



Brussel, 25.10.2012
COM(2012) 631 final

2012/0298 (APP)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**houdende machtiging om een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van
belasting op financiële transacties**

TOELICHTING

1. INLEIDING

Op 28 september 2011 heeft de Commissie een voorstel¹ goedgekeurd voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG².

Als rechtsgrond voor haar richtlijnvoorstel voerde de Commissie artikel 113 VWEU aan, aangezien zij bepalingen voorstelde om de wetgevingen betreffende de belasting op financiële transacties te harmoniseren voor zover dat noodzakelijk is om de goede werking van de interne markt voor transacties met financiële instrumenten te garanderen en verstoringen van de mededinging te voorkomen. Deze rechtsgrond vereist dat de Raad met eenparigheid van stemmen een besluit neemt, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité.

Met het voorstel werd beoogd:

- de wetgevingen betreffende indirecte belastingen op financiële transacties te harmoniseren, hetgeen nodig is om de goede werking van de interne markt voor transacties met financiële instrumenten te garanderen en verstoring van de mededinging tussen financiële instrumenten, partijen en markten in de hele Europese Unie te voorkomen, en tegelijkertijd
- ervoor te zorgen dat financiële instellingen een billijke en belangrijke bijdrage leveren aan de kosten die de huidige crisis met zich meebrengt, alsook gelijke fiscale voorwaarden te creëren ten opzichte van andere sectoren³, en
- adequate negatieve prikkels te creëren voor transacties die de efficiëntie van de financiële markten niet ten goede komen, en zo de regelgevingsmaatregelen die erop gericht zijn toekomstige crisissen te voorkomen, te complementeren.

Nog voor de financiële en economische crisis uitbrak, werden in een aantal lidstaten al bepaalde financiële transacties belast; naderhand hebben ook verschillende andere lidstaten besloten of hun voornemen bekend gemaakt om een dergelijke belasting in te voeren, het toepassingsgebied van hun huidige FTT uit te breiden en/of de belastingtarieven te verhogen opdat de financiële instellingen een billijke en belangrijke bijdrage zouden leveren aan het dekken van de kosten van de recente crisis, en om de overheidsfinanciën te consolideren.

In deze context moesten er met het oog op de goede werking van de interne markt (in wezen voor financiële diensten) maatregelen worden genomen ter voorkoming van verstoring van de mededinging over de grenzen heen alsook tussen producten en partijen. Om dergelijke

¹ COM(2011) 594.

² Richtlijn 2008/7/EG van de Raad van 12 februari 2008 betreffende de indirecte belastingen op het bijeenbrengen van kapitaal.

³ De financiële instellingen hebben rechtstreeks of onrechtstreeks in grote mate geprofiteerd van de reddingsoperaties en garantieregelingen die tussen 2008 en 2012 door de Europese belastingbetaler zijn (voor)gefinancierd. Deze maatregelen hebben, samen met de teruggang van de economische bedrijvigheid als gevolg van de groeiende onzekerheid over de stabiliteit van het economische en financiële systeem in zijn geheel, geleid tot een verslechtering van de overheidsfinanciën overal in Europa. Bovendien zijn de meeste financiële en verzekeringsdiensten vrijgesteld van btw.

positieve effecten te bewerkstelligen, en ook uit overwegingen van fiscale neutraliteit, was een harmonisatie met een breed toepassingsgebied geboden, met name om ook zeer mobiele producten zoals derivaten, mobiele partijen en markten in de heffing te betrekken.

Om die reden heeft de Commissie in 2011 het bovengenoemde voorstel voor een richtlijn betreffende een gemeenschappelijk FTT-stelsel voorgelegd. Daarin werden de wezenlijke kenmerken vastgelegd van een dergelijk stelsel van een breed opgezette belasting op financiële transacties in de EU, met het oog op de verwezenlijking van deze doelstellingen. Het voorstel was zodanig opgezet dat het verschuivingsrisico zoveel mogelijk beperkt bleef.

Het Europees Parlement heeft een positief advies gegeven op 23 mei 2012⁴, het Economisch en Sociaal Comité op 29 maart 2012⁵. Voorts heeft ook het Comité van de Regio's een positief advies gegeven op 15 februari 2012⁶.

Het voorstel en varianten daarop werden vervolgens uitgebreid besproken tijdens de bijeenkomsten van de Raad, eerst onder het Poolse voorzitterschap⁷ en daarna in een hoger tempo onder het Deense voorzitterschap, maar er kon geen unanimiteit worden bereikt als gevolg van fundamentele en onoverkomelijke verschillen tussen de lidstaten.

Op de Raadszittingen van 22 juni en 10 juli 2012 werd vastgesteld dat er fundamentele meningsverschillen over de behoefte aan de totstandbrenging van een gemeenschappelijk FTT-stelsel op EU-niveau bleven bestaan en dat het beginsel van een geharmoniseerde belasting op financiële transacties in de nabije toekomst geen unanieme steun in de Raad zou krijgen.

Uit het voorgaande volgt dat de doelstellingen van een gemeenschappelijk FTT-stelsel, zoals besproken in de Raad op basis van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, niet binnen een redelijke termijn door de Unie in haar geheel kunnen worden verwezenlijkt.

Onder deze omstandigheden hebben elf lidstaten (België, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Slowakije) de Commissie, bij brieven ingekomen tussen 28 september en 23 oktober 2012, een officieel verzoek doen toekomen waarin zij te kennen geven dat zij onderling een nauwere samenwerking willen aangaan op het gebied van de totstandbrenging van een gemeenschappelijk FTT-stelsel en dat de Commissie in die zin een voorstel aan de Raad moet voorleggen. Zij schreven ook dat het toepassingsgebied en de doelstellingen gebaseerd moesten zijn op het voorstel van de Commissie van september 2011 voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties. Er werd met name ook op gewezen dat diende te worden gewaakt voor ontwijkingsconstructies, verstoringen en verschuiving naar andere jurisdicties.

Onderhavig voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende machtiging om een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van belasting op financiële transacties is het antwoord van de Commissie op deze verzoeken om nauwere samenwerking.

⁴ P7_TA-(2012)0217.

⁵ ECO/321 – CESE 818/2012 (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 55).

⁶ CDR 332/2011 (PB C 113 van 18.4.2012, blz. 7).

⁷ De FTT stond eerst op de agenda van de Raad Economische en Financiële Zaken van 8 november 2011 en vervolgens op die van drie opeenvolgende bijeenkomsten in maart, juni en juli 2012. Tussen december 2011 en juni 2012 zijn er zeven vergaderingen van de Groep belastingvraagstukken – indirecte belasting van de Raad aan dit thema gewijd.

2. RECHTSGRONDSLAG VOOR DE NAUWERE SAMENWERKING

Het aangaan van nauwere samenwerking is geregeld in artikel 20 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en de artikelen 326 tot en met 334 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Onderhavig voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad houdende machtiging om een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van belasting op financiële transacties is gebaseerd op artikel 329, lid 1, VWEU.

3. GEPLANDE MAATREGELEN VOOR DE TENUITVOERLEGGING VAN DE NAUWERE SAMENWERKING

Onderhavig voorstel voor een besluit van de Raad betreft de machtiging om een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van FTT. Een voorstel waarmee specifieke maatregelen ter uitvoering van die nauwere samenwerking worden vastgesteld – in wezen dus een voorstel voor een richtlijn betreffende een gemeenschappelijk FTT-stelsel –, zal te gepasten tijde worden voorgelegd. Wat toepassingsgebied en doelstellingen betreft, zal dit grotendeels gebaseerd zijn op het oorspronkelijke voorstel van de Commissie.

4. BEOORDELING VAN DE WETTELIJKE VOORWAARDEN VOOR HET AANGAAN VAN NAUWERE SAMENWERKING

4.1. Gebied dat onder het Verdrag valt

Artikel 329, lid 1, VWEU bepaalt dat nauwere samenwerking kan worden aangegaan "op een van de gebieden die onder de Verdragen vallen". Deze voorwaarde is vervuld.

Ten eerste valt een gemeenschappelijk FTT-stelsel zoals voorgesteld door de Commissie en besproken door de Raad onder de Verdragen, als een voorbeeld van geharmoniseerde indirecte belasting in de zin van artikel 113 VWEU. Volgens dit artikel kan de Raad bepalingen vaststellen die, zoals het voorgestelde en besproken gemeenschappelijke stelsel, noodzakelijk zijn om de werking van de interne markt te garanderen en concurrentievervalsingen te voorkomen.

Ten tweede is een gemeenschappelijk FTT-stelsel zoals het stelsel in kwestie voldoende breed opgezet om te kunnen worden aangemerkt als een onder de Verdragen vallend "gebied" waarop nauwere samenwerking kan worden aangegaan. Het basiskader zou de structuur van de belasting harmoniseren en minimumtarieven vastleggen. Het zou ook de heffingsbevoegdheden tussen de lidstaten verdelen, met name om dubbele heffing of dubbele niet-heffing te voorkomen, de verschuldigdheid van de belasting te harmoniseren en de tot voldoening van de belasting gehouden personen aan te wijzen. Tot slot zou het enkele elementen bevatten die ervoor moeten zorgen dat de belasting ook werkelijk wordt geïnd in alle lidstaten.

Artikel 20, lid 1, VEU bepaalt dat nauwere samenwerking alleen mag worden aangegaan "in het kader van de niet-exclusieve bevoegdheden van de Unie". De bij artikel 113 VWEU verleende bevoegdheid betreft de totstandbrenging en goede werking van de interne markt, hetgeen een gedeelde, dat wil zeggen niet-exclusieve, bevoegdheid is (artikel 3 en artikel 4, lid 2, VWEU).

4.2. Machtigingsbesluit als ultiem middel en deelname van ten minste negen lidstaten

Artikel 20, lid 2, VEU bepaalt dat een besluit houdende machtiging om een nauwere samenwerking aan te gaan slechts in laatste instantie door de Raad kan worden vastgesteld, wanneer deze constateert dat de met die samenwerking nagestreefde doelstellingen niet binnen een redelijke termijn door de Unie in haar geheel kunnen worden verwezenlijkt en mits ten minste negen lidstaten aan de nauwere samenwerking deelnemen.

Al op de eerste bijeenkomst van de Raad Economische en Financiële Zaken van 8 november 2011 over deze kwestie heeft een aantal lidstaten verklaard dat zij gekant waren tegen eender welk gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties op het niveau van de Europese Unie als er niet ook op mondiaal niveau een soortgelijke FTT werd ingevoerd. Eén lidstaat heeft toen voorgesteld het voorstel in stemming te brengen, teneinde geen verdere onnodige discussies te moeten voeren over een geharmoniseerde FTT op EU-niveau.

Tijdens de zeven vergaderingen van de "Groep belastingvraagstukken – indirecte belasting (belasting op financiële transacties)", eerst onder het Poolse en vervolgens onder het Deense voorzitterschap, waarop ook talrijke alternatieve vormen van een FTT op basis van het voorstel van de Commissie zijn voorgesteld, onderzocht en besproken, is duidelijk geworden dat het niet mogelijk was om op het niveau van alle lidstaten tot unanieme overeenstemming over een gemeenschappelijk FTT-stelsel, zoals voorgesteld door de Commissie dan wel in een alternatieve vorm, te komen.

Op de Raadszitting van 22 juni 2012 hebben de lidstaten die al bij eerdere gelegenheden hun verzet tegen een gemeenschappelijk FTT-stelsel hadden geuit, hun standpunt herhaald. Onder die omstandigheden hebben verschillende andere lidstaten meegedeeld dat zij voornemens waren machtiging te vragen om een nauwere samenwerking aan te gaan overeenkomstig artikel 20 VEU en artikel 329 VWEU. Een aantal tegenstanders van een gemeenschappelijk FTT-stelsel (in eender welke vorm) verklaarden dat zij zich niet zouden verzetten tegen een procedure van nauwere samenwerking in verband met deze aangelegenheid, mits aan alle noodzakelijke voorwaarden was voldaan.

Gezien de ingenomen standpunten heeft het (Deense) voorzitterschap op diezelfde bijeenkomst geconcludeerd dat er geen unanieme steun was voor een FTT zoals voorgesteld door de Commissie. Het voorzitterschap nam er ook nota van dat er steun was van een aanzienlijk aantal delegaties op grond waarvan een nauwere samenwerking in overweging kon worden genomen.

Zijnerzijds verklaarde de Europese Raad op zijn zitting van 28 juni 2012: "*In de Raadszitting van 22 juni 2012 is er nota van genomen dat het voorstel voor een belasting op financiële transacties door de Raad niet binnen een redelijke termijn zal worden aangenomen. Verscheidene lidstaten zullen derhalve een verzoek tot nauwere samenwerking op dit gebied indienen, met het oog op de aanneming ervan uiterlijk in december 2012.*"

Op de Raadszitting van 10 juli 2012 heeft het (Cyprische) voorzitterschap verwezen naar de besprekingen in de Raad van 22 juni 2012 en de hierboven vermelde conclusies van de Europese Raad. Er werd nota genomen van het ontbreken van unanieme steun voor het FTT-voorstel dat onder het Deense voorzitterschap was besproken. Er werd geconcludeerd dat er fundamentele meningsverschillen over de behoefte aan de totstandbrenging van een gemeenschappelijk FTT-stelsel op EU-niveau bleven bestaan en dat het beginsel van een

geharmoniseerde belasting op financiële transacties in de nabije toekomst geen unanieme steun in de Raad zou krijgen. Tot slot werd opgemerkt dat er steun is van een aanzienlijk aantal lidstaten op grond waarvan een nauwere samenwerking in overweging kan worden genomen, hetgeen een beperkt aantal lidstaten de mogelijkheid zou bieden om eerst onderling verdere stappen te zetten.

Uit het voorgaande volgt dat de doelstellingen van een gemeenschappelijk FTT-stelsel, zoals voorgesteld door de Commissie en besproken in de Raad, niet binnen een redelijke termijn door de Unie in haar geheel kunnen worden verwezenlijkt. De ultieme mogelijkheid om met dit dossier vooruitgang te boeken in het kader van het Verdrag, zou derhalve liggen in nauwere samenwerking overeenkomstig artikel 20 VEU en artikel 329 VWEU.

Onder deze omstandigheden hebben elf lidstaten (België, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Slowakije) de Commissie een officieel verzoek doen toekomen waarin zij te kennen geven dat zij onderling een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op het gebied van de totstandbrenging van een gemeenschappelijk FTT-stelsel en dat de Commissie in die zin een voorstel aan de Raad moet voorleggen.

4.3. Bevorderen van de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, beschermen van haar belangen en versterken van haar integratieproces

De totstandbrenging van een interne markt is een van de fundamentele doelstellingen van de Unie zoals bepaald in artikel 3, lid 3, VEU. De verwezenlijking van deze doelstelling zou worden bevorderd door een gemeenschappelijk FTT-stelsel, aangezien de kapitaalmarkten tegenwoordig een belangrijke internationale dimensie hebben en grote verschillen in de belastingheffing op dit gebied tot aanzienlijke concurrentievervalsingen zouden leiden en de totstandbrenging van een echte interne markt voor de betrokken producten zouden belemmeren.

De harmonisatie van de wetgevingen betreffende verschillende vormen van indirecte belastingen in overeenstemming met artikel 113 VWEU heeft tot doel "de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen" en "concurrentievervalsingen te voorkomen".

Het naast elkaar bestaan van verschillende nationale varianten van een FTT die thans van toepassing zijn of waarschijnlijk in de nabije toekomst in een aantal lidstaten zullen worden ingevoerd, leidt tot een versnippering van de markt. Dit vertaalt zich op zijn beurt in concurrentievervalsingen als gevolg van fiscale arbitrage, verschuiving van het handelsverkeer zowel wat producten als regio's betreft, prikkels voor bedrijven om belasting te ontgaan door middel van transacties met weinig economische waarde, en extra kosten voor bedrijven als gevolg van de complexiteit die inherent is aan een dergelijke situatie. Dit scenario doet zich nu al voor en zal zich nog verder ontwikkelen als er geen harmonisatie plaatsvindt. Dit staat op gespannen voet met de EU-doelstelling van een goed functionerende interne markt, nog afgezien van de negatieve gevolgen ervan voor de belastinginkomsten.

Dit is met name het geval in de financiële sector, waar de belastinggrondslagen naar hun aard zeer mobiel zijn en keuzes vaak afhangen van de hoogte van de transactiekosten (die ook belastingen omvatten) en waar het risico van een door kostenoverwegingen ingegeven verschuiving zeer hoog is.

Met het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, dat op artikel 113 VWEU gebaseerd was, werden de bovengenoemde problemen aangepakt. Het ligt in de rede dat het streven om een echte interne markt tot stand te brengen en de werking ervan te verbeteren, evenzeer van toepassing is binnen het kader van de gevraagde nauwere samenwerking, dat wil zeggen bij een kleiner aantal lidstaten.

Bij de aanvang van de nauwere samenwerking zullen de onmiddellijke voordelen voor de interne markt noodgedwongen beperkt blijven tot het geografische bereik van die samenwerking, aangezien niet alle lidstaten eraan deelnemen. Aangezien nauwere samenwerking evenwel "te allen tijde open [moet staan] voor alle lidstaten" (artikel 20, lid 1, tweede alinea, tweede zin, VEU), zal het geografische bereik ervan op overeenkomstige wijze groeien zodra andere lidstaten ook eraan deelnemen.

Voorts zullen de voordelen voor de interne markt wat betreft het verlagen van de kosten die uit de complexe situatie voortvloeien, ook ten bate komen van instellingen van lidstaten die in eerste instantie niet deelnemen. Hun financiële transacties die onder de nauwere samenwerking vallen, zullen worden behandeld onder één gemeenschappelijk stelsel en geen onoverzichtelijk kluwen van uiteenlopende nationale regels.

Kortom, de gevraagde nauwere samenwerking zou de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie bevorderen, haar belangen beschermen en haar integratieproces versterken.

4.4. Eerbiediging van de Verdragen en het recht van de Unie

Overeenkomstig artikel 326, lid 1, VWEU moeten bij nauwere samenwerking de Verdragen en het recht van de Unie worden geëerbiedigd. Wanneer een gemeenschappelijk geharmoniseerd FTT-stelsel tot stand wordt gebracht, moet bij de nauwere samenwerking derhalve het bestaande *acquis* op dit gebied worden geëerbiedigd.

Op dit ogenblik is er slechts één wetsbesluit van de Unie dat betrekking heeft op de belastingheffing van financiële transacties, namelijk Richtlijn 2008/7/EG van de Raad⁸. Met name in artikel 5, lid 2, van deze richtlijn wordt de uitgifte van bepaalde effecten (transacties in deze effecten op de primaire markt) van iedere vorm van indirecte belasting uitgesloten. Anderzijds is in artikel 6, lid 1, onder a), van de richtlijn bepaald dat de EU-lidstaten de mogelijkheid hebben om de overdracht van effecten (transacties op de secundaire markt) te belasten. Hieruit volgt dat weliswaar belasting mag worden geheven op de overdracht van effecten, maar niet op de uitgifte en de verkrijging door de eerste houder van financiële instrumenten die onder artikel 5, lid 2, van Richtlijn 2008/7/EG vallen⁹.

Een eventuele Richtlijn van de Raad tot uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van de FTT zal rekening moeten houden met de bepalingen van Richtlijn 2008/7/EG van de Raad, teneinde potentiële conflicten tussen de beide richtlijnen te voorkomen.

⁸ Richtlijn 2008/7/EG van de Raad betreffende de indirecte belastingen op het bijeenbrengen van kapitaal (PB L 46 van 21.2.2008, blz. 11).

⁹ Zie arrest van het Hof van Justitie van 1 oktober 2009, zaak C-569/07, punten 32-35, onder verwijzing naar zaak C-415/02 (PB C 282 van 21.11.2009, blz. 6).

4.5. Geen afbreuk aan de interne markt of de economische, sociale en territoriale samenhang; geen belemmering of discriminatie in de handel; geen verstoring van de mededinging

4.5.1. Nauwere samenwerking mag geen afbreuk doen aan de interne markt, noch aan de economische, sociale en territoriale samenhang

Artikel 326, lid 2, VWEU bepaalt dat nauwere samenwerking geen afbreuk mag doen aan de interne markt, noch aan de economische, sociale en territoriale samenhang.

De nauwere samenwerking in voorliggend geval zou niet op gespannen voet staan met het vereiste dat die samenwerking geen afbreuk mag doen aan de interne markt. De harmonisatie van de FTT op het grondgebied van een groep lidstaten (de FTT-jurisdictie) zou bijdragen aan een betere werking van de interne markt, zij het dat die voordelen niet onmiddellijk en onverkort ten goede zullen komen van alle 27 lidstaten¹⁰. De risico's van versnippering van de interne markt en van verstoring van de mededinging zullen in eerste instantie worden verminderd en/of vermeden binnen de FTT-jurisdictie waarop de nauwere samenwerking van toepassing is. In vergelijking met een situatie zonder dergelijke samenwerking zou de werking van de interne markt – op het niveau van de 27 lidstaten – veeleer verbeterd worden dan dat er afbreuk aan wordt gedaan.

Bovendien zullen ook financiële actoren van buiten de FTT-jurisdictie profiteren van de vereenvoudiging die inherent is aan de geharmoniseerde regeling die door alle deelnemende lidstaten wordt toegepast, in tegenstelling tot een scenario waarbij de FTT-regelingen niet geharmoniseerd zijn en van elkaar verschillen.

Om dezelfde redenen zal de gevraagde nauwere samenwerking geen afbreuk doen aan de economische, sociale en territoriale samenhang. Er zijn geen aanwijzingen voor dat een nauwere samenwerking met het oog op de vaststelling van geharmoniseerde FTT-bepalingen zou leiden tot noemenswaardige verschillen in de economische of sociale ontwikkeling tussen deelnemende en niet-deelnemende lidstaten. De samenwerking zou met name op geen enkele wijze afbreuk doen aan de economische of sociale ontwikkeling van economisch armere of geografisch meer afgelegen regio's van de Europese Unie. In dit verband kan ook worden opgemerkt dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de lidstaten die de nauwere samenwerking willen aangaan, zowel wat economische prestaties betreft als hun geografische positie in de Unie.

4.5.2. Nauwere samenwerking mag geen belemmering of discriminatie in de handel tussen de lidstaten vormen, en mag de mededinging tussen de lidstaten niet verstoren

Artikel 326, lid 2, VWEU bepaalt dat nauwere samenwerking geen belemmering of discriminatie in de handel tussen de lidstaten mag vormen, en de mededinging tussen de lidstaten niet mag verstoren.

De Commissie is van oordeel dat aan dit vereiste is voldaan, en wel om de volgende redenen.

De voorwaarden van een geharmoniseerd FTT-stelsel dat wordt opgezet in het kader van de nauwere samenwerking, zouden op coherente wijze toepassing vinden op alle betrokken financiële instellingen en transacties, in overeenstemming met objectieve criteria en in het bijzonder met de genoemde geografische aanknopingsfactoren.

¹⁰ Zie punt 4.3.

Bovendien kan het louter naast elkaar bestaan van het geharmoniseerde FTT-stelsel enerzijds, dat van toepassing is in de deelnemende lidstaten, en de nationale wettelijke regelingen van de niet-deelnemende lidstaten anderzijds, als zodanig niet worden aangemerkt als een belemmering, discriminatie of verstoring van de mededinging. Zonder nauwere samenwerking zouden er immers nog meer wettelijke regelingen naast elkaar bestaan. Zo bekeken vermindert de gevraagde nauwere samenwerking eerder de kans dat de mededinging wordt verstoord, met name als het gaat om verstoringen als gevolg van niet-heffing of dubbele heffing.

4.6. Eerbiediging van de rechten, bevoegdheden en verplichtingen van de niet-deelnemende lidstaten

Artikel 327 vereist dat bij nauwere samenwerking de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de niet-deelnemende lidstaten worden geëerbiedigd.

De nauwere samenwerking op het gebied van een gemeenschappelijk FTT-stelsel zou ook aan dit vereiste voldaan.

Een dergelijk stelsel zou met name op geen enkele wijze afbreuk doen aan de mogelijkheid die niet-lidstaten hebben om een FTT te handhaven of te introduceren op basis van niet-geharmoniseerde nationale regels, met als enige voorwaarde dat zij de verplichtingen van het EU-recht, die hoe dan ook van toepassing zijn, in acht nemen.

Voorts zou in het gemeenschappelijke FTT-stelsel de heffingsbevoegdheid aan de deelnemende lidstaten worden toegekend uitsluitend op basis van passende aanknopingsfactoren.

5. Algemene conclusies

Op basis van het bovenstaande concludeert de Commissie dat is voldaan aan alle wettelijke voorwaarden die in de Verdragen zijn vastgesteld om een nauwere samenwerking te mogen aangaan, mits het besluit tot uitvoering van deze nauwere samenwerking de relevante bepaling van Richtlijn 2008/7/EG van de Raad onverkort in acht neemt.

De Commissie is ook van mening dat de omstandigheden en het tijdstip passend zijn om machtiging te verlenen voor de nauwere samenwerking.

De recente mondiale economische en financiële crisis heeft ernstige gevolgen gehad voor de economieën en de overheidsfinanciën in de EU. De financiële sector heeft een belangrijke rol gespeeld in het veroorzaken van de economische crisis, terwijl het gros van de regeringen en de Europese burgers er het gelag voor heeft betaald. De financiële sector is de afgelopen twee decennia zeer winstgevend geweest, hetgeen ten dele het gevolg kan zijn van het (impliciete of expliciete) vangnet dat door de regeringen is opgehangen, in combinatie met de bankenwetgeving en de btw-vrijstelling.

Onder deze omstandigheden is een aantal lidstaten begonnen met de invoering van extra heffingen in de financiële sector, terwijl andere lidstaten al beschikten over specifieke belastingregelingen voor financiële transacties.

De huidige situatie leidt tot de volgende ongewenste effecten:

- de fiscale behandeling op de interne markt voor financiële diensten is versnipperd – gelet op het toenemend aantal niet op elkaar afgestemde nationale belastingmaatregelen die worden ingevoerd –, met de daaruit voortvloeiende mogelijkheden van verstoringen van de mededinging tussen financiële instrumenten, actoren en markten overal in de Europese Unie alsook dubbele heffing of dubbele niet-heffing;

- de financiële instellingen leveren geen billijke en belangrijke bijdrage aan de kosten die de huidige crisis met zich meebrengt, en er worden geen gelijkwaardige fiscale voorwaarden gecreëerd ten opzichte van andere sectoren;

- het belastingbeleid draagt niet bij aan het creëren van negatieve prikkels voor transacties die de financiële markten niet efficiënter maken, maar uitsluitend de opbrengsten uit de niet-financiële sector van de economie doorsluizen naar financiële instellingen en zo leiden tot overinvestering in activiteiten die de welvaart niet vergroten, noch aan het complementeren van regelgevingsmaatregelen ter voorkoming van toekomstige crisissen.

De tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties in een toereikend aantal lidstaten zou resulteren in onmiddellijke concrete voordelen op alle drie de hierboven genoemde gebieden, voor wat betreft de financiële transacties die onder de nauwere samenwerking vallen. Op deze gebieden zouden de deelnemende lidstaten, wat betreft verschuivingsrisico's, belastingopbrengsten, efficiëntie van de financiële markt en het voorkomen van dubbele belasting of niet-belasting, hun positie erop verbeteren. De wetgeving en het beleid van andere lidstaten op dit gebied zouden ongemoeid worden gelaten, terwijl de marktdeelnemers uit die lidstaten toch hun voordeel zouden kunnen doen met de verminderde versnippering van de interne markt (zie hoger). Met een regeling naar het stramien van het oorspronkelijke Commissievoorstel zouden ontwijkingsconstructies, verstoringen en verschuiving naar andere jurisdicties kunnen worden aangepakt.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

houdende machtiging om een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van belasting op financiële transacties

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 329, lid 1,

Gezien het verzoek van België, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Slowakije,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement¹¹,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In overeenstemming met artikel 3, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) brengt de Unie een interne markt tot stand.
- (2) Overeenkomstig artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) stelt de Raad de bepalingen vast die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen.
- (3) In 2011 heeft de Commissie nota genomen van een breed gevoerd debat over extra belastingheffing van de financiële sector. Aan dit debat ten grondslag lag de wens om de financiële sector een billijke en belangrijke bijdrage te laten leveren aan de kosten van de crisis en in de toekomst op billijke wijze in de belastingheffing te betrekken in vergelijking met andere sectoren, al te risicovolle activiteiten van financiële instellingen te ontmoedigen, regelgevingsmaatregelen die ertoe strekken toekomstige crisissen te vermijden, te complementeren en extra inkomsten te genereren voor algemene begrotingen of specifieke beleidsdoelinden.
- (4) Tegen deze achtergrond heeft de Commissie een voorstel goedgekeurd voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op

¹¹ PB C [...] van [...], blz. [...].

financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG¹². Hoofddoel van dat voorstel was de goede werking van de interne markt te garanderen en concurrentievervalsingen te voorkomen.

- (5) Op de Raadszitting van 22 juni 2012 is vastgesteld dat er geen unanieme steun was voor een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties (FTT) zoals voorgesteld door de Commissie. Op 29 juni 2012 heeft de Europese Raad geconcludeerd dat het richtlijnvoorstel niet binnen een redelijke termijn door de Raad zou worden aangenomen. Op de Raadszitting van 10 juli 2012 is verwezen naar aanhoudende en fundamentele meningsverschillen over de behoefte aan de totstandbrenging van een gemeenschappelijk FTT-stelsel op EU-niveau en is bevestigd dat het beginsel van een geharmoniseerde belasting op financiële transacties in de nabije toekomst geen unanieme steun in de Raad zou krijgen.
- (6) Onder deze omstandigheden hebben 11 lidstaten, namelijk België, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Slowakije, de Commissie, bij brieven ingekomen tussen 28 september en 23 oktober 2012, een verzoek doen toekomen waarin zij te kennen geven dat zij onderling een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op het gebied van de FTT. Deze lidstaten vroegen om het toepassingsgebied en de doelstellingen van de nauwere samenwerking te baseren op het richtlijnvoorstel dat de Commissie op 28 september 2011 had ingediend. Er werd met name ook op gewezen dat diende te worden gewaakt voor ontwijkingsconstructies, verstoringen en verschuiving naar andere jurisdicties.
- (7) De nauwere samenwerking moet het vereiste rechtskader scheppen voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk FTT-stelsel in de deelnemende lidstaten en ervoor zorgen dat de basiskennmerken van de belasting geharmoniseerd worden. Prikkel tot fiscale arbitrage, allocatieverstoringen tussen de financiële markten en de kans dat dubbel wordt belast of heffing achterwege blijft, dan wel dat ontwijkingsconstructies worden opgezet, moeten aldus zoveel mogelijk worden vermeden.
- (8) De voorwaarden van artikel 20 VEU en van de artikelen 326 en 329 VWEU zijn vervuld.
- (9) Op de Raadszitting van 29 juni 2012 is officieel vastgesteld en op die van 10 juli 2012 is nadien bevestigd dat de doelstelling om een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties aan te nemen, niet binnen een redelijke termijn door de Unie in haar geheel kan worden verwezenlijkt. Derhalve is voldaan aan de voorwaarde van artikel 20, lid 2, VEU dat alleen in laatste instantie een nauwere samenwerking mag worden aangegaan.
- (10) Materieel valt het gebied waarop de nauwere samenwerking wordt nagestreefd, namelijk de totstandbrenging van een gemeenschappelijk FTT-stelsel in de Unie, onder artikel 113 VWEU en bijgevolg onder de Verdragen.
- (11) De nauwere samenwerking bij de totstandbrenging van een gemeenschappelijk FTT-stelsel strekt ertoe de goede werking van de interne markt te garanderen. Door de omvang van deze samenwerking wordt vermeden dat verschillende nationale regelingen naast elkaar bestaan en de markt dus onnodig versnipperd is, alsook dat

¹² COM(2011) 594 definitief van 28 september 2011.

daaruit voortvloeiende problemen optreden zoals verstoringen van de mededinging, verschuiving van het handelsverkeer zowel wat producten, actoren als geografische regio's betreft, en prikkels voor marktdeelnemers om belasting te ontgaan door middel van transacties met weinig economische waarde. Deze kwesties zijn van bijzonder groot belang op het desbetreffende gebied, dat wordt gekenmerkt door zeer mobiele belastinggrondslagen. Aldus wordt door de samenwerking de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie bevorderd, worden haar belangen beschermd en wordt haar integratieproces versterkt in overeenstemming met artikel 20, lid 1, VEU.

- (12) De totstandbrenging van een gemeenschappelijk geharmoniseerd FTT-stelsel is niet vermeld in de lijst van gebieden waarop de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 1, VWEU exclusief bevoegd is. Aangezien met dit stelsel wordt beoogd de werking van de interne markt te ondersteunen, valt het overeenkomstig artikel 113 VWEU onder de gedeelde bevoegdheden van de Unie in de zin van artikel 4 VWEU en aldus onder de niet-exclusieve bevoegdheid van de Unie.
- (13) De nauwere samenwerking op het gebied in kwestie eerbiedigt de Verdragen en het recht van de Unie in overeenstemming met artikel 326, lid 1, VWEU. In overeenstemming met artikel 326, lid 2, VWEU doet zij geen afbreuk aan de interne markt of aan de economische, sociale en territoriale samenhang, vormt zij geen belemmering of discriminatie in de handel tussen de lidstaten, en verstoort zij de mededinging tussen hen niet.
- (14) De nauwere samenwerking op het gebied in kwestie eerbiedigt de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de niet-deelnemende lidstaten in overeenstemming met artikel 327 VWEU. De voorgenomen regeling doet geen afbreuk aan de mogelijkheid die niet-lidstaten hebben om een FTT te handhaven of te introduceren op basis van niet-geharmoniseerde nationale regels. In het gemeenschappelijke FTT-stelsel wordt de heffingsbevoegdheid aan de deelnemende lidstaten toegekend uitsluitend op basis van passende aanknopingsfactoren.
- (15) Behoudens naleving van alle deelnemingsvoorwaarden die in dit besluit zijn neergelegd, staat de nauwere samenwerking op het in dit besluit genoemde gebied te allen tijde open voor alle lidstaten die overeenkomstig artikel 328 VWEU bereid zijn de handelingen die binnen dit kader reeds zijn vastgesteld, na te leven,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

België, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Slowakije worden gemachtigd onderling een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van de totstandbrenging van een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties, door toepassing van de desbetreffende bepalingen van de Verdragen.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de dag waarop het wordt vastgesteld.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter