



ALGEMEEN FISCAAL BELEID

Belastingheffing is een voorrecht 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 er in de eerste plaats aandacht besteed aan de harmonisering van de indirecte belastingheffing en kwam de directe belastingheffing pas later aan bod. Daarop volgde een strijd tegen schadelijke belastingontwijking en -ontduiking. Fiscale wetgeving van de EU moet unaniem door de lidstaten worden aangenomen. Het Europees Parlement heeft in dat verband het recht geraadpleegd te worden, maar voor begrotingskwesies is het medewetgever.

RECHTSGROND

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

Met betrekking tot belastingzaken is nauwere samenwerking mogelijk (artikelen 326-334 VWEU). Typisch voor de goedkeuring van fiscale maatregelen van de EU is dat de Raad met eenparigheid van stemmen beslist of Commissievoorstellen al dan niet worden aangenomen. Het Parlement wordt hierbij geraadpleegd. Aangenomen maatregelen op het gebied van belasting zijn onder meer richtlijnen tot onderlinge aanpassing van nationale voorschriften en besluiten van de Raad. Voor Europa is een bepaald niveau van belastingcoördinatie vereist, maar de Commissie is er stellig van overtuigd dat dit maar moeilijk kan worden behaald zolang 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 bedoeld die worden geheven op inkomen, vermogen en kapitaal van zowel personen als bedrijven. Voor persoonlijke inkomstenbelasting bestaan er als zodanig geen EU-voorschriften (het EU-beleid op dit



gebied is veeleer gebaseerd op jurisprudentie van het Hof van Justitie). Het EU-beleid inzake vennootschapsbelasting is meer ontwikkeld, hoewel de nadruk alleen ligt op maatregelen die te maken hebben met de beginselen van de interne markt. Indirecte belastingheffing bestaat dan weer uit belastingen die niet op inkomen of eigendom geheven worden. Daaronder vallen de belasting over de toegevoegde waarde (btw), accijnzen, invoerheffingen en energie- en andere milieuheffingen. Aangezien de ontwikkeling van het fiscaal beleid van de EU is gericht op de soepele werking van de interne markt, is de indirecte belastingheffing eerder en grondiger geharmoniseerd dan de directe belastingheffing.

DOELSTELLINGEN

De strategie voor het fiscaal beleid van de EU wordt uiteengezet in de mededeling van de Commissie "[Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren](#)" en iets recenter in de publicatie "[Belastingen – De interne markt en de economische groei bevorderen: naar eenvoudige, rechtvaardige en doeltreffende belastingheffing in de Europese Unie](#)". 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 vinden, mits ze zich aan de EU-regels houden. In dit kader zijn de hoofdprioriteiten van het fiscaal beleid van de EU het wegnemen van fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende economische activiteiten, het tegengaan van schadelijke belastingconcurrentie en belastingontduiking, en het bevorderen van een betere samenwerking tussen de belastingdiensten bij controle en fraudebestrijding. Een betere coördinatie van het belastingbeleid zou ervoor zorgen dat met het belastingbeleid van de lidstaten bredere beleidsdoelstellingen van de EU worden ondersteund, zoals uiteengezet in de [akte voor de interne markt](#). Voorts is belastingheffing een van de belangrijkste beleidsterreinen die in het kader van het [Europees Semester](#), de jaarlijkse cyclus voor de [coördinatie van het economisch beleid](#), worden gemonitord; de strijd tegen agressieve fiscale planning, belastingontduiking of -ontwijking komt regelmatig aan bod in een reeks landspecifieke aanbevelingen aan de lidstaten.

INITIATIEVEN EN VOORUITGANG

In het [jaarverslag inzake belasting van de Commissie](#) wordt de stand van zaken met betrekking tot belasting in de EU uiteengezet. Doel van het verslag is om op een duidelijke en laagdrempelige wijze de recentst uitgevoerde hervormingen te beschrijven, alsook de belangrijkste indicatoren die de Commissie gebruikt om de vooruitgang op het gebied van belastingbeleid in de lidstaten en op EU-niveau te beoordelen. Ook worden EU-initiatieven voorgesteld, zoals "Bedrijven in Europa: kader voor de belastingheffing van inkomsten" ("Befit") en de richtlijn betreffende een snellere en veiligere vermindering van te veel ingehouden bronbelasting.

Het aanpakken van belastingontwijking, -ontduiking en -fraude op zowel EU- als mondiaal niveau blijft hoog op de agenda van de EU-instellingen staan. Daarnaast is verder gewerkt om de vennootschapsbelasting in de EU eerlijker te maken en beter af



te stemmen op een moderne digitale economie in de interne markt. Er zijn op dit vlak verschillende belangrijke initiatieven genomen:

- de richtlijn bestrijding belastingontwijking (aangenomen in 2016 en gewijzigd in 2017) bevat regels tegen praktijken in verband met belastingontwijking die rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt, en is bovendien gericht op hybridemismatches met niet-EU-landen;
- de richtlijn administratieve samenwerking op belastinggebied (DAC), die in 2011 is ingevoerd om de uitwisseling van belastinginlichtingen te verbeteren, is de afgelopen jaren herhaaldelijk gewijzigd, voor het laatst op 22 maart 2021 door DAC 7, die nog moet worden uitgevoerd (zie hieronder). De recentste wijzigingen tot dan toe werden doorgevoerd via DAC 6, die op 25 mei 2018 werd goedgekeurd. Deze richtlijn omvat de verplichting voor intermediairs, zoals adviseurs, advocaten of financiële instellingen, om bepaalde belastingregelingen aan de plaatselijke belastingdiensten te melden, die vervolgens de verzamelde informatie in de hele EU moeten delen via automatische uitwisseling;
- op 15 juli 2020 heeft de Commissie een belastingpakket voor eerlijke en eenvoudige belastingheffing goedgekeurd dat uit drie afzonderlijke maar complementaire initiatieven bestaat: 1) een actieplan voor eerlijke en eenvoudige belastingheffing om het herstel te ondersteunen: een reeks van 25 initiatieven die de Commissie tussen nu en 2024 moet goedkeuren en uitvoeren om de belastingheffing eerlijker en eenvoudiger te maken en beter af te stemmen op moderne technologieën; 2) een herziening van de richtlijn betreffende administratieve samenwerking op belastinggebied (DAC 7), die op 22 maart 2021 formeel door de Raad is aangenomen en tot doel heeft ervoor te zorgen dat de lidstaten automatisch informatie uitwisselen over de inkomsten die verkopers op digitale platforms genereren, ongeacht of dat platform zich al dan niet in de EU bevindt; een voorstel voor een verdere herziening van de richtlijn betreffende administratieve samenwerking op belastinggebied (DAC 8) om de nog hangende uitwisseling van informatie over cryptoactiva en elektronisch geld aan te pakken; en 3) een [mededeling](#) over goed fiscaal bestuur in de EU en daarbuiten;
- sinds 1 januari 2018 zijn nieuwe regels van kracht waarmee de lidstaten worden verplicht belastingdiensten toegang te geven tot gegevens die zijn verzameld in het kader van de antiwitwaswetgeving. De [vierde](#) en [vijfde antiwitwasrichtlijn](#) zijn erop gericht het gebruik van het Europese financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen. Het doel is dat nationale belastingdiensten zo rechtstreekse toegang krijgen tot informatie over de uiteindelijke begunstigen van bedrijven, trusts en andere entiteiten, alsook tot de registers van bedrijven inzake cliëntenonderzoek. De regels zijn er ook op gericht de belastingdiensten in staat te stellen snel en efficiënt te reageren op gevallen van belastingontduiking en -ontwijking;
- in september 2023 heeft de Commissie een voorstel goedgekeurd met als titel “Bedrijven in Europa: kader voor de belastingheffing van inkomsten” (of “Befit”), waarmee de EU één enkel pakket vennootschapsbelastingregels zal krijgen, op basis van een verdeelsleutel en een gemeenschappelijke heffingsgrondslag.



Ook zullen de nalevingskosten voor bedrijven die in meer dan een lidstaat actief zijn, dalen, en wordt het makkelijker voor nationale belastingdiensten om te bepalen welke belastingen terecht verschuldigd zijn. Na goedkeuring door de Raad moet het voorstel op 1 juli 2028 in werking treden. Daarnaast heeft de Commissie in september 2023 twee andere voorstellen voor richtlijnen van de Raad gepubliceerd: een over interne verrekeningsprijzen en een voor een belastingstelsel voor kleine en middelgrote ondernemingen. Na goedkeuring door de Raad moeten deze twee voorstellen in januari 2026 in werking treden.

Het wetgevingsvoorstel inzake de bestrijding van witwassen dat de Commissie in [juli 2021](#) heeft ingediend, omvat:

- een nieuw [voorstel](#) tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering;
- een [voorstel](#) tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering;
- een [voorstel](#) betreffende bij overmakingen van geld en van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie. Het voorstel werd op 31 mei 2023 [aangenomen](#) door het Parlement en de Raad.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft in grote lijnen ingestemd met de programma's van de Commissie inzake belastingen, waarbij de strijd tegen belastingfraude en -ontduiking en witwaspraktijken in de huidige en afgelopen wetgevingstermijn een beleidsprioriteit vormde. Het Parlement heeft bij het opstellen van zijn aanbevelingen op dit gebied voortgebouwd op de werkzaamheden van verschillende ad-hoc-commissies.

De eerste van deze commissies, de Commissie fiscale rulings en andere maatregelen van vergelijkbare aard of met vergelijkbaar effect ([TAXE](#)), vestigde de aandacht op een opvallende paradox: vrije concurrentie in belastingkwesties en een gebrek aan samenwerking tussen de lidstaten hebben ertoe geleid dat de winsten niet worden belast waar de waarde wordt gecreëerd. Het gevolg zijn grondslaguitholling van vennootschapsbelasting en verlies van inkomsten in verschillende landen, waarvan sommige zelfs bezuinigingsmaatregelen hebben moeten doorvoeren.

Naar aanleiding van de onthullingen in het kader van de [Panama Papers](#) en [LuxLeaks](#), waardoor duidelijk is geworden dat wereldwijd meer samenwerking en transparantie nodig zijn, bouwde de commissie [TAXE 2](#) voort op het werk van de commissie TAXE. Haar eindverslag werd op 6 juli 2016 door het Parlement als [resolutie](#) aangenomen. Hierin werd ertoe opgeroepen sancties tegen 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 in te trekken. In de resolutie werden de negatieve gevolgen benadrukt van octrooboxen, die in de meeste gevallen door multinationals worden gebruikt voor belastingontwijking.

De Enquêtecommissie witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking ([PANA](#)) bouwde voort op het werk van de commissies TAXE en TAXE 2 en



op de resolutie van het Parlement van 16 december 2015 betreffende [meer transparantie, coördinatie en convergentie van het vennootschapsbelastingbeleid](#), waarin uitdagingen in verband met regelgeving en controle bij de aanpak van fiscale kwesties werden vastgesteld.

Het doel van [TAX3](#) – de Commissie financiële misdrijven, belastingontduiking en belastingontwijking – was het werk van de commissies TAXE, TAXE 2 en PANA voort te zetten en onderzoek te doen naar kwesties die verband houden met digitale belastingheffing, nationale burgerschapsprogramma's en btw-fraude.

Het eindverslag van de commissie heeft het Parlement op [26 maart 2019 in de plenaire vergadering](#) goedgekeurd. In het verslag wordt benadrukt dat de regels dringend en voortdurend moeten worden hervormd, zodat de internationale, EU-, en nationale belastingstelsels klaar zijn voor de nieuwe economische, sociale en technologische uitdagingen van de 21e eeuw. Er werd in geconcludeerd dat de huidige belastingstelsels en boekhoudmethoden niet zijn uitgerust om gelijke tred te houden met deze ontwikkelingen of ervoor te zorgen dat alle marktdeelnemers hun eerlijke aandeel aan belastingen betalen. De EP-leden waren ingenomen met het feit dat de Commissie tijdens de afgelopen zittingsperiode 26 wetgevingsvoorstellen had ingediend om een aantal mazen te dichten, de strijd tegen financiële misdrijven en agressieve fiscale planning op te voeren en de efficiëntie van de belastinginning en fiscale rechtvaardigheid te verbeteren. Ze betreurden echter het gebrek aan vooruitgang in de Raad met betrekking tot de belangrijkste initiatieven tot hervorming van de vennootschapsbelasting, die nog steeds niet waren afgerond wegens het gebrek aan oprechte politieke wil. Ze riepen op tot een snelle goedkeuring van EU-initiatieven die nog niet waren afgerond en tot een zorgvuldige controle op de uitvoering ervan, om de efficiëntie en een goede handhaving te waarborgen en gelijke tred te houden met het steeds veranderende karakter van belastingfraude en -ontduiking en agressieve fiscale planning.

De Subcommissie belastingaangelegenheden ([FISC](#)) van de Commissie economische en monetaire zaken is in september 2020 opgericht om de strijd tegen belastingontwijking die het Parlement tijdens zijn vorige mandaat had gevoerd, voort te zetten. Haar doel is ervoor te zorgen dat het Parlement eerlijke belastingheffing op nationaal, EU- en mondiaal niveau bevordert. Gezien de uitdaging om een duurzaam economisch herstel te bevorderen in overeenstemming met de Europese Green Deal, heeft de subcommissie bovendien de taak een eenvoudiger, efficiënter en duurzamer belastingbeleid van de EU te helpen uitstippelen. Het Parlement heeft op basis van verslagen van FISC een reeks resoluties aangenomen. Hierbij gaat het onder meer om:

- een [resolutie van 15 februari 2022](#) over de gevolgen van nationale belastinghervormingen voor de economie van de EU. Het Parlement was onder meer ingenomen met het historische akkoord dat de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de G20 hebben bereikt over de hervorming van het internationale belastingstelsel om een eerlijkere verdeling te verzekeren van winsten en heffingsbevoegdheden tussen landen met betrekking tot de grootste multinationals, met inbegrip van de gedeeltelijke herverdeling van heffingsbevoegdheden naar de landen waar waarde wordt



gecreëerd, en de vaststelling van een wereldwijd minimaal effectief belastingtarief van 15 %;

- een [resolutie van 21 oktober 2021](#) over de Pandora Papers: gevolgen voor de inspanningen tot bestrijding van het witwassen van geld, belastingontwijking en belastingontduiking. Met deze resolutie drong het Parlement er bij de EU op aan de mazen te dichten die belastingontwijking en -ontduiking en witwaspraktijken op grote schaal mogelijk maken. Het Parlement verzocht de Commissie ook juridische stappen te ondernemen tegen lidstaten die de bestaande wetgeving niet naar behoren uitvoeren.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de website van de [subcommissie FISC](#).

Jost Angerer
10/2023

