

Vergaderjaar 2012–2013

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten**

**Nr. 1545**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 januari 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zeven fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Aanpassing van verordening consortia voor Europese onderzoeksinfrastructuren (ERIC verordening) (Kamerstuk 22 112, nr. 1541)

Fiche 2: Mededeling misleidende marketingpraktijken (Kamerstuk 22 112, nr. 1542)

Fiche 3: Besluit zevende milieuactieprogramma (Kamerstuk 22 112, nr. 1543)

Fiche 4: Richtlijn toegankelijkheid overheidswebsites (Kamerstuk 22 112, nr. 1544)

Fiche 5: Mededeling actieplan en aanbevelingen belastingfraude en -ontwijking

Fiche 6: Wijziging procedureverordening staatssteun (Kamerstuk 22 112, nr. 1546)

Fiche 7: Wijziging machtigingsverordening staatssteun (Kamerstuk 22 112, nr. 1547)

De minister van Buitenlandse Zaken,  
F.C.G.M. Timmermans

## **Fiche: Mededeling actieplan en aanbevelingen tegen belastingfraude en -ontwijking**

### **1. Algemene gegevens**

#### *Titel voorstellen*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Actieplan tegen belastingfraude en belastingontwijking.

In dit fiche wordt ook ingegaan op twee aanbevelingen:

- Aanbeveling van de Commissie met betrekking tot maatregelen om derde landen aan te moedigen minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken toe te passen.
- Aanbeveling van de Commissie over agressieve fiscale planning.

#### *Datum ontvangst Commissiedocumenten*

6 december 2012

#### *Nr. Commissiedocumenten*

COM(2012) 722

2012/771/EU

2012/772/EU

#### *Pre-lex*

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=202215](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202215)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

[LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:338:0037:0040:NL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:338:0037:0040:NL:PDF)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

[LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:338:0041:0043:NL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:338:0041:0043:NL:PDF)

#### *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*

Document SWD (2012)404

#### *Behandelingstraject Raad*

ECOFIN Raad

#### *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Financiën

### **2. Essentie voorstel**

In de Commissiemededeling van 27 juni 2012 heeft de Europese Commissie aangekondigd om voor eind 2012 een actieplan voor de bestrijding van belastingfraude en -ontduiking te presenteren, met specifieke maatregelen die snel in de praktijk kunnen worden omgezet<sup>1</sup>. Dit vloeit voort uit de Europese Raadsconclusies van 2 maart 2012, waarin de Europese Raad een oproep gedaan heeft om snel concrete stappen te zetten om belastingfraude en -ontduiking tegen te gaan, ook in relatie tot derde landen. In april 2012 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen die oproept tot snelle actie op dit gebied.

Met deze nieuwe mededeling en de daarbij behorende aanbevelingen komt de Commissie nu met een actieplan. Het actieplan maakt een onderscheid tussen reeds bestaande initiatieven van de Commissie (6 initiatieven), initiatieven die de Commissie bij de publicatie van deze mededeling voorstelt (6 initiatieven) en initiatieven voor de toekomst, zowel op korte termijn (5 initiatieven), middellange termijn (12 initiatieven) als op lange termijn (3 initiatieven). Bij bestaande initiatieven

<sup>1</sup> Voor BNC fiche zie Kamerstukken II 2011/12, 22 112, nr. 1455

noemt de Commissie bijvoorbeeld het richtlijnvoorstel tot wijziging van de Spaarrenterichtlijn en richtlijnvoorstel voor een snellereactiemechanisme tegen btw-fraude. Hierover zijn reeds BNC fiches opgesteld<sup>2</sup>. Bij de toekomstige initiatieven noemt de Commissie bijvoorbeeld het herzien van de Moeder-Dochterrichtlijn, het bezien van de anti-misbruikbepalingen in EU-wetgeving en versterkte samenwerking tussen verschillende handhavingsorganen (op het gebied van anti-witwassen, sociale zekerheid en justitie).

De twee aanbevelingen behoren tot de initiatieven die de Commissie nog in 2012 heeft voorgesteld. De ene aanbeveling (2012/771/EU) gaat over het identificeren van belastingparadijzen, waarbij de Commissie een voorstel doet voor minimum standaarden om niet als belastingparadijs te worden aangemerkt en een voorstel doet voor een zwarte lijst van landen die als belastingparadijs zijn aan te merken. De andere aanbeveling (2012/772/EU) gaat over het tegengaan van agressieve belastingplanning. De Commissie stelt voor om in bilaterale belastingverdragen situaties van dubbele niet-heffing te regelen en om in nationale regelgeving en in bilaterale belastingverdragen met derde landen algemene anti-misbruikbepalingen op te nemen.

### **3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?**

Een eerste inschatting is dat de meeste initiatieven die in het actieplan worden genoemd binnen de bevoegdheden van de EU blijven, want de initiatieven betreffen een gedeelde bevoegdheid of een aanvullende bevoegdheid. De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit en proportionaliteit is positief.

Op grond van artikel 292 VWEU heeft de Commissie de bevoegdheid (niet-bindende) aanbevelingen te doen. Ten aanzien van de twee aanbevelingen die de Commissie nu doet, met betrekking tot minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken en agressieve belastingplanning, plaatst het kabinet de volgende kanttekeningen. Ten aanzien van de suggesties die de Commissie doet om dubbele niet-heffing en misbruik te voorkomen in bilaterale belastingverdragen, merkt het kabinet op dat deze potentieel inbreuk kunnen maken op de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van de directe belastingen en bilaterale belastingverdragen. Zoals opgemerkt in de brief van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 11 december 2012 (AFP 2012/00862), maken de door de Commissie gedane aanbevelingen echter al geruime tijd deel uit van het Nederlandse (fiscale verdrags) beleid. Dat verdragsbeleid is er immers niet alleen op gericht om dubbele belastingheffing te voorkomen, maar ook – zoals de Commissie aanbeveelt – om dubbele belastingvrijstelling en misbruik te voorkomen. Daarnaast past het niet in het Nederlandse verdragsbeleid om belastingverdragen af te sluiten met derde landen die niet aan bepaalde minimum belastingvereisten voldoen. De aanbevelingen die de Commissie voorstelt, worden dan ook als ondersteuning van het Nederlandse beleid gezien. Overigens spelen bij het sluiten van bilaterale belastingverdragen meer belangen dan alleen een geharmoniseerde Europese markt.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 22 112, nr. 786 (wijziging Spaarrenterichtlijn) en Kamerstukken II 2011/12, 22 112, nr. 1404 (snellereactiemechanisme tegen btw-fraude)

Voor wat betreft de proportionaliteit van de aanbevelingen wordt opgemerkt dat Nederland liever bindende maatregelen had gezien, om een gelijk speelveld te waarborgen. In de aanbeveling over goed bestuur in belastingzaken bij derde landen doet de Commissie concrete tekstvoorstellen om landen te identificeren die niet aan de minimumnormen voldoen. In de aanbeveling over agressieve belastingplanning stelt de Commissie algemene anti-misbruikwetgeving voor die opgenomen zou moeten worden in de nationale wetgeving. Nederland hecht eraan dat alle lidstaten deze aanbevelingen op eenzelfde manier uitleggen en toepassen. Anders dan richtlijnen en verordeningen zijn aanbevelingen juridisch niet afdwingbaar, zodat een gelijk speelveld niet gewaarborgd wordt. Tegen die achtergrond had Nederland liever een bindende maatregel gezien of een andere aanpak die een gelijk speelveld bevordert (bv. een toezichtmechanisme dat een gelijklopende uitleg en toepassing van de aanbevelingen door alle lidstaten zal bevorderen of een andere juridische vorm die dat bewerkstelligt).

Voorts moet opgemerkt worden dat afhankelijk van de definitieve vormgeving en inhoud van toekomstige voorstellen, de uiteindelijke beoordeling van subsidiariteit en proportionaliteit kan afwijken.

Omdat nog niet duidelijk is hoe de vormgeving van sommige initiatieven zal zijn, zal Nederland de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag zal zijn van de toekomstige voorstellen, en de invloed op de regeldruk en administratieve lasten. Maar in zijn algemeenheid kan al wel worden aangegeven dat uniformering van belastingssystemen leidt tot regeldrukafname. Er zit dan ook een aantal voorstellen in het pakket dat, naar verwachting, regeldrukverlagend werkt. Te denken valt aan het meer EU breed inzetten van IT-tools en digitale informatie formaten, verbeteren van de governance op BTW, regeldrukvermindering voor ondrinkbare alcohol, en een One-Stop-Shop voor belastinginformatie.

Tot slot geldt dat indien het voorstel wordt aangenomen en er sprake is van kosten voor Nederland, de budgettaire gevolgen moeten worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

Nederland verwelkomt de aandacht die de Europese Commissie besteedt aan de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking, zowel in de interne markt als in de context van bilaterale belastingverdragen met derde landen en het creëren van een gelijk internationaal speelveld. Nederland is een groot voorstander van een beter gebruik van de bestaande Europese instrumenten voor administratieve samenwerking (met name fiscale inlichtingenuitwisseling) en een goede implementatie van de onlangs vastgestelde nieuwe regelgeving. Dit is een krachtige stimulans voor de compliance van belastingplichtigen. Vooral de brede invoering van automatische uitwisseling van fiscale inlichtingen (dus zonder voorafgaand verzoek) vanaf 2014 voor een aantal categorieën inkomsten en bezit is van belang vanuit een oogpunt van transparantie, fraudebestrijding en efficiency. Momenteel doet de Nederlandse Belastingdienst dat al op bilaterale basis met ongeveer 15 EU-lidstaten en derde landen en vervult daarmee een voorhoederol. Met diverse andere landen is Nederland daarover in overleg. Uiteraard moeten in EU-verband de nodige investeringen worden gepleegd op IT-gebied. Nederland heeft in de daarover lopende discussies in Brussel reeds een zeer actieve inbreng.

Ook het verder verbeteren van de effectiviteit van de werking van de Europese Spaarrenterichtlijn (uitwisseling bankgegevens) is steeds door

Nederland bepleit, maar stuit helaas op weerstand van bankgeheimlanden. Dat geldt ook voor daarop gebaseerde overeenkomsten met (voormalige) belastingparadijzen. De inzet van Nederland is om met zoveel mogelijk landen te komen tot automatische uitwisseling van bank- en daaraan gerelateerde gegevens om daarmee fiscale fraude te kunnen bestrijden.

Versterking van de samenwerking tussen de Belastingdienst en andere handhavingsorganisaties, zowel justitieel als met financiële toezichtautoriteiten, is een voornemen dat krachtige ondersteuning verdient. Nationaal wordt reeds vormgegeven aan deze samenwerking, maar ook op EU-niveau en met andere lidstaten moet dit worden gerealiseerd. De Nederlandse Belastingdienst is voornemens in 2013 met een aantal EU-lidstaten hierover een workshop te organiseren om daarmee problemen in kaart te brengen en ideeën voor oplossingen te genereren.

Voor de langere termijn wordt in het Actieplan voorgesteld een methodologie en richtlijnen voor zogenaamde joint audits te ontwikkelen.

Nederland heeft binnen de EU een pleidooi gevoerd voor het experimenteren met joint audits. Momenteel wordt door de Nederlandse Belastingdienst met Duitsland een pilot voorbereid om daadwerkelijk een bilaterale joint audit uit te voeren voor de directe belastingen. Het is de bedoeling ook andere landen hiervoor te benaderen. De opgedane ervaringen kunnen worden gebruikt voor de in EU-verband op te stellen methodologie en richtlijnen

Nederland onderschrijft het belang van het aanpakken van landen die niet voldoen aan de minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken en van het tegengaan van agressieve fiscale planning. Dit geldt temeer daar deze fenomenen kunnen leiden tot erosie van de grondslag waarover belasting kan worden geheven. Toepassing van bilaterale belastingverdragen, soms in onderlinge samenhang, kan die erosie niet in alle gevallen voorkomen. De aanbevelingen met betrekking tot landen die niet voldoen aan de minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken en van agressieve belastingplanning passen, zoals hiervoor opgemerkt, in het Nederlandse beleid, maar vragen op een aantal punten om verheldering en om garanties over een eenduidige uitleg en toepassing die bepalend zullen zijn voor de definitieve Nederlandse positiebepaling. Bij de aanbeveling over het identificeren van landen die niet voldoen aan de minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken zijn de minimumstandaarden gebaseerd op anderszins bekende criteria. Het operationele artikel 3.a in aanbeveling 2012/771/EU verwijst (via de bijlage bij de aanbeveling) naar de afspraken die gemaakt zijn binnen het Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes van de OESO. Nederland steunt deze regels en past ze ook toe. Het operationele artikel 3.b verwijst naar de criteria van de EU Code of Conduct Groep (Gedragscodegroep). Hierbij is de vraag hoe deze criteria toegepast kunnen worden op derde landen. De Code of Conduct is een politieke overeenkomst tussen de EU lidstaten. Met een verwijzing naar de criteria van de Code of Conduct in deze aanbeveling wordt de aard van de overeenkomst gewijzigd. In de Code of Conductgroep hebben alle 27 lidstaten zeggenschap bij de toetsing of belastingmaatregelen schadelijk zijn. De beslissingen worden met unanimitieit genomen. Voor derde landen geldt slechts dat de lidstaten een inspanningsverplichting hebben om de code uit te dragen. Het voorstel van de Commissie leidt ertoe dat lidstaten individueel gaan bepalen of belastingmaatregelen van derde landen schadelijk zijn. Dit is weinig doelmatig en kan ertoe leiden dat een ongelijk speelveld wordt gecreëerd. Onduidelijk is ook of dit in overleg met het derde land dient te gebeuren. Het voorstel voorziet niet in een gemeenschappelijk standpunt van de Code of Conduct groep (met inachtneming van de unanimitieit) over welke belastingregimes in derde

landen schadelijk worden geacht. Een dergelijk gemeenschappelijk standpunt zou wat Nederland betreft een stap in de goede richting zijn, maar ook dat zou het risico van een ongelijk speelveld niet volledig wegnemen omdat individuele lidstaten een eigen afweging kunnen (blijven) maken bij het beoordelen van potentieel schadelijke belastingregimes van derde landen. Een gezamenlijk optreden van alle EU-lidstaten zou doelmatiger zijn en zou het mogelijk maken veel effectiever druk uit te oefenen op landen die niet voldoen aan de minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken, bijvoorbeeld door een gecoördineerde wijziging van belastingverdragen van EU-lidstaten met dergelijke landen. Dit zou bovendien bijdragen aan een gelijk speelveld. De aanbeveling verzoekt lidstaten voorts Belastingdiensten in derde landen te ondersteunen. Nederland heeft op dat punt al aan de OESO toegezegd pilots te willen doen in het kader van het OESO Tax Inspectors Without Borders initiatief.

Om dubbele niet-heffing te voorkomen doet de Commissie de suggestie in operationeel artikel 3 van de aanbeveling 2012/772/EU om een clausule op te nemen in bilaterale belastingverdragen en eenzijdige regelingen ter voorkoming van dubbele belasting. De tekstsuggestie die de Commissie doet, is ontleend aan het OESO-commentaar bij het OESO modelverdrag. Uit de aanbeveling blijkt niet welke vormen van belastingontwijking door de aanpassing van belastingverdragen of eenzijdige regelingen worden tegengegaan. Het is daarom niet duidelijk waarom de voorgestelde clausule een oplossing zou zijn van het door de Commissie geconstateerde probleem van dubbele aftrek en dubbele niet-heffing. De suggestie van de Commissie moet daarom verder worden uitgewerkt en geconcretiseerd.

In dat kader zou een duidelijke formulering tot stand moeten komen van ongewenste gevallen van dubbele aftrek en dubbele niet-heffing die onder de reikwijdte van het actieplan en de aanbevelingen zouden moeten vallen. Daarbij kan Nederland gebruik maken van de kennis en ervaring die is opgedaan met anti-misbruikbepalingen in bestaande bilaterale belastingverdragen van Nederland en van de conclusies uit de tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken aangekondigde doorlichting van een aantal bestaande belastingverdragen op hun effecten op belastinginkomsten van ontwikkelingslanden.

Voor wat betreft de algemene anti-misbruikmaatregel voldoet de Nederlandse praktijk al met het leerstuk van *fraus legis* waarbij volstrekt kunstmatige handelingen in strijd met doel en strekking van de wet worden genegeerd. Dit is echter niet in wetgeving vastgelegd, maar ingevuld door de rechterlijke macht.

Voor beide aanbevelingen geldt dat goed bekeken moet worden hoe deze aanbevelingen zich verhouden tot het werk van de OESO (onder andere in het kader van de OESO Base Erosion and Profit Shifting), tot de initiatieven die de G20 neemt en de eventuele maatregelen die daaruit zouden kunnen voortvloeien. Een meer gemeenschappelijke EU-lijn zou kunnen bijdragen aan de initiatieven die de G20 neemt. Niettemin zal Nederland ervoor waken dat er geen dubbel werk gedaan wordt door de diverse organisaties.

Bij de aanbevelingen stelt de Europese Commissie ook voor om een Platform for Tax Good Governance op te richten. In dit platform zouden experts van de lidstaten en andere vertegenwoordigers van belangengroepen plaats moeten nemen. Doel van het platform zou zijn om bijstand te verlenen bij de uitvoering van de twee aanbevelingen en om verder werk te verrichten op het gebied van agressieve belastingplanning en goed bestuur in belastingzaken.

Nederland ziet weinig toegevoegde waarde in dit initiatief. Binnen de EU en de OESO bestaan er al soortgelijke fora.

Tot slot heeft Nederland twijfels bij het voorstel om de Code of Conduct-groep een nieuwe impuls te geven. De Commissie is van mening dat de Groep de laatste jaren nauwelijks vooruitgang en resultaten heeft geboekt. De Raad daarentegen is een andere mening toegedaan over het functioneren van de Code of Conductgroep<sup>3</sup>. Nederland kan zich dan ook niet vinden in de bevindingen van de Commissie. De Code of Conduct-groep is zeer effectief in het toetsen van individuele belastingmaatregelen van lidstaten. Voor het oplossen van gecompliceerde belastingvraagstukken, zoals bijvoorbeeld mismatches<sup>4</sup>, is dit minder het geval. Afspraken die tot stand komen in de Code of Conduct Groep zijn namelijk juridisch niet afdwingbaar (soft law) zodat een gelijk speelveld niet gegarandeerd kan worden. Als het om het oplossen van mismatches gaat, is Nederland voorstander van juridisch afdwingbare afspraken. Wel steunt Nederland het voorstel van de Commissie om onderwerpen waar de Groep niet uitkomt, eerder naar de ECOFIN Raad te brengen zodat impasses sneller doorbroken worden. Voorkomen moet worden dat onderwerpen te lang blijven liggen.

---

<sup>3</sup> Verslag van Ecofin aan de Europese Raad over belastingaangelegenheden van 23 november 2012, doc. 16327/12 FISC 166

<sup>4</sup> Daarvan kan sprake zijn bij kwalificatieverschillen waarbij bijvoorbeeld het ene land een entiteit als transparant kwalificeert en het andere land diezelfde entiteit als een lichaam.