



ALGEMEEN FISCAAL BELEID

De bevoegdheid om belastingen te heffen, is in handen van de lidstaten. De EU heeft op dit gebied slechts beperkte bevoegdheden. Aangezien het fiscaal beleid van de EU gericht is op het soepel functioneren van de interne markt, is de harmonisering van indirecte belastingheffing eerder aangepakt dan die van directe belastingheffing. De strijd tegen schadelijke belastingontwijking en -ontduiking is een recente beleidsprioriteit geworden. Fiscale maatregelen moeten unaniem worden aangenomen door de lidstaten. Het Europees Parlement heeft in dit verband een adviserende stem, behalve bij begrotingszaken, waarvoor het medewetgever is.

RECHTSGRONDSLAG

Het hoofdstuk over belastingen (art. 110-113) in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ([VWEU](#)) inzake de harmonisering van wetgeving inzake omzetbelasting, accijnsplicht en andere vormen van indirecte belastingheffing; het hoofdstuk over de aanpassing van de wetgevingen (art. 114-118 VWEU) inzake belastingen die een indirect effect hebben op de vestiging van de interne markt, met fiscale voorschriften die niet onder de normale wetgevingsprocedure vallen; andere voorschriften die voor fiscaal beleid relevant zijn, betreffende het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal (art. 45-66 VWEU), het milieu (art. 191-192 VWEU) en mededinging (art. 107-109 VWEU).

Met betrekking tot belastingzaken kan nauwer worden samengewerkt (art. 326-334 VWEU). De belangrijkste eigenschap van de fiscale maatregelen van de EU inzake de aanneming van wetten is het feit dat de Raad over de Commissievoorstellen beslist door eenparigheid van stemmen, waarbij het Parlement wordt geraadpleegd. Aangenomen maatregelen op het gebied van belasting zijn onder meer richtlijnen ter aanpassing van nationale voorschriften en besluiten van de Raad. De Commissie is er stellig van overtuigd dat het door Europa vereiste niveau van belastingcoördinatie maar moeilijk kan worden behaald wanneer het systeem van eenparigheid van stemmen voor alle beslissingen inzake belastingen behouden blijft. Daarom heeft ze een aantal voorstellen gedaan om op bepaalde fiscale gebieden over te gaan naar een systeem van [stemming met gekwalificeerde meerderheid](#). Deze voorstellen werden echter door de lidstaten verworpen.

Met "directe belastingheffing" worden belastingen aangeduid die worden geheven op inkomen, vermogen en kapitaal van zowel personen als bedrijven. Persoonlijke inkomstenbelasting is als zodanig geen onderwerp van EU-voorschriften (het EU-beleid op dit gebied is veeleer gebaseerd op jurisprudentie van het Europees Hof van



Justitie). Het EU-beleid inzake vennootschapsbelasting is verder ontwikkeld, hoewel de nadruk enkel ligt op maatregelen die te maken hebben met de beginselen van de interne markt. Indirecte belastingheffing bestaat uit belastingen die niet over inkomen of eigendom geheven worden. Hieronder vallen de belasting over toegevoegde waarde (btw), accijnzen, invoerheffingen en energie- en andere milieuheffingen. Aangezien de ontwikkeling van het fiscaal beleid van de EU is gericht op het soepel functioneren van de interne markt, is de harmonisering van indirecte belastingheffing eerder en grondiger aangepakt dan die van directe belastingheffing.

DOELSTELLINGEN

De strategie voor het fiscaal beleid van de EU is uiteengezet in de mededeling van de Commissie "[Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren](#)". De bevoegdheid om belastingen in te voeren, op te heffen of aan te passen blijft in handen van de lidstaten. Alle lidstaten kunnen het belastingstelsel kiezen dat ze het meest geschikt achten mits ze zich aan de EU-regels houden. De hoofdprioriteiten van het fiscaal beleid van de EU zijn in dit kader het wegnemen van fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende economische bedrijvigheid, het tegengaan van schadelijke fiscale concurrentie en belastingontduiking en het bevorderen van nauwere samenwerking tussen belastingdiensten bij controle en fraudebestrijding. Sterkere coördinatie van het fiscaal beleid zou ervoor zorgen dat het fiscaal beleid van de lidstaten de ruimere beleidsdoelen van de EU ondersteunt, zoals uiteengezet in de [Europa 2020-strategie](#) voor slimme, duurzame en inclusieve groei en in de [Single Market Act](#).

INITIATIEVEN EN VOORUITGANG

In het [jaarlijkse activiteitenverslag inzake belasting](#) van de Commissie worden de prestaties van de EU gepresenteerd, alsook de belastingkwesties die nog moeten worden behandeld. Naar aanleiding van onthullingen in de pers over de omvang van het fenomeen zijn de strijd tegen belastingfraude en agressieve fiscale planning een beleidsprioriteit geworden in de huidige wetgevingsperiode (2014-2019). Elders zijn de werkzaamheden inzake aan de hervorming van het vennootschapsbelastingstelsel voortgezet, zodat vennootschapsbelasting eerlijker wordt in de EU en beter is aangepast aan een moderne digitale economie op de interne markt. Daarnaast vormt ook het ontwerp van een definitief btw-stelsel een beleidsprioriteit. Tot de belangrijkste initiatieven behoorden:

Een [pakket fiscale transparantie](#) (18 maart 2015), waarmee wordt beoogd transparantie en samenwerking tussen de lidstaten inzake grensoverschrijdende fiscale rulings te verbeteren, door de intrekking van de EU-richtlijn inzake de belastingheffing op spaargelden om de wetgeving op de automatische uitwisseling van informatie te stroomlijnen, door verdere mogelijke transparantie-initiatieven te beoordelen, samen met verslaglegging per land voor multinationals, door herziening van de gedragscode over vennootschapsbelasting om ze meer functioneel en doeltreffend te maken, door een betere kwantificering van de belastingkloof (die niet



alleen toe te schrijven is aan belastingontwijking en -ontduiking), en door op te treden als voorloper voor de bevordering van grotere fiscale transparantie wereldwijd.

Een [actieplan inzake vennootschapsbelasting](#) (17 juni 2015), dat een reeks initiatieven bevat om belastingontwijking aan te pakken, duurzame inkomsten te verzekeren en de zakelijke omgeving op de interne markt te verbeteren. In het actieplan staan vier doelstellingen beschreven: a) het verband tussen belastingheffing en geografische locatie van economische activiteit herstellen; b) ervoor zorgen dat lidstaten de bedrijfsactiviteit in hun rechtsgebieden correct kunnen beoordelen; c) een concurrerend en groeivriendelijk fiscaal klimaat voor de EU creëren; d) de interne markt beschermen en zorgen voor een sterke EU-aanpak van externe problemen met vennootschapsbelastingen, waaronder maatregelen om de [acties inzake grondslaguitholling en winstverschuiving](#) (BEPS) van de OESO in te voeren, om te gaan met niet-coöperatieve jurisdicties en de fiscale transparantie te vergroten. In oktober 2016 heeft de Commissie een hervatting van de [gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting](#) (CCCTB) voorgesteld.

Een [pakket bestrijding belastingontwijking](#) (28 januari 2016), dat voorstellen bevat over concrete maatregelen om agressieve fiscale planning te voorkomen, de fiscale transparantie te verbeteren en een gelijk speelveld voor alle bedrijven in de EU te creëren. Het pakket omvat drie pijlers: a) zorgen voor effectieve belastingheffing in de EU (door middel van de richtlijn bestrijding belastingontwijking en de aanbeveling over belastingverdragen); b) fiscale transparantie vergroten (door een herziening van de richtlijn voor de automatische uitwisseling van informatie); c) zorgen voor een gelijk speelveld (mededeling over een externe strategie voor effectieve belastingheffing en een zwarte lijst van belastingparadijzen).

Een [btw-actieplan](#) (7 april 2016), met a) beginselen voor een toekomstig gemeenschappelijk Europees btw-stelsel; b) maatregelen om btw-fraude aan te pakken; c) een actualisering van het kader voor de bepaling van btw-tarieven; d) plannen voor de vereenvoudiging en modernisering van btw-regels voor e-handel; e) een btw-pakket voor kmo's.

Het [btw-pakket voor de digitale eengemaakte markt](#) (1 december 2016), waarmee de modernisering van de btw voor grensoverschrijdende e-handel wordt nagestreefd. Met het pakket wordt beoogd de nalevingskosten voor de btw die bij grensoverschrijdende verkoop worden gemaakt, te verminderen, grensoverschrijdende handel te bevorderen en te zorgen voor eerlijke concurrentie voor EU-bedrijven, btw-fraude te bestrijden en de specifieke situatie van e-books aan de kaak te stellen, die momenteel niet in aanmerking komen voor verlaagde tarieven. Een van de belangrijkste doelstellingen van het (de) btw-hervormingspakket(ten) is een einde te maken aan de beruchte "carrouselfraude". Nieuwe btw-regels moeten eenvoudiger en consistenter zijn, door de invoering van een nieuwe en definitieve gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU. Kortom, het nieuwe btw-stelsel is zodanig ontworpen dat het fraudebestendiger en meer in overeenstemming met de huidige digitale en mobiele economie is.

De initiatieven voor [eerlijke belasting van de digitale economie](#) (21 maart 2018), die tot doel hebben een eerlijk en doeltreffend belastingstelsel te garanderen dat



geschikt is voor de digitale omgeving, wetgevingsvoorstellen te gebruiken om de digitale aanwezigheid volledig te benutten door de definitie van "permanente vestiging" aan te passen en een definitie van "minimale economische substantie" in te voeren. Met het voorstel van de Commissie wordt ook een bijdrage geleverd aan internationale werkzaamheden op dit gebied, met name door de G20 en de OESO.

Sinds 1 januari 2018 zijn nieuwe regels van kracht die lidstaten ertoe verplichten belastingdiensten toegang te geven tot gegevens die zijn verzameld in het kader van de antiwitwaswetgeving. Nationale belastingdiensten krijgen rechtstreekse toegang tot informatie over de uiteindelijke begunstigden van bedrijven, trusts en andere entiteiten, alsook tot de registers van bedrijven inzake klantenonderzoek. Dankzij de nieuwe regels kunnen belastingdiensten snel en doeltreffend reageren op gevallen van belastingontduiking en -ontwijking en de typen structuren waarop wordt gewezen in de [Paradise Papers](#) bestrijden.

Als onderdeel van de ruimere doelstelling – de verbetering van de eerlijkheid en doeltreffendheid van de belastingstelsels in de EU – is de specifieke uitdaging van hoe digitalisering moet worden belast al onderwerp geweest van discussie, zowel binnen de EU als op internationale fora, waaronder in de context van de acties inzake grondslaguitholling en winstverschuiving van de OESO. Tijdens zijn toespraak over de State of the Union in 2017 kondigde voorzitter Juncker het "Voorstel voor regels op EU-niveau die toestaan dat belasting wordt geheven op winsten die multinationals door middel van de digitale economie hebben geboekt" aan, terwijl de Raad in december 2017 conclusies goedkeurde over de belasting van de digitale economie.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft in grote lijnen ingestemd met de programma's van de Commissie op het gebied van belastingen, waarbij de strijd tegen belastingfraude, belastingontduiking en witwaspraktijken een beleidsprioriteit in de huidige wetgevingstermijn is. De aanbevelingen van het Parlement hadden met name betrekking op de rol van specifieke fiscale jurisdicties en van financiële instellingen bij agressieve fiscale planning.

De resolutie van het Parlement [Fiscale rulings en andere maatregelen van vergelijkbare aard of met vergelijkbaar effect](#) (25 november 2015) was het resultaat van het werk van de Bijzondere Commissie fiscale rulings ([TAXE 1](#)). In de tekst wordt de aandacht gevestigd op een opvallende paradox: het feit dat vrije concurrentie in fiscale kwesties en een gebrek aan samenwerking tussen de lidstaten ertoe hebben geleid dat de winsten niet worden belast waar de waarde wordt gecreëerd, wat leidt tot grondslaguitholling van vennootschapsbelasting en verlies van inkomsten. Met deze resolutie riep het Parlement op tot:

- grotere transparantie, door het stelselmatig delen van rulings en fiscale informatie en de indiening van informatie bij de Commissie, en de invoering van openbare verslaglegging per land (CBCR) door multinationals over geboekte winsten, betaalde belastingen en ontvangen subsidies;
- het wegwerken van preferentiële regelingen en tegenstrijdigheden tussen nationale belastingstelsels, met overeenstemming over de wijze waarop



transacties binnen hetzelfde bedrijf worden beoordeeld (verrekenprijzen) en een duidelijke definitie van "economische substantie";

- een verplichte EU-brede gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), als uitgebreid antwoord op kwesties inzake vennootschapsrecht;
- een kader voor belastinggerelateerde overheidssteun en richtsnoeren om gepaste verrekenprijzen te definiëren, waarbij de recuperatie van illegale overheidssteun een doeltreffend afschrikkingsmiddel is tegen illegale belastinggerelateerde overheidssteun;
- een hervorming van de gedragscode over vennootschapsbelasting om transparantie, aansprakelijkheid en de betrokkenheid van zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen te vergroten;
- de integratie van de strijd tegen belastingontwijking in andere beleidsmaatregelen en handelspraktijken, waaronder door multinationals, banken, financiële dienstverleners en fiscale adviseurs;
- betere bescherming voor klokkenluiders.

Naar aanleiding van de onthullingen in het kader van de Panama Papers en de LuxLeaks, waardoor de behoefte aan meer samenwerking en transparantie werd blootgelegd, niet alleen binnen de EU maar wereldwijd, vormden de resultaten van de activiteiten van de Commissie TAXE 1 de basis voor de werkzaamheden van de Commissie [TAXE 2](#). De [resolutie](#) van het Parlement van 6 juli 2016, verwijzend naar de bevindingen van TAXE 2:

- roept ertoe op sancties voor niet-coöperatieve belastingjurisdicties die op een zwarte lijst van belastingparadijzen staan ook toe te passen op bedrijven, banken en accountants- en advocatenkantoren, met de mogelijkheid om hun vergunningen voor beroepsbeoefenaren in te trekken;
- benadrukt de negatieve gevolgen van octrooiboxen, die in de meeste gevallen door multinationals worden gebruikt voor belastingontwijking;
- herhaalt de voorstellen voor een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) en voor verrekenprijzen, die een belangrijke rol spelen in winstverschuiving.

In de conclusie van de resolutie wordt gesteld dat de bepalingen inzake overheidssteun niet altijd werden nageleefd en wordt opgeroepen tot actie om deze situatie recht te zetten.

De Enquêtecommissie van het Europees Parlement die onderzoek moet doen naar vermeende inbreuken op en gevallen van wanbeheer bij de toepassing van het EU-recht met betrekking tot witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking ([PANA](#)) bouwde voort op het werk inzake belastingheffing dat eerder in de huidige legislatuur bekendheid kreeg, alsook op resoluties die zijn aangenomen door het Parlement en die zijn voorbereid door de Commissies TAXE 1 en TAXE 2, en op de resolutie betreffende [meer transparantie, coördinatie en convergentie van het vennootschapsbelastingbeleid in de Unie](#), waarin regelgevende en controle-



uitdagingen bij de aanpak van fiscale kwesties werden vastgesteld. In zijn [aanbeveling van 13 december 2017](#), gebaseerd op een verslag van de Commissie PANA, benadrukte het Parlement de behoefte aan:

- grondige toepassing, doeltreffende handhaving en doeltreffende toezichtmechanismen, versterking van juridische instrumenten en een leidende rol voor de Commissie bij de wereldwijde mondiale strijd tegen belastingontwijking, belastingontduiking en het witwassen van geld;
- verhoogde en effectieve transparantie, waarbij gestandaardiseerde informatie over en verbanden tussen overheden worden geconsolideerd, toegang tot en het opzetten van registers;
- gezamenlijke inspanningen om een effectieve en geloofwaardige lijst van rechtsgebieden met een bankgeheim goed te keuren;
- maatregelen om overeenstemming van fiscale rechtsgebieden, belastingbetalers en tussenpersonen te verzekeren;
- de preventie van belastingontwijking en belastingontduiking en de afscherming van uiteindelijke begunstigden;
- het gebruik van internationale hefboominstrumenten (het beginsel van positieve lijsten) samen met steun voor ontwikkelingslanden in de strijd tegen belastingontwijking en witwaspraktijken;
- instrumenten voor de bescherming van klokkenluiders;
- stroomlijning van de handelswijze van de EU met betrekking tot de goedkeuring van belastingbepalingen; en
- versterking van de enquêterechten van het Parlement en een snelle follow-up van aanbevelingen.

Op 1 maart 2018 richtte het Parlement een Bijzondere Commissie financiële misdrijven, belastingontduiking en belastingontwijking op ([TAX3](#)). De commissie, die voortbouwt op het werk van haar voorgangers (TAXE 1, TAXE 2 en PANA), zal belangrijke kwesties onderzoeken, waaronder digitale belastingheffing, nationale burgerschapsprogramma's en btw-fraude.

Dario Paternoster
10/2018

