



Brussel, 28.1.2016
COM(2016) 24 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over een externe strategie voor effectieve belastingheffing

{SWD(2016) 6}

1. INLEIDING

De EU heeft een ambitieuze hervormingsagenda opgesteld om eerlijke en effectieve vennootschapsbelasting in de eengemaakte markt te garanderen. Als onderdeel van deze agenda hebben lidstaten gezien de mondiale aard van schadelijke belastingconcurrentie en agressieve fiscale planning gepleit voor een EU-benadering om externe uitdagingen betreffende hun belastinggrondslagen aan te pakken¹. Ook het Europees Parlement heeft in het kader van zijn werkzaamheden om de ontwijking van vennootschapsbelasting tegen te gaan, opgeroepen tot een gezamenlijk EU-standpunt inzake internationale belastingregelingen en tot een krachtiger optreden tegen belastingparadijzen².

Momenteel wordt effectieve belastingheffing met betrekking tot derde landen voornamelijk bewerkstelligd via nationale maatregelen tegen belastingontwijking, die doorgaans sterk uiteenlopen. Tot de verschillende nationale benaderingen behoren bijvoorbeeld witte, grijze of zwarte lijsten, specifieke bepalingen voor jurisdicties waar weinig of geen belasting wordt geheven of antimisbruikbepalingen die verschillen per geval. De maatstaf om te bepalen of jurisdicties aan deze maatregelen moeten worden onderworpen en wanneer, verschilt eveneens van lidstaat tot lidstaat.

Nu de lidstaten er werk van maken om hun vennootschapsbelastingbeleid in de eengemaakte markt te coördineren teneinde fiscale misbruikpraktijken tegen te gaan en effectieve belastingheffing te garanderen, moeten zij ook werk maken van hun uiteenlopende benaderingen om de externe bedreigingen van grondslaguitholling aan te pakken. Bepaalde ondernemingen profiteren van achterdeurtjes en incongruenties tussen defensieve maatregelen van lidstaten om de winst onbelast uit de eengemaakte markt te verschuiven. Bedrijven worden bovendien geconfronteerd met rechtsonzekerheid en onnodige administratieve lasten als gevolg van 28 verschillende soorten nationaal beleid om belastingstelsels van derde landen te beoordelen en aan te pakken. Door de uiteenlopende benaderingen in de lidstaten worden aan internationale partners tegenstrijdige signalen afgegeven over de verwachtingen van de EU wat goed fiscaal bestuur betreft en ontstaat er twijfel over de vraag wanneer defensieve mechanismen in werking treden. Een gecoördineerde externe strategie van de EU inzake goed fiscaal bestuur is dus essentieel om een boost te geven aan het collectieve succes van de lidstaten bij het bestrijden van belastingontwijking, het garanderen van effectieve belastingheffing en het creëren van een duidelijk en stabiel klimaat voor bedrijven in de eengemaakte markt.

¹ Conclusies van de Raad Ecofin van mei 2013 en herhaald in BEPS-routekaarten van de laatste voorzitterschappen van de Raad.

² Verslag met aanbevelingen aan de Commissie betreffende meer transparantie, coördinatie en convergentie van het vennootschapsbelastingbeleid in de Unie:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0349+0+DOC+PDF+V0//EN>

Verslag over fiscale rulings en andere maatregelen van vergelijkbare aard of met vergelijkbaar effect:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0408+0+DOC+PDF+V0//EN>

De urgentie om tot een gemeenschappelijke externe strategie voor effectieve belastingheffing te komen is gezien de recente beleidsontwikkelingen op het gebied van de vennootschapsbelasting, zowel in de EU als internationaal, nog verder toegenomen.

De Commissie heeft in juni 2015 een actieplan voor eerlijke en effectieve belastingheffing in de EU gepresenteerd. Dit plan bevat een reeks maatregelen voor de korte, middellange en lange termijn om de vennootschapsbelasting in de EU ingrijpend te hervormen. Centraal hierbij staat dat moet worden gewaarborgd dat in de eengemaakte markt behaalde winsten daadwerkelijk worden belast waar de activiteit plaatsvindt. Deze prioriteit weerklinkt ook in de politieke discussies tussen de lidstaten over het beleid op het gebied van vennootschapsbelasting. Een van de belangrijkste elementen die in het actieplan worden beschreven om effectieve belastingheffing te garanderen, is een gemeenschappelijke aanpak van jurisdicties in derde landen wat goed bestuur in belastingzaken betreft.

Op internationaal niveau hebben de G20-leiders in november 2015 het definitieve OESO-pakket betreffende grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) goedgekeurd. In het BEPS-pakket zijn nieuwe mondiale normen voor vennootschapsbelasting vastgelegd en is een reeks maatregelen voorgesteld die landen zouden moeten uitvoeren om het ontwijken van vennootschapsbelasting aan te pakken en wereldwijd eerlijke belastingconcurrentie te garanderen. Alle leden van de G20 en de OESO, evenals een aantal andere landen, hebben zich ertoe verbonden om deze nieuwe normen uit te voeren. In de EU is al een begin gemaakt met de werkzaamheden om deze toezegging gestalte te geven. De lidstaten willen de BEPS-maatregelen van de G20/OESO graag gecoördineerd uitvoeren zodat de eengemaakte markt wordt gewaarborgd, de verdragsvrijheden worden beschermd en het concurrentievermogen van de EU wordt versterkt. De Commissie heeft nu voorstellen gedaan om dit te vergemakkelijken. Om negatieve indirecte gevolgen te voorkomen en een gelijk speelveld te garanderen, is het van belang dat internationale partners hun internationale toezeggingen met dezelfde vastberadenheid nakomen. Lidstaten zullen met elkaar moeten samenwerken om andere landen aan te moedigen hun BEPS-toezeggingen uit te voeren en toezicht te houden op deze vooruitgang.

In het kader van de Addis Abeba-actieagenda³ en de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling⁴ hebben de EU en de lidstaten zich er tevens toe verbonden om de mobilisatie van binnenlandse middelen in ontwikkelingslanden te versterken, onder meer via internationale steun om de binnenlandse belastinginningscapaciteit te verbeteren. Om deze toezegging gestalte te kunnen geven, is het van cruciaal belang om belastingontwijking te bestrijden en steun te verlenen aan de opname van de ontwikkelingslanden in de internationale agenda voor goed fiscaal bestuur.

In het licht van al deze overwegingen wordt in deze mededeling een kader voorgesteld ten behoeve van een nieuwe externe strategie van de EU voor effectieve belastingheffing. In de mededeling worden de belangrijkste maatregelen beschreven die de EU kunnen helpen om goed fiscaal bestuur wereldwijd te bevorderen, externe bedreigingen van grondslaguitholling aan te pakken en een gelijk speelveld voor alle bedrijven te garanderen. Er wordt tevens in nagegaan hoe goed fiscaal bestuur beter in het bredere EU-beleid inzake externe betrekkingen kan worden geïntegreerd en hoe het de

³ <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf>

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/>

toezeggingen van de EU op internationaal niveau, met name op het gebied van ontwikkelingsbeleid, kan ondersteunen.

2. HERZIENING VAN EU-CRITERIA VOOR GOED BESTUUR

Een gemeenschappelijke externe strategie voor effectieve belastingheffing moet gebaseerd zijn op duidelijke, coherente en internationaal erkende criteria voor goed fiscaal bestuur die ten aanzien van derde landen consistent worden toegepast.

In 2012 verstrekten de Commissie het Parlement en de Raad een aanbeveling met betrekking tot maatregelen om derde landen aan te moedigen minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken toe te passen⁵. In de aanbeveling werden lidstaten aangemoedigd om transparantie, inlichtingenuitwisseling en eerlijke belastingconcurrentie te gebruiken als de drie criteria om belastingregimes van derde landen te beoordelen en waar nodig gemeenschappelijke tegenmaatregelen te nemen. De aanbeveling is in mei 2013 door de EU-ministers van Financiën in de Raad Ecofin goedgekeurd en in het platform inzake goed fiscaal bestuur uitvoerig door deskundigen van de lidstaten en belanghebbenden besproken.

Ondanks een algemene consensus over deze aanpak is echter uit de werkzaamheden van het platform gebleken dat lidstaten een lappendeken van de aanbevolen criteria hebben gemaakt of de criteria zelfs helemaal niet hebben gebruikt. En tussen de lidstaten die deze criteria wel hebben gebruikt, bestaan inconsistenties in de wijze waarop de criteria worden uitgelegd en toegepast. Uit besprekingen met lidstaten, leden van het Europees Parlement, belanghebbenden en internationale partners kwam naar voren dat er dringend behoefte is aan een duidelijkere en meer coherente toepassing van EU-criteria voor goed fiscaal bestuur ten aanzien van derde landen.

Bovendien zijn er in de drie jaar na de aanbeveling een aantal belangrijke ontwikkelingen op het gebied van goed fiscaal bestuur geweest waardoor actualisering van de EU-criteria is vereist.

2.1 Meer fiscale transparantie

Fiscale transparantie is internationaal naar een nieuw niveau getild nu de automatische inlichtingenuitwisseling via de OESO als de nieuwe mondiale norm is vastgesteld⁶. Bijna honderd jurisdicties hebben zich ertoe verbonden om deze nieuwe norm van inlichtingenuitwisseling uiterlijk in 2018 in te voeren. In de EU zullen lidstaten vanaf 2017 de norm voor automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen in belastingzaken toepassen. De EU heeft tevens overeenkomsten inzake de automatische uitwisseling van inlichtingen gesloten met Zwitserland, Liechtenstein en San Marino, en legt de laatste hand aan soortgelijke overeenkomsten met Andorra en Monaco. Deze landen hebben zich met name ingespannen om de onderhandelingen af te ronden en binnen een kort tijdsbestek ambitieuze transparantieovereenkomsten te tekenen. Op basis hiervan zouden de EU-criteria inzake transparantie en inlichtingenuitwisseling voor alle derde landen op zijn minst de nieuwe mondiale norm voor de automatische uitwisseling van inlichtingen moeten weerspiegelen.

⁵ COM(2012) 8805.

⁶ <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf>

Daarnaast heeft de EU ook een ambitieuze nieuwe agenda opgesteld voor fiscale transparantie binnen de eengemaakte markt; een agenda die verder reikt dan de internationale vereisten. Op 8 december heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor de automatische uitwisseling van inlichtingen over grensoverschrijdende fiscale rulings en voorafgaande prijsafspraken, die in 2017 van start moet gaan. Er zijn vereisten voor de openbare verslaglegging per land vastgelegd voor de bancaire en financiële sector op grond van CRD IV⁷ en voor de houtkap- en winningsindustrie op grond van de jaarrekeningrichtlijn⁸. Momenteel wordt ook bepaald of er openbare transparantievereisten moeten worden opgelegd aan ondernemingen in andere sectoren in de EU. Bij het wereldwijd bevorderen van goed fiscaal bestuur dient de EU haar internationale partners te stimuleren om deze strengere normen, die in de eengemaakte markt al worden opgelegd, ook toe te passen.

2.2 Eerlijkere belastingconcurrentie

Het andere criterium van de EU voor goed bestuur – eerlijke belastingconcurrentie – moet in het licht van de vooruitgang op dit gebied eveneens opnieuw worden bekeken. Toen de Commissie in 2012 haar aanbeveling presenteerde, nam de kwestie van eerlijke belastingconcurrentie nog geen centrale plaats in op de internationale agenda. De Commissie adviseerde lidstaten om de belastingstelsels van derde landen te beoordelen op grond van het eigen instrument van de EU om schadelijke belastingregimes tegen te gaan, namelijk de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen. Na twee jaar onderhandelen is het OESO-project tegen grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) ondertussen afgerond en door de G20 goedgekeurd. Dit heeft geleid tot nieuwe internationale normen voor eerlijke vennootschapsbelasting en alle G20-/OESO-leden en geassocieerde landen hebben zich ertoe verbonden deze normen uit te voeren. De EU heeft actief steun verleend aan het BEPS-proces van de OESO. Als belangrijke politieke en economische speler op internationaal niveau is voor de EU momenteel ook een belangrijke rol weggelegd om BEPS te blijven ondersteunen door te ijveren voor een vlotte en tijdige uitvoering, zowel in de eengemaakte markt als internationaal.

Binnen de EU hebben de lidstaten in dit verband al een eerste belangrijke stap gezet, onder meer door overeen te komen om voor de octrooiboxen een gewijzigde nexusbenadering toe te passen. Met het actieplan van juni 2015 en de richtlijn tegen belastingontwijking is een stevig kader neergezet om andere BEPS-maatregelen snel en gecoördineerd uit te voeren, op zo'n manier dat de uitvoering verenigbaar is met de eengemaakte markt en het EU-recht. Daarnaast wordt gewerkt aan de actualisering en versterking van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen zodat deze in overeenstemming is met de nieuwe EU-agenda voor vennootschapsbelasting. De toezeggingen van de lidstaten om strengere maatregelen te nemen op het gebied van eerlijke belastingconcurrentie, moeten ook tot uiting komen in de manier waarop de EU derde landen in belastingzaken benadert. Dit moet andere landen stimuleren zich aan internationaal overeengekomen normen voor goed bestuur te houden, een gelijk speelveld voor EU-bedrijven te garanderen en de mogelijkheden voor uitgaande winstverschuiving te verminderen.

⁷ Richtlijn 2013/36/EU betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (CRD IV).

⁸ Richtlijn 2013/34/EU betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen.

In het licht van deze fundamentele veranderingen in het mondiale belastingklimaat en de behoefte aan meer coherente beoordelingen van derde landen door lidstaten moeten de EU-criteria voor goed bestuur worden geactualiseerd. De Commissie heeft in bijlage 1 bij deze mededeling nieuwe criteria opgenomen en verzoekt de Raad hieraan zijn goedkeuring te hechten. Deze geactualiseerde EU-criteria voor goed bestuur zouden de basis moeten vormen voor alle onderdelen van het buitenlandse beleid van de EU in belastingzaken en een duidelijkere basis moeten bieden om goed fiscaal bestuur met internationale partners te bespreken en te bevorderen.

3. BETERE SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN GOED FISCAAL BESTUUR VIA OVEREENKOMSTEN MET DERDE LANDEN

De EU dient alle instrumenten te gebruiken die tot haar beschikking staan om goed fiscaal bestuur op internationaal niveau te bevorderen. Bilaterale en regionale overeenkomsten met derde landen kunnen in dit opzicht bijzonder nuttige rechtsinstrumenten zijn. Met deze overeenkomsten wordt de mogelijkheid geboden de toezeggingen van elke partij om zich aan internationale normen van transparantie, inlichtingenuitwisseling en eerlijke belastingconcurrentie te houden, in onderling overeengekomen bewoordingen vast te leggen. Door de overeenkomsten is de EU er tevens van verzekerd dat haar fiscale beleidsprioriteiten ten aanzien van derde landen op passende wijze in haar bredere buitenlandse beleid worden geïntegreerd.

In de "handel voor iedereen"-strategie uit 2015 bevestigde de Commissie dat handelsovereenkomsten bij zouden moeten dragen aan het bevorderen van internationale normen van transparantie en goed bestuur om het agressieve schuiven met bedrijfswinsten en ontwijkingsstrategieën tegen te gaan.

Recente ontwikkelingen in de internationale fiscale agenda en de eigen verplichting van de EU om de strengere mondiale normen uit te voeren maken het de moeite waard om het standpunt van de EU inzake goed bestuur in belastingzaken opnieuw te beoordelen wanneer met derde landen over overeenkomsten wordt onderhandeld.

3.1 Clausules inzake goed fiscaal bestuur

De Ecofin-Raad heeft in mei 2008 in zijn conclusies bevestigd dat er in alle relevante overeenkomsten tussen de EU en derde landen of regio's een clausule inzake goed fiscaal bestuur moet worden opgenomen. De conclusies van de Raad bevatten de formulering van de clausule en in de conclusies wordt de Commissie gemachtigd om in relevante overeenkomsten met derde landen op die basis te onderhandelen over bepalingen inzake goed fiscaal bestuur.

In de erop volgende jaren zijn de inspanningen van de EU om in bilaterale of regionale overeenkomsten een zinvolle clausule inzake goed bestuur op te nemen, echter niet onverdeeld succesvol gebleken. Sommige derde landen stemden in met een verwijzing naar de beginselen van goed fiscaal bestuur, maar anderen waren fel gekant tegen elke expliciete toezegging in deze kwestie of weigerden haar onomwonden. Bepaalde onderhandelingen liepen vertraging op omdat derde landen de formulering van de clausule ten aanzien van de reikwijdte van de vereisten van goed bestuur onduidelijk vonden. Daarnaast dient de in 2008 overeengekomen clausule in het licht van internationale ontwikkelingen op het gebied van goed fiscaal bestuur nu te worden geactualiseerd. De clausule moet bijvoorbeeld een weergave vormen van de aanvaarding van de automatische inlichtingenuitwisseling als de mondiale norm en de nieuwe

maatregelen voor eerlijke belastingconcurrentie die in het BEPS-pakket van de OESO zijn beschreven en door de G20 zijn overeengekomen.

De lidstaten hebben erkend dat deze problemen zich bij de huidige clause inzake goed bestuur voordoen en de groep op hoog niveau inzake belastingvraagstukken buigt zich momenteel over deze kwestie. Er moeten snel vorderingen worden geboekt met dit werk om de basis van de clauses inzake goed bestuur te actualiseren, de strategie om deze in overeenkomsten op te nemen te herzien en een systeem te ontwikkelen om toezicht te houden op de uitvoering ervan.

Om dit te vergemakkelijken heeft de Commissie kernelementen voor een vernieuwde clause inzake goed bestuur vastgesteld die in alle onderhandelingsvoorstellen voor relevante overeenkomsten zouden moeten worden opgenomen. Deze kernelementen vormen een weergave van de geactualiseerde normen voor goed bestuur en de prioritaire maatregelen van de EU tegen agressieve fiscale planning en van bepaalde internationale toezeggingen in het kader van het BEPS-pakket van de OESO.

Door de diversiteit van de internationale partners van de EU is een uniforme aanpak echter onpraktisch. Sommige ontwikkelingslanden kampen bijvoorbeeld met administratieve beperkingen waardoor een vereenvoudigde aanpak is vereist, of hebben hulp nodig bij het uitvoeren van de toezeggingen op het gebied van goed bestuur. In onderhandelingen over een clause inzake goed bestuur moet daarom recht worden gedaan aan de specifieke situatie van het derde land in kwestie.

De elementen die de basis moeten vormen voor onderhandelingen over toekomstige clauses inzake goed fiscaal bestuur, zijn opgenomen in bijlage 2 bij deze mededeling. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om deze elementen te onderschrijven, zodat zij bij toekomstige onderhandelingen kunnen worden gebruikt.

Een andere kwestie die moet worden behandeld, is de tijd die nodig is om gevolg te geven aan een clause inzake goed bestuur nadat deze overeengekomen is. Momenteel treedt de clause inzake goed bestuur pas in werking als de uitgebreide overeenkomst van kracht wordt, wat jaren kan duren. In de tussenliggende tijd is het derde land in kwestie niet verplicht om zich aan de overeengekomen bepalingen inzake goed fiscaal bestuur te houden. De Commissie zal lidstaten stimuleren overeen te komen dat de clause inzake goed fiscaal bestuur onderdeel wordt van de voorlopig toe te passen bepalingen, of om met het relevante derde land een gestructureerde dialoog aan te gaan over belastingvraagstukken in afwachting van de inwerkingtreding van de overeenkomst. Daarnaast kunnen de Commissie en de Groep gedragscode toezicht houden op de manier waarop het derde land goed fiscaal bestuur in acht neemt, teneinde het overlegmechanisme in de overeenkomst in werking te laten treden en eventuele fiscale problemen zo vroeg mogelijk het hoofd te bieden.

3.2 Staatssteunbepalingen

Wanneer derde landen bepaalde lokale ondernemingen steunen via fiscale gunstregimes, administratieve praktijken of individuele fiscale rulings, kan dit de markttoegang voor EU-exporteurs beperken omdat zij ten opzichte van de gesubsidieerde lokale ondernemingen worden benadeeld. Dergelijke mogelijk verstoringe praktijken kunnen slechts gedeeltelijk met WTO-regels worden aangepakt. Daarnaast kunnen ook EU-overeenkomsten met derde landen eraan bijdragen om een gelijk speelveld te garanderen.

Staatssteunbepalingen in bilaterale overeenkomsten, die de transparantie aangaande subsidies vergroten, de meest schadelijke soorten subsidies verbieden en overleg over schadelijke subsidies mogelijk maken, zouden op het gebied van de belasting van ondernemingen voor eerlijkere belastingconcurrentie tussen lidstaten en derde landen kunnen zorgen.

De Commissie zal er daarom werk van maken staatssteunbepalingen op te nemen in onderhandelingsvoorstellen voor overeenkomsten met derde landen, om zo samen met haar internationale partners voor eerlijkere belastingconcurrentie te zorgen.

4. BIJSTAAN VAN ONTWIKKELINGSLANDEN OM AAN DE NORMEN VOOR GOED FISCAAL BESTUUR TE VOLDOEN

Als onderdeel van de EU-agenda om goed fiscaal bestuur te bevorderen bij haar internationale partners en ter ondersteuning van een vlotte en coherente uitvoering van het BEPS-project van de G20 en de OESO moet er speciale aandacht worden besteed aan de situatie van ontwikkelingslanden. Het verlenen van bijstand aan ontwikkelingslanden om hun belastingstelsels te verbeteren en een boost te geven aan hun binnenlandse middelen, is van doorslaggevend belang voor inclusieve groei, armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

In dat verband is het toepassen van normen voor goed fiscaal bestuur om twee belangrijke redenen van belang. Ten eerste wordt ermee gehoor gegeven aan de ruimere toezeggingen op het gebied van ontwikkelingshulp door deze landen te helpen duurzame binnenlandse inkomsten veilig te stellen en aanvallen op hun belastinggrondslagen af te slaan. Ten tweede kan de opname van ontwikkelingslanden in het mondiale netwerk van goed bestuur ervoor zorgen dat tekortkomingen in de internationale fiscale structuur, die tot grondslaguitholling en winstverschuiving zouden kunnen leiden, worden voorkomen.

4.1 De aanpak "in meer, besteed beter"

De EU heeft sinds lang de naam steun te verlenen aan werkzaamheden van ontwikkelingslanden om duurzame binnenlandse inkomsten veilig te stellen door belastingontwijking, -ontduiking en illegale geldstromen aan te pakken. De EU stelt jaarlijks 140 miljoen EUR ter beschikking aan ontwikkelingslanden in de vorm van directe steun voor hervormingen van binnenlandse overheidsfinanciën en heeft in meer dan 80 landen programma's voor begrotingssteun. Daarnaast hebben de Commissie en andere internationale partners zich via het Addis Tax Initiative⁹, dat mede dankzij de EU in juli 2015 van start is gegaan, ertoe verbonden de steun aan ontwikkelingslanden voor het mobiliseren van binnenlandse inkomsten te verdubbelen.

In de mededeling uit 2010 van de Commissie getiteld *Belastingen en ontwikkeling - Samenwerking met ontwikkelingslanden met het oog op goed bestuur in belastingaangelegenheden*¹⁰ is het uitgangspunt voor het beleid van de afgelopen vijf jaar neergelegd voor de hulp van de EU aan ontwikkelingslanden bij het opzetten van efficiënte, eerlijke en duurzame belastingstelsels. In 2015 heeft de Commissie in het licht van de Addis Abeba-actieagenda en de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling een

⁹ In het kader van de Addis Abeba-actieagenda was een specifiek initiatief gericht op het versterken van de ontwikkelingshulp ten behoeve van belastingcapaciteit: <http://www.addistaxinitiative.net/>.

¹⁰ COM(2010)163.

nieuwe EU-aanpak voorgesteld om binnenlandse overheidsfinanciering in ontwikkelingslanden te ondersteunen. In de strategie "in meer, besteed beter"¹¹ wordt uiteengezet hoe de EU ontwikkelingslanden de komende jaren wil helpen om eerlijke en efficiënte belastingstelsels te bouwen, onder meer door de ontwijing van vennootschapsbelasting aan te pakken.

De "in meer"-aanpak berust op de hulp aan ontwikkelingslanden om zowel de fiscale beleidskloof als de fiscale nalevingskloof¹² te dichten en zo de binnenlandse inkomsten verder te mobiliseren. Tot de maatregelen om de fiscale beleidskloof te verminderen behoren onder meer het waar nodig verbreden van de belastinggrondslag, het dichten van mazen in de wet en het bestrijden van belastingontwijking. Tot de maatregelen om de fiscale nalevingskloof aan te pakken behoren onder meer het verbeteren van de efficiëntie en doeltreffendheid van de belastingdienst, het verbeteren van de vrijwillige naleving van de belastingwetgeving, het bevorderen van goed fiscaal bestuur en het bestrijden van belastingontduiking en illegale geldstromen.

De Commissie heeft een ambitieus kader voor de EU-steun ontwikkeld om deze doelstellingen te realiseren en ontwikkelingslanden bij te staan om een hoger niveau van goed fiscaal bestuur te bereiken. Dit omvat het blijvend bevorderen van de bijdrage van ontwikkelingslanden aan het vaststellen van internationale fiscale normen en het ijveren voor een meer inclusieve internationale coördinatie, onder meer via het BEPS-project van de G20 en de OESO en automatische inlichtingenuitwisselingsinitiatieven, het deskundigencomité inzake internationale samenwerking in belastingaangelegenheden van de VN en regionale organen zoals het Afrikaanse forum voor belastingbeheer, het Centre de rencontres et d'études des dirigeants des administrations fiscales en het Inter-American Center of Tax Administrations. De Commissie steunt initiatieven op het gebied van inkomstenstatistieken om solide en internationaal vergelijkbare gegevens over het innen van belasting te verzamelen. Ook bestaande bilaterale kaders, zoals de politieke dialoog op basis van artikel 8 van de Overeenkomst van Cotonou, moeten worden gebruikt bij het nastreven van doelstellingen op het gebied van goed fiscaal bestuur.

Tot de andere gebieden waar de EU haar aandacht op richt behoren het voorzien in capaciteitsopbouw voor belastingbeleid en -uitvoering via rechtstreekse technische bijstand of door middel van partnerschapsprogramma's¹³, het steunen van internationale initiatieven om de wet- en regelgeving, met name op het gebied van verrekenprijzen, te verbeteren en het bijdragen aan de ontwikkeling en de invoering van fiscale beoordelingsinstrumenten, bijvoorbeeld voor diagnostische beoordelingen van de belastingdienst (Tadat) of de overheidsuitgaven en financiële verantwoording (PEFA).

De Commissie zal, overeenkomstig het nadrukkelijke streven van de EU naar fiscale transparantie, landenrapportage op internationaal niveau en het initiatief voor

¹¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie:
<https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pol-collect-more-spend-better-swd-20150921-en.pdf>.

¹² De fiscale beleidskloof wordt gevormd door het verschil tussen de belasting die verschuldigd is op grond van een optimaal fiscaal beleid en de belasting die verschuldigd is op grond van het huidige fiscale beleid. De fiscale nalevingskloof wordt gevormd door het verschil tussen de belastingen die verschuldigd zijn op grond van het huidige fiscale beleid en de belastingen die daadwerkelijk zijn betaald.

¹³ De Commissie kan ook andere vormen van dialoog en uitwisseling van goede praktijken overwegen voor landen die niet over geschikte kaders voor ontwikkelingsbijstand beschikken.

transparantie in de winningsindustrie stimuleren om voor meer transparantie en verantwoordingsplicht in de winningsindustrie te zorgen.

4.2 Het goede voorbeeld geven

De EU probeert op het gebied van goed fiscaal bestuur het goede voorbeeld te geven door strenge internationale normen toe te passen en soortgelijke maatregelen in het buitenland te stimuleren. Zij is zich bewust van de noodzaak erop toe te blijven zien dat binnenlands fiscaal beleid geen negatieve indirecte gevolgen heeft voor derde landen en dat naar behoren rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheden van ontwikkelingslanden op fiscaal gebied. Lidstaten dienen bijvoorbeeld een evenwichtige aanpak te hanteren bij onderhandelingen over bilaterale belastingverdragen met lage-inkomenslanden en rekening te houden met hun specifieke situatie. Daarbij wordt tevens het feit in aanmerking genomen dat ontwikkelingslanden sterk afhankelijk zijn van belastingheffing aan de bron en om die reden vormen bronbelastingen op uitgaande betalingen een essentieel onderdeel van hun belastinginkomsten. Belastingverdragen hebben echter voorrang boven nationale voorschriften en zorgen daarom voor een reductie van de bronbelastingen die door veel ontwikkelingslanden worden geïnd. Dankzij de Addis Abeba-actieagenda en de uitvoering van maatregelen die gerelateerd zijn aan het BEPS-project van de OESO, kunnen lidstaten aspecten van hun bilaterale belastingverdragen met ontwikkelingslanden, zoals bepalingen over bronbelastingen, heroverwegen. De Commissie zal in het platform inzake goed fiscaal bestuur een discussie entameren met de lidstaten over de vraag hoe in bilaterale belastingverdragen een eerlijke behandeling van ontwikkelingslanden kan worden gegarandeerd.

5. ONTWIKKELING VAN EEN EU-PROCES OM DERDE LANDEN VOOR BELASTINGDOELEINDEN TE SCREENEN EN IN EEN LIJST OP TE NEMEN

Binnen de EU dienen de lidstaten wetgeving inzake transparantie en inlichtingenuitwisseling, staatssteunregels en de beginselen van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen te respecteren. Er zijn bepalingen van kracht op grond waarvan schendingen van deze vereisten in de eengemaakte markt kunnen worden aangepakt.

Om te zorgen voor een gelijk speelveld heeft de EU tevens een krachtiger instrument nodig in reactie op derde landen die weigeren de normen voor goed fiscaal bestuur te respecteren. Het Europees Parlement en veel lidstaten en belanghebbenden hebben zich groot voorstander getoond van één EU-kader om problemen met derde landen op het gebied van goed fiscaal bestuur aan te pakken. Van een gemeenschappelijke EU-aanpak op dit gebied zou een krachtige preventieve werking uit kunnen gaan en de aanpak zou kunnen voorkomen dat ondernemingen mismatches tussen de verschillende nationale stelsels misbruiken. De aanpak zou internationale partners tevens meer duidelijkheid geven over de verwachtingen van de EU op dit gebied en onnodige administratieve lasten voor bedrijven kunnen terugbrengen. Hij zal er daarnaast voor zorgen dat rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van derde landen en met name van ontwikkelingslanden.

5.1 Een transparant overzicht van de nationale processen om lijsten aan te leggen

Met het actieplan voor eerlijke en effectieve belastingheffing van de Commissie in juni 2015 is een eerste stap gezet op weg naar een gemeenschappelijk EU-systeem om lijsten

aan te leggen. De Commissie heeft voor het eerst een overzicht gepubliceerd van alle jurisdicties van derde landen die voor belastingdoeleinden door lidstaten in een lijst zijn opgenomen. De volledige geconsolideerde versie, die 121 jurisdicties bevat, is online gepubliceerd en aan het actieplan is een lijst gehecht met jurisdicties die het vaakst zijn genoteerd. Dit initiatief had hoofdzakelijk tot doel de nationale processen om lijsten aan te leggen transparanter te maken en de door lidstaten in een lijst opgenomen informatie over jurisdicties in een gemakkelijk toegankelijk formaat aan derde landen en bedrijven aan te bieden. In oktober 2015 heeft de Commissie de online-informatie technisch geactualiseerd om rekening te houden met de veranderingen in en aanpassingen aan de nationale lijsten van lidstaten voor belastingdoeleinden.

In overeenstemming met de toezegging in het actieplan van juni om de informatie in de lijsten van lidstaten op gezette tijden te herzien, heeft de Commissie het geconsolideerde overzicht van derde landen die door lidstaten voor belastingdoeleinden in een lijst zijn opgenomen, als onderdeel van dit pakket tegen belastingontwijking formeel geactualiseerd. De geactualiseerde informatie is gepubliceerd in een interactieve onlinekaart¹⁴ en wordt binnen 12 maanden opnieuw bekeken.

De publicatie van een lijst voor de hele EU had wat transparantie betreft een onmiddellijk effect. Bepaalde derde landen waren zich er pas van bewust op nationaal niveau op een lijst te staan toen de geconsolideerde versie van de lijsten van de lidstaten werd gepubliceerd. De "pan-EU-lijst" bracht een nieuwe discussie over goed bestuur in belastingzaken op gang tussen deze jurisdicties en de relevante lidstaten, waarbij derde landen kwesties over hun belastingregimes konden verduidelijken en lidstaten gedetailleerd in konden gaan op hun zorgen. De toegenomen transparantie stimuleerde deze lidstaten tevens om hun processen om lijsten aan te leggen, nog eens tegen het licht te houden en ervoor te zorgen dat ze goed onderbouwd, nauwkeurig en geactualiseerd waren. De pan-EU-lijst bracht aanzienlijke verschillen aan het licht tussen de nationale processen om lijsten aan te leggen, en toonde aan welke problemen hierdoor zouden kunnen ontstaan voor de eengemaakte markt, derde landen en ondernemingen. Als gevolg hiervan hebben lidstaten hernieuwde interesse getoond in een meer coherente aanpak om derde landen in een lijst op te nemen en gemeenschappelijke defensieve maatregelen toe te passen.

Om dit te realiseren, moet er eerst een solide overzicht van en inzicht in de huidige procedures in de hele EU zijn. Daarom heeft de Commissie de lidstaten die derde landen in een lijst opnemen, gevraagd de door hen gebruikte criteria en processen te verduidelijken. De Commissie heeft ook lidstaten zonder nationale lijsten gevraagd uitleg te geven over de alternatieve instrumenten die zij gebruiken om externe risico's op belastingontwijking tegen te gaan. De komende maanden zal het werk in het platform inzake goed fiscaal bestuur worden voortgezet teneinde de instrumenten van lidstaten om fiscale defensieve maatregelen toe te passen, transparanter te maken. Het doel is om ondernemingen en derde landen meer rechtszekerheid te bieden en de informatie tegelijkertijd te gebruiken voor een samenhangender EU-aanpak.

5.2 Een gemeenschappelijke EU-aanpak om derde landen in een lijst op te nemen

¹⁴http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm?wtdebug=true

De "pan-EU-lijst" is slechts bedoeld als een tijdelijke oplossing terwijl er wordt gewerkt aan een gemeenschappelijk EU-systeem om derde landen te beoordelen, te screenen en in een lijst op te nemen. De huidige bonte verzameling aan nationale systemen moet uiteindelijk worden vervangen door een duidelijke en coherente EU-aanpak om derde landen te identificeren die zich niet aan de normen voor goed bestuur houden, en door een uniforme reactie van de EU richting deze jurisdicties. Zodra deze gemeenschappelijke EU-lijst volledig is vastgesteld, dienen de lidstaten er in de Raad formeel mee in te stemmen om in plaats van de nationale lijsten deze lijst te gebruiken om externe bedreigingen van grondslaguitholling aan te pakken.

Elke EU-aanpak om derde landen in een lijst op te nemen, moet eerlijk, objectief en internationaal te rechtvaardigen zijn. De aanpak moet daarnaast verenigbaar zijn met de toezeggingen van de EU op grond van multilaterale of bilaterale internationale overeenkomsten. Om dit te realiseren, stelt de Commissie een proces in drie stappen voor.

Als eerste stap stelt de Commissie intern de derde landen vast die met voorrang door de EU moeten worden gescreend. Om ervoor te zorgen dat deze selectie onpartijdig en goed onderbouwd geschiedt, ontwikkelt de Commissie een scorebord met indicatoren om de potentiële impact van jurisdicties op de belastinggrondslagen van de lidstaten te bepalen. Deze benadering, die nader is uitgewerkt in het werkdokument van de diensten van de Commissie, omvat uitvoerige indicatoren over kwesties als de economische banden met de EU, het niveau van financiële activiteit en institutionele en juridische factoren. De plek van derde landen op dit scorebord geeft geen oordeel weer over hun normen voor goed fiscaal bestuur in die fase, maar biedt eenvoudigweg een transparante basis om te bepalen welke jurisdicties grondiger moeten worden beoordeeld. De Groep gedragscode legt in het najaar van 2016 de eerste bevindingen van het scorebord voor aan de lidstaten.

Als volgende stap dienen de lidstaten op basis van het scorebord te bepalen welke jurisdicties aan de hand van de geactualiseerde EU-criteria voor goed fiscaal bestuur moeten worden beoordeeld. Andere factoren, zoals de lopende samenwerking in belastingzaken, kunnen ook relevant zijn om in overweging te nemen. De Commissie moet de belastingstelsels van de geselecteerde derde landen samen met de Groep gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen beoordelen, aangezien deze al ervaring op dit terrein heeft. In deze beoordelingsfase vindt een dialoog met de betreffende derde landen plaats, waarbij de landen genoeg tijd krijgen om op vragen over hun belastingregimes te reageren. De dialoog dient te worden gebruikt als een kader waarbinnen de betreffende problemen worden opgelost en een sterker partnerschap wordt ontwikkeld, met het oog op het garanderen van strenge normen op het gebied van goed fiscaal bestuur. Daartoe dient waar nodig ook ten volle gebruik te worden gemaakt van de overlegprocessen in EU-overeenkomsten met derde landen of regio's. De conclusies van dit beoordelingsproces worden in de relevante werkgroepen van de Raad aan de lidstaten voorgelegd.

Als laatste stap besluiten lidstaten of ze de jurisdictie in kwestie toevoegen aan de gemeenschappelijke EU-lijst van problematische belastingjurisdicties. Dit besluit wordt voornamelijk gebaseerd op een aanbeveling van de Commissie, die voortvloeit uit het screeningproces. Er moet echter ook met andere factoren rekening worden gehouden. Zo kunnen sommige ontwikkelingslanden zich zeer bereidwillig tonen om de normen voor goed bestuur na te leven, maar ontbreekt het hun aan de mogelijkheden om hieraan gevolg te geven. In dergelijke gevallen kan het opnemen in een lijst niet het meest doeltreffende instrument zijn en kunnen alternatieve instrumenten doeltreffender zijn om

de zorgen van de EU over hun belastingstelsels weg te nemen. Evenzo geldt dat als een derde land reeds formeel in overleg is met de EU om kwesties aangaande goed fiscaal bestuur aan te pakken, het vervolgen van dit proces tot doeltreffender resultaten zou kunnen leiden.

Voor elke jurisdictie die aan de EU-lijst wordt toegevoegd, worden bovendien duidelijke voorwaarden vastgesteld voor de verwijdering uit de lijst. Deze voorwaarden moeten gekoppeld zijn aan de inspanningen om de in het screeningproces geuite zorgen weg te nemen. Om onnodige vertraging in het proces te voorkomen, moeten de lidstaten de Commissie onmiddellijk het mandaat verlenen om een jurisdictie van de lijst te halen wanneer aan de voorwaarden is voldaan. De Commissie informeert de lidstaten van tevoren over elke verwijdering uit de lijst.

5.3 Maatregelen om transparantie en eerlijke belastingheffing in de in een lijst opgenomen landen te stimuleren

Het opnemen van een jurisdictie in een lijst moet altijd als uiterste middel worden beschouwd. Het mag alleen voor die jurisdicties worden gebruikt die weigeren zich toe te leggen op goed bestuur in belastingzaken of niet constructief reageren op de zorgen van de EU over hun belastingstelsels. Als een jurisdictie echter eenmaal aan de EU-lijst is toegevoegd, moeten alle lidstaten gemeenschappelijke tegenmaatregelen tegen deze jurisdictie nemen. Deze tegenmaatregelen moeten zowel de belastinggrondslagen van de lidstaten beschermen als de jurisdictie in kwestie aanzetten om de noodzakelijke verbeteringen in haar belastingstelsel door te voeren.

Momenteel passen lidstaten verschillende sancties of defensieve maatregelen toe op jurisdicties in hun nationale lijsten. Dit zijn meestal fiscaal gerelateerde bepalingen, zoals regels inzake gecontroleerde buitenlandse vennootschappen (CFC) of de weigering van een normale belastingvrijstelling of –aftrek voor betalingen aan bedrijven in de landen die in hun lijst zijn opgenomen.

In sommige gevallen zijn deze nationale bepalingen ingehaald door de minimumnormen in de richtlijn tegen belastingontwijking (bijvoorbeeld de CFC-regels). De richtlijn bestrijkt echter niet alle defensieve maatregelen die de lidstaten momenteel toepassen. De aan de gemeenschappelijke EU-lijst gekoppelde defensieve maatregelen dienen daarom als aanvulling op de defensieve maatregelen in de richtlijn. Hierbij kan worden gedacht aan bronbelastingen of de niet-aftrekbaarheid van kosten voor transacties via in de lijst vermelde jurisdicties. Dit zou het voor bedrijven veel minder aantrekkelijk maken om in deze jurisdicties te investeren of om er zaken mee te doen, omdat de administratieve lasten en het risico van dubbele belasting veel groter zouden zijn.

Zoals in het actieplan van juni 2015 is aangegeven, zullen lidstaten de precieze aard van de tegenmaatregelen moeten bepalen die zouden moeten gelden voor de in de lijst opgenomen jurisdicties. Zij dienen dit vóór eind 2016 te doen zodat derde landen zich volledig bewust zijn van de gevolgen als het screeningproces van de EU eenmaal loopt.

De Commissie zal de ervaring die zij heeft vergaard met het aanleggen van lijsten, ook actief inzetten om op internationaal niveau bij te dragen aan het G20-toezicht op de BEPS-maatregelen van de OESO. Zij zal inlichtingen uitwisselen met diensten van derde landen die ook actief bij dit proces betrokken zijn.

6. HET VERSTERKEN VAN DE BAND TUSSEN EU-MIDDELEN EN GOED FISCAAL BESTUUR

Overeenkomstig het Financieel Reglement van de EU (artikel 140, lid 4) mogen EU-middelen niet lopen via of geïnvesteerd worden in entiteiten in derde landen die de internationale normen inzake fiscale transparantie niet naleven. De EU en internationale financiële instellingen (IFI's)¹⁵ moeten deze vereisten van goed bestuur eveneens in hun overeenkomsten met alle geselecteerde financiële tussenpersonen omzetten. Deze, in de interne regels van de IFI's aangescherpte bepalingen, zorgen er op een doeltreffende manier voor dat besluiten over de investering van EU-middelen bijdragen aan de naleving van de internationale transparantievereisten.

De Commissie is echter van mening dat deze bepalingen nog breder van opzet zouden kunnen zijn, en afgezien van de huidige transparantievereisten ook de EU-beginselen inzake eerlijke belastingconcurrentie zouden kunnen omvatten. De Commissie heeft in het verleden sommige van de door de IFI's ingediende projecten moeten blokkeren omdat er sprake was van onnodig ingewikkelde fiscale constructies via regelingen in derde landen die schadelijk waren of waarbij belasting helemaal achterwege bleef. Het aanscherpen van de bepalingen door er vereisten voor eerlijke belastingconcurrentie in op te nemen, kan voorkomen dat dit soort gevallen zich voordoen. Het Europees Parlement heeft ook om maatregelen gevraagd die ervoor moeten zorgen dat EU-middelen niet via jurisdicties lopen waar weinig of geen belasting wordt geheven. De Commissie zal daarom voorstellen de geactualiseerde normen op het gebied van goed fiscaal bestuur van de EU (inclusief de bepalingen inzake eerlijke belastingconcurrentie) op te nemen in het Financieel Reglement, als onderdeel van de lopende herziening ervan.

7. CONCLUSIE

De Commissie heeft de strijd tegen het ontwijken van vennootschapsbelasting en tegen oneerlijke belastingconcurrentie centraal gesteld in haar politieke agenda. Ze heeft een voorstel gedaan voor een ambitieus hervormingsprogramma voor de vennootschapsbelasting in de EU, waar de lidstaten nu gevolg aan moeten geven.

Het ontwijken van vennootschapsbelasting is echter een wereldwijd verschijnsel en EU-maatregelen hiertegen moeten verder reiken dan de eengemaakte markt. Met deze mededeling wordt tegemoetgekomen aan de oproep van het Europees Parlement, de Raad en het maatschappelijk middenveld tot een solide EU-strategie om goed fiscaal bestuur wereldwijd te bevorderen en te reageren op de externe gevaren van belastingontwijking.

De in deze mededeling voorgestelde maatregelen ondersteunen de doelstellingen van de EU om effectieve belastingheffing in de eengemaakte markt te garanderen en zowel in de EU als daarbuiten tot een eerlijkere vennootschapsbelasting te komen. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om deze initiatieven in de Raad te onderschrijven en aan de uitvoering ervan hoge politieke prioriteit toe te kennen.

¹⁵ De Europese Investeringsbank, het Europese Investeringsfonds en het Wereldfonds voor energie-efficiency en hernieuwbare energie.