

Brussel, 20 juni 2025
(OR. en)

10611/25

FISC 146
ECOFIN 853

RESULTAAT BESPREKINGEN

van: het secretariaat-generaal van de Raad
aan: de delegaties

Betreft: Verslag van de Raad Ecofin over belastingaangelegenheden

De delegaties vinden in de bijlage het Ecofin-verslag over belastingaangelegenheden, dat de Raad (Ecofin) tijdens zijn 4106e zitting op 20 juni 2025 in Luxemburg heeft goedgekeurd.

VERSLAG VAN DE RAAD ECOFIN OVER BELASTINGAANGELEGENHEDEN

A. INLEIDING

1. Dit verslag van de Raad bevat een overzicht van de vooruitgang die de Raad tijdens het Poolse voorzitterschap heeft geboekt en de stand van zaken in de belangrijkste dossiers over belastingaangelegenheden waarover momenteel wordt onderhandeld. Het verslag is opgesteld op grond van de besprekingen in de Groep belastingvraagstukken (op hoog niveau) (GHN) over horizontale belastingbeleidskwesties van strategisch belang, overeenkomstig haar mandaat.
2. Het Poolse voorzitterschap heeft voortgewerkt aan belangrijke dossiers, waaronder de voorstellen in het kader van het pakket “btw in het digitale tijdperk”, de wijziging van de richtlijn administratieve samenwerking op belastinggebied (DAC 9), de herziening van de energiebelastingrichtlijn, het voorstel inzake verrekenprijzen, de actualisering van de EU-lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied en het voorstel ter voorkoming van misbruik van lege entiteiten voor belastingdoeleinden, alsook aan de onderhandelingen over belastingovereenkomsten tussen de EU en bepaalde derde landen. Het heeft op basis van de besprekingen tussen de lidstaten in de EU ook voortgewerkt aan de onderhandelingen in de Verenigde Naties over samenwerking op belastinggebied.
3. Meer bepaald heeft de Raad:
 - a) het pakket btw in het digitale tijdperk vastgesteld;
 - b) de voorstellen betreffende het elektronische certificaat van btw-vrijstelling vastgesteld;
 - c) een algemene oriëntatie bereikt over de richtlijn betreffende btw-regels voor afstandsverkopen van ingevoerde goederen en btw bij invoer wat betreft het stimuleren van het IOSS;
 - d) de richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (DAC 9) vastgesteld;

- e) conclusies van de Raad over een fiscale-simplificatie- en -vereenvoudigingsagenda die bijdraagt tot het concurrentievermogen van de EU aangenomen;
 - f) vooruitgang geboekt met de herziening van de energiebelastingrichtlijn;
 - g) de besprekingen over het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake verrekenprijzen en de besprekingen over de mogelijke oprichting van een platform voor verrekenprijzen voortgezet;
 - h) de besprekingen voortgezet over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming van misbruik van lege entiteiten voor belastingdoeleinden; en
 - i) nota genomen van informatie van de Commissiediensten met betrekking tot de onderhandelingen over het wijzigen van de EU-overeenkomsten met Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino en Zwitserland.
4. De Groep gedragscode (belastingregeling ondernemingen) heeft tevens de besprekingen voortgezet over de diverse aangelegenheden die onder haar huidige bevoegdheid vallen, onder meer over de EU-lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied, zoals uiteengezet in haar zesmaandelijks verslag¹. De Raad heeft de EU-lijst het laatst geactualiseerd op 18 februari 2025².
5. Nadere informatie over de specifieke onderwerpen en dossiers volgt hieronder.

B. WETGEVINGSWERKZAAMHEDEN

1) Directe belasting

a) Misbruik van lege entiteiten

6. De Commissie heeft op 22 december 2021 een voorstel ingediend voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming van misbruik van lege entiteiten voor belastingdoeleinden en tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU (het “Unshell”-voorstel)³.

¹ Doc. ST 9651/25 + ADD 1-10.

² PB C, C/2025/1473, 28.2.2025.

³ Doc. ST 15296/21.

7. Doel van het voorstel is belastingontwijking en -ontduiking door acties van lege entiteiten te voorkomen, en voor een beter functionerende interne markt te zorgen. Met het voorstel wordt beoogd misbruik van lege entiteiten voor oneigenlijke belastingdoeleinden te bestrijden en ervoor te zorgen dat lege entiteiten in de EU zonder of met minimale economische activiteit niet in aanmerking komen voor belastingvoordelen.
8. De technische analyse van het voorstel is in de eerste helft van 2022 van start gegaan, waarbij de delegaties besprekingen hebben gevoerd op basis van de door de opeenvolgende voorzitterschappen opgestelde compromisteksten en achtergrondnota's. Dit waren enkele van de meest besproken vraagstukken: fiscale gevolgen, verbanden met nationale antimisbruikregelingen, uitgesloten entiteiten, minimum aan inhoud, weerlegbaar vermoeden en vermindering van administratieve lasten, verklaringen van fiscale woonplaats en uitwisseling van inlichtingen. De GHN heeft richtsnoeren verstrekt voor de verdere werkzaamheden met betrekking tot onopgeloste kwesties. De meeste delegaties stonden in beginsel achter de doelstellingen van het voorstel, maar waren van oordeel dat er voor overeenstemming over het voorstel eerst nog belangrijk technisch werk moest worden verricht.
9. In juni 2024 werd aan de delegaties een nieuwe aanpak van het voorstel voorgelegd. In november 2024 werd deze aanpak omgezet in concrete tekstvoorstellen over een aantal belangrijke onderwerpen, met name het toepassingsgebied, onderscheidende kenmerken, de rapportageverplichting en informatie-uitwisseling, alsook administratieve maatregelen. In november 2024 heeft de Groep belastingvraagstukken deze tekstvoorstellen besproken, evenals de praktische implicaties van de nieuwe aanpak in het algemeen, en welke gebieden nadere aandacht zouden behoeven. Sommige delegaties achtten het belangrijk het verband met de richtlijn administratieve samenwerking (DAC) te verduidelijken. Er werd benadrukt dat er bij eventuele volgende stappen in dit dossier geen buitensporige administratieve lasten mogen ontstaan voor bedrijven en belastingautoriteiten.

10. Tijdens het Poolse voorzitterschap heeft de Raad conclusies over een fiscale-simplificatie- en -vereenvoudigingsagenda goedgekeurd teneinde bij te dragen aan het concurrentievermogen van de EU (zie hoofdstuk C, deel 1). Die conclusies bevatten beginselen inzake fiscale simplificatie die in acht moeten worden genomen bij de onderhandelingen over de voorstellen die momenteel ter tafel liggen. Op 29 april 2025 heeft de GHN het Unshell-voorstel genoemd als een dossier dat kon worden geanalyseerd vanuit het oogpunt van de beginselen inzake fiscale simplificatie.
11. Op 27 mei 2025 heeft de GHN van gedachten gewisseld over het dossier. Er is gewezen op mogelijke overlappingsen tussen de onderscheidende kenmerken in de meest recente Unshell-compromistekst en die in de DAC 6. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat op grond van een mogelijke toekomstige Unshell-richtlijn soortgelijke informatie tweemaal, en wellicht via afzonderlijke IT-systemen, moet worden gerapporteerd. Bovendien vallen de doelstellingen van DAC 6, zoals het versterken van de fiscale transparantie en het bestrijden van agressieve fiscale planning, samen met de doelen van het Unshell-voorstel. Talrijke delegaties waren van oordeel dat de doelen van het Unshell-voorstel konden worden bereikt met verduidelijkingen of aanpassingen van de onderscheidende kenmerken in DAC 6. In overeenstemming met de simplificatie- en vereenvoudigingsagenda benadrukten de delegaties ook dat toekomstige oplossingen geen onnodige administratieve lasten mogen veroorzaken. Dit kan nader worden onderzocht zodra de Commissie haar analyses heeft afgerond en een eventueel nieuw wetsvoorstel inzake DAC heeft ingediend. Derhalve moet het Unshell-voorstel niet verder worden geanalyseerd in de Raad. Die aanpak zou in overeenstemming zijn met het concept van fiscale vereenvoudiging en simplificatie, en extra administratieve lasten en regeldruk voor de overheidsdiensten en de belastingplichtigen van de lidstaten voorkomen, evenals onevenredige uitvoeringskosten en meervoudige rapportage. Deze aanpak werd ruim gedragen door de delegaties.

b) Richtlijn inzake verrekenprijzen

12. Op 12 september 2023 heeft de Commissie het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake verrekenprijzen⁴ ingediend, dat in wezen tot doel heeft de belangrijkste beginselen en regels inzake verrekenprijzen, waarover in het kader van de OESO overeenstemming is bereikt, in het EU-recht op te nemen.

⁴ Doc. ST 12954/23 + ADD 1.

13. Na de eerste algemene bespreking van dit wetgevingsvoorstel tijdens het Spaanse voorzitterschap is het Belgische voorzitterschap een diepgaande analyse van het Commissievoorstel op het niveau van de Groep belastingvraagstukken gestart. Tijdens het Hongaarse voorzitterschap bleek uit de besprekingen op het niveau van de Groep belastingvraagstukken opnieuw dat het wetgevingsvoorstel onvoldoende steun van de lidstaten kreeg. Een grote meerderheid van de lidstaten zag geen mogelijkheid om verdere vooruitgang te boeken op basis van het Commissievoorstel in zijn huidige vorm. Slechts enkele lidstaten waren van mening dat de technische besprekingen konden worden voortgezet om te bepalen of er met verrekenprijzeregels verband houdende procedurele aspecten waren die eventueel door een richtlijn van de Raad konden worden geharmoniseerd.
14. Het Poolse voorzitterschap heeft de lidstaten op het niveau van de Groep belastingvraagstukken gevraagd of hun standpunt over het voorstel voor een richtlijn van de Raad was veranderd. Uit de besprekingen is gebleken dat de lidstaten tal van bezwaren hebben, waaronder fundamentele principiële bezwaren met betrekking tot het wetgevingsvoorstel, en dat het weinig waarschijnlijk is dat er een akkoord wordt bereikt. Hoewel enkele lidstaten van oordeel zijn dat sommige procedurele aspecten met betrekking tot verrekenprijzen mogelijk kunnen worden geregeld in een richtlijn, lijkt een compromis op basis hiervan niet haalbaar. Toch staan de lidstaten volledig achter de algemene doelstelling om de complexiteit, de kosten en de administratieve lasten op het gebied van verrekenprijzen te verminderen, zowel voor belastingplichtigen als voor belastingautoriteiten.
15. Parallel met de besprekingen over het voorstel voor een richtlijn van de Raad en met inachtneming van artikel 296, lid 3, VWEU, heeft het Poolse voorzitterschap de technische besprekingen over de mogelijkheid om buiten het kader van een richtlijn van de Raad een platform voor verrekenprijzen op te zetten voortgezet. Deze besprekingen bouwden voort op het feit dat de lidstaten belangstelling hadden getoond en hun steun hadden uitgesproken voor een andere werkmethode tussen de lidstaten, waarbij zij bevoegd zouden blijven voor de regels voor verrekenprijzen en zij in overeenstemming met het OESO-kader op consensus gebaseerde, niet-juridisch bindende oplossingen voor praktische kwesties op het gebied van verrekenprijzen zouden kunnen voorstellen, ontwerpen en bepalen teneinde de complexiteit, de kosten en de administratieve lasten voor zowel belastingplichtigen als belastingautoriteiten te verminderen.

16. Ondanks algemene steun voor het idee om een platform voor verrekenprijzen op te richten, houden de lidstaten er uiteenlopende standpunten op na wat betreft de fundamentele parameters van het platform, zoals het mandaat en de structuur ervan, de vorm van de resultaten van de werkzaamheden en de bekrachtiging ervan (uitkomst), en de mogelijkheid van politieke inzet om deze uit te voeren, samen met de herziening of monitoring ervan. Sommige lidstaten waren er voorstander van het platform een breed mandaat te verlenen, het gepaard te laten gaan met politieke inzet en te voorzien in een herzienings- of monitoringmechanisme, hetgeen allemaal van cruciaal belang was voor de Commissie om de doeltreffendheid van het platform te waarborgen, maar er kon geen overeenstemming worden bereikt.
17. Het zij niettemin opgemerkt dat de lidstaten zich positief opstellen tegenover het idee dat de Commissie een platform voor verrekenprijzen zou kunnen opzetten dat werkt op basis van consensus tussen de lidstaten en gericht is op praktische kwesties op het gebied van verrekenprijzen, met als doel dat de lidstaten bevoegd blijven voor de regels voor verrekenprijzen en in overeenstemming met het OESO-kader op consensus gebaseerde, niet-juridisch bindende oplossingen kunnen ontwerpen en voorstellen, teneinde de complexiteit, de kosten en de administratieve lasten voor zowel belastingplichtigen als belastingautoriteiten te verminderen.

c) Befit-richtlijn

18. Op 12 september 2023 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn van de Raad betreffende een kader voor de belastingheffing van de inkomsten van bedrijven in Europa (Befit)⁵, met als hoofddoel een gemeenschappelijk vennootschapsbelastingkader voor grote multinationals in de EU te ontwikkelen. Na dat voorstel trok de Commissie haar voorstellen inzake de gemeenschappelijke (geconsolideerde) heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCTB/CCCTB) in, die sinds 2016 bij de Raad op tafel lagen en waarover de besprekingen waren opgeschort als gevolg van de wereldwijde onderhandelingen die tegelijkertijd werden opgestart over de tweepijleroplossing (in het kader van het inclusief kader inzake BEPS van de G20/OESO).

⁵ Doc. ST 12965/23 + ADD 1–3.

19. De voorbereidende werkzaamheden die tot dusver hebben plaatsgevonden, zijn samengevat in de vorige verslagen van de Raad over belastingaangelegenheden.⁶ Om verdere vooruitgang te boeken op het gebied van belastingbeleid en -wetgeving, is tijdens het Poolse voorzitterschap beslist om te focussen op een aantal andere prioriteiten, zoals vermeld in de inleiding van dit verslag.⁷
20. In zijn vorige verslag over belastingaangelegenheden wijst de Raad erop dat “*sommige lidstaten ingenomen zouden zijn met een politieke bespreking over Befit, maar men denkt dat er vooraf nog reflectie en technische werkzaamheden nodig zullen zijn om te bepalen wat de volgende stappen in deze onderhandelingen tijdens het komende voorzitterschap zullen zijn. In dit verband hebben verscheidene lidstaten ook voorgesteld om eerst bepaalde specifieke onderdelen van het voorstel te bespreken, als een manier om vooruitgang te boeken. De technische analyse van het Commissievoorstel zou derhalve kunnen worden voortgezet met het oog op de voorbereiding van een bespreking over de beleidskeuzes.*”⁸

2) **Indirecte belasting**

a) Btw in het digitale tijdperk

21. Op 8 december 2022 heeft de Commissie haar pakket “btw-regels voor het digitale tijdperk” gepubliceerd, dat bestaat uit drie voorstellen:
- een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de btw-regels voor het digitale tijdperk⁹;
 - een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 wat betreft de voor het digitale tijdperk noodzakelijke regelingen voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw¹⁰; en
 - een voorstel voor een uitvoeringsverordening van de Raad tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 wat betreft de informatievereisten voor bepaalde btw-regelingen¹¹.

⁶ Doc. ST 11287/24, punten 34 tot en met 38, en doc. 16673/24, punten 27 tot en met 30.

⁷ Punt 3 van dit verslag.

⁸ Doc. ST 16673/24, punt 30.

⁹ Doc. ST 15841/22.

¹⁰ Doc. ST 15842/22.

¹¹ Doc. ST 15843/22.

22. Het pakket heeft drie doelstellingen. Ten eerste: modernisering van de btw-rapportageverplichtingen door invoering van verplichtingen inzake digitale rapportage op basis van elektronische facturering. Ten tweede: het aanpakken van de uitdagingen van de platformeconomie door actualisering van de toepasselijke btw-regels. En ten derde: terugdringing van de administratieve lasten door de overstap op één btw-registratie.
23. Op 5 november 2024 heeft de Raad (Ecofin) een akkoord bereikt over dit compromis, bestaande uit een algemene oriëntatie over de wijzigingsrichtlijn, een politiek akkoord over de wijzigingsverordening en een politiek akkoord over de wijzigingsuitvoeringsverordening. De Raad besloot ook het Europees Parlement opnieuw te raadplegen over de richtlijn. Het Europees Parlement heeft op 18 februari een nieuw advies uitgebracht.
24. Op 11 maart 2025 heeft de Raad het pakket¹² formeel aangenomen. De desbetreffende wetgevingshandelingen zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad van 25 maart 2025¹³.
- b) *Btw-regels voor afstandsverkopen van ingevoerde goederen en btw bij invoer*
25. Op 17 mei 2023 heeft de Commissie een pakket voorstellen ingediend in het kader van een brede en alomvattende hervorming van de douane-unie, vergezeld van een mededeling met als titel: “Douanehervorming: de douane-unie op een hoger plan brengen”¹⁴. Dit pakket bevatte ook een voorstel over de belasting over de toegevoegde waarde, namelijk een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de btw-regels voor belastingplichtigen die afstandsverkopen van ingevoerde goederen faciliteren en de toepassing van de bijzondere regeling voor afstandsverkopen van uit derdelandsgebieden of derde landen ingevoerde goederen en van de bijzondere regeling voor de aangifte en de betaling van btw bij invoer (de “richtlijn inzake afstandsverkopen van ingevoerde goederen en btw bij invoer”)¹⁵.

¹² Doc. ST 6304/25.

¹³ PB L, 2025/516, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/516/oj>; PB L, 2025/517, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/517/oj>; PB L, 2025/518, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/518/oj>.

¹⁴ Doc. ST 9622/23.

¹⁵ Doc. ST 9638/23.

26. Een van de doelstellingen van de douaneherforming is de aanpak van de forse toename van de handelsvolumes, die grotendeels wordt veroorzaakt door de buitengewone groei van de e-commerce, met een exponentiële stijging van het aantal pakjes met goederen van geringe waarde. Gevallen van onderwaardering en opzettelijke splitsing van zendingen om de waarde ervan onder de 150 EUR te houden en zo de douanerechten te ontwijken, maken de situatie nog moeilijker. De hervormingsvoorstellen hebben dan ook tot doel de vrijstelling van douanerechten voor goederen tot een drempel van 150 EUR af te schaffen en voor zendingen met een geringe waarde een nieuw tariefsysteem met vier korven in te voeren.
27. Momenteel bestaat de drempel van 150 EUR ook voor de toepassing van de “gelijkgestelde leverancier”-bepaling in de btw-richtlijn, alsook voor het gebruik van het btw-éénloketsysteem bij invoer (IOSS): de toepassing ervan is beperkt tot afstandsverkopen van ingevoerde goederen met een waarde van niet meer dan 150 EUR. Het btw-voorstel in het pakket heeft tot doel deze drempel ook in het kader van het IOSS te schrappen, zodat de douane- en btw-regels met betrekking tot e-commerce gelijk worden getrokken.
28. Omdat er geen steun was voor een verplicht gebruik van het IOSS in de onderhandelingen over het pakket btw in het digitale tijdperk, werd onder het Spaanse en het Belgische voorzitterschap een alternatieve oplossing gevonden om het gebruik van het IOSS te stimuleren, in het bijzonder door de leverancier of gelijkgestelde leverancier btw-plichtig te maken bij invoer van de goederen in de lidstaten van eindbestemming (wat inhoudt dat (gelijkgestelde) leveranciers zich in elke lidstaat waar zij zaken doen, afzonderlijk zouden moeten registreren als zij geen gebruikmaken van het IOSS).
29. Vanwege het nauwe verband tussen deze oplossing door middel van stimulering en de herforming van het douanewetboek van de Unie is besloten de relevante bepalingen te bespreken in de context van het btw-voorstel in de douaneherforming. Tijdens vier vergaderingen van de Groep belastingvraagstukken heeft het Hongaarse voorzitterschap de oplossing verder verfijnd door maatregelen op te nemen om de betaling van btw bij invoer verder veilig te stellen, alsook een terugvalmaatregel die de lidstaten in specifieke gevallen de mogelijkheid geeft de afnemer de btw bij invoer te laten betalen, en is de afschaffing van de drempel van 150 EUR voor het IOSS besproken.

30. Tijdens de onderhandelingen werd voorgesteld de definitie van “afstandsverkopen van uit derdelandsgebieden of derde landen ingevoerde goederen” uit te breiden tot leveringen uit douane-entrepots, teneinde – wat de mogelijkheid betreft om het IOSS voor btw-doeleinden te gebruiken – een gelijk speelveld tot stand te brengen tussen leveringen in afzonderlijke pakketten en leveringen in bulk aan douane-entrepots die worden doorverkocht aan consumenten. Gezien de mogelijke voordelen voor de douanecontrole heeft het Hongaarse voorzitterschap dit voorstel opgenomen in zijn compromistekst van de ontwerprichtlijn inzake afstandsverkopen van ingevoerde goederen en btw bij invoer.
31. Hoewel de afschaffing van de drempel van 150 EUR en de uitbreiding tot douane-entrepots nauw verbonden zijn met de douanehervorming en zullen moeten worden besproken in het licht van de beleidskeuzen die tijdens de onderhandelingen over dat wetgevingspakket zijn gemaakt, bestaat er geen nauw verband tussen de douanehervorming en de maatregelen om het gebruik van het IOSS te stimuleren. Met de alternatieve oplossing worden in wezen alleen de bepalingen in het pakket btw in het digitale tijdperk vervangen die het gebruik van IOSS verplicht stellen. Door verder aan te moedigen tot periodieke btw-aangifte in plaats van beoordeling en betaling aan de grens, zouden de maatregelen om het gebruik van het IOSS te stimuleren de btw-inning vereenvoudigen. Het Poolse voorzitterschap was bovendien van mening dat deze maatregelen louter om btw-redenen noodzakelijk en wenselijk zijn aangezien niet-naleving hiermee sterk wordt ontmoedigd. Daarnaast zou de vaststelling van deze maatregelen leiden tot meer duidelijkheid over het toepasselijke btw-kader voor de onderhandelingen over de hervorming van het douanewetboek van de Unie.
32. Het Poolse voorzitterschap heeft daartoe een ontwerp opgesteld met de bepalingen die afzonderlijk moeten worden aangenomen, vergezeld van een verklaring bij de Raadsnotulen dat de Raad verder zal werken aan de andere elementen van de ontwerprichtlijn. Deze benadering kon ook op steun van de Commissie rekenen. Tegelijkertijd heeft het voorzitterschap ook een beleidsbespreking georganiseerd over een aantal mogelijke maatregelen om het IOSS robuuster te maken met het oog op een eventuele uitbreiding van het toepassingsgebied ervan in de toekomst.

33. Tijdens de vergadering van de GHN kon een herziene compromistekst met alleen de bepalingen over het stimuleren van het gebruik van het IOSS op de steun van bijna alle delegaties rekenen. Enkele delegaties hadden nog voorbehouden. Om aan die voorbehouden tegemoet te komen, heeft het voorzitterschap een aantal wijzigingen aangebracht in de compromistekst en de ontwerpverklaring van de Raad.
34. Op 13 mei 2025 heeft de Raad (Ecofin) op basis daarvan een algemene oriëntatie over de tekst vastgesteld¹⁶. De Raad besloot ook het Europees Parlement te raadplegen over de tekst met het oog op de vaststelling ervan in de door de juristen-linguïsten bijgewerkte versie.

c) Elektronisch certificaat van btw-vrijstelling

35. Op 8 juli 2024 heeft de Commissie twee voorstellen gepubliceerd om het huidige papieren certificaat van btw-vrijstelling te vervangen door een elektronisch certificaat van btw-vrijstelling:
- i. een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft het elektronisch certificaat van vrijstelling van belasting over de toegevoegde waarde, en
 - ii. een voorstel voor een uitvoeringsverordening van de Raad tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 wat betreft het elektronische certificaat van vrijstelling van belasting over de toegevoegde waarde.
36. Het voorstel tot wijziging van de btw-richtlijn schept de wettelijke voorwaarden voor de Commissie om het elektronische certificaat te ontwikkelen door middel van uitvoeringsmaatregelen, terwijl het voorstel tot wijziging van de uitvoeringsverordening voorziet in het alternatieve gebruik van zowel papieren als elektronische certificaten tijdens een overgangsfase.
37. Op 10 december 2024 heeft de Raad (Ecofin) een politiek akkoord over het pakket bereikt en op 18 februari 2025 heeft de Raad het formeel vastgesteld¹⁷. De wetgevingshandelingen zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad van 28 februari 2025¹⁸.

¹⁶ Doc. ST 8710/25.

¹⁷ Doc. ST 5431/25.

¹⁸ PB L, 2025/425, 28.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/425/oj>; PB L, 2025/428, 28.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/428/oj>.

d) Herziening van de energiebelastingrichtlijn (EBR)

38. Op 14 juli 2021 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de Unieregeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (herschikking)¹⁹ (“EBR-voorstel”).
39. Het EBR-voorstel maakt deel uit van het Fit for 55-pakket²⁰, dat tot doel heeft uitvoering te geven aan de ambitieuze EU-doelstellingen om de emissies tussen nu en 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990 en in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Het pakket bestaat uit een reeks onderling verbonden voorstellen, die allemaal toewerken naar hetzelfde doel, namelijk een rechtvaardige, concurrerende en groene transitie in 2030 en daarna.
40. Het EBR-voorstel heeft tot doel:
- a) te voorzien in een aangepast kader dat bijdraagt tot de verwezenlijking van de EU-doelstellingen voor 2030 en tot klimaatneutraliteit in 2050 in het kader van de Europese Green Deal. Hiervoor moet de belasting van energieproducten en elektriciteit worden afgestemd op het EU-beleid inzake energie, milieu en klimaat, hetgeen zal bijdragen aan de inspanningen van de EU om de emissies terug te dringen;
 - b) te voorzien in een kader dat de interne markt van de EU in stand houdt en verbetert, door het toepassingsgebied van energieproducten en de tariefstructuur te actualiseren en het gebruik van belastingvrijstellingen en -verlagingen door de lidstaten te rationaliseren; en
 - c) de mogelijkheid te behouden om inkomsten te genereren voor de begrotingen van de lidstaten.

¹⁹ Doc. ST 10872/21.

²⁰ Doc. ST 10849/21.

41. Op 17 juni 2022 heeft de Raad (Ecofin) nota genomen van het voortgangsverslag van het voorzitterschap over het EBR-voorstel²¹. Op 6 december 2022 heeft de Raad (Ecofin) een oriënterend debat²² gehouden over het EBR-voorstel en gaf hij politieke sturing voor de verdere stappen. In het algemeen steunden de ministers de flexibelere aanpak van het voorzitterschap en vroegen zij om oplossingen voor onopgeloste kwesties. Tijdens het oriënterend debat in de Raad (Ecofin) van 10 december 2024²³ waren de meeste delegaties van mening dat het tot dusver bereikte compromis over de richtlijn als geheel een delicaat evenwicht tussen de verschillende standpunten vormde, rekening houdend met verschillende aspecten, zoals de groene doelstellingen, de specifieke kenmerken van de lidstaten, het concurrentievermogen en de interne markt. Sommige delegaties wezen niettemin op bepaalde punten die nog verder besproken moesten worden. De technische analyse is, rekening houdend met de politieke richtsnoeren, voortgezet.
42. Voortbouwend op de tijdens de voorgaande voorzitterschappen geboekte vooruitgang heeft het Poolse voorzitterschap voortgewerkt aan de herziening van de EBR. Het voorzitterschap heeft meermaals volledige compromisteksten opgesteld. De Groep belastingvraagstukken heeft het dossier op 30 januari, 1 april en 20 mei besproken. De delegaties kregen ook informatie over het dossier tijdens de vergadering van de GHN van 12 juni. Op 20 juni 2025 heeft de Raad (Ecofin) nota genomen van het voortgangsverslag van het voorzitterschap over het EBR-dossier²⁴.

²¹ Doc. ST°9874/22.

²² Doc. ST 14736/22.

²³ Doc. ST 16174/24 REV 1.

²⁴ Doc. 7819/25.

3) Administratieve samenwerking op belastinggebied

a) Richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (DAC 9)

43. Op 28 oktober 2024 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (“DAC9”)²⁵.
44. Het hoofddoel van dit wetgevingsvoorstel was het toepassen van specifieke bepalingen van Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 15 december 2022 tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie²⁶. Het gaat daarbij met name om artikel 44 van die richtlijn, waarbij de indienende entiteiten van groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen worden verplicht om de aangifte met informatie betreffende de bijheffing in te dienen. De aangifte moet worden ingediend aan de hand van een gestandaardiseerd model.
45. Na de voorbereidende werkzaamheden²⁷ heeft de Raad (Ecofin) op 11 maart 2025 een politiek akkoord bereikt over de tekst van de ontwerp-richtlijn²⁸, met het oog op de vaststelling van de richtlijn in de door de juristen-linguïsten bijgewerkte versie. Een verklaring van de Raad en een verklaring van de Commissie zijn opgenomen in de notulen van de raadszitting.²⁹
46. Op 14 april 2025 heeft de Raad (Buitenlandse Zaken) Richtlijn (EU) 2025/872 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen vastgesteld.³⁰ De wetgevingshandeling is bekendgemaakt in het Publicatieblad van 6 mei 2025³¹.

²⁵ Doc. ST 15004/24 + ADD1.

²⁶ PB L 328 van 22.12.2022, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj>.

²⁷ Doc. ST 6760/25 + ADD1.

²⁸ Doc. ST 6845/25.

²⁹ Doc. 7009/25, blz. 3, punt 4 en de bijlage.

³⁰ Doc. ST 6963/25 en ST 8024/25.

³¹ PB L, 2025/872, 6.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/872/oj>.

b) EU-overeenkomsten met Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino en Zwitserland

47. Naar aanleiding van de besprekingen in de GHN die in 2023 van start zijn gegaan³², heeft de Commissie op 17 januari 2024 bij de Raad een aanbeveling ingediend voor een besluit van de Raad tot machtiging van de Commissie om onderhandelingen te openen over de wijziging van de vijf overeenkomsten inzake de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen ter verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht tussen de Europese Unie en respectievelijk de Zwitserse Bondsstaat, het Vorstendom Liechtenstein, het Vorstendom Andorra, het Vorstendom Monaco en de Republiek San Marino³³.
48. De beoogde onderhandelingen over de wijziging van deze vijf overeenkomsten hebben tot doel:
- a) ervoor te zorgen dat de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen tussen EU-lidstaten en de vijf niet-EU-landen in het kader van de vijf respectieve EU-overeenkomsten vanaf 1 januari 2026 wordt afgestemd op en consistent blijft met de bijgewerkte gezamenlijke rapportagestandaard (“Common Reporting Standard” – CRS) die de OESO heeft ontwikkeld. De tenuitvoerlegging van de bijgewerkte CRS in de EU is opgenomen in Richtlijn 2023/2226 (DAC8);
 - b) waar nodig de verwijzingen naar Richtlijn 95/46/EG te vervangen door verwijzingen naar Verordening (EU) 2016/679 (AVG).

³² Doc. ST 16411/23, blz. 17-18.

³³ Doc. ST 5598/24 + ADD 1.

49. Op 21 mei 2024 heeft de Raad het Besluit van de Raad vastgesteld houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over de wijziging van de overeenkomsten inzake de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen ter verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht tussen de Europese Unie en respectievelijk de Zwitserse Bondsstaat, het Vorstendom Liechtenstein, het Vorstendom Andorra, het Vorstendom Monaco en de Republiek San Marino³⁴, en overeenstemming bereikt over de onderhandelingsrichtsnoeren³⁵. Er werd beslist in de onderhandelingsrichtsnoeren een wijziging van de overeenkomst met Zwitserland op te nemen met betrekking tot bijstand bij de inning van directe en indirecte belastingen.
50. Tijdens de vergaderingen van de GHN van 26 september en 24 oktober 2024, en 8 januari, 26 februari, 29 april en 12 juni 2025, en van de Groep belastingvraagstukken van 31 januari en 27 mei 2025 heeft de Commissie verslag uitgebracht over de vorderingen bij de onderhandelingen over de wijzigingsovereenkomsten met Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino en Zwitserland, en vervolgens heeft zij de resultaten van deze onderhandelingen gepresenteerd, namelijk de ontwerpwijzigingsprotocollen, met het oog op parafering van de teksten.

³⁴ Doc. ST 9543/24 en ST 9245/24.

³⁵ Doc. ST 9245/24 ADD 1.

C. NIET-WETGEVINGSWERKZAAMHEDEN

1) Conclusies over een fiscale-simplificatie- en -vereenvoudigingsagenda die bijdraagt tot het concurrentievermogen van de EU

51. In zijn conclusies van 17 en 18 april 2024³⁶, benadrukt de Europese Raad de noodzaak van een “nieuwe deal voor het Europees concurrentievermogen, die verankerd is in een volledig geïntegreerde eengemaakte markt” en herinnert hij aan de behoefte aan rechtszekerheid en voorspelbaarheid, betere integratie, coherentie, openheid voor innovatie en digitaal als de norm, en tegelijkertijd minder administratieve lasten. In de Verklaring van Boedapest over de nieuwe deal voor het Europees concurrentievermogen³⁷ benadrukt de Europese Raad dat er behoefte is aan een vereenvoudigingsrevolutie, om te zorgen voor een duidelijk, eenvoudig en slim regelgevingskader voor bedrijven en om de administratieve, regelgevings-, en rapportagelasten drastisch te verminderen, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen.
52. Tijdens het oriënterend debat van de Raad van 18 januari 2025 over “Zorgen voor een wereldwijd concurrerend ondernemingsklimaat in Europa – vereenvoudigen, opruimen en de regeldruk verminderen” wezen sommige ministers op de noodzaak om de belastingstelsels te vereenvoudigen en op de ruimte die er is voor de simplificatie van de belastingwetgeving van de EU.
53. Tegen deze achtergrond heeft het voorzitterschap voorgesteld een begin te maken met Raadsconclusies die de standpunten van de Raad weergeven en richting geven aan mogelijke komende initiatieven ter verbetering van het concurrentievermogen van de EU en ter vermindering van de administratieve, regelgevings- en rapportagelasten op het gebied van belastingen. Dit voorstel kreeg brede steun van de delegaties, en het voorzitterschap besloot dat het conclusies zou opstellen op basis van de input van de delegaties.

³⁶ Doc. EUCO 12/24.

³⁷ Verklaring van Boedapest over de nieuwe deal voor het Europees concurrentievermogen, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

54. De Groep sociale vraagstukken heeft deze conclusies op 20 en 26 februari 2025 besproken. Op 4 maart 2025 is een herziene versie van de conclusies voorgelegd aan het Coreper, en de Raad heeft de conclusies op 11 maart 2025 goedgekeurd³⁸.
55. Tijdens de vergadering van de GHN van 29 april 2025 heeft het Poolse voorzitterschap de benadering van het voorzitterschapstrio voor de follow-up van de conclusies gepresenteerd.

2) **Tabaksproducten**

56. Op 26 februari 2025 heeft de GHN van gedachten gewisseld over uitdagingen in verband met belastingen op tabaks- en nicotineproducten. Uit de bespreking is gebleken dat de lidstaten, bij gebreke van EU-voorschriften voor de belastingheffing op opkomende alternatieve producten en gezien de snel ontwikkelende markt ervan, afzonderlijk belastingen op deze producten hebben ingevoerd. Deze situatie heeft geleid tot grote verschillen inzake de belastingheffing op deze nieuwe producten, hetgeen dan weer zorgt voor administratieve problemen bij het toezicht op deze tak van de economie, met als gevolg toenemende concurrentieverstoring en inefficiënties in de werking van de interne markt. Tijdens de GHN heeft bijna geen enkele lidstaat ernstige bezwaren geuit tegen een initiatief van de Commissie voor alternatieve tabaks- en nicotineproducten, terwijl sommige lidstaten aangaven dat zij het concurrentievermogen van de markt wensten te behouden. Bovendien heeft een grote meerderheid van de lidstaten openlijk opgeroepen tot actie van de Commissie op dit gebied.
57. Hoewel de Raad de Commissie reeds in zijn conclusies van 2020 over tabak had verzocht een wetgevingsvoorstel in te dienen voor een herziening van de wetgeving op het gebied van belastingen op tabak, heeft de Commissie nog geen voorstel ter zake ingediend en bevat ook haar werkprogramma voor 2025 er geen.

³⁸ Doc. ST 6748/25.

3) **Administratieve samenwerking op het gebied van gokken**

58. Op 8 januari 2025 heeft de GHN van gedachten gewisseld over verbeterde administratieve samenwerking op het gebied van gokken om de uitdagingen voor de interne markt als gevolg van de digitalisering van de economie aan te pakken. Er werd op gewezen dat de activiteiten van offshore websites en platforms die mogelijkheden tot illegaal gokken bieden, kunnen leiden tot belastingontduiking en derving van belastinginkomsten voor de lidstaten.
59. Enkele ideeën die werden geopperd om het probleem te verminderen, waren het oprichten van een deskundigengroep en gebruikmaken van administratieve samenwerking om informatie over gokken uit te wisselen, waarbij ook een databank wordt opgezet. Benadrukt werd dat gokken een multidisciplinair onderwerp is, waarbij belastingheffing slechts een deel van een groter geheel is. Alvorens tot actie over te gaan, is meer inzicht nodig in de eventuele belastingkloven en moet de desbetreffende wetgeving in kaart worden gebracht. Tijdens de vergadering van de GHN van 26 februari 2025 heeft het voorzitterschap nadere informatie over gokken verstrekt.

4) **Internationale ontwikkelingen**

60. De GHN werd regelmatig op de hoogte gebracht van relevante belangrijke internationale ontwikkelingen op het gebied van belastingbeleid.
- a) *Inclusief kader van de OESO/G20 inzake BEPS*
61. De delegaties werden regelmatig geïnformeerd over de lopende werkzaamheden en de stand van zaken in het inclusief kader van de OESO/G20 inzake BEPS (IK inzake BEPS), alsook over de aspecten van het belastingbeleid die aan bod kwamen tijdens de bijeenkomsten van de ministers van Financiën en de presidenten van de centrale banken van de G20.
62. In dit stadium blijft de “tweepijleroplossing om de fiscale uitdagingen van de digitalisering van de economie aan te pakken” een van de belangrijke onderwerpen die in het IK inzake BEPS worden besproken. Op dit gebied hebben de belangrijkste besprekingen momenteel betrekking op een aantal belangrijke kwesties in verband met de wereldwijde uitvoering van pijler 2.

63. Hoewel een bredere uitvoering op mondiaal niveau een nagestreefde doelstelling blijft, maken de regels van pijler 2 al deel uit van het EU-acquis door middel van Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 15 december 2022 tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie.
64. Gezien het belang van deze vraagstukken heeft de GHN op initiatief van het Poolse voorzitterschap de stand van zaken en een aantal technische opties voor de verdere aanpak besproken.
65. In dit verband en, zoals vermeld in de recente OESO/G20/IK-verklaring inzake BEPS na zijn 17e plenaire bijeenkomst van 7 tot en met 10 april 2025, zullen constructieve besprekingen vereist zijn ter bevordering van de uiterst belangrijke doelstelling om voor zekerheid en stabiliteit te zorgen in het internationale belastingstelsel.
66. Deze onderhandelingen zijn ook van fundamenteel belang gezien de doelstelling om het economische concurrentievermogen van de EU en van haar lidstaten te waarborgen, en om voor alle betrokken multinationale ondernemingen een gelijk speelveld tot stand te brengen. De nodige voorbereidende werkzaamheden zullen derhalve naar verwachting zowel op technisch als op politiek niveau, naargelang het geval, worden voortgezet.
- b) *Onderhandelingen over het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake internationale samenwerking op belastinggebied*
67. Op 27 november 2024 heeft de 79e zitting van de Algemene Vergadering van de VN de resolutie over de versterking van inclusieve en doeltreffende internationale samenwerking op belastinggebied onder auspiciën van de Verenigde Naties aangenomen om de formele onderhandelingen over een raamverdrag te starten. De EU-lidstaten onthielden zich van stemming.

68. De onderhandelingen in het intergouvernementeel onderhandelingscomité (Intergovernmental Negotiating Committee – INC) over het nieuwe verdrag en twee vroegtijdige protocollen zijn in 2025 van start gegaan, en de eerste inhoudelijke bijeenkomsten vonden van 3 tot en met 6 februari 2025 plaats in New York. Tijdens deze zitting hebben de delegaties overeenstemming bereikt over procedurele regelingen en drie informele werkstromen opgestart om de onderhandelingen te sturen: werkstroom I over het raamverdrag, werkstroom II over Protocol nr. 1 betreffende de belasting van inkomsten uit grensoverschrijdende diensten, en werkstroom III over Protocol nr. 2 inzake geschillenpreventie en -beslechting. Via deze werkstromen moeten ontwerpelementen en technische input tot stand komen ter ondersteuning van de vooruitgang met teksten waarover is onderhandeld. De GHN is op gezette tijden geïnformeerd over de besprekingen.

5) Groep gedragscode (belastingregeling ondernemingen)

69. De Groep gedragscode (COCG) is bijeengekomen op 29 januari en 30 april 2025 en de subgroepvergaderingen vonden plaats op 14 en 23 januari, 27 februari en 22 mei 2025.

70. De halfjaarlijkse herziening van de EU-lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied is op 18 februari 2025 door de Raad goedgekeurd en op 28 februari 2025 in het Publicatieblad bekendgemaakt³⁹.

71. Een uitvoeriger verslag staat in het speciale halfjaarlijkse verslag van de Groep gedragscode⁴⁰.

³⁹ PB C, C/2025/1473, 28.2.2025.

⁴⁰ Doc. ST 9651/25 + ADD 1-7.

6) **Russische agressie tegen Oekraïne**

72. In de context van de Russische agressie tegen Oekraïne en de deelname daaraan door Belarus heeft de Raadsgroep belastingvraagstukken zich gebogen over een aantal mogelijk door de lidstaten te treffen maatregelen om met behulp van samenwerkingsinstrumenten op belastinggebied de uitvoering van beperkende EU-maatregelen (met betrekking tot Rusland en Belarus) te ondersteunen en omzeiling daarvan te voorkomen.
73. Ten eerste waren de lidstaten het erover eens dat alle informatie-uitwisseling voor belastingdoeleinden met de Russische Federatie en Belarus moet worden stopgezet. Ten tweede hebben de EU-lidstaten een aantal maatregelen ter verbetering van het gebruik van administratieve samenwerking en andere instrumenten op belastinggebied bestudeerd ten behoeve van de handhaving van de beperkende maatregelen.
74. In dit verband zal de Groep belastingvraagstukken de verdere ontwikkelingen ten aanzien van deze maatregelen blijven onderzoeken, met inbegrip van de werkzaamheden binnen het op 3 juni 2022 door de Commissie opgerichte tijdelijke platform in de vorm van een subgroep fiscale handhaving binnen de taskforce “Freeze and Seize”.
75. Tijdens de GHN-vergadering van 12 juni 2025 hebben de delegaties nota genomen van geactualiseerde informatie van de Commissie over de werkzaamheden van deze subgroep.

7) **Fiscale bepalingen in niet-fiscale dossiers**

76. De GHN kwam op 19 november 2013 overeen dat voor fiscale bepalingen in niet-fiscale dossiers die verandering brengen in de wetgeving of de administratieve praktijken van de lidstaten op belastinggebied, dan wel anderszins van invloed zijn op belastingen, een “informeel waarschuwingsmechanisme” moet gelden. Deze methode, waarbij dit soort zaken met steun van het secretariaat-generaal systematisch onder de aandacht van belastingdeskundigen wordt gebracht, waarborgt onverminderd dat de lidstaten steeds tijdig worden gewaarschuwd, onder meer over onderhandelingen over overeenkomsten tussen de EU en derde landen. De GHN heeft nota genomen van de meest recente informatie in dit verband.

8) Speciale verslagen van de Europese Rekenkamer

77. Op 28 november 2024 heeft de Europese Rekenkamer (ERK) speciaal verslag 27/2024 gepubliceerd met als titel “Bestrijding van schadelijke belastingregelingen en ontwijking van vennootschapsbelasting – De EU heeft een eerste verdedigingslinie opgezet, maar de wijze van uitvoering en monitoring van de maatregelen vertoont tekortkomingen”. In dit verslag werden de inspanningen van de EU ter bestrijding van schadelijke belastingregelingen en ontwijking van vennootschapsbelasting onderzocht.
78. Op 24 maart 2025 heeft de ERK speciaal verslag 08/2025 gepubliceerd met als titel “Btw-fraude bij invoer – De financiële belangen van de EU worden onvoldoende beschermd bij vereenvoudigde douaneprocedures voor invoer”. In dat verslag werd beoordeeld of de financiële belangen en de eengemaakte markt van de EU doeltreffend worden beschermd tegen btw-fraude bij invoer wanneer vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer worden toegepast.
79. Op 26 februari en 12 juni 2025 heeft de ERK de respectieve verslagen gepresenteerd in de GHN.

9) Internationaal Comité voor de beslechting van belastinggeschillen (ITDRC)

80. Tijdens de vergadering van de GHN van 12 juni 2025 zijn de lidstaten bijgepraat over de onderhandelingen over een multilateraal verdrag betreffende een Internationaal Comité voor de beslechting van belastinggeschillen.