

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.4.2009
COM(2009) 201 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Bevordering van goed bestuur in belastingzaken

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Bevordering van goed bestuur in belastingzaken

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	4
2.	Aspecten van goed bestuur op belastinggebied	5
2.1.	Bestaande fiscale samenwerking binnen de EU.....	5
2.2.	Discussies over internationale fiscale samenwerking	7
3.	EU-beleid inzake goed bestuur op belastinggebied op internationaal niveau.....	8
3.1.	Verbintenissen op EU-niveau	8
3.2.	Lopende initiatieven.....	8
4.	Versterking van het beginsel van goed bestuur in belastingzaken op EU- en internationaal niveau	10
5.	Conclusie.....	14

1. INLEIDING

De huidige economische en financiële crisis zet de nationale begrotingen en belastingstelsels onder grotere druk en de behoefte aan internationale fiscale samenwerking en gemeenschappelijke standaarden (dat wil zeggen "goed bestuur in belastingzaken") is een thema geworden dat met vaste regelmaat op internationale fora opduikt.

De mondialisering, of anders gezegd de toenemende economische integratie van de markten die wordt voortgestuwd door de snelle technologische ontwikkeling en de liberalisering van het beleid, biedt wereldwijd grote kansen. Talloze landen trekken massaal profijt van dit fenomeen en, wat de EU betreft, zou het bijvoorbeeld goed zijn voor ten minste een vijfde van de inkomensstijgingen in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog¹. De mondialisering heeft echter ook een sociale en economische keerzijde. Zo kunnen landen kwetsbaarder worden voor economische schokken, zoals de huidige gebeurtenissen aantonen, en voor belastingontwijking en -ontduiking. In een wereld waar kapitaal zich vrij kan bewegen, kunnen belastingparadijzen en onvoldoende gereguleerde internationale financiële centra die de beginselen van transparantie en inlichtingenuitwisseling niet aanvaarden, belastingfraude en -ontwijking vergemakkelijken en zelfs stimuleren, hetgeen de belastingsovereiniteit van andere landen in het gedrang brengt en hun inkomsten ondergraaft. Volgens een raming van de Oeso eind 2008 hebben belastingparadijzen voor een bedrag van 5 tot 7 triljoen USD² aan activa weten aan te trekken, ofschoon de geheimzinnigheid die rond deze rekeningen hangt, het moeilijk maakt om precies vast te stellen hoeveel er zich in elk van deze jurisdicties bevindt. Gelet op de hoge druk waaronder de nationale begrotingen staan, en bijgevolg ook het beleid op sociaal gebied en op andere terreinen, is dit een zeer ernstig probleem.

De mondialisering afwijzen en markten afschermen tegen deze negatieve gevolgen zou alleen maar een averechts effect sorteren. Daarom kan de EU er best naar streven de gevolgen beter te beheersen door op een zo breed mogelijke geografische basis overeenkomsten te sluiten met derde landen, die voorzien in gemeenschappelijke standaarden en samenwerking, waaronder in belastingzaken. Billijke en efficiënte belastingstelsels zijn niet alleen van wezenlijk belang om een gelijk speelveld te creëren voor economische betrekkingen, handel en investeringen, maar leggen ook de financiële grondslag voor alle overheidsuitgaven. Dit vereist dat er een goed bestuur wordt gevoerd op belastinggebied, hetgeen niet alleen van wezenlijk belang is om grensoverschrijdende belastingfraude en -ontduiking te bestrijden, maar ook de strijd tegen het witwassen van geld, corruptie en de financiering van terrorisme kan versterken. Er bestaat onmiskenbaar een groeiende wereldwijde consensus over de noodzaak van een voortgezette gecoördineerde aanpak van dit probleem, die bestaat uit complementaire initiatieven op het gebied van financiële regulering en belastingen.

In hun actieplan van november 2008 zijn de G20-landen overeengekomen om werk te maken van de internationale toepassing van regels inzake transparantie in belastingzaken en van administratieve samenwerking op belastinggebied. In de paper die zij aan de Europese Raad van december 2008³ hebben voorgelegd, pleitten de EU-ministers van Financiën voor de

¹ "Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU", *Economisch paper van DG ECFIN*, Nr. 254 (Brussel: Europese Commissie, 2006).

² Opmerkingen van Angel Gurría, secretaris-generaal van de Oeso, op de conferentie over de strijd tegen internationale belastingontduiking en -ontwijking, Parijs, Frankrijk, 21 oktober 2008.

³ Document van de Raad nr. 16095/1/08 REV 1.

voortzetting van de strijd tegen ongeoorloofde financiële risico's die hun oorsprong vinden in niet-coöperatieve jurisdicties, en van de strijd tegen belastingparadijzen. In hun bijdrage aan de G20-bijeenkomst van de ministers van Financiën en centralebankpresidenten op 14 maart 2009 hebben de EU-ministers van Financiën benadrukt dat het financiële systeem beschermd moest worden tegen niet-transparante, niet-coöperatieve en minder strikt gereguleerde jurisdicties, waaronder offshorecentra; zij hebben ook opgeroepen tot het opstellen van sanctie-instrumenten en de behoefte onderstreept aan meer daadkracht om op internationaal niveau goed bestuur in belastingzaken (transparantie, inlichtingenuitwisseling en eerlijke belastingconcurrentie) te bewerkstelligen. De Europese Raad van 19-20 maart heeft zich achter dit standpunt geschaard. Tijdens de G20-topbijeenkomst in Londen op 2 april 2009 hebben de staatshoofden en regeringsleiders afgesproken om actie te ondernemen tegen niet-coöperatieve jurisdicties, waaronder belastingparadijzen; zij hebben ook verklaard dat ze bereid zijn sancties toe te passen om hun overheidsfinanciën en financiële systemen te beschermen, en dat het bankgeheim tot het verleden behoort. In de aanloop naar de G20-bijeenkomst hadden vele jurisdicties al te kennen gegeven dat zij bereid waren om internationale standaarden inzake transparantie en inlichtingenuitwisseling te gaan toepassen⁴.

Deze mededeling strekt ertoe de specifieke bijdrage van de EU aan goed bestuur op het gebied van de directe belastingen in kaart te brengen. Er wordt nagegaan

- op welke wijze goed bestuur in de EU kan worden verbeterd,
- welke specifieke instrumenten de Europese Gemeenschap en de EU-lidstaten kunnen aanwenden om goed bestuur te bevorderen op een internationaal niveau, en
- welke mogelijkheden er bestaan voor een sterkere coördinatie van het optreden van de EU-lidstaten met het oog op de ondersteuning, stroomlijning en aanvulling van internationale maatregelen van andere fora zoals de Oeso en de VN.

2. ASPECTEN VAN GOED BESTUUR OP BELASTINGGEBIED

2.1. Bestaande fiscale samenwerking binnen de EU

De EU-ministers van Financiën hebben op hun Ecofin-vergadering van 14 mei 2008 verduidelijkt dat goed bestuur op belastinggebied de beginselen van transparantie, inlichtingenuitwisseling en eerlijke belastingconcurrentie behelst.

Op de interne markt gelden er gemeenschappelijke regels, onder meer op het gebied van vennootschapsrecht en belastingen⁵, die zo zijn opgezet dat bedrijven en particulieren maximaal profijt kunnen trekken van de open grenzen. Deze regels hebben een gunstig effect, met name omdat zij de nalevingskosten verminderen en grensoverschrijdende investeringen stimuleren. De toenemende integratie van de economieën op de interne markt creëert evenwel ook nieuwe uitdagingen. Zo kunnen open grenzen belastingstelsels onder druk zetten en het moeilijker maken om voldoende inkomsten te genereren voor de financiering van de overheidsuitgaven.

⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf>.

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm.

Het Gemeenschapsrecht laat de lidstaten grotendeels vrij om hun directebelastingstelsels in te richten op een wijze die het beste tegemoet komt aan hun nationale beleidsdoelstellingen en -vereisten. In het afgelopen decennium zijn de lidstaten het evenwel eens geworden over enkele methoden om de uitholling van de belastinggrondslagen en verstoringen van de investeringsbeslissingen aan te pakken. Hiermee erkennen zij dat afzonderlijke nationale en bilaterale maatregelen slechts ten dele de problemen van belastingerosie kunnen aanpakken en dat een EU-brede samenwerking van vitaal belang is. De lidstaten hebben overeenstemming bereikt over verschillende maatregelen die een beter bestuur op belastinggebied binnen de EU moeten bevorderen, namelijk:

- *Administratieve samenwerking inclusief inlichtingenuitwisseling* - De richtlijn betreffende wederzijdse bijstand⁶ voorziet in de uitwisseling van inlichtingen over directe belastingen tussen de belastingautoriteiten. Met de richtlijn betreffende de invordering van schuldvorderingen⁷ is een regeling vastgesteld op grond waarvan een lidstaat een beroep kan doen op een andere lidstaat voor de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en heffingen. Uit hoofde van de spaarrichtlijn⁸ kunnen de belastingdiensten automatisch inlichtingen uitwisselingen, met dien verstande dat deze richtlijn slechts van toepassing is op rente-inkomsten uit spaartegoeden van particulieren en dat drie lidstaten bij wijze van overgangsmaatregel een bronbelasting mogen inhouden.
- *Schadelijke belastingconcurrentie* - De rechtsinstrumenten voor administratieve samenwerking worden vervolledigd met een politieke verbintenis tussen de lidstaten om schadelijke belastingconcurrentie op het gebied van de belasting van vennootschappen aan te pakken in het kader van peer reviews. In de "gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen"⁹ worden schadelijke belastingmaatregelen omschreven als maatregelen (met inbegrip van administratieve praktijken) die de locatie van economische activiteiten in de Gemeenschap in aanzienlijke mate beïnvloeden of kunnen beïnvloeden, en die een belastingniveau opleveren dat beduidend lager is dan dat welk normaal in de betrokken lidstaat van toepassing is. Meer dan 400 maatregelen voor de belasting van vennootschappen zijn getoetst aan de code, die zowel op de lidstaten als op hun afhankelijke en geassocieerde gebieden van toepassing is, en meer dan 100 ervan, die als schadelijk werden aangemerkt, zijn aangepast of geschrapt.
- *Staatssteun* - Voorts heeft het EU-beleid inzake staatssteun, zoals dit op belastingsteun door de overheid¹⁰ wordt toegepast, concurrentieverstoringen helpen opheffen die voortvloeiden uit specifieke belastingregelingen voor ondernemingen die door afzonderlijke lidstaten waren ingevoerd.

⁶ Richtlijn 77/799/EEG van de Raad van 19 december 1977, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2004/56/EG van 21 april 2004.

⁷ Richtlijn 2008/55/EG van de Raad van 26 mei 2008.

⁸ Richtlijn 2003/48/EG van de Raad van 3 juni 2003.

⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct.

¹⁰ (i) Mededeling van de Commissie 98/C 384/03 (PB C 384 van 10.12.1998, blz. 3); (ii) "Verslag over de tenuitvoerlegging van de mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen" (C(2004) 434 van 9.2.2004).

- *Transparantie* - Deze initiatieven op belastinggebied worden vervolledigd met vennootschapswet- en regelgeving, die de transparantie van bedrijven en de financiële transparantie garandeert.

2.2. Discussies over internationale fiscale samenwerking

De inspanningen van de EU ter verbetering van de fiscale samenwerking bouwen veelal voort op de onderliggende beginselen die jarenlang de drijvende kracht zijn geweest achter de Oeso-werkzaamheden tegen schadelijke belastingconcurrentie. De Oeso-werkzaamheden zijn tweeledig:

- Zij strekken ertoe de fiscale gunstregelingen van de 30 Oeso-lidstaten in kaart te brengen en te ontmantelen, uitgaande van criteria die nauw aanleunen bij (zij het een beperkter toepassingsgebied hebben dan) die van de EU-gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen.
- Hun werkterrein is vervolgens verruimd tot niet-Oeso-landen, waaronder een aantal zogenaamde belastingparadijzen¹¹, en 35 van deze jurisdicties hebben zich er politiek toe verbonden om met de Oeso-leden een echte samenwerking tot stand te brengen op het gebied van transparantie en uitwisseling van inlichtingen in belastingzaken. Omdat verwacht werd dat de G20 op zijn bijeenkomst van 2 april 2009 een lijst zou opstellen van jurisdicties die onvoldoende voortgang hebben geboekt met de tenuitvoerlegging van de algemeen aanvaarde, door de Oeso opgestelde internationale standaarden inzake belastingen, hebben verschillende jurisdicties, waaronder Zwitserland, Oostenrijk, België, Luxemburg, Hongkong, Macau, Singapore, Chili, Andorra, Liechtenstein en Monaco, zich onlangs ook op deze standaarden vastgelegd. Hiermee hebben deze landen in wezen toegezegd de internationale Oeso-standaard in acht te zullen nemen, dat wil zeggen uitwisseling van inlichtingen op verzoek in alle belastingzaken ten behoeve van de uitvoering en de naleving van de binnenlandse belastingwetgeving, ongeacht of er in de aangezochte jurisdictie voor belastingdoeleinden een binnenlands belang of een bankgeheim bestaat. De Oeso-standaard voorziet ook in uitgebreide waarborgen ter bescherming van de vertrouwelijkheid van de uitgewisselde inlichtingen. Onmiddellijk na de G20-bijeenkomst heeft de Oeso een verslag gepubliceerd over de tenuitvoerlegging van de internationaal overeengekomen standaard inzake belastingen door de jurisdicties die door het Global Forum van de Oeso zijn geëvalueerd.

De Commissie juicht de belangrijke verbintenissen die onlangs zijn gedaan, toe en verheugt zich op hun tenuitvoerlegging. Zij zal een gecoördineerd optreden van de lidstaten voorstellen om een goede follow-up te garanderen waar dit in het belang van de EU is. In de verklaring over de financiering voor ontwikkeling¹², aangenomen op de internationale VN-vervolgconferentie over financiering voor ontwikkeling, waarop de tenuitvoerlegging van

¹¹ Zoals gedefinieerd in het verslag "Harmful tax competition: an emerging global issue" van 1998. De Oeso noemt vier cruciale factoren aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een jurisdictie een belastingparadijs is: i) er worden geen of slechts nominale belastingen geheven; ii) er is een gebrek aan transparantie; iii) er zijn wetten of administratieve praktijken die in de weg staan aan een effectieve uitwisseling van inlichtingen voor belastingdoeleinden met andere regeringen betreffende belastingplichtigen die buiten de belastingheffing blijven of aan de nominale belasting worden onderworpen; iv) er geldt geen vereiste van aanzienlijke bedrijvigheid.

¹² Doha-verklaring, 29 november tot 2 december 2008.

de consensus van Monterrey is geëvalueerd, zijn sterke verbintenissen inzake belastinghervorming opgenomen, waarbij wordt gepleit voor inspanningen om de belastingopbrengsten door een modernisering van de belastingstelsels en een efficiëntere inning van de belastingen te verhogen, de belastinggrondslag te verbreden en belastingontduiking effectief te bestrijden.

3. EU-BELEID INZAKE GOED BESTUUR OP BELASTINGGEBIED OP INTERNATIONAAL NIVEAU

3.1. Verbintenissen op EU-niveau

Het EU-beleid inzake goed fiscaal bestuur is in de loop der jaren gegroeid op basis van een reeks initiatieven van de Commissie¹³, die uiteindelijk hebben geleid tot de vaststelling van conclusies over goed bestuur op belastinggebied door de EU-ministers van Financiën op hun vergadering (Ecofin-Raad) van 14 mei 2008. Ecofin erkende dat de beginselen van goed bestuur op belastinggebied op een zo breed mogelijke geografische basis dienden te worden bevorderd. Daarom verzocht hij om een bepaling over goed bestuur op belastinggebied op te nemen in de relevante overeenkomsten die de Gemeenschap en haar lidstaten met derde landen en groepen van derde landen sluiten, niet zozeer om belastingparadijzen als zodanig in het vizier te nemen, als wel om met zoveel mogelijk derde landen tot een overeenkomst te komen over gemeenschappelijke beginselen inzake samenwerking en transparantie.

Voorts heeft Ecofin, in het document dat hij aan de Europese Raad van december 2008¹⁴ heeft voorgelegd, een extra stimulans aan deze inspanningen gegeven door zijn instemming te betuigen, daarbij aansluitend bij de werkzaamheden in diverse fora op internationaal niveau, met de voortzetting van de strijd tegen ongeoorloofde financiële risico's die hun oorsprong vinden in niet-coöperatieve jurisdicties, en de strijd tegen belastingparadijzen.

3.2. Lopende initiatieven

De EU heeft op verschillende gebieden een reeks maatregelen genomen opdat derde landen beginselen van goed bestuur op belastinggebied of daaraan verwante beginselen in acht zouden nemen.

Belasting op spaartegoeden - In een aantal derde landen¹⁵ en afhankelijke en geassocieerde gebieden van lidstaten, waarvan er sommige door de OESO vroeger als belastingparadijs waren aangemerkt, gelden dezelfde of gelijkwaardige maatregelen als die welke in de EU-spaarrichtlijn zijn vastgesteld. Op basis van een mandaat van Ecofin heeft de Commissie ook verkennende gesprekken gevoerd met Hongkong, Macau en Singapore over de toepassing van bepalingen die gelijkwaardig zijn aan die in de spaarrichtlijn. Er zijn alsnog geen formele onderhandelingen geopend.

¹³ Mededeling over het voorkomen en bestrijden van financiële wanpraktijken van ondernemingen (COM(2004) 611), de landen in het Caribisch gebied (COM(2006) 86), de landen in de Stille Oceaan (COM(2006) 248), Hongkong en Macau (COM(2006) 648), bestuur en ontwikkeling (COM(2006) 421) en het concurrentievermogen van de EU (COM(2006) 567).

¹⁴ Document van de Raad nr. 16095/1/08 REV 1.

¹⁵ Zwitserland, Liechtenstein, San Marino, Monaco en Andorra.

Gedragscode - Bij de vaststelling van de EU-gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen hebben de EU-lidstaten er zich toe verbonden dat zij ook zouden toezien op de naleving van de beginselen inzake de afschaffing van schadelijke belastingconcurrentie in de afhankelijke of geassocieerde gebieden van de lidstaten en dat zij voor de naleving van deze beginselen door derde landen zouden ijveren. Dit laatste aspect is opgenomen in het werkprogramma 2009-2010 van de EU-gedragscodegroep.

EER en Zwitserland - De EU onderhoudt nauwe betrekkingen met de landen van de Europese Economische Ruimte (EER) (IJsland, Liechtenstein en Noorwegen) en met Zwitserland. De internemarktwetgeving van de EU is rechtstreeks toepasselijk in de EER-landen, terwijl in de EER-Overeenkomst voorschriften zijn opgenomen, die gelijkwaardig zijn aan de EU-staatssteunregels en die door de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA worden gehandhaafd. Soortgelijke voorschriften zijn van toepassing op Zwitserland op grond van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Zwitserland van 1972. Op deze manier wordt de mogelijkheid dat deze landen versturende belastingregelingen hanteren, beperkt en onlangs nog heeft de Commissie zelfs enkele Zwitserse belastingregelingen voor vennootschappen, die voordelen bieden die zij als staatssteun aanmerkt, aan de kaak gesteld. Ecofin heeft bij Liechtenstein aangedrongen op verdergaande samenwerking met de EU op het gebied van administratieve en juridische samenwerking in belastingzaken en bij de fraudebestrijding, en er wordt momenteel onderhandeld over een nieuwe fraudebestrijdingsovereenkomst tussen de EU en Liechtenstein, die ook betrekking heeft op de uitwisseling van inlichtingen ten behoeve van de directe belastingen. Het feit dat Liechtenstein zich onlangs tot de Oeso-standaarden inzake transparantie en inlichtingenuitwisseling heeft verbonden, zou deze onderhandelingen een nieuw elan moeten geven.

Europees nabuurschapsbeleid - In een aantal actieplannen die zijn overeengekomen met landen waarop dit beleid gericht is, zijn algemene verwijzingen naar samenwerking in belastingzaken opgenomen. In vele gevallen wordt er ook specifiek verwezen naar de beginselen van transparantie en inlichtingenuitwisseling en naar de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen. Deze actieplannen zijn instrumenten voor economische en politieke samenwerking tussen de EU en haar partnerlanden en vormen een verdere uitwerking van de verbintenissen en doelstellingen die in de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten zijn vastgelegd.

Uitbreidingsbeleid - Het uitbreidingsbeleid vereist dat de kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten de EU-wetgeving geleidelijk omzetten in intern recht, ook op het gebied van belastingzaken. Bij hun toetreding tot de EU moeten de kandidaat-lidstaten het gehele Gemeenschapsrecht onverkort tenuitvoerleggen; in dit verband is goed bestuur een van de beleidsterreinen waaraan de uitbreidingsstrategie aandacht schenkt al vroeg in het pretoetredingsproces.

Tenuitvoerlegging van de Raadsconclusies van mei 2008 - De Commissie heeft met een aantal derde landen onderhandelingen aangeknoopt over een bepaling betreffende goed bestuur op belastinggebied, zoals overeengekomen door de Ecofin-Raad in zijn conclusies van mei 2008. Dit proces is pas onlangs van start gegaan en de resultaten worden in de nabije toekomst verwacht. De Commissie is verheugd over de positieve reactie van een aantal derde landen. Er moet evenwel ook aandacht worden gegeven aan de jurisdicties die zich tot dusver weigerachtig hebben opgesteld.

Ontwikkelingssamenwerking - De Commissie heeft extra steun verleend aan ontwikkelingslanden die bereid zijn de beginselen van goed bestuur, inclusief op belastinggebied, in acht te nemen. De bestuursfaciliteit van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENB) voorziet op basis van artikel 2, lid 1, en artikel 7 van de ENB-verordening in extra middelen, bovenop de nationale toewijzingen, voor de partnerlanden die de meeste vooruitgang hebben geboekt bij de tenuitvoerlegging van de bestuursgerelateerde doelstellingen in hun hervormingsagenda die is opgenomen in hun ENB-actieplan (dat zowel algemene als specifieke verbintenissen inzake bestuursgerelateerde hervormingen bevat). Ook het tiende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) (dat de jaren 2008-2013 bestrijkt) voorziet nu in het kader van het bestuursinitiatief in een stimulans waarbij extra EU-middelen kunnen worden verstrekt ter ondersteuning van de bestuurlijke dialoog en hervorming, inclusief op belastinggebied. Landen die in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp en die, na een toetsing waarbij een bestuursprofiel wordt opgesteld, precieze verbintenissen aangaan (in een bestuursactieplan), kunnen een extra toewijzing ontvangen die in verhouding staat tot de kwaliteit van hun verbintenis. Een aantal landen uit het Caribisch gebied en de Stille Oceaan heeft ondertussen dergelijke verbintenissen¹⁶ aangegaan, terwijl andere landen het aanbod tot dusver hebben geweigerd of er in ieder geval nog niet op zijn ingegaan¹⁷. Een aantal landen en gebieden overzee (LGO's) waarvoor lidstaten verantwoordelijkheden hebben, heeft ten aanzien van de Oeso verbintenissen aangegaan met betrekking tot de standaarden inzake transparantie en inlichtingenuitwisseling¹⁸.

4. VERSTERKING VAN HET BEGINSSEL VAN GOED BESTUUR IN BELASTINGZAKEN OP EU- EN INTERNATIONAAL NIVEAU

De bevordering van goed bestuur op belastinggebied vereist een combinatie van beter fiscaal bestuur binnen de EU met acties gericht op derde landen. Goed bestuur op belastinggebied binnen de EU zal de inspanningen van de lidstaten in hun strijd tegen belastingfraude ondersteunen. Tegelijkertijd zullen andere jurisdicties er gemakkelijker van overtuigd kunnen worden om een efficiënte en effectieve administratieve samenwerking met de EU op te zetten. In ieder geval moet een lidstaat, krachtens het beginsel van de gelijke behandeling, andere lidstaten hetzelfde niveau van medewerking verlenen als het niveau dat hij in zijn betrekkingen met een derde land heeft aanvaard.

De Commissie acht de volgende maatregelen noodzakelijk:

Lopende interne initiatieven

De Commissie verzoekt de Raad zo spoedig mogelijk zijn goedkeuring te geven aan haar in de punten i), ii) en iii) hieronder genoemde voorstellen en de in punt iv) voorgestelde maatregel met de passende prioriteit te behandelen.

- i) In februari 2009 heeft de Commissie een voorstel¹⁹ gepresenteerd om de huidige bijstandsrichtlijn te vervangen. Behalve nieuwe praktische instrumenten ter

¹⁶ http://ec.europa.eu/development/geographical/methodologies/strategypapers10_en.cfm.

¹⁷ Antigua en Barbuda, de Bahama's en Liberia zijn geen verbintenissen inzake fiscale aangelegenheden aangegaan in het kader van het 10e Europees Ontwikkelingsfonds.

¹⁸ Zie voetnoot 10.

¹⁹ COM(2009) 29 van 2 februari 2009.

verbetering van de administratieve samenwerking (gemeenschappelijke formulieren, formaten en kanalen, en een organisatiekader) introduceert dit voorstel ook twee belangrijke nieuwe elementen die de Commissie onontbeerlijk acht om het optreden van de EU tegen belastingfraude en -ontduiking op internationaal niveau te versterken. Ten eerste voorziet het in de invoering van een clause van meest begunstigde natie, op grond waarvan een lidstaat andere lidstaten hetzelfde niveau van medewerking moet verlenen als het niveau dat hij in zijn betrekkingen met een derde land heeft aanvaard. Ten tweede, en veel belangrijker, verbiedt het voorstel de lidstaten om het bankgeheim aan te voeren als weigeringsgrond voor het verstrekken van inlichtingen over niet-ingezeten belastingplichtigen aan hun woonstaat.

- ii) Samen met het voorstel betreffende de bijstandsrichtlijn heeft de Commissie ook een voorstel²⁰ gepresenteerd om de huidige invorderingsrichtlijn te vervangen. Dit voorstel strekt ertoe de bijstand bij invordering efficiënter te maken zodat de belastingdiensten onbetaalde belastingen beter kunnen invorderen, en het moet op die manier de strijd tegen belastingfraude ondersteunen.
- iii) Het door de Commissie in 2008 ingediende wijzigingsvoorstel voor de spaarrichtlijn²¹ strekt ertoe het toepassingsgebied van de richtlijn uit te breiden tot bepaalde rentebetalingen aan EU-ingezetenen die worden verricht via tussengeschoven, van belasting vrijgestelde structuren die in niet-EU-landen gevestigd zijn. Daarnaast beschrijft het voorstel ook andere mogelijkheden ter verbetering van de belastingheffing van spaartegoeden. De regeling zou effectiever functioneren als alle wijzigingen snel werden aangenomen. De Commissie dringt daarom aan op een spoedig politiek akkoord in de Raad over de in de richtlijn aan te brengen wijzigingen. Zo kunnen de verbeterde maatregelen voor de belastingheffing van spaartegoeden zo snel mogelijk van toepassing worden in de andere jurisdicties die dezelfde of gelijkwaardige maatregelen hanteren.
- iv) De werkzaamheden die in het kader van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen worden verricht met betrekking tot standstill en terugdraaiing van schadelijke belastingregelingen voor ondernemingen in de EU-lidstaten, moeten worden voortgezet.

Regelingen op EU-niveau met derde landen

- v) **De Raad moet aan het thema van goed bestuur op belastinggebied de passende politieke prioriteit geven.** De onderhandelingen met derde landen over de opname van bepalingen betreffende goed bestuur op belastinggebied in algemene overeenkomsten moeten als volgt worden verbeterd: zo vroeg mogelijk in het proces moet een verwijzing naar goed bestuur op belastinggebied worden opgenomen, bijvoorbeeld in de onderhandelingsrichtsnoeren van de Raad aan de Commissie, rekening houdende met het specifieke karakter van de overeenkomst.
- vi) Wanneer vooraf duidelijk is dat de beginselen van goed bestuur op belastinggebied een twistpunt zullen vormen, of wanneer die beginselen niet goed worden begrepen, moet dit thema in de politieke dialoog tussen de EU en derde landen aan de orde

²⁰ COM(2009) 28 van 2 februari 2009.

²¹ COM(2008) 727 van 13 november 2008.

worden gesteld voordat handelspolitieke onderhandelingen worden geopend, teneinde die onderhandelingen vlotter te laten verlopen.

- vii) De Raad moet de Commissie voldoende speelruimte laten om over de formulering te onderhandelen zonder dat daarbij de wezenlijke elementen en doelstellingen van goed bestuur in het gedrang komen, zodat oplossingen kunnen worden bereikt die het beste passen bij de specifieke omstandigheden van afzonderlijke landen.
- viii) **In voorkomend geval moeten in dergelijke overeenkomsten ook bepalingen worden opgenomen die vergelijkbaar zijn met de in de EU geldende bepalingen in het kader van de staatssteun.** De zou de eerlijke concurrentie tussen de lidstaten en derde landen op het gebied van de belasting van vennootschappen verbeteren. Het zou bijvoorbeeld mogelijk worden om versturende praktijken aan te pakken die uitermate schadelijk zijn voor de begrotingen van de EU-lidstaten en de bedrijven in de EU en die niet noodzakelijk onder de WTO-regels vallen.
- ix) Er kan worden overwogen op EU-niveau specifieke overeenkomsten op belastinggebied te sluiten, in voorkomend geval met bepalingen betreffende transparantie en inlichtingenuitwisseling voor belastingdoelinden, teneinde de tenuitvoerlegging van de door sommige jurisdicties aangegane verbintenissen inzake meer transparantie en inlichtingenuitwisseling te versnellen.
- x) In de spaarrichtlijn is voor drie lidstaten een bijzondere regeling opgenomen op grond waarvan zij bij in de EU ingezetende buitenlandse rekeninghouders een bronbelasting mogen heffen in plaats van, zoals de andere lidstaten doen, inlichtingen over hen uit te wisselen. Liechtenstein, Zwitserland, Monaco, Andorra en San Marino hebben elk afzonderlijk met de EU een overeenkomst inzake de belastingheffing van spaartegoeden gesloten die ook voorziet in een bronbelasting in plaats van inlichtingenuitwisseling. De richtlijn vereist dat uiteindelijk alle EU-lidstaten overschakelen naar het systeem van automatische inlichtingenuitwisseling wanneer de voornoemde derde landen instemmen met de Oeso-standaarden inzake inlichtingenuitwisseling van 2002. Het is zaak de overschakeling naar een bredere toepassing van het systeem van inlichtingenuitwisseling door deze derde landen te bevorderen teneinde het algemene doel van de richtlijn te verwezenlijken. De recente verbintenissen die door de resterende vier²² van de vijf voornoemde landen zijn aangegaan in verband met de Oeso-standaarden inzake transparantie en inlichtingenuitwisseling, zijn het signaal om na te gaan of de tijd niet is gekomen dat de overgangperiode een einde moet nemen, hetgeen zou betekenen dat alle EU-lidstaten op automatische inlichtingenuitwisseling overschakelen.

Het is ook absoluut nodig om vaart te brengen in de gesprekken met andere derde landen, met name Singapore, Hongkong en Macau, in het licht van de nieuwe consensus over transparantie en inlichtingenuitwisseling en samen met hen te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om passende maatregelen toe te passen die gelijkwaardig zijn aan die in de spaarrichtlijn.

²² San Marino is reeds in 2000 verbintenissen aangegaan.

- xi) Wat de belastingregeling voor ondernemingen betreft, is de Commissie van mening dat de Raadsgroep een coherent beleid van gecoördineerde maatregelen moet ontwikkelen ten aanzien van derde landen die schadelijke praktijken op het gebied van de belasting van ondernemingen hanteren, zoals de vaststelling van een gemeenschappelijke aanpak bij de toepassing van antimisbruikmaatregelen. Dit moet een prioriteit zijn bij de uitvoering van het door de EU-ministers van Financiën in december 2008 goedgekeurde werkprogramma van de groep.

Stimulansen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking

- xii) **Er moet worden gekeken naar de samenhang tussen de financiële steun die specifieke landen van de EU ontvangen en de toegang tot EU-markten die hen wordt geboden, en de mate waarin zij medewerking verlenen bij de toepassing van de beginselen van goed bestuur op belastinggebied.**
- xiii) De Commissie is van mening dat de EU-inspanningen ter bevordering van goed bestuur op belastinggebied in derde landen die in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp, als volgt moeten worden versterkt:
- Er kan, in het kader van de tussentijdse evaluaties van hulpprogramma's, worden toegezien op de ontwikkeling van goed bestuur teneinde waar nodig passende maatregelen te kunnen treffen; meer in het bijzonder in het kader van de tussentijdse evaluatie van het 10e EOF kan worden nagegaan in hoeverre de door sommige landen aangegane verbintenissen inzake goed bestuur op belastinggebied ten uitvoer zijn gelegd; er kan worden overwogen middelen om te buigen naar de landen die hun verbintenissen naar tevredenheid tenuitvoerleggen en, omgekeerd, middelen te schrappen bij de landen die hun verbintenissen niet uitvoeren.
 - Om landen te helpen hun verbintenissen inzake goed bestuur op belastinggebied na te komen, kan de noodzakelijke technische bijstand worden verleend. Een land dat daarom verzoekt, kan ook technische bijstand krijgen voor het opzetten van een efficiënt belastingstelsel zodat de beschikbare middelen beter gemobiliseerd kunnen worden.
 - Bij de herziening van de overeenkomst van Cotonou kan worden voorgesteld om een specifieke bepaling betreffende goed bestuur op belastinggebied op te nemen.
- xiv) De Commissie is ook voornemens na te gaan of, wanneer wordt geëvalueerd of een land in aanmerking komt voor de toewijzing van middelen in het kader van de huidige instrumenten voor extern beleid van de Gemeenschap, een extra criterium kan worden opgenomen dat betrekking heeft op de toepassing van de beginselen van goed bestuur op belastinggebied door derde landen. Voorts kan worden onderzocht of er in het kader van de volgende financiële vooruitzichten extra middelen kunnen worden uitgetrokken voor coöperatieve jurisdicties, bijvoorbeeld voor technische bijstand of voor de detachering van deskundigen.
- xv) De EU is een belangrijke donor. De Commissie is van mening dat een coherent beleid ten aanzien van derde landen van wezenlijk belang is voor de ontwikkeling van de beginselen van goed bestuur op belastinggebied. Daarom moeten de

EU-lidstaten, in het kader van hun bilaterale hulpprogramma's, voorzien in soortgelijke maatregelen als die welke hierboven zijn vermeld. De EU-coördinatie op landenniveau zal worden versterkt teneinde een maximaal niveau van synergie te bereiken. De EU roept ook andere donoren op hun beleid coherenter te maken en zal in dit verband zelf ook streven naar grotere coördinatie tussen de donoren.

Internationale coördinatie van het belastingbeleid

- xvi) Er moet ook worden nagegaan in welke mate het eigen belastingbeleid van de lidstaten, waaronder hun bilaterale belastingverdragen met derde landen, spoort met de beginselen van goed bestuur op belastinggebied. Het is zaak te voorkomen dat de lidstaten, via hun bilaterale belastingverdragen, nieuwe mogelijkheden creëren om belastingen onder het belastingstelsel van een andere lidstaat te ontwijken of EU-richtlijnen te omzeilen. Tegelijkertijd zou het opnemen van verplichtingen inzake goed bestuur in EU-overeenkomsten met derde landen de lidstaten een sterkere positie geven in hun bilaterale onderhandelingen met die landen.
- xvii) De lidstaten moeten ook een uniformere aanpak vaststellen ten aanzien van derde landen naargelang deze de beginselen van goed bestuur op belastinggebied al dan niet toepassen. Zo kan een derde land dat deze beginselen ten uitvoer legt, worden geschrapt van de "zwarte lijst" van de afzonderlijke lidstaten, zodat de antimisbruikmaatregelen tegen de fiscale praktijken in kwestie buiten toepassing blijven. Omgekeerd kunnen gecoördineerde tegenmaatregelen worden getroffen tegen jurisdicties die tekortschieten bij de tenuitvoerlegging van door de EU-lidstaten toegepaste basisbeginselen van goed bestuur op belastinggebied. Zo zijn de staatshoofden en regeringsleiders van de G20 overeengekomen om een reeks nog nader uit te werken effectieve tegenmaatregelen²³ te ontwikkelen. De Commissie is van mening dat de inhoud en de eventuele inzet van zulke maatregelen met de lidstaten moet worden besproken om rekening te houden met de specifieke regels en praktijken in de EU.
- xviii) De Commissie is van mening dat een betere coördinatie van de standpunten van de EU-lidstaten tijdens debatten van de Oeso, de G20 en de VN over internationaal goed bestuur op belastinggebied noodzakelijk is om meer druk te kunnen uitoefenen op niet-coöperatieve landen.

5. CONCLUSIE

De aanpak van de huidige financiële en economische crisis stelt de Europese Unie en haar lidstaten voor een grote uitdaging. De bezorgdheid over de houdbaarheid van de belastingstelsels tegen de achtergrond van de mondialisering is door de crisis alleen maar groter geworden. Inmiddels is het inzicht gegroeid dat de beste manier om aan deze bezorgdheid tegemoet te komen, erin bestaat goed bestuur op belastinggebied op een zo breed mogelijke geografische basis te bevorderen. Dit zorgt voor een evenwicht tussen de belastingsovereïniteit van de afzonderlijke landen en de legitieme bescherming van belastingopbrengsten.

²³ <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-system>.

Bijgevolg hebben zowel de EU als haar partners thans een groot gezamenlijk belang bij de bevordering van fiscale samenwerking en gemeenschappelijke standaarden op een zo breed mogelijke geografische basis. De lidstaten en derde landen moeten nu de handen ineenslaan en het groeiende draagvlak voor internationale standaarden inzake fiscale samenwerking bevorderen en ondersteunen.

In deze mededeling wordt een reeks maatregelen ter bevordering van goed bestuur op belastinggebied ter overweging gegeven, die een optreden vereisen zowel binnen als buiten de EU en zowel op het niveau van de EU als van de afzonderlijke lidstaten. De Commissie is de mening toegedaan dat:

- een beter bestuur op belastinggebied binnen de EU de lidstaten tot voordeel zal strekken en ook andere jurisdicties er gemakkelijker van zal overtuigen om een efficiënte en effectieve administratieve samenwerking met de EU op te zetten. Daarom moeten de lidstaten de richtlijnvoorstellen van de Commissie betreffende administratieve samenwerking, wederzijdse bijstand bij de invordering van belastingen, en belastingheffing van spaartegoeden zo spoedig mogelijk aannemen en passende prioriteit blijven geven aan de afschaffing van schadelijke regelingen voor de belasting van vennootschappen;
- een betere samenhang en coördinatie van het beleid op EU-niveau zal bijdragen aan de bevordering van goed bestuur op belastinggebied op een grotere geografische basis, waarbij het de bedoeling is dat de intensivering van de economische betrekkingen van de EU met haar partnerlanden vergezeld gaat van een gezamenlijk inzicht in de beginselen van goed bestuur op belastinggebied, in voorkomend geval gevolgd door overeenkomsten inzake fiscale samenwerking. De EU moet ook streven naar een sterkere coördinatie tussen de donoren wereldwijd wat beleidssamenhang betreft;
- onverkort het subsidiariteitsbeginsel, er een grotere samenhang moet worden bewerkstelligd tussen de individuele standpunten van de lidstaten met betrekking tot internationale belastingaangelegenheden en de overeengekomen beginselen van goed bestuur, bijvoorbeeld in bilaterale belastingverdragen met derde landen en op internationale fora. Dit vereist verdergaande coördinatie op EU-niveau om ervoor te zorgen dat de dynamiek naar grotere openheid en een constructievere opstelling ten aanzien van fiscale samenwerking op mondiaal niveau aanhoudt.

De Commissie is voornemens met alle betrokken partijen een constructieve dialoog te voeren over de beginselen en de praktische tenuitvoerlegging van de in deze mededeling in kaart gebrachte maatregelen, en zij zal de situatie in 2010 opnieuw bekijken en er verslag over uitbrengen.

De Commissie is van mening dat de dynamiek die de staatshoofden en regeringsleiders van de G20 hebben gecreëerd om vooruitgang te boeken met de internationale fiscale samenwerking, gehandhaafd moet blijven en zij verklaart dat ze de lidstaten wil helpen de relevante richtsnoeren ter hand te nemen in het kader van het beleid inzake goed bestuur op belastinggebied.

De Commissie verzoekt de Raad deze beleidsoriëntaties goed te keuren en toe te zien op een snelle omzetting ervan.