

Brussel, 24.6.2026
SWD(2026) 562 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van de Richtlijnen 2003/49/EG, 2009/133/EG, 2011/96/EU, (EU) 2016/1164, (EU) 2017/1852, (EU) 2025/50 wat betreft de vereenvoudiging van het Uniekader voor directe belastingen en ter ondersteuning van de groei en het concurrentievermogen van de EU

{COM(2026) 560 final} - {SEC(2026) 560 final} - {SWD(2026) 560 final} -
{SWD(2026) 561 final}

Samenvatting
Effectbeoordelingsverslag bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2003/49/EG, 2009/133/EG, 2011/96/EU, (EU) 2016/1164, (EU) 2017/1852 en (EU) 2025/50 van de Raad wat betreft de vereenvoudiging van het Uniekader voor directe belastingen en ter ondersteuning van de groei en het concurrentievermogen van de EU
A. Behoeft aan actie
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
Het grootste deel van de wetgeving inzake directe belastingen is nationale wetgeving, wat betekent dat bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn in de EU moeten voldoen aan de voorschriften van diverse vennootschapsbelastingstelsels. EU-richtlijnen worden daarbij alleen ingezet op specifieke gebieden met een sterk grensoverschrijdend karakter. Het EU-acquis op het gebied van directe belastingen is derhalve beperkt en vormt, waar het bestaat, een belangrijke prestatie voor de EU gezien de zwaarwegende politieke belangen die met de vaststelling van EU-belastingrichtlijnen gemoeid zijn. Het feit dat de EU-regels vaak verschillende opties voor de uitvoering bevatten, vormt een illustratie van deze moeilijkheid. Dit leidt tot aanzienlijke verschillen tussen de EU-lidstaten en een versnipperd belastinglandschap. Bovendien is de toepassing van het EU-belastingrecht op de interne markt vaak inconsistent. Daarbij komt dat de context sinds de invoering van deze wetgeving flink is veranderd, waardoor sommige oudere regels achterhaald zijn. Alles bij elkaar genomen is er sprake van vier belangrijke problemen: i) vereisten inzake naleving van de belastingwetgeving die onevenredig zijn; ii) rechtsonzekerheid als gevolg van onduidelijke belastingregels en -voorwaarden; iii) een verschil in fiscale behandeling naargelang de specifieke nationale kenmerken; iv) fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende bedrijfsactiviteiten. Deze problemen dragen bij tot de toch al grote complexiteit van de belastingwetgeving, een verhoogd risico op geschillen en hoge fiscale nalevingslasten voor wie zaken wil doen in de EU; ook belemmeren zij het concurrentievermogen van de EU. Hoewel de EU-wetgeving op veel andere gebieden aanzienlijk is verbeterd om ervoor te zorgen dat bedrijven op de interne markt op grond van gemeenschappelijke normen kunnen opereren, blijven belastingen een beleidsgebied dat gekenmerkt wordt door een combinatie van een beperkte harmonisatie op EU-niveau en sterk uiteenlopende nationale systemen, wat een behoorlijk obstakel vormt voor een meer omvattende afstemming en de efficiënte werking ervan.
Wat is het doel?
De algemene doelstellingen van het initiatief zijn: i) de belastingregels van de EU vereenvoudigen om het concurrentievermogen van de EU te stimuleren, en ii) handhaving van de hoge belastingnormen in de EU. Om deze algemene doelstellingen te bereiken, moeten eerst de volgende specifieke doelstellingen worden verwezenlijkt: i) wegnemen van onnodige fiscale nalevingslasten in de EU; ii) invoering van duidelijke en voorspelbare EU-belastingregels en -voorwaarden; iii) verbetering van de samenhang bij de toepassing van de belastingrichtlijnen van de EU; iv) vermindering van de resterende fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende investeringen en commerciële activiteiten.
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?
De omnibusrichtlijn inzake directe belastingen heeft tot doel het belastingklimaat in de EU te vereenvoudigen. In samenhang met de herschikking van de richtlijn administratieve samenwerking op belastinggebied (DAC) zal de omnibusrichtlijn zorgen voor gecoördineerde en alomvattende maatregelen die alleen op EU-niveau mogelijk zijn, waarbij ervoor wordt gezorgd dat zowel de materiële belastingregels als het kader voor de uitwisseling van informatie actueel zijn en geschikt voor het beoogde doel. Het optreden van de EU op dit gebied heeft hierbij een duidelijke meerwaarde doordat de administratieve rompslomp zal worden verminderd, belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten zullen worden weggenomen en belastingregels efficiënter en doeltreffender zullen kunnen worden toegepast. Door het EU-acquis op het gebied van directe belastingen te vereenvoudigen, moet de

omnibusrichtlijn de naleving van de belastingwetgeving in de EU duidelijker, gemakkelijker en efficiënter maken. Dit betekent dat het voor bedrijven goedkoper zal worden om in de EU over de grenzen heen actief te zijn of hun activiteiten uit te breiden. Voor belastingdiensten moeten de eenvoudigere regels en gestroomlijnde procedures de belastingcontroles en -inspecties gemakkelijker maken en uiteindelijk leiden tot minder geschillen en minder administratieve kosten.

B. Oplossingen

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

De doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van een omnibusrichtlijn waarbij het grootste deel van het bestaande EU-acquis op het gebied van directe belastingen via één rechtshandeling wordt gewijzigd. De doelstellingen met betrekking tot de DAC zullen worden verwezenlijkt door middel van een afzonderlijk initiatief, het voorstel tot herschikking van de DAC. Het voorstel voor een omnibusrichtlijn wordt in dit effectbeoordelingsverslag geanalyseerd.

Kort gezegd heeft de omnibusrichtlijn tot doel de bestaande richtlijnen op het gebied van directe belastingen te vereenvoudigen, te stroomlijnen en te verduidelijken: de interest- en royaltyrichtlijn¹, de moeder-dochterrichtlijn², de fusierichtlijn³, de richtlijn bestrijding belastingontwijking (ATAD)⁴ en de richtlijn mechanismen voor geschillenbeslechting⁵. Om de werking van de interest- en royaltyrichtlijn en de moeder-dochterrichtlijn te bevorderen, zal ook de recente FASTER-richtlijn⁶ bij de omnibusrichtlijn worden gewijzigd. De analyse van het effectbeoordelingsverslag is voornamelijk gebaseerd op de ervaring met de toepassing van deze richtlijnen in de praktijk en de uitdagingen die zich daarbij hebben voorgedaan, alsook op de wisselwerking met recentere fiscale ontwikkelingen in de EU en op internationaal niveau, zoals de onlangs vastgestelde pijler 2-richtlijn⁷.

In het verslag wordt een scala aan beleidsopties genoemd. Wat bronbelasting in het kader van de interest- en royaltyrichtlijn en de moeder-dochterrichtlijn betreft, zou het een optie zijn om alle uitkeringen van interest, royalty's en dividenden binnen de EU daarvan vrij te stellen door een uitbreiding van deze richtlijnen, in combinatie met de afschaffing van de voorafgaande procedures waarmee het recht op vrijstelling van bronbelasting wordt beoordeeld. Een alternatieve mogelijkheid in dit verband is om het toepassingsgebied en de procedures van de interest- en royaltyrichtlijn en de moeder-dochterrichtlijn op elkaar af te stemmen.

Wat de wetgeving inzake gecontroleerde buitenlandse vennootschappen (cfc's) in het kader van de ATAD betreft, wordt gekeken naar de mogelijkheid om de toepassing van model A verplicht te stellen, een uitzondering voor pijler 2-ondernemingen in te voeren of de gekwalificeerde binnenlandse minimale bijheffing voor pijler 2-ondernemingen te gebruiken

¹ Richtlijn 2003/49/EG van de Raad van 3 juni 2003 betreffende een gemeenschappelijke belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten.

² Richtlijn 2011/96/EU van de Raad van 30 november 2011 betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten.

³ Richtlijn 2009/133/EG van de Raad van 19 oktober 2009 betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor fusies, splitsingen, gedeeltelijke splitsingen, inbreng van activa en aandelenruil met betrekking tot vennootschappen uit verschillende lidstaten en voor de verplaatsing van de statutaire zetel van een SE of een SCE van een lidstaat naar een andere lidstaat.

⁴ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt.

⁵ Richtlijn (EU) 2017/1852 van de Raad van 10 oktober 2017 betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie.

⁶ Richtlijn (EU) 2025/50 van de Raad van 10 december 2024 betreffende een snellere en veiligere vermindering van te veel ingehouden bronbelasting.

⁷ Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022 tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie.

om te bepalen of een cfc-heffing verschuldigd is en, zo ja, de bijheffing te verrekenen met de cfc-verplichtingen. Daarnaast wordt in de analyse ook de mogelijkheid beoordeeld om een uitzondering voor kleine en middelgrote ondernemingen te maken.

Voor investeringen in onderzoek en ontwikkeling (O&O) worden de effecten van de onmiddellijke aftrek van de kosten van O&O-gerelateerde activa afgezet tegen de status quo, waarbij de in aanmerking komende O&O-uitgaven nog steeds uitsluitend op nationaal niveau zou worden bepaald.

De regel inzake renteaftrekbeperking in het kader van de ATAD biedt een heel spectrum aan mogelijkheden voor hervorming, met als belangrijkste doel de billijkheid ervan te waarborgen en de procyclische effecten van de regel te beperken: een uitzondering voor kleine en middelgrote ondernemingen, de verplichte toepassing van de ebitda-limiet van 30 %, de verplichte toepassing van bepaalde varianten die momenteel nog optioneel zijn, een uitzondering voor leningen aan derden met een laag risico en vrijstelling in geval van een abrupte daling van de winstgevendheid.

Beperkttere opties voor wijziging zijn het schrappen van de regels inzake geïmporteerde hybridemismatches; de afstemming van de fusierichtlijn op de mobiliteitsrichtlijn (grensoverschrijdende fusies vanuit het oogpunt van het vennootschapsrecht), hetzij door middel van een dynamische verwijzing, hetzij door toevoeging van nieuwe herstructureringstransacties; en verscheidene gerichte verbeteringen in de richtlijn mechanismen voor geschillenbeslechting om de procedureregels te verduidelijken en het gebruik van uitvoeringshandelingen van de Raad mogelijk te maken.

In het verslag worden drie combinaties van deze opties specifiek beoordeeld. **Volledige omnibuspakket:** bij deze combinatie wordt gekeken naar alle beleidsopties en waar nodig gekozen voor de meest ambitieuze alternatieven voor de belangrijkste maatregelen van dit initiatief inzake de belasting op grensoverschrijdende uitkeringen van interest, royalty's en dividenden en de belastingheffing voor gecontroleerde buitenlandse vennootschappen, teneinde de meest ambitieuze mogelijkheden voor vereenvoudiging te beoordelen. **Omnibuspakket met gemiddelde ambitie:** hierbij worden alle beleidsopties beoordeeld, inclusief de minder ambitieuze alternatieven voor bronbelasting in het kader van de interest- en royaltyrichtlijn en de moeder-dochterrichtlijn, en voor gecontroleerde buitenlandse vennootschappen in de ATAD, terwijl uitgegaan wordt van handhaving van de status quo voor de onmiddellijke aftrek van O&O-uitgaven. **Omnibuspakket met beperkte ambitie:** deze variant beoordeelt aanpassing van de bestaande maatregelen op een eenvoudigere, meer directe manier, bijvoorbeeld door de uitvoeringsmogelijkheden voor de regel inzake renteaftrekbeperking te beperken en het toepassingsgebied van de fusierichtlijn uit te breiden, teneinde vereenvoudiging te bewerkstelligen via de gemakkelijkste en meest toegankelijke opties.

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

De belanghebbenden stonden volledig achter het initiatief om de bestaande belastingregels van de EU te vereenvoudigen. Hiervoor was met name veel steun onder particuliere belanghebbenden, d.w.z. bedrijven en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de EU en belastingdeskundigen, die aangaven dat alle bestaande richtlijnen en de gerelateerde wetgeving moeten worden vereenvoudigd, zoals uiteengezet in bijlage 2. De EU-lidstaten waren unaniem ingenomen met het initiatief, zoals blijkt uit de conclusies van de Raad van maart 2025, en moedigden de Commissie aan met een ambitieus voorstel te komen; tijdens de onderhandelingen in de Raad zal ook nadere overeenstemming moeten worden bereikt over de specifieke beleidsopties.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Welke voordelen biedt de voorkeursoptie?

In de effectbeoordeling wordt een overzicht gegeven van de potentiële kostenbesparingen voor bedrijven in de EU en de economie als gevolg van de mogelijke verlaging van de huidige

kosten voor de naleving van de belastingwetgeving, alsook van de bredere macro-economische effecten op langere termijn. De voorkeursoptie is het volledige omnibuspakket. Deze optie zal naar schatting de nalevingskosten en de financiële kosten met ongeveer 6,6 miljard EUR per jaar verminderen, waarvan de terugkerende kosten in verband met de vermindering van de administratieve lasten ruwweg 2 miljard EUR per jaar bedragen (een uitsplitsing van deze cijfers is te vinden in bijlage 3 bij het effectbeoordelingsverslag), en sommige van de afzonderlijke maatregelen zullen het bbp van de EU op lange termijn naar schatting met ongeveer 0,04 % (vrijstelling van bronbelasting) en 0,2 % (onmiddellijke aftrek van bepaalde O&O-activa) doen toenemen.

Welke kosten brengt de voorkeursoptie met zich mee?

In het effectbeoordelingsverslag wordt geprobeerd een aantal van de mogelijke kosten te beschrijven. Het doel van het voorstel voor een omnibusrichtlijn inzake directe belastingen is de bestaande terugkerende kosten te verminderen door de belastingregels van de EU waar mogelijk te vereenvoudigen. Bijgevolg zal het initiatief, zoals uiteengezet in hoofdstuk 6 en bijlage 3, naar verwachting geen significante kosten met zich meebrengen voor bedrijven en belastingdiensten; deze worden dan ook geacht afwezig, marginaal of niet relevant te zijn.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en het concurrentievermogen?

Kleine en middelgrote ondernemingen: de omnibusrichtlijn bevat maatregelen ten gunste van kleine en middelgrote ondernemingen, zoals een expliciete uitzondering op de cfc-regels en een de facto-uitzondering op de regel inzake renteaftrekbepanking van de ATAD. Deze zullen naar schatting een extra kostenbesparing opleveren van respectievelijk ongeveer 90 miljoen EUR en ten minste 69 miljoen EUR per jaar. Bovendien zullen kleine en middelgrote ondernemingen ook profiteren van de algemene kostenbesparingen die de overige vereenvoudigingsmaatregelen naar verwachting zullen opleveren. Op die manier ondersteunt de omnibusrichtlijn de doelstelling van de Commissie om prioriteit te geven aan lastenverlichting voor kleine en middelgrote ondernemingen (35 %, tegenover een gemiddelde vermindering van 25 %).

Concurrentievermogen: de omnibusrichtlijn zal naar verwachting een algemeen positief effect hebben op het concurrentievermogen door de nalevings- en administratieve kosten te verlagen, de rechtszekerheid te verbeteren en een aantal aanhoudende fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende bedrijfsactiviteiten op de interne markt weg te nemen. Deze effecten zullen naar verwachting een impuls geven aan investeringsbeslissingen en het ondernemingsklimaat in de EU verbeteren, waardoor de groei en het concurrentievermogen over de hele linie worden ondersteund.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De meeste beleidsopties zullen naar verwachting geen significante gevolgen hebben voor de nationale begrotingen. Waar relevant wordt in het effectbeoordelingsverslag het algemene effect van de beleidsopties op de belastinginkomsten geraamd, en dit wordt verwacht beperkt of neutraal te zijn, met name in vergelijking met de daarmee samenhangende voordelen op het gebied van investeringen en de groei van het bbp.

Daarnaast is het de bedoeling dat ook overheden profiteren van de vereenvoudigingen. De belastingautoriteiten zouden slechts zeer beperkte kosten moeten maken om zich aan te passen aan nieuwe procedures, met name IT-procedures, aangezien de beoogde maatregelen over het algemeen ofwel bestaande vereisten gewoon schrappen, ofwel zorgen voor een bredere toepassing van procedures en modellen die reeds via de FASTER-richtlijn zijn ingevoerd.

Zijn er nog andere aanzienlijke gevolgen?

In de effectbeoordeling wordt ook nagegaan of het initiatief gevolgen kan hebben voor het milieu of de maatschappij, of voor de grondrechten. Er worden geen bijzondere en directe gevolgen voor het milieu verwacht. Er wordt ook niet verwacht dat er aanzienlijke maatschappelijke effecten zullen zijn, hoewel vrijgekomen middelen tot op zekere hoogte een positieve invloed kunnen hebben op de werkgelegenheid. Het initiatief zal naar verwachting

ook geen gevolgen hebben voor de bescherming van de grondrechten, die gegarandeerd zijn; ook persoonsgegevens zullen worden beschermd.

Evenredigheid

De voorkeursoptie gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken en richt zich op elementen waarbij de meerwaarde van het optreden van de EU verder gaat dan wat de lidstaten alleen kunnen bereiken.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

De eerste evaluatie mag niet eerder plaatsvinden dan vijf jaar nadat de nieuwe regels van toepassing worden.