

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2924

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Goed Fiscaal Bestuur

Fiche: Mededeling Veiligheidsuniestrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 2925)

Fiche: Mededeling EU-strategie bestrijding seksueel kindermisbruik (Kamerstuk 22 112, nr. 2926)

Fiche: Mededeling EU-actieplan inzake vuurwapenhandel (Kamerstuk 22 112, nr. 2927)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling Goed Fiscaal Bestuur

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europese parlement en de Raad over goed fiscaal bestuur in de EU en daarbuiten
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juli 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 313
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM%3A2020%3A0313%3AFIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
de Economische en Financiële Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Hoewel er de afgelopen tijd al veel heeft plaatsgevonden op het gebied van de aanpak van belastingontwijking en -ontduiking¹, blijven er nieuwe fiscale uitdagingen ontstaan. Mondialisering, digitalisering en moderne bedrijfsmodellen verleggen de grenzen voor belastingconcurrentie en leveren nieuwe mogelijkheden op voor agressieve fiscale planning. De Commissie is daarom van mening dat het van belang is om de EU-agenda voor goed fiscaal bestuur daarop aan te blijven passen.

Deze mededeling ziet op drie onderwerpen:

1. De hervorming van de Gedragscodegroep voor bedrijfsbelastingen,
2. De herziening van de Europees fiscale Lijst van niet coöperatieve jurisdicties (in de volksmond beter bekend als de Europese fiscale zwarte lijst), en
3. Ondersteuning van ontwikkelingslanden op het gebied van goed fiscaal bestuur

1. De hervorming van de Gedragscodegroep voor bedrijfsbelastingen

De Gedragscodegroep is in 1997 in het leven geroepen om binnen de EU schadelijke belastingconcurrentie op het gebied van bedrijfsbelastingen tegen te gaan. Toentertijd waren hier nog weinig Europese afspraken over gemaakt, en was de Gedragscodegroep de eerste in zijn soort. De groep is een politieke afspraak tussen de lidstaten en valt niet binnen het toepassingsbereik van het VWEU. Op deze manier werd voorkomen dat bevoegdheden op het gebied van de directe belastingen aan de EU werden overgedragen, terwijl potentieel schadelijke regimes wel beoordeeld en waar nodig, veroordeeld konden worden.

Het mandaat van deze groep is sinds 1997 in zeer beperkte mate herzien en is, gegeven hoe de wereld sindsdien is veranderd, toe aan een modernisering. Hierbij denkt de Commissie aan een bredere reikwijdte aan fiscale onderwerpen waarnaar gekeken kan worden, zoals vrijstellingen op bepaalde buitenlandse inkomsten of woonplaatsdefinities.

¹ Voorbeeld hiervan is de recent gepubliceerde Mededeling actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing.

Daarnaast denkt de Commissie aan het onderzoeken van bepaalde speciale fiscale regelingen aan particulieren zoals het verstrekken van zogenaamde «gouden visa» aan vermogende niet EU ingezetenen.

Een ander belangrijk thema voor de nieuwe opzet, is de lopende discussie in de OESO over de digitaliserende economie. Met name het onderdeel over een minimum belastingniveau ligt in het verlengde van het aanpakken van schadelijke belastingstructuren. Het kan volgens de Commissie gezien worden als een algemene oplossing omdat er niet meer gekeken hoeft te worden naar de wijze waarop de belastingontwijking plaatsvindt. In plaats daarvan zal via een minimum belastingniveau het resultaat van de belastingontwijking zichtbaar worden en ongedaan worden gemaakt door een naheffing. Belastingstructuren zorgen immers voor een vermindering van de afgedragen belasting, die op dit moment niet wereldwijd kan worden berekend. Het minimum belastingniveau brengt hier verandering in.

Verder wil de Commissie de procedurele regels van de Gedragscodegroep aanpassen. Zo vindt de Commissie dat de transparantie van de Gedragscodegroep moet worden verbeterd. Verder is de Commissie van mening dat de huidige unanimiteitsbesluitvorming moet worden omgezet naar een gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming om het proces te versnellen. Ten slotte, is de Commissie van mening dat er hardere en duidelijkere consequenties moeten worden ingevoerd voor lidstaten die niet op tijd voldoen aan de regels.

2. De herziening van de Europees fiscale Lijst van niet coöperatieve jurisdicties

Deze lijst is in 2016 geïntroduceerd, met als doel landen, die een relevante economische band hebben met de EU, te toetsen aan de Europese fiscale minimumstandaard². Landen die niet voldoen aan deze standaard, worden op de Europees fiscale lijst geplaatst van niet coöperatieve jurisdicties en krijgen te maken met fiscale defensieve maatregelen. De onderliggende criteria van deze lijst staan niet op zichzelf, maar zijn voor het grootste gedeelte geschraagd op de geldende wereldwijde fiscale standaard van de OESO. Het belangrijkste punt waar de Europese lijst zich onderscheidt van de OESO, is dat ook landen die feitelijk geen vennootschapsbelasting (VpB) heffen, getoetst worden op schadelijke belastingconcurrentie.

Nu de lijst 4 jaar bestaat, vindt de Commissie het tijd voor een evaluatie van de gehele procedure, te beginnen met de economische relevantie toets. Zo komen de vragen op waarom bepaalde ontwikkelingslanden zonder financieel centrum deze toets gehaald hebben, en of zij in staat moeten worden geacht om aan alle fiscale criteria te voldoen. Het fiscale transparantie criterium bijvoorbeeld betekent dat de relevante belastingdiensten moeten voldoen aan relatief zware administratieve vereisten.

Aanvullend wil de Commissie een discussie organiseren over de huidige toetsingscriteria. Zo zullen de uitkomsten van de hierboven genoemde OESO-discussie over de digitaliserende economie ook doorwerken in de criteria. Hierbij zal vooral het minimum belastingniveau een belangrijk onderwerp worden. Daarnaast wil de Commissie meer duidelijkheid verschaffen aan derde landen door één fiscale lijst toe te passen, zodat er geen verschillen meer zijn met nationale zwarte lijsten, die lidstaten zelf

² Deze minimum standaard bestaat uit drie criteria: Fiscale transparantie, geen schadelijke belastingconcurrentie en deelname aan het OESO Inclusive Framework.

opstellen. De Commissie wil graag met de lidstaten bespreken hoe deze verbeterde coördinatie zou kunnen plaatsvinden.

De Commissie wil ook stevigere defensieve maatregelen treffen. Op dit moment kunnen lidstaten kiezen uit een gereedschapskist aan maatregelen.³ De Commissie is van plan om in 2022 een evaluatie over deze maatregelen te publiceren, mogelijk met een wetgevend voorstel erbij. Een andere defensieve maatregel ziet op het weren van zwarte lijst landen in financieringsstructuren voor leningen die verstrekt worden via Internationale Financiële Instellingen⁴ aan ontwikkelingslanden. De Commissie is voornemens om eind 2020 een discussie te starten over de invloed van de Europese zwarte lijst op het besluitvormingsproces bij het verstrekken van dergelijke leningen te evalueren.

3. Ondersteuning van ontwikkelingslanden op het gebied van goed fiscaal bestuur

Ten slotte, gaat de mededeling in op de verbetering van het fiscale bestuur in ontwikkelingslanden, omdat deze landen in relatief sterkere mate afhankelijk zijn van de inkomsten uit de vennootschapsbelasting. De EU biedt technische assistentie bij de versterking van de algehele belastinggrondslag, bijvoorbeeld via Tax Inspectors Without Borders⁵. Gezien het grote succes van deze assistentie, wenst de Commissie deze hulp voort te zetten. Verder moedigt de EU ontwikkelingslanden aan om te voldoen aan de internationale fiscale standaarden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet steunt het werk in de Gedragscodegroep. Gezien de interne markt en de vier economische vrijheden die daaruit voortvloeien, is het belangrijk dat er geen schadelijke belastingconcurrentie in de EU plaatsvindt. In het verlengde daarvan is het kabinet een groot voorstander van een wereldwijde bestrijding van schadelijke belastingconcurrentie door de toepassing van de fiscale minimum standaard. Nu in de EU veel stappen zijn gezet op het gebied van fiscale anti misbruikmaatregelen, is het nodig om te voorkomen dat er een verplaatsing van schadelijke fiscale praktijken naar landen buiten de EU plaatsvindt. Om één wereldwijde fiscale minimum standaard richting derde landen toe te passen is de samenwerking met de OESO van belang. Ten slotte, steunt het kabinet de hulp aan ontwikkelingslanden om hun belastinggrondslag te versterken. Niet alleen worden hierdoor de belastinginkomsten (en daarmee de overheidsfinanciën) van deze landen verbeterd, ook de mogelijkheid voor bedrijven om belasting te ontwijken of ontduiken wordt verkleind. Over het standpunt van het kabinet ten aanzien van belastingontwijking en ontduiking is de Tweede Kamer in het verleden uitgebreid geïnformeerd.⁶

³ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>

⁴ Zoals de Europese Investeringsbank (EIB), of de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD)

⁵ Tax Inspectors Without Borders (TIWB) is a joint initiative of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the United Nations Development Programme (UNDP) supporting countries in building tax audit capacity. Bron: <http://www.tiwb.org/>

⁶ Kamerstuk 25 087, nr. 188

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In grote lijnen steunt het kabinet de mededeling van de Commissie. Het mandaat van de Gedragscodegroep is inderdaad aan vernieuwing toe, zeker gezien de discussies die nu gevoerd worden in de OESO en wat betreft de verbetering van transparantie. Ditzelfde geldt voor de Europees fiscale lijst van niet coöperatieve jurisdicties. Op basis van de opgedane ervaringen van de afgelopen jaren, is het proces en de werking van de lijst aan herziening toe. Belangrijkste punt waar het kabinet vraagtekens bij zet, ziet op de inzet van de Commissie om de stemverhouding van de Gedragscodegroep om te zetten van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid.

1. De hervorming van de Gedragscodegroep voor bedrijfsbelastingen

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om het mandaat van de Gedragscodegroep te herzien. Er is sinds 1997 veel veranderd en daarom is een modernisering aan de orde. Hierbij is het goed dat er gekeken wordt naar een uitbreiding van de reikwijdte van de Gedragscodegroep om zo daadkrachtiger te kunnen reageren op nieuwe vormen van schadelijke belastingconcurrentie. Een goed voorbeeld hiervan is de discussie in de OESO over een minimum belastingniveau, die een grote invloed zal hebben op de huidige toetsing van fiscale structuren op schadelijke concurrentie. De uitkomst van deze discussie zal gevolgen hebben op de verdere invulling van het mandaat en de Gedragscodegroep.

Het voorstel om het mandaat uit te breiden naar zogenoemde burgerschapsregelingen is een novum omdat hier naar de inkomsten van personen wordt gekeken in plaats naar die van bedrijven. Bovendien kunnen, zeker bij de burgerschapsregelingen, meerdere niet-fiscale factoren een belangrijke rol spelen, die verder gaan dan het fiscaal gedreven mandaat van de Gedragscodegroep. Het kabinet sluit een dergelijke eventuele uitbreiding niet bij voorbaat uit, maar er zullen wel duidelijke randvoorwaarden moeten worden opgesteld zodat de uitbreiding zich beperkt tot het wegnemen van schadelijke belastingconcurrentie.

Verder wil de Commissie de transparantie verbeteren. In lijn met de toezegging aan de Kamer op 29 maart 2018 om meer transparantie te verkrijgen ten aanzien van de Gedragscodegroep⁷, steunt het kabinet deze inzet. Wel zal er een bepaalde mate van discretie moeten blijven bestaan als het gaat om de inhoudelijke beoordelingen van belastingregimes van de lidstaten.

Met betrekking tot het voorstel om een stemming met gekwalificeerde meerderheid in te voeren, vraagt het kabinet zich af wat de meerwaarde van dit voorstel is. Alle in de Gedragscodegroep genomen besluiten dienen nog steeds met unanimititeit te worden geaccordeerd door de Economische en Financiële Raad.

Ten slotte steunt het kabinet het voorstel van de Commissie om consequenties te verbinden aan het niet tijdig voldoen aan de besluiten van de Gedragscodegroep. Hiermee wordt ook het gelijke speelveld tussen de lidstaten versterkt.

Met betrekking tot eventuele concrete voorstellen die voortvloeien uit de discussie over bovenstaande onderwerpen zal wel eerst goed bezien moeten worden of deze het beste in de Gedragscodegroep (als *soft law*)

⁷ Handelingen II 2017/18, nr. 67, item 8, p. 24–25.

of in richtlijnen (*hard law*) kunnen worden uitgewerkt. Zoals al eerder aangegeven is de Gedragscodegroep primair een *peer review* groep die potentieel schadelijke wetgeving beoordeelt. Echter, als er voorstellen worden gedaan die de kant op gaan van regelgeving, zoals de berekening (en de gevolgen) van een minimumniveau voor belastingen, dan ligt wetgeving (*hard law*) meer voor de hand. *Hard law* heeft immers een beter afgewogen en transparanter goedkeuringsproces. Bovendien is de juridische afdwingbaarheid van de regels (waaronder de implementatiedatum) richting lidstaten beter vastgelegd, wat zorgt voor een beter gelijk speelveld binnen de EU.

2. De herziening van de Europees fiscale Lijst van niet coöperatieve jurisdicties

Het kabinet steunt de inzet om de lijst te evalueren. Het is hierbij belangrijk om, zeker in het geval van ontwikkelingslanden, niet alleen naar de cijfers te kijken maar ook een risicoanalyse op schadelijke belastingconcurrentie uit te voeren.

Wat betreft de toetsingscriteria vraagt het kabinet zich af of, gezien het uitgangspunt van de OESO dat er wereldwijd een minimum aan belasting moet worden afgedragen, het niet gemakkelijker is om een minimumtarief als criterium te gebruiken in plaats van de criteria van de Gedragscodegroep voor landen die geen of 0% aan vennootschapsbelasting toepassen. Dit criterium zou dan hetzelfde werken als de Nederlandse lijst van laagbelastende landen. Een dergelijke hervorming is in lijn met de toezegging aan de Kamer om de toetsingscriteria helderder te formuleren⁸.

Wat betreft de voorgestelde duidelijkere lijn op het gebied van defensieve maatregelen kan het kabinet de inzet van de Commissie steunen. De huidige oplossing waarbij lidstaten uit verschillende defensieve maatregelen kunnen kiezen, betekent dat er een mate van belastingarbitrage (waarbij gekozen wordt voor de lidstaten die de minst vergaande maatregel toepassen) blijft bestaan. Of daadwerkelijk ook Europese regelgeving vereist is om dezelfde sancties voor alle landen af te dwingen, zal moeten blijken uit de evaluatie die de Commissie in 2024 zal publiceren. Dit is op voorhand niet uit te sluiten.

Ten slotte, steunt het kabinet de inzet van de Commissie voor coördinatie met internationale financiële instellingen en andere uitvoerende partners. Het kabinet kijkt uit naar de evaluatie van de Commissie van de invloed van de EU fiscale zwarte lijst op het besluitvormingsproces van internationale financiële instellingen, bijvoorbeeld als het gaat om het verstrekken van leningen (en de daarvoor gebruikte financieringsstructuren).

3. Ondersteuning van ontwikkelingslanden op het gebied van goed fiscaal bestuur

Net als de Commissie is het kabinet een groot voorstander van dergelijke ondersteuning aan ontwikkelingslanden, en steunt de voorgestelde verlenging van deze ondersteuning. Het kabinet hoopt dat dit deze ontwikkelingslanden stimuleert zich te houden aan de internationale fiscale minimum standaard.

⁸ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1682, blz. 23

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten onderschrijven dat het mandaat van de Gedragscodegroep aan vernieuwing toe is. Naar verwachting zal wel een kleine groep lidstaten de voorkeur hebben om de reikwijdte van het mandaat zoveel mogelijk in gelijke tred te laten lopen met de uitkomsten in de OESO over de digitaliserende economie. Verder zal er vermoedelijk geen grote steun zijn voor besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid. Het Europees parlement heeft zich tot dusverre niet uitgesproken over deze mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). De Gedragscodegroep betreft een politiek akkoord dat is gesloten tussen de EU-lidstaten, buiten de kaders van het VWEU om. De Commissie heeft in deze groep een faciliterende secretariaatsfunctie en in die hoedanigheid geeft de Commissie in deze mededeling haar visie weer over welke stappen de Gedragscodegroep en de daaraan gekoppelde Europees fiscale lijst zouden moeten zetten. Het is uiteindelijk aan de lidstaten om de voorgestelde veranderingen aan te nemen.

De mededeling richt zich in de eerste plaats op *soft law* en extern optreden, waarbij een balans wordt opgemaakt van de ervaringen die tot dusver zijn opgedaan. Ook worden aanpassingen voorgesteld. Op basis hiervan wordt bepaald welke gebieden de komende jaren prioriteit dienen te krijgen om te komen tot betere normen voor goed fiscaal bestuur en een eerlijke belastingheffing. Mocht de Commissie overgaan tot wetsvoorstellen dan kan dat mogelijk worden gebaseerd worden op de gedeelde bevoegdheid op het gebied van de interne markt (zie art. 4, lid 2, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Het bestrijden van schadelijke belastingconcurrentie en daarmee het verkrijgen van een gelijk speelveld is een belangrijk onderdeel van het sociale en economische model van de EU en de duurzaamheid ervan. Om Europese doelstellingen zoals een rechtvaardige samenleving, een sterke eengemaakte markt met duurzame inkomsten, een gelijk speelveld voor alle ondernemingen en een stabiele economie die gegrondvest is op groei, banen en investeringen te realiseren, is een eerlijke belastingheffing noodzakelijk. Eventuele afspraken tussen de lidstaten leiden tot een beter Europees gelijk speelveld als het gaat om het tegengaan van schadelijke belastingconcurrentie. Door het grensoverschrijdende karakter van belastingontwijking en -ontduiking is het in algemene zin niet doeltreffend deze problematiek op nationaal niveau aan te pakken.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van deze mededeling van de Commissie. Het is een goede aanzet om de discussie te starten over de aanpassing van het mandaat van de Gedragscodegroep en de werking van de Europees fiscale lijst van non-coöperatieve landen. De voorgestelde veranderingen in de mededeling kunnen gezien worden

als effectieve wijze om goed fiscaal bestuur in de EU en daarbuiten te verwezenlijken.

d) Financiële gevolgen

In de mededeling worden geen concrete voorstellen gedaan die financiële gevolgen hebben voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014–2020 en het MFK 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Niet van toepassing