



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 22 juni 2017
(OR. en)

10582/17

**Interinstitutioneel dossier:
2017/0138 (CNS)**

**FISC 149
ECOFIN 572
IA 115**

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	22 juni 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2017) 335 final
Betreft:	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot te rapporteren grensoverschrijdende constructies

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2017) 335 final.

Bijlage: COM(2017) 335 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.6.2017
COM(2017) 335 final

2017/0138 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling
van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot te rapporteren
grensoverschrijdende constructies**

{SWD(2017) 236 final}
{SWD(2017) 237 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

De bestrijding van belastingontwijking en —ontduiking is een van de politieke prioriteiten van de Europese Unie (EU), met als doel een diepere en eerlijkere eengemaakte markt tot stand te brengen. In dit verband is de Commissie de afgelopen jaren met een aantal initiatieven gekomen om een eerlijker systeem van belastingheffing te bevorderen. Het versterken van de transparantie is een van de hoekstenen van de strategie van de Commissie om belastingontwijking en —ontduiking tegen te gaan. Met name de uitwisseling van inlichtingen tussen belastingdiensten is van wezenlijk belang om deze diensten de informatie te bezorgen die zij nodig hebben om hun taken doeltreffend te kunnen uitvoeren.

Het valt de lidstaten almaar moeilijker om hun nationale belastinggrondslagen tegen uitholling te beschermen naarmate fiscale planningstructuren steeds gesofisticeerder worden en profiteren van de toegenomen mobiliteit van kapitaal en personen binnen de interne markt. De goede werking van de markt wordt zo ondermijnd door verstoringen en deloyaal handelen. Deze schadelijke structuren bestaan vaak uit constructies die zich over meerdere rechtsgebieden uitstrekken, waarbij belastbare winsten worden verschoven naar fiscale gunstregimes of de totale belastingdruk op een belastingplichtige wordt verlaagd. Daardoor lopen de lidstaten vaak aanzienlijke belastinginkomsten mis en kunnen zij moeilijker een groeivriendelijk fiscaal beleid voeren.

Uit recente onthullingen, zoals de Panama Papers, is gebleken hoe sommige intermediairs hun cliënten blijkbaar actief geholpen hebben om via agressieve fiscale planning de belastingdruk te verlagen en geld in het buitenland te verbergen. Sommige complexe transacties en ondernemingsstructuren kunnen weliswaar puur legitieme doeleinden dienen, maar het is ook duidelijk dat een aantal activiteiten, waaronder offshorestructuren, niet te rechtvaardigen of soms zelfs illegaal is. Er worden uiteenlopende en complexe structuren opgezet, vaak met behulp van bedrijven in een laagbelastend of niet-transparant rechtsgebied, om afstand te creëren tussen vermogens en de uiteindelijk begunstigden, met als doel weinig of geen belastingen te moeten betalen en/of opbrengsten van criminele activiteiten wit te wassen. Sommige belastingplichtigen nemen hun toevlucht tot lege vennootschappen in belastingparadijzen en benoemen gevolmachtigde bestuurders om hun vermogen en inkomsten, die vaak uit illegale activiteiten voortvloeien, te verbergen door de identiteit van de echte eigenaren van de ondernemingen (de uiteindelijk begunstigden) te verhullen.

De gezamenlijke rapportagestandaard (CRS) voor gegevens van buitenlandse rekeningen is in de EU van kracht op grond van Richtlijn 2014/107/EU¹ van de Raad van 9 december 2014; de CRS is van toepassing op gegevens die betrekking hebben op belastingtijdvakken vanaf 1 januari 2016. Om toch zicht te hebben op informatie die buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn zou kunnen blijven, is het daarom van wezenlijk belang dat intermediairs de verplichting krijgen om mogelijk agressieve fiscale planningconstructies te rapporteren.

¹ Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 359 van 16.12.2014, blz. 1-29).

De voorgestelde wetgeving vormt een aanvulling op andere regelingen en initiatieven, zoals de vierde antiwitwasrichtlijn² en de huidige herziening ervan, die het bestaande gebrek aan transparantie of de onzekerheid over de uiteindelijk begunstigen moeten verhelpen. Het doel bestaat erin de transparantie te vergroten en de juiste informatie in een vroeg stadium toegankelijk te maken, zodat de autoriteiten hun risicobeoordeling sneller en preciezer kunnen verrichten en tijdig weloverwogen beslissingen kunnen nemen om belastinginkomsten te beschermen. Als de belastingautoriteiten immers informatie over mogelijk agressieve fiscale planningconstructies ontvangen vóórdat deze geïmplementeerd zijn, dan zouden zij deze constructies in het oog kunnen houden en op de fiscale risico's die zij vormen, kunnen reageren door deze met behulp van passende maatregelen in te dammen. Hiervoor moet de informatie idealiter van tevoren worden verkregen, dat wil zeggen vóórdat een constructie is geïmplementeerd en/of wordt gebruikt. Zo zouden de autoriteiten tijdig kunnen beoordelen welke risico's een constructie met zich meebrengt, en zo nodig kunnen reageren om mazen te dichten en te voorkomen dat belastinginkomsten verloren gaan. Het uiteindelijke doel bestaat erin een mechanisme op te zetten dat een afschrikkend effect sorteert, dat wil zeggen een mechanisme dat intermediairs ervan weerhoudt om dergelijke constructies te bedenken en aan te bieden.

- **Samenhang met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied**

Diverse partijen hebben de EU al opgeroepen om in deze aangelegenheid het voortouw te nemen en de rol van intermediairs nader tegen het licht te houden. Met name het Europees Parlement heeft aangedrongen op strengere maatregelen tegen intermediairs die meewerken aan regelingen om belastingen te ontduiken³. Op de informele Ecofin-Raad van april 2016⁴ hebben de lidstaten de Commissie verzocht om na te denken over een meldingsplicht, geïnspireerd op actiepunt 12 van het BEPS-project van de OESO/G20 (grondslaguitholling en winstverschuiving)⁵, om korter op de bal te spelen bij intermediairs die meewerken aan belastingontduiking. In mei 2016 heeft de Raad conclusies gepresenteerd over een externe strategie en maatregelen om misbruik van belastingverdragen tegen te gaan⁶. In dit verband heeft de Ecofin-Raad de Commissie verzocht *"zich te beraden op wetgevingsinitiatieven inzake verplichte openbaarmakingsvoorschriften, geïnspireerd op actiepunt 12 van het BEPS-project van de OESO, met het oog op de invoering van doeltreffender stimulansen voor tussenpersonen die helpen bij belastingfraude of -ontwijking"*⁷.

Om de transparantie te versterken, wordt in OESO/G20-actiepunt 12 aanbevolen dat landen een meldingsplicht voor agressieve fiscale planningconstructies zouden invoeren maar er

² Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

³ Resolutie van het Europees Parlement van 6 juli 2016 over fiscale rulings en andere maatregelen van vergelijkbare aard of met vergelijkbaar effect (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0310+0+DOC+XML+V0//NL>)

⁴ Informele Ecofin-Raad van 22 april 2016.

⁵ OESO - Grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) (2015): "[Public Discussion Draft BEPS Action 12: Mandatory Disclosure Rules](#)". Zie ook nadere toelichting hierover in de woordenlijst.

⁶ Raad van de Europese Unie (2016) - Conclusies over de "[Mededeling van de Commissie over een externe strategie voor effectieve belastingheffing en aanbeveling van de Commissie over de implementatie van maatregelen om misbruik van belastingverdragen tegen te gaan – Conclusies van de Raad](#)", 25 mei 2016 (Ecofin-conclusies, mei 2016).

⁷ Mei 2016, Ecofin-conclusies, punt 12.

wordt geen minimumnorm afgebakend waaraan zou moeten worden voldaan. Het eindrapport over actiepunt 12 is gepubliceerd als onderdeel van de reeks BEPS-actiepunten in oktober 2015. De G20 heeft zijn goedkeuring gegeven aan de door de OESO voorgestelde anti-BEPS-maatregelen en de meeste EU-lidstaten hebben zich er als lid van de OESO toe verbonden deze te implementeren. Bovendien heeft de huidige voorzitter van de G20, Duitsland, fiscale zekerheid ("tax certainty") aangemerkt als een van zijn belangrijkste prioritaire thema's⁸. Als belastingdiensten dus tijdig informatie krijgen over de vorm en het gebruik van mogelijk agressieve fiscale planningconstructies, zouden zij een extra instrument in handen hebben om passende maatregelen te nemen tegen bepaalde fiscale planningconstructies, hetgeen uiteindelijk tot meer fiscale zekerheid leidt en naadloos aansluit bij de G20-prioriteiten.

In haar mededeling van juli 2016 over verdere maatregelen om de transparantie te verhogen en belastingontduiking en -ontwijking te bestrijden⁹, heeft de Commissie geanalyseerd welke de prioritaire gebieden zijn om in de komende maanden op EU- en internationaal niveau actie te ondernemen. Meer transparantie bij intermediairs werd daarbij aangemerkt als een van de gebieden waarop actie moet worden ondernomen.

De voorgestelde wetgeving geeft invulling aan de breed gedragen politieke prioriteit om meer transparantie te bewerkstelligen op het gebied van de belastingen, een voorwaarde om belastingontwijking en -ontduiking en agressieve fiscale planning doeltreffend te kunnen bestrijden. Enkele jaren geleden hebben de EU-lidstaten al overeenstemming bereikt over een reeks wetgevingsinstrumenten betreffende transparantie in het kader waarvan de nationale belastingautoriteiten nauw moeten samenwerken op het gebied van de inlichtingenuitwisseling. Richtlijn 2011/16/EU¹⁰ van de Raad is in de plaats gekomen van Richtlijn 77/799/EEG¹¹ van de Raad en vormde de opmaat naar sterkere administratieve samenwerking tussen de belastingautoriteiten in de EU. Zij reikte nuttige instrumenten aan voor een betere samenwerking op de volgende gebieden: uitwisselingen van inlichtingen op verzoek; spontane uitwisselingen; automatische uitwisselingen betreffende een beperkte lijst van bestanddelen; deelname aan administratieve onderzoeken; gelijktijdige controles; en kennisgevingen van besluiten op het gebied van belastingen aan andere belastingautoriteiten.

De automatische inlichtingenuitwisseling speelt een centrale rol in de voorgestelde wetgeving, omdat het de bedoeling is dat de gegevens die door intermediairs aan de belastingautoriteiten worden gemeld, automatisch zullen worden uitgewisseld met andere belastingautoriteiten in de EU. Dit voorstel is het laatste in een reeks EU-initiatieven die voorzien in voorschriften voor de verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen in belastingzaken:

- Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen: de richtlijn voorziet in de verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen, wanneer deze beschikbaar zijn, over vijf niet-financiële inkomsten- en vermogenscategorieën met ingang van 1 januari 2015: 1)

⁸ G20-prioriteiten: https://www.g20.org/Webs/G20/EN/G20/Agenda/agenda_node.html

⁹ Europese Commissie, Mededeling over verdere maatregelen om de transparantie te verhogen en belastingontduiking en -ontwijking te bestrijden [COM\(2016\) 451 final, 5 juli 2016 \(Panama-mededeling\)](#).

¹⁰ Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (PB L 64 van 11.3.2011, blz. 1).

¹¹ Richtlijn 77/799/EEG van de Raad van 19 december 1977 betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe belastingen en heffingen op verzekeringspremies (PB L 336 van 27.12.1977, blz. 15-20).

inkomen uit een dienstbetrekking, 2) tantièmes en presentiegelden, 3) levensverzekeringsproducten die niet onder andere richtlijnen vallen, 4) pensioenen, en 5) eigendom van en inkomsten uit onroerend goed;

- Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 16 december 2014¹² wat betreft de automatische uitwisseling van financiële rekeninggegevens tussen de lidstaten op basis van de gezamenlijke rapportagestandaard van de OESO (CRS), die in de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen van niet-inwoners voorziet;
- Richtlijn (EU) 2015/2376 van de Raad van 8 december 2015¹³ wat betreft de verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen over voorafgaande grensoverschrijdende fiscale rulings;
- Richtlijn (EU) 2016/881 van de Raad van 25 mei 2016¹⁴ wat betreft de verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen over landenrapporten tussen belastingautoriteiten;
- Voorstel van de Commissie van 12 april 2016 (2016/0107(COD))¹⁵ voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren. Dit voorstel voorziet in de publicatie van informatie over winstbelasting, waardoor het bredere publiek toegang zou krijgen tot fiscaal relevante gegevens van multinationale ondernemingen per land. Dit voorstel is nog steeds in behandeling bij het Parlement en de Raad volgens de gewone procedure;
- Overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen¹⁶ betreffende de automatische uitwisseling van financiële rekeninggegevens op basis van de gezamenlijke rapportagestandaard van de OESO (CRS).

Er moet worden verduidelijkt dat de bestaande belastinginstrumenten op EU-niveau geen uitdrukkelijke bepalingen bevatten op grond waarvan de lidstaten inlichtingen moeten uitwisselen wanneer zij kennis krijgen van regelingen voor belastingontwijking en/of -ontduiking. De richtlijn betreffende administratieve samenwerking bevat wel een algemene verplichting voor de nationale belastingautoriteiten om in bepaalde omstandigheden spontaan informatie te verstrekken aan de andere belastingautoriteiten in de EU. Het gaat daarbij onder meer om derving van belastinginkomsten in een lidstaat of belastingbesparingen die ontstaan door kunstmatige verschuivingen van winsten binnen een groep van ondernemingen. Met onderhavig initiatief wordt beoogd om mogelijk agressieve fiscale

¹² Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 359 van 16.2.2014, blz. 1).

¹³ Richtlijn 2015/2376/EU van de Raad van 8 december 2015 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 332 van 18.12.2015, blz. 1).

¹⁴ Richtlijn 2016/881/EU van de Raad van 25 mei 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 146 van 3.6.2016, blz. 8).

¹⁵ Voorstel van de Commissie van 12 april 2016 (2016/0107(COD)) voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren.

¹⁶ Sommige van deze overeenkomsten met bepaalde Europese derde landen zijn door de Unie gesloten.

planningconstructies, via de melding door intermediairs, op de radar te brengen en aan de verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen te onderwerpen.

- **Samenhang met andere beleidsgebieden van de EU (mogelijke toekomstige initiatieven die van belang zijn voor het beleidsgebied)**

Het afschrikkende effect van de voorgestelde voorafgaande melding van mogelijk agressieve fiscale planningconstructies zou kunnen worden versterkt als de meldingsplicht bij de belastingautoriteiten ook zou gelden voor accountants die belast zijn met de goedkeuring van de jaarrekening van een belastingplichtige. Bij de uitoefening van hun beroepstaken krijgen zij immers heel wat informatie onder ogen. Daarbij kunnen zij constructies op het spoor komen die als agressieve fiscale planning kunnen kwalificeren. De melding van dergelijke constructies aan de autoriteiten heeft dus potentiële voordelen en zou een aanvulling vormen op de verplichte melding van soortgelijke regelingen door intermediairs, dat wil zeggen bedenkers, promotoren, adviseurs enz. Er zou dus kunnen worden overwogen om in de toekomst een dergelijk initiatief via wetgeving te nemen.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) vormt de rechtsgrondslag voor wetgevingsinitiatieven op het gebied van de directe belastingen. Hoewel er niet uitdrukkelijk naar directe belastingen wordt verwezen, is in artikel 115 sprake van richtlijnen voor de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen die rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de interne markt. Om aan deze voorwaarde te voldoen, moet voorgestelde EU-wetgeving op het gebied van de directe belastingen tot doel hebben bestaande inconsistenties in de werking van de interne markt weg te nemen. Veelal houdt dit in dat EU-maatregelen uitsluitend grensoverschrijdende situaties aanpakken.

Door het gebrek aan transparantie kunnen bepaalde intermediairs die agressieve fiscale planningconstructies met grensoverschrijdende gevolgen promoten en verkopen, hun activiteiten gemakkelijker ontplooiën. Voor de lidstaten betekent dit dat winsten die anders op hun grondgebied zouden worden gegenereerd en belastbaar zijn, naar laagbelastende rechtsgebieden worden verschoven en vaak ook dat hun belastinggrondslagen worden uitgehoud. Daarnaast leidt dit ook tot oneerlijke fiscale concurrentie ten nadele van bedrijven die weigeren zich met dergelijke onrechtmatige praktijken in te laten. Het uiteindelijke resultaat is een verstoring van de werking van de interne markt. Hieruit volgt dat een dergelijke situatie alleen kan worden verholpen via een uniforme aanpak die tot doel heeft de werking van de interne markt te verbeteren, zoals bepaald in artikel 115 VWEU.

- **Subsidiariteit**

De ervaring heeft geleerd dat nationale maatregelen tegen agressieve fiscale planning niet ten volle doeltreffend kunnen zijn. Talrijke structuren die ontworpen zijn om belastingen te ontwijken, hebben immers een grensoverschrijdende dimensie terwijl ook personen en kapitaal steeds mobieler worden, met name binnen een geïntegreerde markt zoals de interne markt van de EU. Het is duidelijk dat er gezamenlijke actie op het niveau van de EU moet worden ondernomen om de huidige situatie te verbeteren, en deze actie kan een nuttige aanvulling vormen op bestaande initiatieven op dit gebied, met name in de context van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking. Dit is des te meer het geval omdat

bestaande instrumenten op nationaal niveau slechts ten dele doeltreffend zijn gebleken bij het vergroten van de transparantie.

Om deze lacunes op uniforme wijze te dichten en bestaande verstoringen weg te nemen, heeft de interne markt bijgevolg behoefte aan een solide mechanisme dat ervoor zorgt dat de belastingautoriteiten tijdig passende informatie ontvangen over mogelijk agressieve fiscale planningconstructies met grensoverschrijdende gevolgen.

Aangezien de meldingsplicht tot doel heeft dat de belastingautoriteiten worden geïnformeerd over constructies die zich uitstrekken over meer dan één rechtsgebied, dient een dergelijk initiatief te worden genomen op het niveau van de EU om een uniforme aanpak van het geconstateerde probleem te garanderen. Een ongecoördineerd optreden van de lidstaten die op eigen houtje handelen, zou leiden tot een lappendeken van regels voor de melding van constructies door intermediairs. Het zou dan ook niet ondenkbaar zijn dat de oneerlijke belastingconcurrentie tussen de lidstaten voortduurt.

Ook wanneer er slechts één lidstaat bij een mogelijk agressieve fiscale planningconstructie of reeks van constructies met een derde land betrokken is, is er een grensoverschrijdend element dat ertoe kan leiden dat de werking van de interne markt wordt verstoord. De structuur van de interne markt is immers gebaseerd op het beginsel van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal en dat is gekoppeld aan de voordelen die voortvloeien uit de richtlijnen betreffende de belasting van vennootschappen. Hieruit volgt dat het feitelijke niveau van bescherming van de interne markt, rekening houdende met alle factoren, wordt bepaald door de zwakste lidstaat. Om die reden heeft een grensoverschrijdende mogelijk agressieve fiscale planningconstructie waarbij slechts één lidstaat betrokken is, in werkelijkheid gevolgen voor alle lidstaten.

Als de besluitvorming op dit punt wordt overgelaten aan de individuele lidstaten, zouden sommige misschien tot actie overgaan en andere niet, des te meer omdat BEPS-actie 12 geen minimumnorm bevat en de implementatie in de EU daardoor sterk uiteen zou kunnen lopen. Zo waren ook 39 van de 131 belanghebbenden die op de openbare raadpleging gereageerd hebben, van mening dat er zonder actie van de EU geen transparantievoorschriften zouden worden ingevoerd, en 107 belanghebbenden achtten het waarschijnlijk of zeer waarschijnlijk dat er uiteenlopende transparantievoorschriften zouden worden ingevoerd. Om al deze redenen zou de invoering van een meldingsplicht via EU-wetgeving in combinatie met inlichtingenuitwisseling de geconstateerde problemen oplossen en de werking van de interne markt helpen te verbeteren.

Meer nog, de vaststelling van meldingsvoorschriften op het niveau van de EU zal een meerwaarde creëren in vergelijking met initiatieven van individuele lidstaten op dit gebied. Door de melding van mogelijk agressieve fiscale planningconstructies, met name in combinatie met inlichtingenuitwisseling, zullen de belastingdiensten immers een volledig beeld kunnen krijgen van de gevolgen van grensoverschrijdende transacties op de totale belastinggrondslag. De EU kan er dus beter dan de afzonderlijke lidstaten voor zorgen dat het systeem van uitwisseling van inlichtingen doeltreffend functioneert en alomvattend is.

- **Evenredigheid**

De voorgestelde beleidsmaatregel is beperkt tot de aanpak van mogelijk agressieve fiscale planningconstructies met een grensoverschrijdend aspect. Aangezien de geconstateerde verstoringen in de werking van de interne markt gewoonlijk doorwerken buiten de grenzen

van een individuele lidstaat, is het beperken van de gemeenschappelijke regels tot grensoverschrijdende situaties binnen de EU het minimum dat noodzakelijk is om de problemen doeltreffend aan te pakken. De voorgestelde regels vormen zo een evenredig antwoord op het geconstateerde probleem omdat zij niet verder gaan dan wat nodig is voor de verwezenlijking van het door de Verdragen beoogde doel, namelijk een betere werking van de interne markt zonder verstoringen.

- **Keuze van het instrument**

De rechtsgrondslag voor dit voorstel is artikel 115 VWEU, dat uitdrukkelijk bepaalt dat de wetgeving op dit gebied uitsluitend mag worden vastgesteld in de vorm van een richtlijn. Het is derhalve niet toegestaan om gebruik te maken van andere EU-rechtshandelingen om bindende regels op het gebied van de directe belastingen vast te stellen.

De voorgestelde richtlijn vormt ook de vijfde wijziging van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking sinds 2014, na Richtlijnen 2014/107/EU, (EU) 2015/2376, (EU) 2016/881 en (EU) 2016/2258 van de Raad.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Evaluaties**

De voorgestelde wetgeving wijzigt de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking: zij voorziet in de verplichte melding van mogelijk agressieve fiscale planningconstructies en breidt het toepassingsgebied van de automatische uitwisseling van inlichtingen tussen belastingautoriteiten uit tot deze constructies. De achterliggende idee van de voorgestelde wijzigingen bestaat erin dat een nieuw aspect moet worden aangepakt om de inspanningen van de lidstaten in de strijd tegen belastingontwijking en -ontduiking te versterken. De voorgestelde wijzigingen repareren geen geconstateerde tekortkomingen van het onderliggende instrument (namelijk de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking), maar breiden het toepassingsgebied ervan uit tot een nieuw aspect ten aanzien waarvan optreden gerechtvaardigd is op basis van de bevindingen van de OESO-werkzaamheden inzake actiepunten 12 en de raadplegingen van de belanghebbenden door de Commissie.

Tot dusver is er nog geen evaluatie van de richtlijn verricht. Het eerste evaluatieverslag moet worden opgesteld uiterlijk 1 januari 2018. Nadien zal de Commissie om de vijf jaar een verslag over de toepassing van de richtlijn aan het Europees Parlement en de Raad moeten voorleggen. Te dien einde hebben de lidstaten zich ertoe verbonden om de Commissie de gegevens mee te delen die noodzakelijk zijn om de doeltreffendheid van de administratieve samenwerking te beoordelen, alsook statistische gegevens.

De voorgestelde wetgeving is zo kostenefficiënt mogelijk vormgegeven. Zo zal in de beoogde regeling gebruik worden gemaakt - nadat de nodige aanpassingen zijn aangebracht - van een bestaand IT-instrument voor de uitwisseling van inlichtingen, dat oorspronkelijk is opgezet voor de inlichtingenuitwisseling over voorafgaande grensoverschrijdende rulings (tweede wijziging van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking).

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Op 10 november 2016 heeft de Europese Commissie een openbare raadpleging opgezet om feedback te verzamelen over de maatregelen die de EU kan nemen tegen adviseurs en intermediairs die agressieve fiscale planning faciliteren.

Daarbij werd een aantal mogelijke opties naar voren geschoven en in totaal werden 131 reacties met feedback ontvangen. Het merendeel van die reacties kwam van bedrijven en branche- en beroepsorganisaties (27 %) en individuele burgers (20 %). Geografisch gezien kwam het merendeel van de reacties uit Duitsland (24 %).

Van alle respondenten antwoordden er 46 dat zij professioneel belastingadvies hadden ontvangen en in meer dan de helft van die gevallen kwam dat advies van belastingadviseurs - de grootste beroepsgroep (52 %). Voorts antwoordden 30 respondenten dat zij belastingadvies gaven, en de helft van hen verklaarde dat zij in contact stonden met de belastingautoriteiten.

- **Lidstaten**

Het onderliggende beginsel van de voorgestelde wetgeving sluit aan bij de actuele ontwikkelingen op het gebied van de internationale belastingheffing, zoals die in de context van het OESO/G20-project tegen grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS). De meeste lidstaten zijn lid van de OESO, die de belanghebbenden tussen 2013 en 2015 in publieke raadplegingen uitvoerig naar hun mening heeft gevraagd over elk van de anti-BEPS-actiepunten. De lidstaten die lid zijn van de OESO, hebben dus al deelgenomen aan lange en omstandige discussies over de anti-BEPS-maatregelen in de OESO en er moet van worden uitgegaan dat zij voldoende werden geraadpleegd over dit initiatief.

Op 2 maart 2017 heeft DG Taxud een vergadering van Groep IV belegd waar de lidstaten van mening konden wisselen over de melding van mogelijk agressieve fiscale constructies door intermediairs, gevolgd door een automatische inlichtingenuitwisseling tussen de belastingautoriteiten.

Daarnaast heeft de Commissie ook doelgericht vergaderd met vertegenwoordigers van de lidstaten die al praktische ervaringen hebben opgedaan met een meldingsplicht op nationaal niveau.

- **Effectbeoordeling**

De relevante beleidsalternatieven zijn door de Commissie onderworpen aan een effectbeoordeling, waarover de Raad voor regelgevingstoetsing op 24 mei 2017 een positief verslag (SEC(2017) 307)¹⁷ heeft uitgebracht. De Raad voor regelgevingstoetsing heeft een aantal aanbevelingen voor verbeteringen gedaan, die in het eindverslag van de effectbeoordeling (SWD(2017) 236)¹⁸ zijn meegenomen.

Verschillende beleidsopties zijn getoetst aan de criteria doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang in vergelijking met het basisscenario. De uitdaging bestond erin om een uitgebalanceerd systeem te bedenken dat de meest agressieve vormen van fiscale planning tegengaat. Het OESO-rapport over BEPS-actiepunt 12 geeft voorbeelden van de aanpak die de belastingautoriteiten in een aantal rechtsgebieden in de wereld daarbij hebben gevolgd,

¹⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&language=nl>

¹⁸ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&language=nl>

waaronder de drie nationale regelingen met een meldingsplicht die in de EU, namelijk in Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, bestaan.

In de openbare raadpleging werd een lijst van beleidsopties aan de belanghebbenden gepresenteerd. Een aantal van deze opties had betrekking op het soort rechtsinstrument dat passend is voor het voorgestelde initiatief, dat wil zeggen: is de optimale oplossing wetgeving dan wel soft law in de vorm van een aanbeveling of gedragscode? In de opties die voortbouwen op bindende regels, werd de belanghebbenden gevraagd zich vooral te richten op de mogelijkheid om een gemeenschappelijk kader overeen te komen voor de melding van informatie aan de belastingautoriteiten of, als alternatief, de melding van informatie in combinatie met een automatische uitwisseling van de gemelde gegevens tussen de belastingautoriteiten in de EU.

Na de raadplegingen met de belanghebbenden is duidelijk geworden dat alle beschikbare beleidsopties met bindende regels tot een soortgelijk resultaat zouden leiden. Anders gezegd: als er sprake is van een (verplichte) melding van gegevens aan de belastingautoriteiten, maakt dit altijd een of andere vorm van inlichtingenuitwisseling mogelijk. Dit is het geval omdat spontane uitwisselingen deel uitmaken van het algemene kader van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking. Inlichtingenuitwisseling behoort dus bij alle beleidsopties waarbij gegevens worden gemeld, in onderscheiden vormen tot de mogelijkheden.

Voorts werd ervan uitgegaan dat beleidskeuzes in de praktijk alleen dan écht met elkaar konden worden vergeleken als een situatie waarin mogelijk agressieve fiscale planningconstructies moeten worden gemeld (in combinatie met inlichtingenuitwisseling), werd afgezet tegen een situatie zonder dergelijke meldingsplicht, dat wil zeggen de zogenaamde status quo. Ook heerste de mening dat het beperken van de inlichtingenuitwisseling tot spontane uitwisselingen niet consistent zou zijn met de reeks initiatieven die de Commissie recentelijk heeft ondernomen op het gebied van transparantie. Zowel bij de regels die de gezamenlijke rapportagestandaard (CRS) in de EU implementeren als bij de voorafgaande grensoverschrijdende rulings voorziet het kader voor de inlichtingenuitwisseling immers in automatische uitwisselingen.

Voorkeursoptie

De voorkeursoptie houdt in dat de lidstaten (i) uitdrukkelijk voorschrijven dat mogelijk agressieve fiscale planningregelingen met een grensoverschrijdend element aan hun nationale belastingautoriteiten moeten worden gemeld; en (ii) ervoor zorgen dat hun nationale belastingautoriteiten deze informatie uitwisselen met de belastingautoriteiten van andere lidstaten met behulp van het mechanisme waarin de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking voorziet.

Voordelen van de voorkeursoptie

Het rapportagevereiste in het kader van een meldingsplicht zal de druk op intermediairs verhogen om geen agressieve fiscale planningconstructies te bedenken, aan te bieden en te implementeren. Ook belastingplichtigen zullen minder geneigd zijn om dergelijke regelingen op te zetten of te gebruiken als zij weten dat die regelingen in het kader van een meldingsplicht moeten worden gerapporteerd. Momenteel zijn de belastingautoriteiten nauwelijks bekend met niet-binnenlandse fiscale planningconstructies en door deze melding zouden zij tijdig informatie krijgen om snel te kunnen reageren met praktische maatregelen en wijzigingen van de wet- en/of regelgeving. Deze informatie zou ook kunnen worden gebruikt

voor risicobeoordeling en controle. Deze voordelen zullen de lidstaten helpen de grondslagen van hun directe belastingen te beschermen en belastinginkomsten te vergaren/innen. Een meldingsplicht zal ook gelijke voorwaarden tussen bedrijven helpen creëren, omdat grotere bedrijven al sneller dan midden- en kleinbedrijven gebruikmaken van dergelijke regelingen om belastingen te ontgaan in een grensoverschrijdende context. Uit maatschappelijk oogpunt bekeken zal een meldingsplicht, gelet op de hierboven genoemde voordelen, tot een eerlijkere fiscale omgeving leiden.

Kosten van de voorkeursoptie

De kosten van het voorstel voor de nationale belastinginkomsten hangen af van de wijze waarop de lidstaten hun wetgeving aanpassen en middelen toewijzen om aan hun rapportageverplichtingen te voldoen. Het is evenwel de bedoeling dat bestaande systemen voor de rapportage en uitwisseling van inlichtingen, zoals het centrale gegevensbestand voor voorafgaande grensoverschrijdende rulings, een kader zal bieden waarbinnen ook de automatische uitwisseling van inlichtingen over te rapporteren fiscale planningconstructies tussen nationale autoriteiten kan plaatsvinden.

De kosten voor de intermediairs zouden zeer beperkt moeten blijven omdat de te rapporteren informatie normaal gezien beschikbaar is in de beknopte overzichten waarmee zij regelingen bij belastingplichtigen promoten. Slechts in een beperkt aantal omstandigheden zouden de belastingplichtigen zelf dergelijke regelingen moeten rapporteren en de desbetreffende kosten moeten dragen.

Gezonde regelgeving

Het voorstel is zo opgesteld dat de regelgevingslasten voor intermediairs, belastingplichtigen en overheden zoveel mogelijk beperkt blijven. De voorgestelde beleidsmaatregel vormt een evenredig antwoord op het geconstateerde probleem omdat hij niet verder gaat dan wat nodig is voor de verwezenlijking van het door de Verdragen beoogde doel, namelijk een betere werking van de interne markt zonder verstoringen. De gemeenschappelijke voorschriften zijn immers beperkt tot de totstandbrenging van een gemeenschappelijk kader dat minimaal noodzakelijk is voor de melding van mogelijk schadelijke constructies. Bijvoorbeeld:

- i) In de voorschriften is duidelijk bepaald wie verantwoordelijk is voor de rapportage om dubbele rapportage te vermijden.
- ii) De gemeenschappelijke voorschriften zijn beperkt tot de aanpak van mogelijk agressieve fiscale planningregelingen met een grensoverschrijdend aspect in de EU.
- iii) Er is geen verplichting tot publicatie van de gerapporteerde belastingregelingen, alleen een automatische uitwisseling tussen de EU-lidstaten.
- iv) De vaststelling van sancties voor niet-naleving van de nationale bepalingen ter omzetting van de richtlijn in de nationale rechtsorde blijft een soevereine bevoegdheid van de lidstaten.

De geharmoniseerde aanpak reikt ook slechts tot het punt waar de bevoegde nationale autoriteiten kennis krijgen van mogelijk agressieve constructies. Vanaf dat punt is het aan de lidstaten om te beslissen hoe zij tegen onwettige constructies optreden.

Rechtsinstrument

Wat de wetgevende opties betreft, zijn drie mogelijkheden overwogen:

- i. een aanbeveling van de Commissie (niet-bindend instrument) om de lidstaten ertoe aan te moedigen een meldingsplicht in te voeren, en voorlegging aan de Groep gedragscode (belastingregeling ondernemingen);
- ii. een EU-gedragscode voor intermediairs (niet-bindend instrument) voor bepaalde gereguleerde beroepen;
- iii. een EU-richtlijn (bindend instrument) die de lidstaten verplicht om een meldingsplicht in te voeren in combinatie met inlichtingenuitwisseling.

Bij afweging van de verschillende opties is gebleken dat de voorkeur uitgaat naar een richtlijn. Analyse toont aan dat deze optie onmiskenbare voordelen heeft wat doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang betreft, omdat zij de geconstateerde problemen tegen de laagste kosten aanpakt. Ook in vergelijking met het alternatief waarbij geen actie wordt ondernomen, is de optie van een richtlijn voordeliger.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Zie financieel memorandum.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende monitoring, evaluatie en rapportage**

De lidstaten doen de Commissie een jaarlijkse beoordeling toekomen van de doeltreffendheid van de automatische inlichtingenuitwisseling en de daarmee bereikte resultaten. De lidstaten verstrekken ook relevante informatie en een lijst van statistische gegevens, die door de Commissie volgens de procedure van artikel 26, lid 2, is vastgesteld (uitvoeringsmaatregelen) met het oog op de evaluatie van deze richtlijn. De Commissie dient om de vijf jaar, te rekenen vanaf 1 januari 2013, bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de toepassing van de richtlijn. De resultaten van dit (wijzigings)voorstel zullen worden meegenomen in het evaluatieverslag aan het Europees Parlement en de Raad dat uiterlijk 1 januari 2023 zal worden opgesteld.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

N.v.t.

- **Artikelsgewijze toelichting**

De voorgestelde wetgeving omvat hoofdzakelijk de volgende elementen:

- **Melding aan de belastingautoriteiten in combinatie met automatische inlichtingenuitwisseling**

De voorgestelde richtlijn legt intermediairs de verplichting op om mogelijk agressieve fiscale planningconstructies aan de belastingautoriteiten te melden als zij, in het kader van hun beroep, bij het bedenken en promoten van dergelijke constructies betrokken zijn. De verplichting geldt uitsluitend voor grensoverschrijdende situaties, dat wil zeggen situaties in meer dan één lidstaat of een lidstaat en een derde land. Vanwege de mogelijke gevolgen voor de werking van de interne markt kan immers alleen in die omstandigheden worden gerechtvaardigd dat gemeenschappelijke regels moeten worden vastgesteld veeleer dan dat de lidstaten de zaak op nationaal niveau regelen. Om te garanderen dat de voorgestelde maatregelen maximaal doeltreffend zijn rekening houdende met de grensoverschrijdende dimensie van de te rapporteren constructies, zullen de gemelde inlichtingen automatisch worden uitgewisseld tussen de nationale belastingautoriteiten. In de praktijk wordt voorgesteld dat de uitwisseling gebeurt door de gemelde constructies op te nemen in een centraal bestand waartoe alle lidstaten toegang hebben.

Ook de Commissie zal beperkte toegang hebben tot de uitwisselde informatie (dat wil zeggen op het niveau waartoe zij gerechtigd is voor voorafgaande grensoverschrijdende rulings) om te kunnen toezien op de goede werking van de richtlijn.

- **Op wie rust de meldingsplicht?**

De meldingsplicht berust bij de "personen" (dat wil zeggen natuurlijke of rechtspersonen of entiteiten zonder rechtspersoonlijkheid) die als intermediair geïdentificeerd zijn.

Wat indien er geen sprake is van een intermediair in de zin van de richtlijn?

Het kan voorkomen dat de meldingsplicht bij een intermediair niet gehandhaafd kan worden omdat hij een wettelijk verschoningsrecht heeft of gewoon omdat hij geen aanwezigheid heeft in de Unie. Het kan ook voorkomen dat er geen sprake is van een intermediair omdat een belastingplichtige zelf een regeling heeft bedacht en geïmplementeerd. In die omstandigheden zullen de belastingautoriteiten toch de mogelijkheid behouden om informatie te krijgen over belastinggerelateerde constructies die mogelijk verband houden met agressieve structuren. De meldingsplicht zal dan immers verschuiven naar de belastingplichtigen die gebruikmaken van de constructie.

- **Meer dan één persoon kwalificeert als intermediair of belastingplichtige**

Het is gebruikelijk dat een intermediair een aanwezigheid heeft in verschillende landen in de vorm van kantoren, firma's enz. en ook andere lokale onafhankelijke actoren betreft bij zijn fiscale adviesverlening over bepaalde constructies. In die omstandigheden moet alleen de intermediair die de verantwoordelijkheid draagt voor het bedenken en implementeren van de constructie(s) ten opzichte van de belastingplichtige(n), de vereiste inlichtingen aan de belastingautoriteiten verstrekken.

Als die verplichting is verschoven naar de belastingplichtige en meer dan één gelieerde partij gebruik zal maken van dezelfde te rapporteren grensoverschrijdende

fiscale constructie, moet alleen de belastingplichtige die belast was met het opzetten van de constructie(s) met de intermediair, de inlichtingen verstrekken.

- **Tijdschema voor melding en automatische inlichtingenuitwisseling**

Aangezien de kans groter is dat het afschrikkende effect dat met de melding wordt beoogd, wordt bereikt wanneer de belastingautoriteiten de relevante inlichtingen vroegtijdig ontvangen, is in het voorstel bepaald dat de te rapporteren grensoverschrijdende constructie gemeld moet worden voordat de regeling(en) daadwerkelijk geïmplementeerd is (zijn). Voortbouwend op dit uitgangspunt dienen intermediairs een te rapporteren constructie te melden binnen vijf dagen, te rekenen vanaf de dag na die waarop die constructie voor implementatie beschikbaar is gesteld aan de belastingplichtige.

Wanneer er geen verantwoordelijke intermediair is en de meldingsplicht is verschoven naar de belastingplichtige, is het tijdschema iets minder strak, namelijk binnen vijf dagen te rekenen vanaf de dag na die waarop de te rapporteren grensoverschrijdende constructie of de eerste stap in een reeks van dergelijke constructies is geïmplementeerd.

De daaropvolgende automatische uitwisseling van inlichtingen over deze constructies vindt plaats om het kwartaal. Dankzij de snellere informatieverstrekking zullen de belastingautoriteiten die het nauwst verbonden zijn met de constructie, voldoende input krijgen om vroegtijdig op te treden tegen belastingontwijking.

- **Een lijst van wezenskenmerken in plaats van een omschrijving van agressieve fiscale planning**

Het zou waarschijnlijk zinloos zijn om te proberen een definitie te geven van agressieve fiscale planning. In de loop der jaren zijn agressieve fiscale planningstructuren immers zeer gesofisticeerd geworden en zij worden ook constant gewijzigd en aangepast in reactie op defensieve tegenmaatregelen van de belastingautoriteiten. Daarom is in de voorgestelde wetgeving een compilatie opgenomen van kenmerken en elementen van transacties die een sterke aanwijzing voor belastingontwijking of misbruik vormen. Deze kenmerken en elementen worden "wezenskenmerken" genoemd en het volstaat dat een constructie een van deze wezenskenmerken vertoont om te worden aangemerkt als een te rapporteren constructie bij de belastingautoriteiten.

- **Automatische inlichtingenuitwisseling via het gemeenschappelijk communicatienetwerk (CCN)**

Wat de praktische aspecten van de verplichte automatische inlichtingenuitwisseling betreft, verwijst de voorgestelde richtlijn naar het mechanisme dat werd ingevoerd bij Richtlijn (EU) 2015/2376 van de Raad, dat wil zeggen het gemeenschappelijk communicatienetwerk (CCN). Dit zal fungeren als een gemeenschappelijk kader voor de uitwisselingen en te dien einde zal het toepassingsgebied ervan worden uitgebreid.

De inlichtingen zullen worden opgeslagen in een beveiligd centraal gegevensbestand betreffende administratieve samenwerking op belastinggebied. De lidstaten zullen ook een reeks praktische regelingen treffen, waaronder maatregelen om de

verstrekking van alle vereiste inlichtingen te uniformeren door middel van een standaardformulier. Daarbij zullen ook de taaleisen voor de beoogde inlichtingenuitwisseling worden vastgesteld en zal het CCN dienovereenkomstig worden aangepast.

- **Effectieve sancties wegens niet-naleving op nationaal niveau**

De voorgestelde wetgeving laat de vaststelling van sancties voor overtredingen van de nationale bepalingen ter omzetting van deze richtlijn in de nationale rechtsorde over aan de lidstaten. De lidstaten dienen alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het gemeenschappelijke kader wordt geïmplementeerd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

- **Uitvoeringsbepalingen**

Om eenvormige voorwaarden te waarborgen voor de tenuitvoerlegging van de voorgestelde richtlijn en in het bijzonder de verplichte automatische inlichtingenuitwisseling tussen de belastingautoriteiten, worden aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden toegekend voor:

- i. de vaststelling van een standaardformulier met een beperkt aantal rubrieken, met inbegrip van de talenregeling;
- ii. de vaststelling van de nodige praktische regelingen voor de upgrade van het centrale gegevensbestand betreffende administratieve samenwerking op belastinggebied.

Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) r. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad.

- **Gedelegeerde handelingen**

Om zo nodig de wezenskenmerken te kunnen actualiseren op basis van inlichtingen die zijn verkregen bij de melding van constructies, wordt aan de Commissie de bevoegdheid toegekend om handelingen vast te stellen in overeenstemming met artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot te rapporteren grensoverschrijdende constructies

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 113 en 115,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Parlement¹,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Om rekening te houden met nieuwe initiatieven op het gebied van fiscale transparantie op het niveau van de Unie, is de afgelopen jaren een reeks wijzigingen aangebracht in Richtlijn 2011/16/EU³ van de Raad. Bij Richtlijn 2014/107/EU⁴ van de Raad werd een gezamenlijke rapportagestandaard (CRS) voor financiële rekeninggegevens ingevoerd binnen de Unie. Deze standaard, die is ontwikkeld in het Wereldforum van de OESO, voorziet in de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen van niet-fiscale inwoners en vormt het mondiale kader voor deze uitwisseling. Richtlijn 2011/16/EU werd nadien gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/2376⁵ van de Raad, die voorziet in de automatische uitwisseling van inlichtingen over voorafgaande

¹ PB C van , blz. .

² PB C van , blz. .

³ Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (PB L 64 van 11.3.2011, blz. 1).

⁴ Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 359 van 16.2.2014, blz. 1).

⁵ Richtlijn 2015/2376/EU van de Raad van 8 december 2015 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 332 van 18.12.2015, blz. 1).

grensoverschrijdende fiscale rulings, en bij Richtlijn (EU) 2016/881⁶ van de Raad, die voorziet in de openbaarmaking en de verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen tussen belastingautoriteiten met betrekking tot landenrapporten van multinationale ondernemingen. In de wetenschap dat antiwitwasinlichtingen nuttig kunnen zijn voor de belastingautoriteiten, werd de lidstaten bij Richtlijn (EU) 2016/2258⁷ van de Raad tot slot een verplichting opgelegd om belastingautoriteiten toegang te geven tot de customer due diligence-procedures die door financiële instellingen worden verricht op grond van Richtlijn (EU) 2015/849⁸ van het Europees Parlement en de Raad. Hoewel Richtlijn 2011/16/EU herhaaldelijk werd gewijzigd om de belastingautoriteiten meer middelen te verschaffen om belastingontwijking en -ontduiking te bestrijden, is het nog altijd nodig bepaalde specifieke transparantieaspecten van het huidige fiscale kader verder aan te scherpen.

- (2) Het valt de lidstaten almaar moeilijker om hun nationale belastinggrondslagen tegen uitholling te beschermen naarmate fiscale planningstructuren steeds gesofisticeerder worden en vaak profiteren van de toegenomen mobiliteit van kapitaal en personen binnen de interne markt. Deze structuren bestaan gewoonlijk uit constructies die zich over meerdere rechtsgebieden uitstrekken, waarbij belastbare winsten worden verschoven naar gunstigere belastingregimes of de totale belastingdruk op een belastingplichtige wordt verlaagd. Daardoor lopen de lidstaten vaak aanzienlijke belastinginkomsten mis en kunnen zij moeilijker een groeivriendelijk fiscaal beleid voeren. Het is dan ook van wezenlijk belang dat de belastingautoriteiten van de lidstaten volledige en relevante informatie over mogelijk agressieve fiscale constructies krijgen. Hiermee zouden deze autoriteiten snel kunnen reageren op schadelijke belastingpraktijken en mazen dichten door wetgeving vast te stellen of door passende risicobeoordelingen en belastingcontroles te verrichten.
- (3) Aangezien het merendeel van de mogelijk agressieve fiscale planningconstructies zich over meer dan één rechtsgebied uitstrekt, zou de melding van inlichtingen over dergelijke constructies nog meer resultaat opleveren als die inlichtingen ook tussen de lidstaten zouden worden uitgewisseld. Met name de automatische uitwisseling van inlichtingen tussen belastingdiensten is van wezenlijk belang om deze autoriteiten de informatie te bezorgen die zij nodig hebben om op te treden wanneer zij agressieve fiscale praktijken vaststellen.
- (4) Vanuit het inzicht dat een transparant kader voor de ontplooiing van bedrijfsactiviteiten kan bijdragen aan de bestrijding van belastingontwijking en -ontduiking op de interne markt, is aan de Commissie gevraagd om initiatieven te nemen voor de verplichte melding van mogelijk agressieve fiscale planningconstructies overeenkomstig actiepunt 12 van het OESO-project inzake grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS). In dit verband heeft het Europees

⁶ Richtlijn 2016/881/EU van de Raad van 25 mei 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 146 van 3.6.2016, blz. 8).

⁷ Richtlijn (EU) 2016/2258 van de Raad van 6 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten (PB L 342 van 16.12.2016, blz. 1).

⁸ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

Parlement aangedrongen op strengere maatregelen tegen intermediairs die hun medewerking verlenen aan constructies die tot belastingontwijking en -ontduiking kunnen leiden.

- (5) Er dient te worden herinnerd aan het feit dat bepaalde financiële intermediairs en andere aanbieders van belastingadvies hun cliënten kennelijk actief hebben geholpen om geld in het buitenland te verbergen. En hoewel de bij Richtlijn 2014/107/EU⁹ ingevoerde CRS een belangrijke stap voorwaarts is naar de totstandbrenging van een transparant fiscaal kader in de Unie, althans wat financiële rekeninggegevens betreft, is er nog ruimte voor verbetering.
- (6) De melding van mogelijk agressieve fiscale planningconstructies met een grensoverschrijdende dimensie kan daadwerkelijk bijdragen aan de inspanningen die worden geleverd om een eerlijk belastingklimaat op de interne markt te scheppen. In dit verband zou het opleggen van een verplichting aan intermediairs om de belastingautoriteiten te informeren over bepaalde grensoverschrijdende constructies die mogelijk kunnen worden gebruikt voor belastingontwijking, een stap in de goede richting betekenen. Om dit in te bedden in een meer omvattend beleid, zou het ook van groot belang zijn dat de belastingautoriteiten deze inlichtingen in een volgende fase, dat wil zeggen na de melding, delen met hun tegenhangers in andere lidstaten. Een dergelijke regeling moet ook de CRS doeltreffender maken. Voorts zou het van wezenlijk belang zijn dat de Commissie toegang krijgt tot voldoende inlichtingen zodat zij kan toezien op de goede werking van deze richtlijn. Deze toegang tot inlichtingen voor de Commissie ontheft een lidstaat niet van zijn verplichtingen inzake het melden van staatssteun bij de Commissie.
- (7) Er wordt erkend dat de kans groter is dat het afschrikkende effect dat met de melding van mogelijk agressieve grensoverschrijdende fiscale planningconstructies wordt beoogd, wordt bereikt wanneer de belastingautoriteiten de relevante informatie vroegtijdig ontvangen, dat wil zeggen vóórdat de gemelde constructie daadwerkelijk geïmplementeerd is. Wanneer de meldingsplicht naar de belastingplichtige verschuift, zou het praktisch zijn om de verplichte melding van een mogelijk agressieve grensoverschrijdende fiscale planningconstructie naar een iets later tijdstip te verplaatsen omdat een belastingplichtige zich aanvankelijk niet altijd bewust is van de aard van de constructie. Om een en ander te vergemakkelijken voor de belastingdiensten van de lidstaten, kan de daaropvolgende automatische uitwisseling van inlichtingen over deze constructies om het kwartaal plaatsvinden.
- (8) Om de goede werking van de interne markt te garanderen en leemten in de voorgestelde regelgeving te voorkomen, moet de meldingsplicht worden opgelegd aan alle spelers die gewoonlijk betrokken zijn bij het bedenken, aanbieden, opzetten of beheren van de implementatie van een te rapporteren grensoverschrijdende transactie of een reeks daarvan alsook aan diegenen die bijstand of advies verlenen. Er mag ook niet worden voorbijgegaan aan het feit dat de meldingsplicht bij een intermediair soms niet kan worden gehandhaafd omdat er een wettelijk verschoningsrecht bestaat of omdat er geen sprake is van een intermediair, bijvoorbeeld wanneer de belastingplichtige zelf een regeling bedenkt en implementeert. Het is dus van wezenlijk belang dat de belastingautoriteiten in die omstandigheden toch de

⁹ Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 359 van 16.2.2014, blz. 1).

mogelijkheid behouden om informatie te krijgen over belastinggerelateerde constructies die mogelijk verband houden met agressieve fiscale planning. Daarom dient de meldingsplicht in deze gevallen te verschuiven naar de belastingplichtige die profijt trek van de constructie.

- (9) In de loop der jaren zijn agressieve fiscale planningconstructies steeds gesofisticeerder geworden en zij worden ook constant gewijzigd en aangepast in reactie op defensieve tegenmaatregelen van de belastingautoriteiten. Daarom is het doeltreffender om te proberen grip te krijgen op mogelijk agressieve fiscale constructies door een lijst samen te stellen van de kenmerken en elementen van transacties die een sterke aanwijzing voor belastingontwijking of misbruik vormen, dan een definitie te geven van agressieve fiscale planning. Deze aanwijzingen worden "wezenskenmerken" genoemd.
- (10) Aangezien dergelijke wetgeving zich primair moet richten op de goede werking van de interne markt, is het zaak op Unieniveau geen voorschriften vast te stellen die verder gaan dan nodig is om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken. Daarom dienen gemeenschappelijke voorschriften inzake melding uitsluitend te gelden voor grensoverschrijdende situaties, dat wil zeggen situaties in meer dan één lidstaat of een lidstaat en een derde land. Vanwege de mogelijke gevolgen voor de werking van de interne markt kan in die omstandigheden worden gerechtvaardigd dat gemeenschappelijke voorschriften moeten worden vastgesteld veeleer dan dat de lidstaten de zaak op nationaal niveau regelen.
- (11) Aangezien de gemelde constructies een grensoverschrijdende dimensie zullen hebben, is het zaak dat de relevante inlichtingen worden gedeeld met de belastingautoriteiten in andere lidstaten zodat het afschrikkende effect van deze richtlijn tegen agressieve fiscale planningpraktijken zo doeltreffend mogelijk is. Het mechanisme voor de uitwisseling van inlichtingen in het kader van voorafgaande grensoverschrijdende rulings en voorafgaande prijsafspraken moet ook worden gebruikt voor de verplichte en automatische uitwisseling van gemelde inlichtingen over mogelijk agressieve grensoverschrijdende fiscale planningsconstructies tussen belastingautoriteiten in de Unie.
- (12) Teneinde de automatische inlichtingenuitwisseling te vergemakkelijken en middelen efficiënter in te zetten, dienen de uitwisselingen te gebeuren via het door de Unie opgezette gemeenschappelijke communicatienetwerk (CCN). Hierbij zullen de inlichtingen worden opgeslagen in een beveiligd centraal gegevensbestand betreffende administratieve samenwerking op belastinggebied. De lidstaten dienen een reeks praktische regelingen te treffen, waaronder maatregelen om de verstrekking van alle vereiste inlichtingen te uniformeren door middel van een standaardformulier. Daarbij dienen ook de taaleisen voor de beoogde inlichtingenuitwisseling te worden vastgesteld en dient het CCN dienovereenkomstig te worden aangepast.
- (13) Om de kansen te vergroten dat deze richtlijn doeltreffend is, dienen de lidstaten sancties vast te stellen voor overtredingen van de nationale omzettingsbepalingen en erop toe te zien dat deze sancties ook werkelijk worden toegepast, dat ze evenredig zijn en een afschrikkend effect hebben.
- (14) Ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn moet aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen om overeenkomstig

artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie handelingen vast te stellen in verband met de actualisering van de wezenskenmerken, teneinde in de lijst van wezenskenmerken mogelijk agressieve fiscale planningconstructies of reeksen van constructies op te nemen naar aanleiding van geactualiseerde informatie over die constructies of reeksen van constructies die is verkregen uit de verplichte melding van dergelijke constructies.

- (15) Om eenvormige voorwaarden te waarborgen voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn en met name de automatische inlichtingenuitwisseling tussen de belastingautoriteiten, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend voor de vaststelling van een standaardformulier met een beperkt aantal rubrieken, met inbegrip van de talenregeling. Om dezelfde reden moeten aan de Commissie ook uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend voor de vaststelling van de nodige praktische regelingen voor de upgrade van het centrale gegevensbestand betreffende administratieve samenwerking op belastinggebied. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad¹⁰.
- (16) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming is overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001¹¹ van het Europees Parlement en de Raad geraadpleegd. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze richtlijn dient in overeenstemming te zijn met Richtlijn 95/46/EG¹² van het Europees Parlement en de Raad en van Richtlijn en Verordening (EG) nr. 45/2001.
- (17) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- (18) Daar de doelstelling van deze richtlijn, namelijk de werking van de interne markt te verbeteren door het gebruik van grensoverschrijdende agressieve fiscale planningconstructies te ontmoedigen, niet voldoende door afzonderlijke en ongecoördineerde maatregelen van de lidstaten kan worden verwezenlijkt maar beter op Unieniveau kan worden verwezenlijkt vanwege het feit dat zij gericht is op de bestrijding van regelingen die worden opgezet om zo mogelijk te profiteren van marktinefficiënties die voortvloeien uit de wisselwerking tussen uiteenlopende nationale belastingregels, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken, met name gelet op het feit dat zij uitsluitend geldt voor constructies van een grensoverschrijdende dimensie met ofwel meer dan één lidstaat ofwel een lidstaat en een derde land.

¹⁰ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

¹¹ Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1).

¹² Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31).

(19) Richtlijn 2011/16/EU moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 2011/16/EU wordt als volgt gewijzigd:

(1) Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

(a) punt 9 wordt als volgt gewijzigd:

i) punt a) wordt vervangen door:

"a) voor de toepassing van artikel 8, lid 1, en de artikelen 8 bis, 8 bis bis en 8 bis bis bis, de systematische verstrekking van vooraf bepaalde inlichtingen aan een andere lidstaat, zonder voorafgaand verzoek, met regelmatige, vooraf vastgestelde tussenpozen. Voor de toepassing van artikel 8, lid 1, betekent "beschikbare inlichtingen" inlichtingen die zich in de belastingdossiers van de inlichtingen verstreckende lidstaat bevinden en die opvraagbaar zijn overeenkomstig de procedures voor het verzamelen en verwerken van inlichtingen in die lidstaat;"

ii) punt c) wordt vervangen door:

"c) voor de toepassing van andere bepalingen van deze richtlijn dan artikel 8, lid 1, artikel 8, lid 3 bis, en de artikelen 8 bis, 8 bis bis en 8 bis bis bis, de systematische verstrekking van vooraf bepaalde inlichtingen overeenkomstig de punten a) en b) van dit punt.";

(b) de volgende punten worden toegevoegd:

"18. "grensoverschrijdende constructie", een constructie of reeks van constructies in ofwel meer dan één lidstaat ofwel een lidstaat en een derde land waarbij ten minste een van de volgende voorwaarden is vervuld:

- a) niet alle partijen bij de constructie of reeks van constructies hebben hun fiscale woonplaats in hetzelfde rechtsgebied;
- b) een of meer van de partijen bij de constructie of reeks van constructies heeft haar fiscale woonplaats tegelijkertijd in meer dan één rechtsgebied;
- c) een of meer van de partijen bij de constructie of reeks van constructies oefent haar bedrijf uit in een ander rechtsgebied via een in dat rechtsgebied gelegen vaste inrichting en de constructie of reeks van

constructies maakt alle of een deel van de activiteiten van die vaste inrichting uit;

- d) een of meer van de partijen bij de constructie of reeks van constructies oefent haar bedrijf uit in een ander rechtsgebied via een niet in dat rechtsgebied gelegen vaste inrichting en de constructie of reeks van constructies maakt alle of een deel van de activiteiten van die vaste inrichting uit;
 - e) die constructie of reeks van constructies heeft een belastinggerelateerd effect op ten minste twee rechtsgebieden;
19. "te rapporteren grensoverschrijdende constructie", iedere grensoverschrijdende constructie of reeks van constructies die ten minste een van de in bijlage IV vermelde wezenskenmerken bezit;
20. "wezenskenmerk", een typische eigenschap of typisch kenmerk van een constructie of reeks van constructies die (dat) is vermeld in bijlage IV;
21. "intermediair", iedere persoon die jegens de belastingplichtige de verantwoordelijkheid draagt voor het bedenken, aanbieden, opzetten of beheren van de implementatie van de fiscale aspecten van een te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van constructies in het kader van fiscale dienstverlening. Onder "intermediair" wordt ook verstaan iedere persoon die zich rechtstreeks of via andere met hem gelieerde personen ertoe verbindt materiële hulp, bijstand of advies te verlenen in verband met het bedenken, aanbieden, opzetten of beheren van de fiscale aspecten van een te rapporteren grensoverschrijdende constructie.

Om een intermediair te zijn, dient een persoon ten minste een van de volgende aanvullende voorwaarden te vervullen:

- a) opgericht zijn in en/of onder de toepassing van de wetten vallen van een lidstaat;
 - b) fiscaal inwoner van een lidstaat zijn;
 - c) ingeschreven zijn bij een beroepsorganisatie in verband met de verstrekking van juridische, fiscale of adviesdiensten in ten minste één lidstaat;
 - d) gebaseerd zijn in ten minste één lidstaat vanwaaruit de persoon zijn beroep uitoefent of juridische, fiscale of adviesdiensten verstrekt;
22. "belastingplichtige", iedere persoon die gebruikmaakt van een te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van dergelijke constructies om zijn fiscale positie zo mogelijk te optimaliseren;
23. "verbonden onderneming", een belastingplichtige die gelieerd is met een andere belastingplichtige op ten minste een van de volgende wijzen:

- a) een belastingplichtige neemt deel aan de leiding van een andere belastingplichtige waarbij hij invloed van betekenis kan uitoefenen op die andere belastingplichtige;
- b) een belastingplichtige neemt deel aan de zeggenschap over een andere belastingplichtige door middel van een deelneming van meer dan 20 % van de stemrechten;
- c) een belastingplichtige neemt deel in het kapitaal van een andere belastingplichtige door middel van een eigendomsrecht van, rechtstreeks of middellijk, meer dan 20 % van het kapitaal.

Indien dezelfde belastingplichtigen deelnemen aan de leiding van, aan de zeggenschap in of in het kapitaal van meer dan één belastingplichtige, worden alle betrokken belastingplichtigen aangemerkt als verbonden ondernemingen.

Bij middellijke deelneming wordt vastgesteld of aan de eisen onder b) en c) is voldaan door vermenigvuldiging van de deelnemingspercentages door de opeenvolgende niveaus heen. Een belastingplichtige die meer dan 50 % van de stemrechten houdt, wordt geacht 100 % te houden.

Een natuurlijk persoon, zijn of haar echtgenoot en bloedverwanten in de rechte lijn worden behandeld als één belastingplichtige."

- (2) In afdeling II van hoofdstuk II wordt het volgende artikel toegevoegd:

"Artikel 8 bis bis bis

Reikwijdte van en voorwaarden met betrekking tot de verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen over te rapporteren grensoverschrijdende constructies

1. Iedere lidstaat neemt de noodzakelijke maatregelen om intermediairs te verplichten aan de bevoegde belastingautoriteiten inlichtingen te verstrekken over een te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van dergelijke constructies binnen vijf werkdagen, te rekenen vanaf de dag na die waarop de te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van constructies door de intermediair voor implementatie beschikbaar is gesteld aan één of meer belastingplichtigen na contact met die belastingplichtige(n), of wanneer de eerste stap in een reeks van constructies al is geïmplementeerd.
2. Iedere lidstaat neemt de noodzakelijke maatregelen om intermediairs het recht op ontheffing te geven van de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen over een te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van dergelijke constructies wanneer zij krachtens het nationale recht van die lidstaat aanspraak maken op een wettelijk verschoningsrecht. In dergelijke omstandigheden komt de verplichting om inlichtingen over een dergelijke constructie of reeks van constructies te verstrekken, bij de belastingplichtige te liggen en intermediairs dienen belastingplichtigen hiervan in kennis te stellen.

Aan intermediairs mag slechts ontheffing krachtens de eerste alinea worden verleend voor zover zij optreden binnen de grenzen van de desbetreffende nationale wetten die hun beroep afbakenen.

Iedere lidstaat neemt de noodzakelijke maatregelen om te waarborgen dat wanneer er geen sprake is van een intermediair in de zin van punt 21 van artikel 3, de verplichting tot verstrekking van inlichtingen over een te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van dergelijke constructies bij de belastingplichtige komt te liggen. De belastingplichtige verstrekt inlichtingen binnen vijf werkdagen, te rekenen vanaf de dag na die waarop de te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van constructies dan wel de eerste stap in een reeks van dergelijke constructies is geïmplementeerd.

3. Iedere lidstaat neemt de noodzakelijke maatregelen om te waarborgen dat wanneer er meer dan één intermediair betrokken is bij een te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van dergelijke constructies, alleen de intermediair die jegens de belastingplichtige de verantwoordelijkheid draagt voor het bedenken en implementeren van de constructie of reeks van constructies, de inlichtingen overeenkomstig lid 1 verstrekt.

Iedere lidstaat neemt de noodzakelijke maatregelen om te waarborgen dat wanneer de verplichting tot verstrekking van inlichtingen over een te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van dergelijke constructies bij de belastingplichtige ligt en één dergelijke constructie of reeks van constructies wordt gebruikt door meerdere belastingplichtigen die verbonden ondernemingen zijn, alleen de belastingplichtige die belast was met het opzetten van de constructie of reeks van constructies met de intermediair, de inlichtingen overeenkomstig lid 1 verstrekt.

4. Iedere lidstaat neemt de noodzakelijke maatregelen om intermediairs en belastingplichtigen te verplichten inlichtingen te verstrekken over te rapporteren grensoverschrijdende constructies die zijn geïmplementeerd tussen [datum van politieke overeenkomst] en 31 december 2018. De intermediairs en, in voorkomend geval, de belastingplichtigen verstrekken inlichtingen over die te rapporteren grensoverschrijdende constructies uiterlijk 31 maart 2019.
5. De bevoegde autoriteit van een lidstaat waar de inlichtingen overeenkomstig lid 1 van dit artikel zijn verstrekt, deelt de in lid 6 van dit artikel bedoelde gegevens via automatische uitwisseling mee aan de bevoegde autoriteiten van alle andere lidstaten in overeenstemming met de krachtens artikel 21, lid 1, vastgestelde nadere regels.
6. De door een lidstaat uit hoofde van lid 5 mee te delen gegevens omvatten het volgende:
 - (a) de identificatiegegevens van intermediairs en belastingplichtigen, met inbegrip van hun naam, fiscale woonplaats en fiscaal identificatienummer (TIN), en in voorkomend geval van de personen die een verbonden onderneming vormen met de intermediair of belastingplichtige;
 - (b) nadere bijzonderheden over de in bijlage IV vermelde wezenskenmerken op grond waarvan de grensoverschrijdende constructie of reeks van constructies gerapporteerd moet worden;

- (c) een samenvatting van de inhoud van de te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van dergelijke constructies, met onder meer de benaming waaronder zij algemeen bekend staat, indien voorhanden, en een omschrijving van de relevante zakelijke activiteiten of constructies, in algemene bewoordingen gesteld, die niet mag niet leiden tot de openbaarmaking van een handels-, bedrijfs-, nijverheids- of beroepsgeheim of een fabrieks- of handelswerkwijze, of van inlichtingen waarvan de onthulling in strijd zou zijn met de openbare orde;
 - (d) de datum waarop de implementatie van de te rapporteren grensoverschrijdende constructie of de eerste stap in een reeks van dergelijke constructies van start zal gaan of is gegaan;
 - (e) nadere bijzonderheden van de nationale belastingbepalingen waarvan de toepassing tot een fiscaal voordeel leidt, indien van toepassing;
 - (f) de waarde van de transactie of reeks van transacties die plaatsvinden in het kader van een te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van dergelijke constructies;
 - (g) de andere lidstaten die bij de te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van dergelijke constructies betrokken zijn of waarop die naar alle waarschijnlijkheid van invloed zal zijn;
 - (h) personen in de andere lidstaten, indien die er zijn, op wie de te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van dergelijke constructies naar alle waarschijnlijkheid van invloed zal zijn, waarbij vermeld dient te worden met welke lidstaten de desbetreffende intermediairs of belastingplichtigen verbonden zijn.
7. Om de in lid 5 van dit artikel bedoelde inlichtingenuitwisseling te vergemakkelijken, stelt de Commissie de nadere regels vast voor de uitvoering van dit artikel, daaronder begrepen maatregelen om de verstrekking van de in lid 6 van dit artikel bedoelde inlichtingen te standaardiseren, in het kader van de procedure voor de vaststelling van het standaardformulier als bedoeld in artikel 20, lid 5.
8. De Commissie heeft geen toegang tot de in lid 6, onder a), c) en h), bedoelde gegevens.
9. De automatische inlichtingenuitwisseling geschiedt binnen één maand na het einde van het kwartaal waarin de inlichtingen zijn verstrekt. De eerste gegevens worden meegedeeld uiterlijk aan het einde van het eerste kwartaal van 2019."
- (3) Artikel 20, lid 5, wordt vervangen door:
- "5. De Commissie stelt volgens de in artikel 26, lid 2, bedoelde procedure standaardformulieren, inclusief de talenregeling, vast voor:

- a) de automatische uitwisseling van inlichtingen over voorafgaande grensoverschrijdende rulings en voorafgaande verrekenprijfsafspraken overeenkomstig artikel 8 bis vóór 1 januari 2017;
- b) de automatische uitwisseling van inlichtingen over te rapporteren grensoverschrijdende constructies overeenkomstig artikel 8 bis bis vóór 1 januari 2019.

Deze standaardformulieren bevatten niet meer rubrieken waarover gegevens worden uitgewisseld dan die welke in artikel 8 bis, lid 6, en artikel 8 bis bis, lid 6, worden opgesomd en andere daaraan gerelateerde velden die noodzakelijk zijn voor het verwezenlijken van de doelstellingen van artikel 8 bis respectievelijk artikel 8 bis bis.

De in de eerste alinea vermelde talenregeling staat er niet aan in de weg dat de lidstaten de in de artikelen 8 bis en 8 bis bis bedoelde inlichtingen in een van de officiële talen van de Unie verstrekken. Niettemin kan in die talenregeling worden bepaald dat de belangrijkste elementen van deze inlichtingen ook in een andere officiële taal van de Unie worden verstrekt."

(4) Artikel 21, lid 5, wordt vervangen door:

- "5. De Commissie ontwikkelt uiterlijk op 31 december 2017 een beveiligd centraal gegevensbestand van de lidstaten betreffende administratieve samenwerking op belastinggebied en zorgt voor de technische en logistieke ondersteuning daarvan; in dat centraal gegevensbestand kunnen in het kader van artikel 8 bis, leden 1 en 2, van deze richtlijn te verstrekken inlichtingen worden opgeslagen om te voldoen aan de automatische uitwisseling als bedoeld in die leden.

De Commissie ontwikkelt uiterlijk op 31 december 2018 een beveiligd centraal gegevensbestand van de lidstaten betreffende administratieve samenwerking op belastinggebied en zorgt voor de technische en logistieke ondersteuning daarvan; in dat centraal gegevensbestand kunnen in het kader van artikel 8 bis bis, leden 5, 6 en 7, van deze richtlijn te verstrekken inlichtingen worden opgeslagen om te voldoen aan de automatische uitwisseling als bedoeld in die leden.

De bevoegde autoriteiten van alle lidstaten hebben toegang tot de in dit gegevensbestand opgeslagen inlichtingen. De Commissie heeft ook toegang tot de in dit gegevensbestand opgeslagen inlichtingen, evenwel met inachtneming van de in artikel 8 bis, lid 8, en artikel 8 bis bis, lid 8, genoemde beperkingen. De noodzakelijke praktische regelingen worden door de Commissie vastgesteld volgens de in artikel 26, lid 2, bedoelde procedure.

In afwachting dat dat beveiligd centraal gegevensbestand operationeel wordt, geschiedt de in artikel 8 bis, leden 1 en 2, en artikel 8 bis bis, leden 5, 6 en 7, bedoelde automatische uitwisseling volgens lid 1 van dit artikel en de toepasselijke praktische regelingen."

(5) Artikel 23, lid 3, wordt vervangen door:

"3. De lidstaten doen de Commissie een jaarlijkse beoordeling toekomen van de doeltreffendheid van de in de artikelen 8, 8 bis, 8 bis bis en 8 bis bis bis bedoelde automatische inlichtingenuitwisseling en de daarmee bereikte resultaten. De Commissie stelt aan de hand van uitvoeringshandelingen de vorm en wijze van mededeling van deze jaarlijkse beoordeling vast. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 26, lid 2, bedoelde procedure vastgesteld."

(6) In hoofdstuk V wordt het volgende artikel toegevoegd:

"Artikel 23 bis bis

Wijzigingen van bijlage IV

De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 26 bis gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage IV te wijzigen en in de lijst van wezenskenmerken mogelijk agressieve fiscale planningconstructies of reeksen van constructies op te nemen naar aanleiding van geactualiseerde informatie over die constructies of reeksen van constructies die is verkregen uit de verplichte melding van dergelijke constructies."

(7) Artikel 25 bis wordt vervangen door:

"Artikel 25 bis

Sancties

De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op krachtens deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen ter uitvoering van de artikelen 8 bis en 8 bis bis bis, en treffen alle maatregelen om ervoor te zorgen dat zij worden toegepast. De sancties zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend."

(8) In hoofdstuk VII worden de volgende artikelen toegevoegd:

"Artikel 26 bis

Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie

1. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt aan de Commissie toegekend onder de in dit artikel neergelegde voorwaarden.

2. De in artikel 23 bis bis bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn.
3. De Raad kan de in artikel 23 bis bis bedoelde bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Het besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het wordt van kracht op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* of op een daarin genoemde latere datum. Het laat de geldigheid van de reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.
4. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling heeft vastgesteld, doet zij daarvan kennisgeving aan de Raad.
5. Een overeenkomstig artikel 23 bis bis vastgestelde gedelegeerde handeling treedt alleen in werking indien de Raad daartegen binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van die handeling aan de Raad geen bezwaar heeft gemaakt, of indien de Raad voor het verstrijken van die termijn de Commissie heeft meegedeeld dat hij daartegen geen bezwaar zal maken. Die termijn wordt op initiatief van de Raad met twee maanden verlengd.

Artikel 26 bis bis

Kennisgeving aan het Europees Parlement

De Commissie stelt het Europees Parlement in kennis van de door haar vastgestelde gedelegeerde handelingen, de mogelijke bezwaren die daartegen worden gemaakt en de intrekking van de bevoegdheidsdelegatie door de Raad."

- (9) Bijlage IV, waarvan de tekst is weergegeven in de bijlage bij deze richtlijn, wordt toegevoegd.

Artikel 2

1. De lidstaten dienen uiterlijk op 31 december 2018 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en bekend te maken om aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.

Zij passen die bepalingen toe vanaf 1 januari 2019.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 3

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 4

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Doelstelling(en)
- 1.5. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.6. Duur en financiële gevolgen
- 1.7. Beheersvorm(en)

2. BEHEERSMAATREGELEN

- 2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen
- 2.2. Beheers- en controlesysteem
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
 - 3.2.1. *Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven*
 - 3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten*
 - 3.2.3. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
 - 3.2.4. *Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader*
 - 3.2.5. *Bijdragen van derden*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot te rapporteren grensoverschrijdende constructies

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur³¹

14

14.03

1.3. Aard van het voorstel/initiatief

☒ Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie**

☐ Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie³²**

☐ Het voorstel/initiatief betreft de **verlenging van een bestaande actie**

☐ Het voorstel/initiatief betreft een **actie die wordt omgebogen naar een nieuwe actie**

1.4. Doelstelling(en)

1.4.1. De met het voorstel/initiatief beoogde strategische meerjarendoelstelling(en) van de Commissie

Een van de prioriteiten in het werkprogramma van de Commissie voor 2017 is het streven naar een eerlijkere aanpak van de belastingheffing. Een van de onderwerpen die onder deze prioriteit vallen is de "implementatie van het internationale akkoord over grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) in de EU-wetgeving (wetgevend/niet-wetgevend, inclusief effectbeoordeling)". Onderhavig voorstel voor de verplichte melding van inlichtingen over mogelijk agressieve fiscale planningconstructies bouwt grotendeels voort op de bevindingen en de gegevens van BEPS-actiepunt 12 betreffende verplichte openbaarmaking van de OESO.

1.4.2. Specifieke doelstelling(en) en betrokken ABM/ABB-activiteiten

Specifieke doelstelling

Het doel van de voorgestelde wetgeving bestaat erin de transparantie te vergroten en de informatie in een vroeg stadium toegankelijk te maken, zodat de autoriteiten hun

³¹

ABM: activity-based management; ABB: activity-based budgeting.

³²

In de zin van artikel 54, lid 2, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

risicobeoordeling sneller en preciezer kunnen verrichten en tijdig weloverwogen beslissingen kunnen nemen om belastinginkomsten te beschermen. Als de belastingautoriteiten immers informatie over mogelijk agressieve fiscale planningconstructies ontvangen vóórdat deze geïmplementeerd zijn, dan zouden zij deze constructies in het oog moeten kunnen houden en op de fiscale risico's die zij vormen, kunnen reageren door deze met behulp van passende maatregelen in te dammen. Hiervoor moet de informatie idealiter van tevoren worden verkregen, dat wil zeggen vóórdat een constructie is geïmplementeerd en/of wordt gebruikt. Zo zouden de autoriteiten tijdig kunnen beoordelen welke risico's een constructie met zich meebrengt, en zo nodig kunnen reageren om mazen te dichten en te voorkomen dat belastinginkomsten verloren gaan. Het uiteindelijke doel bestaat erin een mechanisme op te zetten dat een afschrikkend effect sorteert, dat wil zeggen een mechanisme dat intermediairs ervan weerhoudt om dergelijke constructies te bedenken en aan te bieden.

Betrokken ABM/ABB-activiteit(en)

ABB 3

1.4.3. *Verwachte resulta(a)t(en) en gevolg(en)*

Vermeld de gevolgen die het voorstel/initiatief zou moeten hebben op de begunstigden/doelgroepen.

Ten eerste zullen alle lidstaten dankzij de onderlinge automatische uitwisseling van inlichtingen over mogelijk agressieve fiscale planningconstructies goed kunnen beoordelen of een bepaalde constructie of reeks van constructies gevolgen (ook onbedoeld) voor hen heeft, en kunnen beslissen om dienovereenkomstig te reageren.

Ten tweede zou de grotere transparantie over mogelijk agressieve constructies het streven naar eerlijkere belastingconcurrentie een extra prikkel moeten geven. Tot slot zouden de meldingsplicht en de automatische uitwisseling van inlichtingen over mogelijk agressieve fiscale planningconstructies intermediairs moeten afschrikken om agressieve fiscale planningpraktijken te promoten, en belastingplichtigen om er gebruik van te maken, aangezien de belastingautoriteiten van meer dan één lidstaat nu over de informatie zullen beschikken om dergelijke praktijken op te sporen en er tegen op te treden.

1.4.4. *Resultaat- en effectindicatoren*

Vermeld de indicatoren aan de hand waarvan kan worden nagegaan in hoeverre het voorstel/initiatief is uitgevoerd.

Ten aanzien van het voorstel gelden de eisen van Richtlijn 2011/16/EU die bij dit voorstel wordt gewijzigd, wat betreft: i) de jaarlijkse verstrekking van statistieken over inlichtingenuitwisseling door de lidstaten, en ii) de indiening van een verslag door de Commissie aan de hand van deze statistieken, met inbegrip van een beoordeling van de doeltreffendheid van de automatische inlichtingenuitwisseling.

1.5. **Motivering van het voorstel/initiatief**

1.5.1. *Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien*

Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking zal worden gewijzigd waarbij de melding van mogelijk agressieve grensoverschrijdende fiscale planningconstructies aan de belastingautoriteiten verplicht wordt gesteld, primair aan intermediairs en subsidiair aan belastingplichtigen. Deze autoriteiten zullen deze informatie vervolgens met andere lidstaten delen via een systeem van verplichte en automatische inlichtingenuitwisseling. In dit verband zullen de autoriteiten de verstrekte informatie moeten opslaan in een centraal gegevensbestand waartoe alle lidstaten volledige toegang hebben. De Commissie zal een beperkte toegang tot dat gegevensbestand krijgen zodat zij voldoende op de hoogte kan blijven om toe te zien op de werking van de richtlijn.

1.5.2. *Toegevoegde waarde van de deelname van de EU*

De betrokkenheid van de EU bij de melding zal een meerwaarde creëren in vergelijking met initiatieven van individuele lidstaten op dit gebied. Door de melding van mogelijk agressieve grensoverschrijdende fiscale planningconstructies, met name in combinatie met inlichtingenuitwisseling, zullen de belastingdiensten immers een volledig beeld kunnen krijgen van de gevolgen van grensoverschrijdende

transacties op de totale belastinggrondslag. De EU kan er dus beter dan de afzonderlijke lidstaten voor zorgen dat het systeem van uitwisseling van inlichtingen doeltreffend functioneert en alomvattend is.

1.5.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan

Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk hebben een meldingsplicht voor mogelijk agressieve fiscale planningstructuren. Uit de gegevens die het Verenigd Koninkrijk gepubliceerd heeft, blijkt dat de regering gebruik heeft gemaakt van de verkregen informatie om elk jaar een reeks anti-ontgaansmaatregelen in te voeren. Sinds 2004 zijn er in totaal 49 maatregelen vastgesteld, die een einde gemaakt hebben aan ontgaansmogelijkheden voor een bedrag van meer dan 12 miljard GBR. Volgens de Britse belasting- en douanediens (Her Majesty's Revenue and Customs - HRMC) zijn er sterke aanwijzingen dat DOTAS invloed heeft gehad op de economische kant van het belastingontwikkelingsverhaal.

1.5.4. Samenhang en eventuele synergie met andere passende instrumenten

Aangezien het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking strekt, zal voor de toepassing ervan gebruik kunnen worden gemaakt van de procedures, regelingen en IT-instrumenten die in het kader van die richtlijn al zijn vastgesteld of nog worden ontwikkeld.

1.6. Duur en financiële gevolgen

- ☐ Voorstel/initiatief met een **beperkte geldigheidsduur**
 - ☐ Voorstel/initiatief is van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ
 - ☐ Financiële gevolgen vanaf JJJJ tot en met JJJJ
- ☒ Voorstel/initiatief met een **onbeperkte geldigheidsduur**
 - Uitvoering met een opstartperiode vanaf 2017 tot en met 2021,
 - gevolgd door een volledige uitvoering.

1.7. Beheersvorm(en)³³

- ☒ **Direct beheer** door de Commissie
 - ☒ door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;
 - ☐ door de uitvoerende agentschappen;
- ☐ **Gedeeld beheer** met lidstaten
- ☐ **Indirect beheer** door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:
 - ☐ derde landen of de door hen aangewezen organen;
 - ☐ internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);
 - ☐ de EIB en het Europees Investeringsfonds;
 - ☐ de in de artikelen 208 en 209 van het Financieel Reglement bedoelde organen;
 - ☐ publiekrechtelijke organen;
 - ☐ privaatrechtelijke organen met een openbardienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;
 - ☐ privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;
 - ☐ personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.
- *Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".*

Opmerkingen

³³ Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

Dit voorstel bouwt voort op de bestaande structuren en systemen voor de automatische uitwisseling van inlichtingen over voorafgaande grensoverschrijdende rulings die werden opgezet overeenkomstig artikel 21 van Richtlijn 2011/16/EU in het kader van een vorige wijziging. Met behulp van uitvoeringsmaatregelen dient de Commissie samen met de lidstaten gestandaardiseerde formulieren en formaten voor de inlichtingenuitwisseling te ontwikkelen. Wat het CCN-netwerk betreft dat de uitwisseling van inlichtingen tussen de lidstaten mogelijk zal maken, is de Commissie verantwoordelijk voor de ontwikkeling van dat netwerk en verbinden de lidstaten zich ertoe de passende nationale infrastructuur te creëren om de inlichtingenuitwisseling via het CCN-netwerk mogelijk te maken.

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

De lidstaten verbinden zich ertoe:

- de Commissie een jaarlijkse beoordeling te doen toekomen van de doeltreffendheid van de in de artikelen 8, 8 bis en 8 bis bis (en het voorgestelde 8 bis bis bis) bedoelde automatische inlichtingenuitwisseling en de daarmee bereikte resultaten;
- een lijst van statistische gegevens te verstrekken die door de Commissie volgens de procedure van artikel 26, lid 2, wordt vastgesteld (uitvoeringsmaatregelen) met het oog op de evaluatie van deze richtlijn.

Overeenkomstig artikel 27 van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking moet de Commissie om de vijf jaar, te rekenen vanaf 1 januari 2013, een verslag indienen over de toepassing van de richtlijn. De resultaten van dit (wijzigings)voorstel zullen worden meegenomen in het verslag aan het Europees Parlement en de Raad dat uiterlijk 1 januari 2023 zal worden opgesteld.

2.2. Beheers- en controlesysteem

2.2.1. Mogelijke risico's

De volgende potentiële risico's kunnen zich voordoen:

- Aangezien de structuren en kenmerken van fiscale planningregelingen constant wijzigen, waardoor uiteindelijk sommige wezenskenmerken in de loop van de komende jaren verouderd zullen zijn, wordt de Commissie in de richtlijn gemachtigd om de lijst van wezenskenmerken te actualiseren met mogelijk agressieve grensoverschrijdende fiscale planningconstructies op basis van nieuwe informatie die is verkregen uit de verplichte melding van dergelijke constructies. De Commissie zal daartoe in overeenstemming met artikel 26 gedelegeerde handelingen vaststellen om de bijlage te wijzigen.
- De lidstaten verbinden zich ertoe de Commissie statistische gegevens te verstrekken die als input zullen dienen voor de evaluatie van de richtlijn. De Commissie verbindt zich ertoe om de vijf jaar een verslag in te dienen op basis van deze gegevens.
- Wat in het bijzonder de automatische inlichtingenuitwisseling betreft, verbinden de lidstaten zich ertoe de Commissie een jaarlijkse beoordeling te doen toekomen van de doeltreffendheid van die uitwisseling.

2.2.2. *Informatie over het ingestelde systeem voor interne controle*

Om toe te zien op de juiste toepassing van de richtlijn, zal de Commissie beperkte toegang hebben tot het centrale gegevensbestand waar de lidstaten informatie over mogelijk agressieve grensoverschrijdende fiscale planningconstructies zullen opslaan.

Het internecontrolesysteem zal financieel worden ondersteund door Fiscalis in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 1286/2013 van 11 december 2013, namelijk als volgt:

- gezamenlijke acties (bv. in de vorm van projectgroepen);
- het opzetten van Europese informatiesystemen.

De belangrijkste elementen van de controlestrategie zijn de volgende:

Aanbestedingscontracten

De in het Financieel Reglement vastgestelde procedures voor de controle op overheidsopdrachten: opdrachten worden pas geplaatst nadat de diensten van de Commissie de standaardprocedure voor de verificatie van betalingen hebben verricht, rekening houdende met contractuele verplichtingen en goed financieel en algemeen beheer. In alle contracten die door de Commissie en de begunstigten worden gesloten, zullen fraudebestrijdingsmaatregelen (controles, rapporten enz.) worden opgenomen. Voor ieder contract wordt een afzonderlijk bestek opgesteld, dat als basis voor het contract zal dienen. Het opleveringsproces verloopt strikt volgens de TEMPO-methodologie van DG Taxud: de op te leveren goederen of diensten worden geëvalueerd, indien nodig aangepast en ten slotte uitdrukkelijk aanvaard (of geweigerd). Facturen kunnen niet worden betaald zonder een "brief van aanvaarding".

Technische verificatie bij opdrachten:

DG Taxud controleert de op te leveren goederen of diensten en oefent toezicht uit op de door de contractanten verrichte werkzaamheden of verleende diensten. Taxud voert ook regelmatig kwaliteits- en veiligheidscontroles bij zijn contractanten uit. Bij kwaliteitscontroles wordt onderzocht of de contractanten daadwerkelijk handelen volgens de in hun kwaliteitsplannen vastgestelde regels en procedures. Bij veiligheidscontroles worden de specifieke processen, procedures en organisatie onderzocht.

Bovenop voornoemde controles verricht DG Taxud ook de traditionele financiële controles:

Verificatie vooraf van vastleggingen

Alle vastleggingen bij DG Taxud worden door het hoofd van de eenheid Personeel en financiën geverifieerd. Dit betekent dat 100 % van de vastgelegde kredieten aan verificatie vooraf wordt onderworpen. Deze procedure geeft een hoge mate van zekerheid ten aanzien van de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen.

Verificatie vooraf van betalingen

100 % van de betalingen wordt vooraf gecontroleerd. Bovendien wordt iedere week willekeurig ten minste één betaling (uit alle uitgavencategorieën) geselecteerd voor een extra verificatie vooraf door het hoofd van de eenheid Personeel en financiën. Wat de dekking van de verificatie betreft, is geen streefcijfer vastgesteld, omdat het de bedoeling is om de betalingen "willekeurig" te controleren om na te gaan of alle betalingen zijn voorbereid volgens de regels. De overige betalingen worden op dagelijkse basis afgewikkeld volgens de geldende regels.

Verklaringen van de subgedelegeerde ordonnateurs

Alle subgedelegeerde ordonnateurs ondertekenen een verklaring bij het jaarlijkse activiteitenverslag voor het jaar in kwestie. Deze verklaringen dekken de verrichtingen in het kader van het programma. De subgedelegeerde ordonnateurs verklaren dat de verrichtingen met betrekking tot de uitvoering van de begroting hebben plaatsgevonden in overeenstemming met de beginselen van goed financieel beheer, dat de opgezette beheers- en controlesystemen voldoende zekerheid bieden ten aanzien van de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen, en dat de aan deze verrichtingen verbonden risico's duidelijk geïdentificeerd zijn, er melding van is gemaakt en maatregelen zijn genomen om ze te ondervangen.

2.2.3. *Raming van de kosten en baten van de controles en evaluatie van het verwachte foutenrisico*

Dankzij deze controles heeft DG TAXUD voldoende zekerheid omtrent de kwaliteit en de regelmatigheid van de uitgaven en wordt het risico van niet-naleving beperkt. De hierboven beschreven controlestrategie brengt de potentiële risico's onder het streefcijfer van 2 % en bestrijkt alle begunstigden. Nog andere extra maatregelen om de risico's verder te beperken, zouden tot onevenredig hoge kosten leiden en zijn derhalve niet gepland.

De totale kosten voor de uitvoering van de hierboven beschreven controlestrategie — voor alle uitgaven in het kader van het Fiscalis 2020-programma — zijn beperkt tot 1,6 % van de totale verrichte betalingen. Zij zullen naar verwachting op dit niveau blijven voor dit initiatief.

De controlestrategie voor het programma elimineert het risico van niet-naleving nagenoeg volledig en blijft in verhouding tot de risico's die zich voordoen.

2.3. **Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden**

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen.

Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) kan onderzoeken instellen, met inbegrip van controles en verificaties ter plaatse, overeenkomstig de bepalingen en procedures van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de

Raad³⁴ en Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad³⁵, om vast te stellen of er sprake is van fraude, corruptie of andere onwettige activiteiten in verband met een uit hoofde van deze verordening gefinancierd(e) subsidieovereenkomst of -besluit of contract, waardoor de financiële belangen van de Unie zijn geschaad.

³⁴ Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136 van 31.5.1999, blz. 1).

³⁵ Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996, blz. 2).

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

- Bestaande begrotingsonderdelen

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort krediet	Bijdrage			
	14.03.01	GK/NGK ³⁶	van EVA-landen ³⁷	van kandidaat - lidstaten ³⁸	van derde landen	in de zin van artikel 21, lid 2, onder b), van het Financieel Reglement
1A – Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid	Verbetering van de werking van de belastingstelsels	GK	NEE	NEE	NEE	NEE

- Te creëren nieuwe begrotingsonderdelen

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort krediet	Bijdrage			
	Aantal [Omschrijving.....]]	GK/NGK	van EVA-landen	van kandidaat-lidstaten	van derde landen	in de zin van artikel 21, lid 2, onder b), van het Financieel Reglement
	[XX.YY.YY.YY]		JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE

³⁶ GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

³⁷ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

³⁸ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaat-lidstaten van de Westelijke Balkan.

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

[Dit deel moet worden ingevuld op de **spreadsheet met administratieve begrotingsgegevens** (tweede document in de bijlage bij dit financieel memorandum), te uploaden in CISNET met het oog op overleg tussen de diensten.]

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Rubriek van het meerjarig financieel kader	1A	Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid
---	----	--

DG: TAXUD			Jaar N ³⁹	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	Jaar N+4	Jaar N+5		TOTAAL
• Beleidskredieten										
Nummer begrotingsonderdeel 14.03.01	Vastleggingen	(1)	0,060	0,260	0,060	0,050	0,050			0,480
	Betalingen	(2)		0,060	0,260	0,060	0,050	0,050		0,480
Nummer begrotingsonderdeel	Vastleggingen	(1a)								
	Betalingen	(2a)								
Uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten ⁴⁰										
Nummer begrotingsonderdeel		(3)								
TOTAAL kredieten voor DG TAXUD	Vastleggingen	=1+1a+3	0,060	0,260	0,060	0,050	0,050			0,480
	Betalingen	=2+2a		0,060	0,260	0,060	0,050	0,050		0,480

³⁹ Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

⁴⁰ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

		+3								
--	--	----	--	--	--	--	--	--	--	--

•TOTAAL beleidskredieten	Vastleggingen	(4)	0,060	0,260	0,060	0,050	0,050			0,480
	Betalingen	(5)	0,000	0,060	0,260	0,060	0,050	0,050		0,480
• TOTAAL uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten		(6)								
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 1A van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	=4+ 6	0,060	0,260	0,060	0,050	0,050			0,480
	Betalingen	=5+ 6	0,000	0,060	0,260	0,060	0,050	0,050		0,480

Wanneer het voorstel/initiatief gevolgen heeft voor meerdere rubrieken

•TOTAAL beleidskredieten	Vastleggingen	(4)	0,060	0,260	0,060	0,050	0,050			0,480
	Betalingen	(5)	0,000	0,060	0,260	0,060	0,050	0,050		0,480
• TOTAAL uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten		(6)								
TOTAAL kredieten onder de RUBRIEKEN 1 tot en met 4 van het meerjarige financiële kader (Referentiebedrag)	Vastleggingen	=4+ 6	0,060	0,260	0,060	0,050	0,050			0,480
	Betalingen	=5+ 6	0,000	0,060	0,260	0,060	0,050	0,050		0,480

Rubriek van het meerjarig financieel kader	5	"Totale administratieve uitgaven"
---	----------	-----------------------------------

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	Jaar N+4	TOTAAL
DG: TAXUD							
• Personele middelen		0,069	0,069	0,028	0,014	0,014	0,194
• Andere administratieve uitgaven		0,004	0,004	0,002	0,001	0,001	0,012
TOTAAL DG TAXUD	Kredieten	0,073	0,073	0,030	0,015	0,015	0,206

TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	0,073	0,073	0,030	0,015	0,015	0,206
---	--	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		Jaar N ⁴¹	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	Jaar N+4	Jaar N+5	TOTAAL
TOTAAL kredieten onder de RUBRIEKEN 1 tot en met 5 van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	0,133	0,333	0,090	0,065	0,065		0,686
	Betalingen	0,073	0,133	0,290	0,075	0,065	0,050	0,686

⁴¹ Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

3.2.2. Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen beleidskredieten nodig
- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn beleidskredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Vastleggingskredieten, in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Vermeld doelstellingen en outputs ↓			Jaar N		Jaar N+1		Jaar N+2		Jaar N+3		Jaar N+4		TOTAAL	
	OUTPUTS													
	Soort 42	Gem. kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	To taa l aa nta l	Totale kosten
SPECIFIEKE DOELSTELLING NR. 1 ⁴³ ...														
Specificaties				0,060		0,060								0,120
Ontwikkeling						0,140								0,140
Onderhoud								0,020		0,010		0,010		0,040
Ondersteuning						0,020		0,020		0,020		0,020		0,080
Opleiding														-
ITSM (infrastructuur, hosting, licenties enz.)						0,040		0,020		0,020		0,020		0,100

⁴² Outputs zijn de te verstrekken producten en diensten (bv. aantal gefinancierde studentenuitwisselingen, aantal km aangelegde wegen enz.).

⁴³ Zoals beschreven in punt 1.4.2. "Specifieke doelstelling(en)..."

Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 1				0,060		0,260		0,060		0,050		0,050		0,480
SPECIFIEKE DOELSTELLING NR. 2...														
- Output														
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 2														
TOTALE KOSTEN				0,060		0,260		0,060		0,050		0,050		0,480

3.2.3. Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

3.2.3.1. Samenvatting

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	Jaar N ⁴⁴	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	Jaar N+4	TOTAAL
--	-------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------

RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader						
Personele middelen	0,069	0,069	0,028	0,014	0,014	0,194
Andere administratieve uitgaven	0,004	0,004	0,002	0,001	0,001	0,012
Subtotaal RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader	0,073	0,073	0,030	0,015	0,015	0,206

Buiten RUBRIEK 5⁴⁵ van het meerjarige financiële kader						
Personele middelen						
Andere administratieve uitgaven						
Subtotaalbuiten RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader						

TOTAAL	0,073	0,073	0,030	0,015	0,015	0,206
---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

⁴⁴ Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

⁴⁵ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

3.2.3.2. Geraamde personeelsbehoeften

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig
- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Raming in voltijdequivalenten

	Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	Jaar N+4
•Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)					
XX 01 01 01 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie)	0,5	0,5	0,2	0,1	0,1
XX 01 01 02 (delegaties)					
XX 01 05 01 (onderzoek door derden)					
10 01 05 01 (eigen onderzoek)					
•Extern personeel (in voltijdequivalenten VTE)⁴⁶					
XX 01 02 01 (AC, END, INT van de "totale financiële middelen")					
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT en JED in de delegaties)					
XX 01 04 jj⁴⁷	- zetel				
	- delegaties				
XX 01 05 02 (AC, END, INT – onderzoek door derden)					
10 01 05 02 (AC, END, INT – eigen onderzoek)					
Ander begrotingsonderdeel (te vermelden)					
TOTAAL	0,5	0,5	0,2	0,1	0,1

XX is het beleidsterrein of de begrotingstitel.

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijke functionarissen	Vorbereiding van vergaderingen en correspondentie met de lidstaten; verrichten van werkzaamheden met betrekking tot formulieren, IT-formaten en het centrale gegevensbestand; geven van opdrachten aan externe contractanten voor werkzaamheden aan het IT-systeem.
Extern personeel	N.v.t.

⁴⁶ AC = Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL = Agent Local (plaatselijk functionaris); END = Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= Intérimaire (uitzendkracht); JED= Jeune Expert en Délégation (jonge deskundige in delegaties).

⁴⁷ Subplafond voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere "BA"-onderdelen).

3.2.4. Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader

- ☒ Het voorstel/initiatief is verenigbaar met het huidig meerjarig financieel kader.
- ☐ Het voorstel/initiatief vergt herprogrammering van de betrokken rubriek van het meerjarige financiële kader

Zet uiteen welke herprogrammering nodig is, onder vermelding van de betrokken begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

- ☐ Het voorstel/initiatief vergt toepassing van het flexibiliteitsinstrument of herziening van het meerjarige financiële kader

Zet uiteen wat nodig is, onder vermelding van de betrokken rubrieken en begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

3.2.5. Bijdragen van derden

- Het voorstel/initiatief voorziet niet in medefinanciering door derden
- ~~Het voorstel/initiatief voorziet in medefinanciering, zoals hieronder wordt geraamd:~~

Kredieten in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	... invullen: zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)			Totaal
Medefinancieringsbron								
TOTAAL medegefinancierde kredieten								

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- ☒ Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten
- ☐ Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
 - ☐ voor de eigen middelen
 - ☐ voor de diverse ontvangsten

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Voor het lopende begrotingsjaar beschikbare kredieten	Gevolgen van het voorstel/initiatief ⁴⁸						
		Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	... invullen: zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)		
Artikel								

Voor de diverse ontvangsten die worden "toegewezen", vermeld het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven.

--

Vermeld de wijze van berekening van de gevolgen voor de ontvangsten.

--

⁴⁸

Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 25 % aan inningskosten.