

Fiche 4: richtlijn administratieve samenwerking op belastinggebied

1. Algemene gegevens

Voorstel: Richtlijn van de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen

Datum Commissiedocument: 2 februari 2009

Nr. Commissiedocument: COM nr. (2009) 29

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197887

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep directe belastingen: de eerste RWG zal plaatsvinden op 13 maart 2009. Vermoedelijk zal op de Ecofin Raad van juni een voortgangsrapportage gehouden worden.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

Rechtsbasis: Artikel 93 en 94 EG-Verdrag

Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:

Raad: eenparigheid

Europees Parlement: raadpleging

Comitologie: De Commissie krijgt bijstand van het Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen; de regelgevingsprocedure wordt ingesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

De Europese Commissie stelt een nieuwe richtlijn voor de administratieve samenwerking tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten voor. Door de globalisering zijn lidstaten voor een juiste heffing van de verschuldigde nationale belastingen en de bestrijding van belastingontwijking en fraude voor een groot deel afhankelijk van de inlichtingen van andere lidstaten. De bestaande richtlijn voor administratieve samenwerking voldoet niet meer, dus stelt de Commissie een nieuwe aanpak voor de versterking van de administratieve samenwerking voor. De voorgestelde richtlijn bevat gemeenschappelijke regels, rechten en verplichtingen, breidt het toepassingsgebied van de richtlijn uit en bevat maatregelen om de administratieve samenwerking te vereenvoudigen en doeltreffender te laten verlopen. De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. De proportionaliteit wordt deels positief, deels negatief beoordeeld.

Nederland staat in grote lijnen positief tegenover het voorstel, aangezien meer transparantie door een verbeterde administratieve samenwerking tussen de lidstaten van groot belang is voor de bestrijding van (grensoverschrijdende) belastingontduiking en fraude. Nederland staat wel kritisch tegenover een ongeclausuleerde mogelijkheid om de ontvangen gegevens voor andere doeleinden te gebruiken.

Verder dient er kritisch gekeken te worden naar ondersteuning door een comité. Daarnaast is de uitvoerbaarheid een belangrijk aandachtspunt. Afstemming tussen de kanalen van elektronisch berichtenverkeer op het gebied van sociale zekerheid en (met name directe) belastingen verdient daarbij bijzondere aandacht.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De Commissie stelt een nieuwe richtlijn voor de administratieve samenwerking tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten voor. Door de globalisering is de mobiliteit van belastingplichtigen fors toegenomen evenals het aantal grensoverschrijdende transacties. Ook is er een forse internationalisering van de financiële instrumenten. Door deze ontwikkelingen wordt het voor lidstaten steeds moeilijker om de verschuldigde nationale belasting juist te heffen en belastingfraude en belastingontduiking te voorkomen. Lidstaten zijn hiervoor steeds meer afhankelijk van de inlichtingen van andere lidstaten. De bestaande richtlijn (richtlijn 77/799/EEG) voor wederzijdse bijstand voldoet door deze ontwikkelingen niet meer, waardoor de Commissie met een aangescherpte, nieuwe richtlijn komt. Er wordt een nieuwe aanpak voorgesteld die de administratieve samenwerking bij de heffing van belastingen moet versterken.

In hoofdlijnen stelt de Commissie het volgende voor:

1. Het toepassingsgebied wordt uitgebreid. De richtlijn gaat gelden voor alle belastingen waarvoor nog geen EU-wetgeving voor wederzijdse administratieve samenwerking bestaat. Naast belastingen, gaat de richtlijn ook gelden voor de verplichte sociale zekerheidsbijdragen. Voor de btw en accijns bestaat al EU-wetgeving voor de administratieve samenwerking. De aanpak die hierbij voor de in 2003 en 2004 aangenomen verordeningen is gebruikt, wordt in het voorstel zoveel mogelijk gevolgd. Hierdoor komt de voorgestelde samenwerking zoveel mogelijk overeen met de voor deze belastingen reeds bestaande voorschriften voor administratieve samenwerking.
2. Gemeenschappelijke regels, rechten en verplichtingen voor de administratieve samenwerking die gelden voor alle belastingen – dus ook voor belastingen die op decentraal niveau worden geheven – die onder de richtlijn vallen. Hierdoor hoeven belastingautoriteiten voor de administratieve samenwerking niet langer, afhankelijk van de soort belasting, een beroep te doen op verschillende soorten wetgeving met mogelijk verschillende voorwaarden. In het voorstel is ook opgenomen dat het bankgeheim geen grond meer kan zijn om informatie uitwisseling te weigeren.
3. Vereenvoudiging van de administratieve samenwerking door onder andere gestandaardiseerde formulieren, formaten en communicatiekanalen en elektronische uitwisseling van gegevens.
4. Een doeltreffender administratieve samenwerking, bijvoorbeeld doordat de ontvangende lidstaat de op basis van de richtlijn verkregen informatie ook voor andere doeleinden mag gebruiken, indien de in de lidstaat van ontvangst geldende wetgeving dit toestaat.
5. Maatregelen om de spontane en automatische uitwisseling van inlichtingen te intensiveren en stimuleren.

6. Intensiever uitwisselen van ervaringen en best practices en een versterkte regeling voor terugmelding om de samenwerking te verbeteren.

Impact assessment

Niet uitgevoerd.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: De Commissie baseert de bevoegdheid van de EG op artikel 93 en 94 EG. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) *Functionele toets*:

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: deels positief, deels negatief.

Onderbouwing: Het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel, omdat de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking het beste op Europees niveau geregeld kunnen worden.

De proportionaliteit wordt deels positief en deels negatief beoordeeld.

Het oordeel is positief, voor zover het voorstel de mogelijkheden voor een efficiënte samenwerking op international niveau versterkt zonder in het algemeen de (grote mate van) soevereiniteit van lidstaten op het gebied van directe belastingen aan te tasten.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit echter vooralsnog negatief ten aanzien van een tweetal punten waarvan de (verdere) uitwerking nog niet duidelijk is. Het gaat hierbij om de volgende punten:

1. Nederland is tegen de ongeclausuleerde mogelijkheid dat de door een lidstaat ontvangen gegevens voor andere doeleinden (zoals strafzaken) kunnen worden gebruikt.
2. de invoering van een comité mag niet tot gevolg hebben dat Nederland direct of indirect invloed verliest op het gebied van directe belastingen, doordat in het comité met meerderheid van stemmen wordt besloten in plaats van met eenparigheid van stemmen zoals in de Ecofin Raad. Nederland is van mening dat de Commissie geen uitvoerende bevoegdheden zou moeten krijgen over zaken die door de Ecofin besloten zouden moeten worden.

Nederlands oordeel:

Nederland is voorstander van een nieuwe richtlijn op het gebied van de administratieve samenwerking tussen belastingautoriteiten, aangezien de bestaande richtlijn onvoldoende werkt. Een versterkte en beter werkende administratieve samenwerking is noodzakelijk voor de juiste heffing van belastingen in Nederland en voor de bestrijding van fraude en belastingontwijking.

Het Richtlijnvoorstel strekt zich tevens uit tot de verplichte socialezekerheidsbijdragen. De Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en het voorstel voor een toepassingsverordening over de uitvoering bevatten ook bepalingen inzake de wederzijdse bijstand bij de inning en van socialezekerheidspremies of bijdragen en de terugvordering van prestaties. De gegevensuitwisseling onder Verordening (EG) nr. 883/2004 geschiedt langs de elektronische weg. Nederland constateert dat er sprake is van een overlap tussen de twee elektronische netwerken voor berichtenverkeer op het terrein van de verplichte socialezekerheidsbijdragen. Nederland vindt het belangrijk dat beide systemen goed op elkaar zijn afgestemd om zo mogelijke miscommunicatie te voorkomen.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

Geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De omvang van de financiële consequenties, in het bijzonder de personele, is afhankelijk van de uiteindelijke inhoud van de RL. In het bijzonder gaat het hierbij om het toepassingsgebied en de omvang de nieuwe administratieve activiteiten zoals het terugmelden van resultaten. Er is nog geen zicht op de standpunten van de lidstaten. Op basis van de eerste globale bespreking van de soortgelijke RL met betrekking tot bijstand bij invordering moet worden aangenomen dat er geen sprake zal zijn van een gemeenschappelijke visie. Ook de uiteindelijke verdeling van de werklast tussen Belastingdienst en medeoverheden is van invloed. Hoewel de Commissie hoopt met deze nieuwe RL het benutten van de mogelijkheden van bijstand bij invordering te stimuleren is het ook ongewis in welke mate de lidstaten daar ook daadwerkelijk gebruik van zullen maken.

De verwachting is dat de werkstroom toeneemt als gevolg van uitbreiding van het toepassingsgebied. Vooralsnog is het uitgangspunt dat toename van de werkstroom met de huidige capaciteit kan worden uitgevoerd door verdergaande vereenvoudiging en geautomatiseerde afhandeling. Wat betreft de opbrengsten is de verwachting dat Nederland meer verzoeken zal indienen. Dit draagt bij aan de effectiviteit van de belastingheffing. Dit zou moeten resulteren in additionele belastingontvangsten.

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Hoewel de RL ook maatregelen, zoals het gebruik van standaardformulieren, bevat die de administratieve last zullen verminderen zal de uitvoering van de richtlijn vrijwel zeker tot een verzwarende taak voor de Belastingdienst leiden. Voor de bepaling van de omvang van die verzwaring is van belang hoe de verdeling van werkzaamheden wordt tussen de partijen die gebruik kunnen maken van de in de RL voorgestelde maatregelen. De exacte gevolgen zullen worden gezien en op wenselijkheid worden onderzocht.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Geen

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Aanpassen van de nationale regelgeving.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. De richtlijn dient

uiterlijk 31 december 2009 geïmplementeerd te zijn. Aangezien (er een aanpassing zal moeten plaatsvinden van de nationale wetgeving en ook) de uitvoeringssystemen van de Belastingdienst zullen moeten worden aangepast is dit geen haalbare termijn. Nederland zal zich dan ook inzetten voor een latere implementatiedatum.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De richtlijn bevat een evaluatiebepaling. De Commissie brengt uiterlijk 5 jaar na de inwerkingtreding verslag uit over de werking van de richtlijn. Een dergelijke evaluatiebepaling is wenselijk, omdat hiermee beoordeeld kan worden of de richtlijn naar behoren functioneert.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoering vindt plaats door de Belastingdienst. Voor zover het gaat om vorderingen van Nederlandse lokale overheden zullen deze zelf de administratieve handelingen moeten uitvoeren.

b) Handhaafbaarheid

De handhaving vindt plaats door de Belastingdienst.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Hoewel het hier om een interne EU-afsprake gaat, kan vooruitgang binnen de EU bijdragen aan de bredere internationale inspanning om de transparantie op het gebied van belastingontduiking via het bankgeheim te vergroten. Ook ontwikkelingslanden kunnen hierbij belang hebben.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland kan zich in grote lijnen vinden in het voorstel aangezien het inzet op meer transparantie door een verbeterde administratieve samenwerking tussen de lidstaten. Betere administratieve samenwerking is een belangrijk instrument voor de bestrijding van (grensoverschrijdende) belastingontduiking en fraude. Verder verwelkomt Nederland het initiatief van de commissie om ook de belastingen op decentraal niveau onder de richtlijn te laten vallen.

Ook is Nederland positief over het niet langer kunnen weigeren van de uitwisseling van inlichtingen op grond van een bankgeheim.

Nederland heeft bezwaren tegen het feit dat informatie voor administratieve doeleinden zonder instemming van Nederland gebruikt kan worden voor strafrechtelijke doeleinden in een andere lidstaat. In Nederland geldt bij strafrechtelijke zaken een zwaardere rechtsbescherming van het individu dan bij administratieve zaken. Dit ter bescherming van het zwijgrecht van de verdachte. Nederland kan alleen ongecensureerd informatie verstrekken als de andere lidstaat dezelfde verschillen in rechtsbescherming kent. Aan deze voorwaarde wordt niet voldaan omdat bepaalde andere lidstaten geen of een minder vergaande rechtsbescherming kennen op dit punt.

Daarnaast zal Nederland goed kijken naar de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen. Het voorstel moet niet leiden tot een onevenredige verzwaring van de uitvoeringslasten. Verder dient de oprichting van het comité er niet toe te leiden dat Nederland direct of indirect invloed verliest op het gebied van de directe belastingen.

