

Offermans, Huibregtse, Verdoner, Machalak, European Taxation Journal, November 2017

R. Offermans, S. Huibregtse, L. Verdoner, J. Michalak, 'Bridging the CCCTB and the Arm's Length Principle – A Value Chain Analysis Approach', *European Taxation Journal* November 2017 p. 466-480.

Post, WFR 2017/66

D.R. Post, '(Grensoverschrijdende) verliescompensatie onder de voorgestelde C(C)CTB', *WFR* 2017/66.

Russo, WFR 2017/65

R. Russo, 'Een aantal specifieke winstbepalingen in de CCTB nader bekeken.' *WFR* 2017/65.

Solilova, Nerudova, 2018

V. Solilova & D. Nerudova, 'Transfer Pricing in SME's, Critical Analysis and Practical Solutions', Springer 2018.

Spengel, Zöllkau, ZEW Economic Studies, 2012

C. Spengel en Y. Zöllkau, 'Common Corporate Tax Base (CC(C)TB) and Determination of Taxable Income – An International Comparison', Mannheim: Springer 2012.

Streek, Van de, WFR 2012/1155

J.L. Van de Streek, 'De voortgaande ontwikkeling van de CCCTB', *WFR* 2012/1155.

Streek, Van de, WFR 2017/63

J.L. Van de Streek, 'De geherlanceerde CCTB/CCCTB-voorstellen; nu wel een schot in de roos?' *WFR* 2017/63.

Hofman, Strik, Cursus Belastingrecht

A.W. Hofman, S.A.W.J. Strik, *Cursus Belastingrecht (Venootschapsbelasting)*.

Jurisprudentie:**HR 8 mei 1957, nr. 12 931**

HR 8 mei 1957, nr. 12 931, ECLI:NL:HR:1957:AY2274, BNB 1957/208.

HR 26 augustus 1998, nr. 33 417 (Baksteenarrest)

HR 26 augustus 1998, nr. 33 417, ECLI:NL:HR:1998:AA2555, BNB 1998/409 (Baksteenarrest).

HvJ EG 13 December 2005, C-446/03 (Marks & Spencer)

HvJ EG 13 december 2005, C-446/03, ECLI:EU:C:2005:763 (Marks & Spencer).

Mededelingen, richtlijnen en taxation papers:**CCCTB WP 47, 2006**

Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, 'The Mechanism for Sharing the CCCTB', CCCTB/WP/047, Brussel 17-11-2006.

CCCTB WP 52, 2007

Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, 'An overview of the main issues that emerged during the discussion on the mechanism for sharing the CCCTB', CCCTB/WP/052, Brussel 27-02-2007.

CCCTB WP 56, 2007

Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, 'Report and overview of the main issues that emerged during the discussion of the sharing mechanism SG6 second meeting', CCCTB/WP/056, Brussel 20-08-2007.

CCCTB WP 57, 2007

Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group (ccctb wg) CCCTB: 'Possible elements of a technical outline', CCCTB/WP057, Brussel 26-07-2007

CCCTB WP 60, 2007

Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group, CCCTB: 'Possible elements of the sharing mechanism', CCCTB/WP/060, Brussel 13-11-2007.

COM(2001) 582 Final

Europese Commissie, 'Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europese Parlement en het economisch sociaal comité: Naar een interne markt zonder belastingbelemmeringen', COM(2001) 582 Definitief, Brussel 23-10-2001.

COM(2003) 726 Final

Europese Commissie, 'Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europese Parlement en het economisch sociaal comité: Een interne markt zonder belastingbelemmeringen op het gebied van de vennootschapsbelasting – Verwezenlijking, lopende initiatieven en resterende uitdagingen', COM(2003) 726 Definitief, Brussel 24-11-2003.

COM(2006) 157 Final

Europese Commissie, 'Communication From the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee implementing the Community Lisbon Programme: Progress to date and next steps towards a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)', COM(2006) 157 Final, Brussel 5-4-2006.

COM(2010) 2020 Final

Europese Commissie, 'Mededeling van de Commissie, Europa 2020, Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei', COM(2010) 2020, Brussel 03-03-2010.

COM(2010) 135 Final

Europese Commissie, 'Mededeling van de Europese Commissie aan het Europese parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en comité van de regio's, Werkprogramma van de Commissie voor 2010 een tijd voor daden', COM(2010) 135 definitief vol 1, Brussel 31/03/2010.

COM(2011) 623 Final

Europese Commissie, 'Mededeling van de Europese Commissie aan het Europese parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en comité van de regio's, Werkprogramma van de Commissie voor 2011', COM(2011) 623 definitief vol 1, Brussel 27-10-2010.

COM(2011) 121 Final

Europese Commissie, 'Voorstel voor een richtlijn van de raad betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB)', COM(2011) 121 definitief, 16-03-2011.

COM(2015) 302 Final

Europese Commissie, 'Een mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement en de Raad, Een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel in de Europese Unie: vijf belangrijke actiegebieden', COM(2015) 302 final, Brussel, 17-06-2015.

COM(2016) 682 Final

Europese Commissie, 'Een mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement en de Raad, Bouwen aan een rechtvaardig, concurrerend en stabiel vennootschapsbelastingstelsel voor de EU', COM(2016) 682 final, Brussel, 25-10-2016.

COM(2016) 683 Final

Europese Commissie, 'Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB)', COM(2016) 683 Final, Straatsburg 25-10-2016.

COM(2016) 685 Final

Europese Commissie, 'Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting', COM(2016) 685 Final, Straatsburg 25-10-2016.

SWD(2016) 341 Final

Commission Staff Working Document, 'Impact Assessment accompanying the document proposal for a council directive CCTB and CCCTB', SWD(2016) 341 final, Strasburg 25-10-2016.

Taxation Paper 52, 2014

Taxation papers No 52, 'A study on R&D Tax Incentives', 2014.

Taxation Paper 65, 2017

Taxation Papers No 65, 'The effects of Tax Reforms to Address the Debt-Equity Bias on the Cost of Capital and on Effective Tax Rates', 2017.

Taxation Paper 66, 2016

Taxation paper No 66, 'Modelling corporate tax reform in the EU: New calibration and simulation with the CORTAX model', 2016.

Taxation Paper 69, 2017

Taxation papers No 69, 'Towards a European R&D Incentive? An assessment of R&D Provisions under a Common Corporate Tax Base', 2017.

Taxation Paper 71, 2017

Taxation papers No 71, 'Aggressive Tax Planning Indicators', 2017.

Taxation Paper 72, 2018

Taxation paper No 72, 'How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns', 2018.

Taxation Paper 74, 2018

Taxation paper No 74, 'What Happened to the CIT collection? Solving the Rates-Revenues puzzle', 2018.

Taxation Paper 75, 2019

Taxation Papers No 75, 'The Impact of the CCTB on the Effective Tax Burden of Corporations: results from the Tax Analyzer Model', 2019.

Overig:**Europa Nu, 2020.**

Europa Nu, 'Gewone Wetgevingsprocedure (COD)', Europa-nu.nl, 2020.

Europarl Europa, 2020

Europarl Europa, 'De interne markt: algemene beginselen', Europarl.Europa.eu, 2020.

Houses of the Oireachtas (Ierland), 2016

Houses of the Oireachtas (Ierland), 'Joint Committee on Finance, Public Expenditure and Reform, and Taoiseach COM (2016) 683 & COM (2016) 685', December 2016.

Kamerstuk Eerste Kamer Staten-Generaal 34604 A, 2016

Kamerstuk Eerste Kamer Staten-Generaal 34604 A, 'EU Voorstellen: Pakket vennootschapsbelasting COM(2016) 683, 685, 686 en 687', 16 december 2016.

OECD/G20, 2017

OECD/G20, 'OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017', 10-07-2017.

OECD/G20, BEPS-Project, 2015

OECD/G20, BEPS-Project Action 1, 'Adressing the Tax Challenges of the Digital Economy', Parijs, 5-10-2015.

Parliament of Denmark, 2016

Parliament of Denmark, 'Reasoned opinion on the Commission proposals for a Common Corporate Tax Base - COM (2016)0685 (CCTB) and COM (2016)0683 (CCCTB)', 22 December 2016.

Parliament of Malta, 2016

Paliament of Malta, 'Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base – CCCTB (COM (2016) 683) Reasoned Opinion of the House of Representatives of Malta', December 2016.

Rijksoverheid, 2020

Rijksoverheid, 'Kwaliteit van wetten en regels', Rijksoverheid.nl, 2020.

The Swedish Parliament, 2016

The Swedish Parliament, 'Reasoned opinion form the Rikstag 2016/17:SkU17', 15-12-2016.