



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 6 juli 2016
(OR. en)

10977/16

FISC 119

BEGELEIDENDE NOTA

van: de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur,
namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie

ingekomen: 6 juli 2016

aan: de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN,
secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Nr. Comdoc.: COM(2016) 451 final

Betreft: MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES
PARLEMENT EN DE RAAD Mededeling over verdere maatregelen
om de transparantie te verhogen en belastingontduiking en -ontwijking
te bestrijden

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2016) 451 final.

Bijlage: COM(2016) 451 final



Straatsburg, 5.7.2016
COM(2016) 451 final

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

**Mededeling over verdere maatregelen om de transparantie te verhogen en
belastingontduiking en -ontwijking te bestrijden**

Inleiding

De Europese Commissie volgt een ambitieuze agenda voor billijkere, transparantere en doeltreffendere belastingheffing in de EU en sluit daarmee aan bij haar bredere doelstelling van duurzame groei en investeringen ter ondersteuning van de werkgelegenheid op een verdiepte eengemaakte markt. Ondernemingen zouden belasting moeten betalen in het land waarin zij winst maken. De bestrijding van belastingontduiking en -ontwijking staat in deze agenda centraal.

Door belastingontduiking en -ontwijking lopen overheidsbegrotingen elk jaar miljarden euro's mis, wordt de mededinging tussen bedrijven verstoord en wordt het billijke en gelijke speelveld voor alle belastingplichtigen geschaad. Het concept van groeivriendelijke belastingstelsels wordt ondermijnd en het welslagen van de kapitaalmarktenunie wordt bedreigd. Het risico bestaat dat de innovatie en het concurrentievermogen worden belemmerd doordat kleine en middelgrote ondernemingen, die voor het grootste deel van de werkgelegenheid in Europa zorgen, uiteindelijk verhoudingsgewijs meer belasting betalen dan grotere bedrijven die zich agressieve fiscale planning kunnen veroorloven. Ook kan door belastingontwijking de belastingdruk op arbeid toenemen: regeringen compenseren de misgelopen inkomsten door de belastingen elders te verhogen, hetgeen schadelijk is voor de werkgelegenheid en een gezonde arbeidsmarkt. Een billijke belastingheffing is ook essentieel voor het sociale contract tussen burgers en regeringen. Een breed publiek roept op actie te ondernemen tegen agressieve fiscale praktijken die ertoe leiden dat de overheid over minder inkomsten beschikt om aan andere doeleinden te besteden.

Door het grensoverschrijdende karakter van belastingontduiking en -ontwijking is het in algemene zin niet doeltreffend deze problemen uitsluitend op nationaal niveau aan te pakken. Door niet-gecoördineerde maatregelen ter bestrijding van fiscaal misbruik kan de situatie zelfs verslechteren: de eengemaakte markt kan versnipperd raken, de druk op belastingplichtigen kan op andere manieren toenemen en er kunnen nieuwe achterdeurtjes ontstaan die bij agressieve fiscale planning kunnen worden benut. Een gecoördineerde aanpak, zowel op EU- als op internationaal niveau, is van essentieel belang.

De Commissie heeft daarom een aantal voorstellen gepresenteerd die zijn gericht op een sterker en meer gecoördineerd EU-optreden tegen fiscaal misbruik, dat aansluit bij de internationale agenda en zo nodig in een strengere aanpak voor de eengemaakte markt voorziet. Met deze initiatieven zijn al verschillende doorslaggevende resultaten geboekt, waardoor een veel gunstiger belastingklimaat voor de burgers en het bedrijfsleven in Europa tot stand zou moeten komen. Verder gaat de Commissie in het kader van de staatssteunregels na of bepaalde lidstaten belastingvoordelen aan geselecteerde multinationals hebben verleend¹.

Er is dus aanzienlijke vooruitgang geboekt, maar er moet nog veel werk worden verzet met het oog op de bestrijding van belastingontwijking en -ontduiking en op de inperking

¹ Zie mededeling over het begrip staatssteun, punten 169 tot en met 174:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_of_aid_nl.pdf.

van de mogelijkheden voor het grootschalig verbergen van financiële middelen, waarover recentelijk informatie naar de media is gelekt (ook bekend als de "Panama Papers").

In deze mededeling wordt geschetst welke vorderingen er tot nu toe zijn gemaakt en welke de prioritaire gebieden zijn om in de komende maanden op EU- en internationaal niveau actie te ondernemen teneinde de strijd tegen belastingontduiking en -ontwijking en illegale financiële activiteiten te versterken.

VOORUITGANG BIJ DE VERWEZENLIJKING VAN DE EU-AGENDA TER VERSTERKING VAN DE TRANSPARANTIE EN DE STRIJD TEGEN BELASTINGONTDUIKING EN -ONTWIJKING

Meer fiscale transparantie

De eerste stap in de richting van billijkere en doeltreffendere belastingheffing was het verbeteren van de transparantie op het gebied van belastingheffing in heel Europa. Naar aanleiding van twee ambitieuze voorstellen inzake transparantie die de Commissie heeft gedaan, zijn de lidstaten onlangs overeengekomen om meer openheid en samenwerking tussen hun belastingautoriteiten tot stand te brengen en het toezicht op de grensoverschrijdende fiscale praktijken van ondernemingen aan te scherpen. Met ingang van 2017 zullen alle lidstaten stelselmatig en automatisch informatie over hun grensoverschrijdende fiscale rulings uitwisselen. Daarnaast zijn de lidstaten in maart 2016 overeengekomen dat hun belastingautoriteiten automatisch landenrapporten van de activiteiten van multinationals met elkaar zullen delen voor belastingdoeleinden. Door deze nieuwe wettelijke vereisten zijn de lidstaten veel beter in staat om hun belastinggrondslag te beschermen en belastingontwijkingsconstructies aan te pakken.

De Europese Unie zet zich ook in voor een betere transparantie ten opzichte van de burger. Naar aanleiding van de financiële crisis zijn er strenge vereisten inzake transparantie voor banken ingevoerd. Op grond van de richtlijn kapitaalvereisten² moeten financiële instellingen belangrijke informatie over hun activiteiten, belastingen, winst en overheidssubsidies per land, binnen en buiten de EU, openbaar maken. Op grond van de jaarrekeningrichtlijn zijn ook grote ondernemingen die actief zijn in de winningsindustrie of de houtkap, verplicht tot publieke verslaglegging per land.

In april 2016 heeft de Commissie voorgesteld dat elke multinational met een omzet van meer dan 750 miljoen EUR en aanwezigheid in de EU een gespecificeerde reeks belastinggerelateerde gegevens online moet publiceren. Deze ondernemingen moeten per land publiekelijk informatie bekendmaken voor elk EU-land en voor alle belastingjurisdicties die de normen inzake goed fiscaal bestuur niet naleven. Voor activiteiten in de rest van de wereld moeten verder geaggregeerde cijfers worden verstrekt. Door deze voorschriften zal de fiscale verantwoordingsplicht van grote multinationals worden versterkt, waardoor de burgers meer zicht krijgen op hun belastinggedrag en ondernemingen worden aangemoedigd belasting te betalen in het land waarin zij winst maken, waarbij het concurrentievermogen behouden blijft en lasten voor kleinere bedrijven worden voorkomen. Het Europees Parlement en de Raad worden verzocht dit voorstel spoedig in overweging te nemen.

² Richtlijn 2013/36/EU.

De EU-maatregelen vereisen ook transparantie in verband met de rekeningen van natuurlijke personen. In januari 2016 is nieuwe wetgeving van kracht geworden die erop is gericht het verbergen van offshorefondsen te voorkomen. Op grond van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking zijn de lidstaten verplicht automatisch een hele reeks gegevens uit te wisselen over inkomsten en vermogen van natuurlijke personen en entiteiten in het buitenland. Daarnaast zijn er nieuwe overeenkomsten inzake belastingtransparantie ondertekend met Zwitserland, Liechtenstein, Andorra en San Marino, en zal de komende weken een soortgelijke overeenkomst met Monaco worden ondertekend. Deze nieuwe mate van transparantie zorgt ervoor dat de lidstaten belastingontduikers beter kunnen opsporen en aanpakken, en werkt tegelijkertijd als afschrikmiddel tegen het offshore verbergen van inkomsten en activa voor belastingdoeleinden. Tot slot zijn de lidstaten op grond van de vierde antiwitwasrichtlijn verplicht centrale registers van inlichtingen over uiteindelijk begunstigen te creëren teneinde de transparantie inzake kapitaalstromen te verhogen alsmede de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering te verbeteren. De Commissie heeft de lidstaten opgeroepen deze voorschriften uiterlijk aan het eind van dit jaar ten uitvoer te leggen.

Billijkere belastingheffing

De Commissie heeft niet alleen werk gemaakt van de verbetering van de belastingtransparantie, maar is evenzeer vastberaden ervoor te zorgen dat de lidstaten over de juiste instrumenten beschikken om hun belastinggrondslag te beschermen tegen misbruik en om hun legitieme inkomsten te innen.

Het actieplan van de Commissie voor eerlijke en efficiënte vennootschapsbelasting³ van juni 2015 omvat een reeks maatregelen ter modernisering van de vennootschapsbelasting in de EU. Dit actieplan legde het fundament voor een brede EU-aanpak van agressieve fiscale planning en de regelingen waardoor deze praktijk wordt aangemoedigd, waarbij tegelijkertijd het risico op onterechte dubbele belastingheffing zo veel mogelijk wordt teruggedrongen. De werkzaamheden bevinden zich bij veel acties al in een vergevorderd stadium. Een daarvan is de voorbereiding van een voorstel om de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting nieuw leven in te blazen. De Commissie is van plan voor het eind van het jaar met haar voorstel te komen. Het doel is het ondernemingsklimaat op de eengemaakte markt te verbeteren en tegelijkertijd mismatches tussen nationale systemen waarvan bij agressieve fiscale planning misbruik wordt gemaakt, weg te werken.

Het pakket anti-ontgaansmaatregelen van januari 2016 omvatte wettelijk bindende maatregelen om agressieve fiscale planning aan te pakken en een externe strategie ter bevordering van goed fiscaal bestuur op internationaal niveau. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt op alle onderdelen van dit pakket. De anti-ontgaansrichtlijn is in juni 2016 door de Raad aangenomen. Zij zal helpen een aantal van de meest courante soorten winstverschuiving te voorkomen, door middel van gecoördineerde voorschriften om onder meer hybride mismatches aan te pakken, gecontroleerde buitenlandse vennootschappen in de belastingheffing te betrekken en de aftrekbaarheid van rente aan banden te leggen. De externe strategie is in mei 2016 door de Raad bekrachtigd en aan alle acties ervan wordt gewerkt, waaronder het proces voor de vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties. Bovendien is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de verbetering van andere gebieden van de vennootschapsbelasting, zoals de herziening van verrekenprijnsregels en preferentiële

³ COM(2015) 302 final.

regelingen van de lidstaten, overeenkomstig nieuwe internationale standaarden. Daarnaast maakt de Commissie actief werk van de aanpak van gevallen waarin aan geselecteerde ondernemingen gunstregelingen worden geboden die mogelijk inbreuk maken op de EU-staatssteunregels.

De Commissie maakt zich ook sterk voor beter fiscaal bestuur op internationaal niveau. Er is gestaag vooruitgang geboekt met de verbetering van het kader inzake goed fiscaal bestuur op wereldwijde schaal en het beschermen van belastingstelsels tegen misbruik. Met name door de OESO-maatregelen inzake grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) zullen belangrijke kanalen voor agressieve fiscale planning worden afgesloten, indien deze maatregelen onverkort en algemeen worden geïmplementeerd.

RESTERENDE PROBLEMEN AANPAKKEN

Er zijn weliswaar belangrijke vorderingen gemaakt, maar de Commissie is ervan overtuigd dat op het gebied van de bestrijding van belastingontwijking en -ontduiking nog meer maatregelen nodig zijn. Onlangs is in de media onthuld dat geheime deelnemingen en financiële structuren nog steeds worden gebruikt om inkomsten en activa offshore te verbergen, en dat daarbij vaak gebruik wordt gemaakt van zeer vakkundig advies. Bepaalde structuren kunnen een legitiem doel hebben, maar sommige van deze activiteiten kunnen bijdragen tot corruptie, witwassen en belastingontduiking.

Veel van de bovengenoemde nieuwe maatregelen, waaronder de bindende antimisbruikbepalingen, nieuwe transparantievereisten en de gemeenschappelijke EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties, dienen ertoe dergelijke praktijken in de toekomst aan banden te leggen. Het EU- en het internationale fiscale raamwerk omvatten echter nog steeds belangrijke lacunes die moeten worden gedicht teneinde grensoverschrijdend fiscaal misbruik en illegale financiële activiteiten te voorkomen. Ook het Europees Parlement onderschrijft dit standpunt; het heeft een onderzoekscommissie inzake de "Panama Papers" opgericht die nuttige inzichten kan opleveren voor de reactie van de EU op deze onthullingen.

1. De verbinding tussen antiwitwas- en belastingtransparantievoorschriften verstevigen

De "Panama Papers" hebben aangetoond dat een gebrek aan transparantie over de uiteindelijke begunstigten witwassen, corruptie en belastingontduiking in de hand kan werken. De oplossingen voor deze problemen moeten elkaar daarom aanvullen en aan elkaar worden gekoppeld.

De Commissie heeft wijzigingen van de vierde antiwitwasrichtlijn voorgesteld⁴, met als specifiek doel de versterking van de EU-verdedigingsmechanismen tegen witwassen en terrorismefinanciering⁵.

Deze wijzigingen hebben onder meer betrekking op de uitbreiding van de inlichtingen die toegankelijk zijn voor financiële-inlichtingeneenheden, de invoering van due diligencevereisten voor de handel in virtuele valuta en de versterking van de verificatie en controle van prepaid betaalmiddelen.

⁴ COM(2016) 450 final.

⁵ Zie ook het actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering, COM(2016) 50 final.

De Commissie zal binnenkort ook voor het eerst een EU-lijst vaststellen van derde landen met een hoog risico en strategische tekortkomingen op het gebied van regelingen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De wijzigingen van de vierde antiwitwasrichtlijn omvatten een geharmoniseerde lijst van due diligencemaatregelen die financiële instellingen moeten uitvoeren met betrekking tot financiële stromen uit deze landen.

Een aantal van de voorgestelde wijzigingen heeft direct betrekking op de achterdeurtjes waarover recentelijk in de media is bericht en die werden gebruikt om financiële middelen offshore te verbergen teneinde belasting te ontlopen.

Ten eerste is in de gewijzigde antiwitwasrichtlijn de drempel voor het melden van uiteindelijk begunstigen voor passieve vennootschappen verlaagd. Hiermee wordt gewaarborgd dat deze structuren transparanter worden en het toezicht erop wordt aangescherpt. Ten tweede zullen financiële instellingen, als onderdeel van hun bredere verplichtingen inzake financiële verslaglegging voor belastingdoeleinden, worden verplicht om de huidige voorschriften inzake due diligence stelselmatig op bestaande klanten toe te passen, en niet meer enkel op alle nieuwe klanten. Hierdoor kunnen rekeningen worden onderzocht die financiële instellingen al meer dan tien jaar niet meer hebben gecontroleerd en die eventueel voor illegale doeleinden zijn gebruikt. Ten derde zijn de vereisten voor de registratie van uiteindelijk begunstigen van trusts verduidelijkt, waardoor lacunes in de wetgeving en nationale mismatches worden weggewerkt. Ten vierde zal de toegang tot inlichtingen over uiteindelijk begunstigen worden verbeterd: de lidstaten worden door middel van wijzigingen van de richtlijn vennootschapsrecht verplicht om een reeks gegevens betreffende ondernemingen en zakelijke trusts openbaar te maken⁶; voor andere trusts zal toegang tot dergelijke gegevens mogelijk zijn voor degenen die een rechtmatig belang hebben. Hiermee wordt bijgedragen tot de bestrijding van het misbruik van juridische entiteiten en constructies.

Naast deze wijzigingen van de vierde antiwitwasrichtlijn en de richtlijn vennootschapsrecht heeft de Commissie ook een aanvullende herziening van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen voorgesteld⁷. Hierdoor wordt gewaarborgd dat de belastingautoriteiten toegang krijgen tot de gegevens die worden verstrekt op grond van de antiwitwasvoorschriften van de EU, met name cliëntenonderzoeksinformatie en de inlichtingen in hun nationale registers betreffende uiteindelijk begunstigen, om ervoor te zorgen dat zij hun taken kunnen uitvoeren, ook als deze betrekking hebben op andere gebieden dan de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Momenteel wordt de doeltreffendheid van belastingcontroles echter beperkt doordat de lidstaten mogen beslissen of de belastingautoriteiten toegang tot deze inlichtingen krijgen. Indien de belastingautoriteiten toegang tot deze inlichtingen hebben, kunnen zij vaststellen wie er achter een ondoorzichtige onderneming, structuur of entiteit schuilgaat, en kunnen zij snel reageren op situaties waarin zich belastingontduiking en -ontwijking voordoet.

⁶ Trusts die enig eigendom omvatten dat door of namens een persoon wordt gehouden die een onderneming drijft die bestaat in het beheer van trusts of dat beheer omvat, en die in het kader van die onderneming met winstoogmerk optreedt als trustee van een trust, en andere soorten juridische constructies met een structuur of functies die gelijkaardig zijn aan dergelijke trusts.

⁷ COM(2016) 452 final.

Doeltreffend toezicht en doeltreffende handhaving zijn essentiële elementen met het oog op het voorkomen van witwassen, terrorismefinanciering en criminaliteit in het algemeen. Het is van het allergrootste belang dat de lidstaten dit versterkte rechtskader omzetten en in de praktijk uitvoeren.

De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad op zo spoedig mogelijk overeenstemming te bereiken over de voorgestelde wijzigingen van de vierde antiwitwasrichtlijn teneinde de bestrijding van terrorismefinanciering te intensiveren en de mazen te dichteren die het belastingontduikers mogelijk maakten ongemerkt financiële middelen offshore weg te sluisen.

Het Europees Parlement en de Raad zouden ook spoedig overeenstemming moeten bereiken wat betreft de voorgestelde herziening van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking, waardoor de synergie-effecten tussen de antiwitwas- en de belastingtransparantievoorschriften van de EU worden versterkt. Zodoende wordt gewaarborgd dat de belastingautoriteiten op nationaal niveau toegang hebben tot essentiële inlichtingen, zodat zij een einde kunnen maken aan belastingontduiking en -ontwijking via offshorefondsen.

2. Verbetering van de uitwisseling van inlichtingen betreffende uiteindelijk begunstigen

Met de bovengenoemde voorstellen kunnen de belastingautoriteiten toegang krijgen tot hoogwaardige nationale inlichtingen betreffende uiteindelijk begunstigen, waardoor zij belastingontduiking en -ontwijking veel beter kunnen aanpakken. Om belastingontduiking en -ontwijking doeltreffend tegen te gaan, zijn echter nog meer maatregelen nodig. Met name dient transparantie inzake uiteindelijk begunstigen onmiddellijk over grenzen heen toepasselijk te worden.

De EU is zich reeds lang bewust van de belangrijke rol die administratieve samenwerking tussen de belastingautoriteiten speelt bij het aanpakken van fiscaal misbruik. De automatische uitwisseling van inlichtingen tussen belastingautoriteiten is wat dat betreft een van de krachtigste instrumenten waarover de EU beschikt. Deze grensoverschrijdende uitwisseling van inlichtingen is onlangs uitgebreid en omvat nu alle financiële rekeningen, fiscale rulings en informatie betreffende de activiteiten van multinationals voor belastingdoeleinden.

Gezien de situatie die onlangs door de media is onthuld, pleit er veel voor een verdere uitbreiding van de administratieve samenwerking tussen de belastingautoriteiten, zodat deze ook inlichtingen betreffende uiteindelijk begunstigen, binnen de EU en wereldwijd, omvat. Als de belastingautoriteiten rechtstreeks toegang hebben tot gedetailleerde inlichtingen betreffende uiteindelijk begunstigen van andere lidstaten, zouden zij risico's in verband met belastingontduiking en -ontwijking veel beter kunnen aanpakken.

Op EU-niveau gaan alle EU-lidstaten ermee akkoord aan een proefproject deel te nemen waarvoor het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Spanje, Italië en Frankrijk het initiatief hebben genomen, waarbij inlichtingen betreffende de uiteindelijk begunstigen van ondernemingen en trusts worden uitgewisseld⁸. Dit zou een voor de hand liggende

⁸ <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Taxation/Articles/G5-letter-to-G20-counterparts-regarding-action-on-beneficial-ownership.html>

uitbreiding zijn van de bepalingen inzake transparantie die al in het recht van de EU zijn verankerd alsmede van de vandaag gepresenteerde voorstellen, op basis waarvan belastingautoriteiten volledige toegang tot inlichtingen betreffende uiteindelijk begunstigten krijgen. De automatische uitwisseling van inlichtingen betreffende uiteindelijk begunstigten zou kunnen worden geïntegreerd in het bindende kader inzake belastingtransparantie dat in de EU reeds van toepassing is.

Op internationaal niveau heeft de G20 er nogmaals op gewezen dat zij veel waarde hecht aan internationale financiële transparantie. In april 2016 heeft de G20 de OESO en de FATF⁹ opgeroepen uiterlijk in oktober een nieuwe wereldwijde transparantienorm met betrekking tot uiteindelijk begunstigten voor te stellen. De Commissie is zeer verheugd over dit initiatief, waardoor belastingautoriteiten toegang zouden krijgen tot essentiële inlichtingen die hen in staat stellen wereldwijd complexe en verborgen offshore-regelingen aan het licht te brengen. De Commissie zal alles in het werk stellen om de ontwikkeling van de nieuwe wereldwijde transparantienorm te ondersteunen. Zodra duidelijk wordt hoe het nieuwe wereldwijde initiatief precies zal worden uitgevoerd, zal de Commissie daarmee rekening houden wat betreft de eventuele koppeling van de registers van de lidstaten betreffende inlichtingen over uiteindelijk begunstigten.

De Commissie onderzoekt momenteel wat het meest geschikte kader is om de automatische uitwisseling van inlichtingen betreffende uiteindelijk begunstigten op EU-niveau tot stand te brengen, teneinde te waarborgen dat de belastingautoriteiten beschikken over actuele en betrouwbare inlichtingen over in het buitenland gevestigde ondernemingen en trusts die uit het oogpunt van belastingen mogelijk relevant voor hen zijn.

De Commissie zal de lidstaten in het najaar een eerste analyse over deze kwestie, op basis van de ontvangen reacties, voorleggen en vervolgens bepalen wat de passende volgende stappen zijn.

3. Verbeteren van het toezicht op degenen die agressieve fiscale planning mogelijk maken en bevorderen

Door de recente onthullingen in de media is gebleken in hoeverre bepaalde financiële tussenpersonen en adviseurs hun klanten helpen om geld offshore te verbergen. Sommige complexe transacties en ondernemingsstructuren kunnen weliswaar voor legitieme doeleinden dienen, maar andere offshore-activiteiten zijn in mindere mate te rechtvaardigen of zelfs illegaal. Er zijn op EU-niveau al meerdere belangrijke stappen ondernomen om te voorkomen dat ondernemingen en natuurlijke personen gebruikmaken van kunstmatige of verborgen offshore-structuren om belasting te ontwijken of ontduiken. Daartoe behoren nieuwe transparantievoorschriften voor financiële rekeningen¹⁰, antimisbruikbepalingen in de anti-ontgaansrichtlijn¹¹, het robuuste EU-regelgevingskader voor de financiële sector en de voorgestelde wijzigingen van de vierde antiwitwasrichtlijn. Er pleit echter veel voor de invoering van verdere maatregelen, door middel van horizontale of sectorale bepalingen die specifiek zijn gericht op degenen die belastingontduikings- en -ontwijkingsregelingen bevorderen of mogelijk maken.

⁹ Financial Task Force on Money Laundering.

¹⁰ COM(2013) 348 final.

¹¹ COM(2016) 26 final.

Hierdoor zouden de bevoegde autoriteiten dergelijke activiteiten in een vroeg stadium kunnen constateren en tegengaan, en zouden mazen in de wetgeving die dit mogelijk maken, kunnen worden gedicht. Bovendien zou er sprake zijn van een afschrikkend effect op degenen die agressieve fiscale planning actief aanmoedigen en gebruiken.

In het BEPS-project van de OESO (actiepunt 12) wordt aanbevolen dat de landen belastingplichtigen en promotoren van regelingen inzake fiscale planning (belastingadviseurs, juridische adviseurs, financiële instellingen enz.) verplichten alle regelingen inzake agressieve fiscale planning die zij gebruiken of promoten, bekend te maken. Sommige lidstaten¹² hebben dergelijke verplichte openbaarmakingsregelingen al op nationaal niveau opgelegd en andere lidstaten nemen dit in overweging. Gezien het grensoverschrijdende karakter van agressieve fiscale planning hebben louter nationale regelingen echter slechts een beperkt effect. In mei 2016 heeft de 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". Dit sluit aan bij de herhaalde oproep van het Europees Parlement naar strengere maatregelen tegen degenen die belastingontduikingsregelingen mogelijk maken en bevorderen.

De Commissie zal onderzoeken op welke manier het toezicht kan worden verbeterd en kan worden gewaarborgd dat doeltreffende negatieve prikkels worden ingevoerd voor degenen die regelingen betreffende agressieve fiscale planning bevorderen en mogelijk maken¹³. Zo kunnen bijvoorbeeld dergelijke regelingen transparanter worden gemaakt voor de belastingautoriteiten.

Daartoe zal de Commissie in het najaar van 2016 beginnen met een openbare raadpleging waarmee feedback over de meest geschikte aanpak wordt verzameld.

Tegelijkertijd zal de Commissie nauw samenwerken met de OESO en andere internationale partners aan een mogelijke wereldwijde aanpak ten behoeve van betere transparantie betreffende de activiteiten van adviseurs, waarbij wordt gestreefd naar maatregelen die verder gaan dan de aanbeveling van het BEPS-project (actiepunt 12).

4. Bevordering van strengere, wereldwijd geldende normen inzake goed fiscaal bestuur

EU-maatregelen tegen belastingontduiking en -ontwijking leveren een essentiële bijdrage aan de bescherming van de belastinggrondslag van de lidstaten, het waarborgen van een gelijk speelveld voor ondernemingen en het bevorderen van een billijker en concurrerender klimaat op de eengemaakte markt. Gezien het wereldwijde karakter van fiscaal misbruik is het echter essentieel op internationaal niveau actie te ondernemen tegen ondoorzichtige systemen en agressieve fiscale planning.

Wat dat betreft staat de EU volledig achter de inspanningen die de OESO onderneemt om de wereldwijde toepassing van strengere normen inzake goed fiscaal bestuur te waarborgen, zowel via het inclusieve kader voor de uitvoering van het BEPS-project als de monitoringwerkzaamheden van het Wereldforum op het gebied van

¹² Verenigd Koninkrijk, Ierland en Portugal.

¹³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_nl.htm

belastingtransparantie. De EU heeft de nieuwe mondiale standaard voor de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen (de gezamenlijke rapportagestandaard) evenals belangrijke BEPS-maatregelen door middel van bindende wetgeving snel geïmplementeerd. De EU geeft derhalve het goede voorbeeld op het gebied van internationaal goed fiscaal bestuur. Nu is het van groot belang dat de internationale partners van de EU deze strengere normen inzake goed fiscaal bestuur ook implementeren en dat de EU de druk in wereldwijde forums – met name de G20 – opvoert om dit te verwezenlijken.

In januari 2016 heeft de Commissie een externe strategie voor effectieve belastingheffing gepresenteerd¹⁴ om een samenhangende EU-aanpak ten aanzien van de wereldwijde bevordering van goed fiscaal bestuur te waarborgen. Deze strategie van de Commissie omvat een aantal instrumenten, waarmee goed bestuur wereldwijd wordt bevorderd, onder meer door middel van overeenkomsten met derde landen en door de ondersteuning van ontwikkelingslanden bij het naleven van normen inzake goed fiscaal bestuur. Wat betreft de aanpak van landen die weigeren normen inzake goed fiscaal bestuur na te leven, heeft de Commissie een nieuw EU-proces voor het aanleggen van een lijst voorgesteld. Dit sluit aan bij de oproepen van het Europees Parlement¹⁵ naar een EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties. De gemeenschappelijke EU-lijst zal worden gebaseerd op duidelijke, objectieve en internationaal te rechtvaardigen criteria, een robuust screeningproces en een open dialoog met de betrokken derde landen. De EU-ministers van Financiën hebben het proces met betrekking tot het aanleggen van een lijst in mei 2016 tijdens de Raad Ecofin goedgekeurd en ertoe opgeroepen ervoor te zorgen dat de eerste EU-lijst in 2017 gereed is. Verder hebben zij de Groep gedragscode (belastingregeling ondernemingen) verzocht passende maatregelen ter begeleiding van de lijst in overweging te nemen.

De gemeenschappelijke EU-lijst moet dienen als belangrijk afschrikwekkend instrument dat is gericht op landen die weigeren deel uit te maken van de wereldwijde beweging in de richting van billijkere en transparantere belastingheffing. De waarde van het EU-proces betreffende het aanleggen van een lijst wordt eens te meer benadrukt door de recente oproep van de G20 naar de opstelling van een internationale lijst van niet-coöperatieve jurisdicties. De gemeenschappelijke EU-lijst kan als blauwdruk dienen voor de toekomstige internationale lijst, aangezien die zal worden gebaseerd op normen waarover op internationaal niveau overeenstemming is bereikt.

Om te bevorderen dat de EU-lijst spoedig wordt aangelegd, legt de Commissie de laatste hand aan een vooronderzoek van alle derde landen teneinde te bepalen welk risico deze opleveren wat betreft het uithollen van de belastinggrondslag van de lidstaten. De Commissie zal de resultaten van deze analyse voor de zomer voorleggen aan de Groep gedragscode (belastingregeling ondernemingen). Op basis daarvan kunnen de lidstaten snel vaststellen welke derde landen zij op het punt van goed fiscaal bestuur nader willen onderzoeken, waarna voor eind 2016 de dialoog met de geselecteerde jurisdicties kan worden aangegaan.

Verder zullen Commissie en de OESO nauw samenwerken om een ambitieuze en doeltreffende internationale lijst van niet-coöperatieve jurisdicties vast te stellen.

¹⁴ COM(2016) 24 final.

¹⁵ Verslagen TAXE 1 en 2: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/taxe/work-in-progress.html>

5. Verbetering van de bescherming van klokkenluiders

In Europa is de laatste jaren politieke consensus ontstaan ten aanzien van de bestrijding van belastingontduiking en -ontwijking, op basis waarvan belangrijke maatregelen op nationaal en EU-niveau konden worden getroffen. Uit recente opzienbarende gevallen van ontwijking van vennootschapsbelasting en belastingontduiking door particulieren die door klokkenluiders aan het licht zijn gebracht, is gebleken dat er een grotere behoefte is aan doeltreffende maatregelen ter bescherming van klokkenluiders. Bescherming van degenen die informatie bekendmaken over handelingen of nalatigheden die een ernstige bedreiging van het publieke belang vormen of dit belang kunnen schaden, zorgt er niet alleen voor dat werknemers beter in staat zijn dergelijke informatie naar buiten te brengen, maar kan ook een cruciale rol spelen bij het verbeteren van de opsporing van fraude en belastingontduiking, waardoor de Europese belastingautoriteiten legitieme belastinginkomsten mislopen. Het Europees Parlement en vele belanghebbenden hebben daarom opgeroepen tot een betere bescherming van klokkenluiders.

De bescherming van klokkenluiders is onontbeerlijk, aangezien institutionele verslagleggingsprocessen gebaseerd zijn op de openbaarmaking van informatie om eventuele overtredingen te constateren. De bescherming van klokkenluiders in de overheids- en de particuliere sector draagt bij tot het aanpakken van wanbeheer en onregelmatigheden, met inbegrip van grensoverschrijdende corruptie in verband met financiële belangen op nationaal of EU-niveau. Ook vanuit het oogpunt van de werking van de eengemaakte markt en van maatschappelijk verantwoord ondernemen draagt die bescherming ertoe bij dat ondernemingen in het gareel worden gehouden en maatschappelijke belangen worden gevrijwaard, waardoor het vertrouwen in de markt kan worden verhoogd en vervolgens potentiële beleggers en zakenpartners kunnen worden aangetrokken.

De Commissie staat volledig achter de doelstelling van de bescherming van klokkenluiders tegen vergeldingsacties. De Commissie heeft stappen ondernomen om klokkenluiders in de sectorale wetgeving van de EU en binnen de EU-instellingen te beschermen. De lidstaten zijn bijvoorbeeld verplicht om doeltreffende en betrouwbare mechanismen vast te stellen om de melding van potentiële of daadwerkelijke inbreuken op antiwitwasvoorschriften aan de bevoegde autoriteiten aan te moedigen. Financiële instellingen en andere meldingsplichtige entiteiten moeten beschikken over procedures ten behoeve van werknemers of personen in een soortgelijke positie die inbreuken op deze voorschriften melden. Soortgelijke vereisten gelden voor advocatenkantoren en auditkantoren, alsmede op andere gebieden van het recht van de EU, zoals marktmisbruik en collectieve belegging in effecten. De EU-wetgeving inzake bedrijfsgeheimen vormt een kader waarbinnen het belang van professioneel gedrag en het vertrouwelijke karakter van bedrijfsinformatie in evenwicht is met de doeltreffende bescherming van klokkenluiders.

Zolang de EU-wetgeving geen specifieke bepaling betreffende de bescherming van klokkenluiders omvat, is de nationale wetgeving van toepassing. Hiertoe behoort de naleving van het belastingrecht, hetgeen momenteel niet onder de EU-bepalingen ter bescherming van klokkenluiders valt.

De Commissie blijft de bepalingen van de lidstaten betreffende klokkenluiders nauwlettend volgen en blijft onderzoek naar en uitwisseling van beste praktijken faciliteren teneinde verbeterde bescherming op nationaal niveau aan te moedigen.

Tegelijkertijd zal zij de mogelijkheden voor verdere maatregelen op EU-niveau evalueren.

Met het oog op het verbeteren van de bescherming van klokkenluiders onderzoekt de Commissie de mogelijkheden voor horizontale of verdere sectorale maatregelen op EU-niveau, waarbij rekening wordt gehouden met het beginsel van subsidiariteit.

Conclusie

De afgelopen jaren is aanzienlijke vooruitgang geboekt met de bestrijding op EU-niveau van belastingontduiking, -ontwijking en -fraude alsmede van corruptie. De Commissie heeft voorstellen gepresenteerd om de belastingtransparantie te verbeteren, de mogelijkheden voor agressieve fiscale planning aanmerkelijk terug te dringen en goed fiscaal bestuur wereldwijd te bevorderen. Met de volledige implementatie van deze voorstellen zal het belastinglandschap in Europa er voor altijd anders uitzien, namelijk billijker, opener en doeltreffender voor burgers, ondernemingen en lidstaten op de eengemaakte markt.

De strijd voor een billijker en transparanter belastingstelsel vergt echter een aanhoudende inspanning, waarbij snel wordt gereageerd op nieuwe omstandigheden en gebeurtenissen. Gelet op de praktijken die onlangs in de media zijn onthuld, is de EU gedwongen om haar interne coördinatie tegen fiscale misbruikpraktijken verder te verbeteren en om nauw samen te werken met internationale partners, met name de G20 en de OESO, teneinde een ambitieuze wereldwijde agenda ter bestrijding van financiële delicten tot stand te brengen.

De maatregelen die in deze mededeling worden geschetst, kunnen een aanzienlijke bijdrage leveren aan het voorkomen van de ondoorzichtige en soms illegale regelingen die onlangs in de media aan het licht zijn gebracht. Met daadkrachtige en doeltreffende actie op deze gebieden kan de EU haar vooraanstaande positie wat betreft wereldwijd goed fiscaal bestuur handhaven en haar internationale partners ertoe aanzetten haar voorbeeld te volgen. Dit draagt bij tot meer billijkheid en tot de bevordering van de werkgelegenheid, groei en investeringen in Europa.