



Brussel, 6.12.2012
SWD(2012) 404 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad -
Actieplan ter versterking van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking**

**de aanbeveling van de Commissie met betrekking tot maatregelen om derde landen aan
te moedigen minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken toe te passen**

de aanbeveling van de Commissie over agressieve fiscale planning

{ COM(2012) 722 final }
{ SWD(2012) 403 final }

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad -
Actieplan ter versterking van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking**

**de aanbeveling van de Commissie met betrekking tot maatregelen om derde landen aan
te moedigen minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken toe te passen**

de aanbeveling van de Commissie over agressieve fiscale planning

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	4
2.	Procedurele kwesties en raadpleging van belanghebbende partijen	5
3.	Beleidscontext, probleemomschrijving en subsidiariteit	5
4.	Doelstellingen	8
5.	Beleidsopties	9
6.	Analyse van de gevolgen van de beleidsopties	10
7.	Vergelijking van de belangrijkste opties.....	11
8.	De voorkeuropties	11
9.	Toezicht en evaluatie.....	12

1. INLEIDING

De nationale belastingstelsels van de EU-lidstaten hebben als gemeenschappelijk doel het streven naar effectiviteit en billijkheid, dat wil zeggen het bijeenbrengen van voldoende inkomsten op billijke wijze in de geest van de democratische beslissingen van elk land. Deze doelstellingen staan evenwel onder druk door een combinatie van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve fiscale planning, waarbij ook belastingparadijzen vaak een rol spelen.

Het bedrag aan belastinginkomsten dat verloren gaat, valt moeilijk te schatten, maar volgens een studie over de VS kan het verlies ingevolge winstverschuivingen door Amerikaanse multinationals naar belastingparadijzen jaarlijks tot USD 60 miljard oplopen, terwijl de belastingontduiking door particulieren het land tot USD 50 miljard kan kosten¹. Voor de EU zijn geen ramingen beschikbaar, maar omdat de DBI-voorraad in belastingparadijzen voor de VS en de EU vergelijkbaar is, kan ervan worden uitgegaan dat de belastingderving in dezelfde orde van grootte is.

In de effectbeoordeling wordt voor elk van de voorliggende problemen een analyse van mogelijke maatregelen verricht om oplossingen op maat aan te dragen. De bedoeling is om de Commissie te helpen een keuze te maken uit en een beslissing te nemen over de beste beleidsopties.

De in dit document gebruikte uitdrukkingen zijn opgenomen in een uitgebreide woordenlijst in bijlage 14 bij het effectbeoordelingsverslag (zie COM(2012) 351² tenzij anders vermeld).

Belastingfraude is een vorm van opzettelijke ontduiking van belasting die gewoonlijk onder het strafrecht valt.

Belastingontduiking omvat gewoonlijk illegale praktijken waarbij de verschuldigdheid van belasting wordt verborgen of verzwegen, dat wil zeggen de belastingplichtige betaalt minder dan hij wettelijk moet betalen door inkomsten of informatie aan het oog van de belastingautoriteiten te onttrekken.

Onder **belastingparadijzen** – soms ook wel "**niet-coöperatieve jurisdicties**" genoemd – worden gewoonlijk jurisdicties verstaan die hun openbare dienstverlening kunnen financieren zonder noemenswaardige of helemaal geen inkomstenbelasting te heffen en die aan niet-inwoners de mogelijkheid geven om aan belastingheffing in hun woonstaat te ontsnappen. **Belastingontwijking** is een uitdrukking die moeilijk te omschrijven valt, maar wordt gewoonlijk gebruikt om te verwijzen naar belastingregelingen die tot doel hebben de verschuldigdheid van belasting te verlagen en die doorgaans indruisen tegen de geest van de wet, ofschoon zij naar de letter volkomen wettelijk kunnen zijn. (OESO-woordenlijst van belastingtermen)

¹ J; G. Gravelle (2009): Tax Havens: Tax Avoidance and Evasion. CSR Report for congress.

² COM(2012) 351 final.

2. PROCEDURELE KWESTIES EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

De effectbeoordeling is door de Raad voor effectbeoordeling geëvalueerd. In de loop van 2012 is een uitgebreid raadplegings- en onderzoeksprogramma uitgevoerd, met onder meer een officiële openbare raadpleging over dubbele niet-heffing en een omvangrijke gegevensverzameling en –analyse door PWC in een steekproef van lidstaten in verband met belastingmaatregelen die bescherming moeten bieden tegen belastingparadijzen en agressieve fiscale planning. Gekwantificeerde gegevens waren slechts in beperkte mate voorhanden. Er is bijvoorbeeld gebleken dat enkele specifieke maatregelen in Denemarken, Frankrijk, Duitsland en Nederland jaarlijks tussen EUR 13 miljoen en EUR 1 500 miljoen hebben opgeleverd. Sommige lidstaten kunnen dus belastinginkomsten genereren door specifieke beschermingsmaatregelen te nemen, zij het dat het precieze soort maatregelen uiteenloopt.

Er hebben **Fiscalis-seminars** over deze aangelegenheden plaatsgevonden waaraan overheden en bedrijven uit de lidstaten, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en stakeholders uit de academische wereld hebben deelgenomen. De belangrijkste uitkomst van deze seminars was de algemene steun voor a) maatregelen ter versterking van de bestaande samenwerkingsinstrumenten en de ontwikkeling van de automatische inlichtingenuitwisseling, en voor b) een gecoördineerde EU-aanpak, inclusief een duidelijke omschrijving van kernbegrippen, ofschoon sommige lidstaten de voorkeur gaven aan nationale maatregelen en sommige deelnemers benadrukten dat moest worden gewaakt voor een verhoging van de administratieve lasten en verstoring van de concurrentie. Er zijn geen verdere kwantitatieve gegevens ontvangen.

Ook de **Groep belastingbeleid** en de **Groep op hoog niveau van de Raad** hebben zich onlangs over het thema fraude en ontduiking gebogen en er heerst algemene overeenstemming over het feit dat een sterker optreden tegen deze praktijken hoge prioriteit heeft. De maatregelen moeten evenwel proportioneel zijn en mogen geen hogere kosten veroorzaken voor de belastingplichtigen.

3. BELEIDSCONTEXT, PROBLEEMOMSCHRIJVING EN SUBSIDIARITEIT

Belastingontduiking en –ontwijking hebben met de mondialisering van de economie een internationale vlucht genomen. Gelet op de huidige economische crisis en de budgettaire beperkingen is het zaak dat geen belastinginkomsten verloren gaan, de belastingstelsels zo efficiënt mogelijk functioneren en een eind wordt gemaakt aan mogelijkheden tot misbruik – zo moeten billijke en op billijke wijze toegepaste belastingstelsels de zekerheid van de belastinginkomsten garanderen en een hoog nalevingsniveau bevorderen.

3.1. Probleemomschrijving

Belastingfraude en –ontduiking beperken de armslag van de lidstaten bij de beleidsuitvoering; tevens werpen zij de kwestie van billijkheid tussen bonafide en niet-bonafide belastingplichtigen op.

In de EU moeten drie problemen worden aangepakt:

- de tekortschietende inning van de belastingen in de lidstaten, die samenhangt met een lage fiscale naleving en een zwakke bestuurlijke capaciteit;
- het gebrek aan effectiviteit bij de grensoverschrijdende administratieve samenwerking, die wordt gehinderd door problemen met de identificatie van de belastingplichtigen bij de automatische inlichtingenuitwisseling, en bij de Raad, die er moeilijk in slaagt om overeenstemming te bereiken over het dichten van lacunes in de spaarrenterichtlijn;
- de kwaliteit en de doelmatigheid van de belastingwetgeving ingevolge het ontoereikende gebruik van de bestaande rechtsinstrumenten.

In een internationale context wordt de doeltreffendheid van de belastingstelsels van de lidstaten op drie manieren ondergraven:

- als gevolg van onbedoelde lacunes in de stelsels zelf en van incongruenties met de stelsels van andere landen, waardoor dubbele niet-heffing optreedt in grensoverschrijdende situaties. Op de interne markt van de EU leidt dubbele niet-heffing tot een concurrentievoordeel voor sommige belastingplichtigen en kan zij schadelijk zijn voor de lidstaten wier belastinggrondslagen worden uitgehold. Wijzigingen in de nationale wetgeving en dubbelbelastingverdragen kunnen hier soelaas bieden;

- als gevolg van het gebruik dat belastingplichtigen maken van deze lacunes en incongruenties (agressieve fiscale planning). Bij fiscale planning worden steeds vaker almaar complexere constructies opgezet die zich over diverse jurisdicties uitstrekken en in de praktijk belastbare winsten verschuiven naar landen met een gunstig belastingklimaat. Door de grensoverschrijdende dimensie van vele constructies en de toegenomen mobiliteit van kapitaal en personen op de interne markt kunnen de lidstaten dit probleem moeilijk alleen aanpakken;

- als gevolg van het feit dat sommige jurisdicties actief of passief de uitholling van de belastinggrondslagen van andere landen in de hand werken. Hierbij kan worden gedacht aan methoden van agressieve fiscale planning, specifieke belastingregelingen waarbij niet-inwoners laag worden belast, of een zeer laag algemeen belastingniveau in combinatie met een weinig bereidwillige samenwerking met de belastingdiensten van andere landen. Belastingparadijzen bieden belastingplichtigen van andere landen de mogelijkheid hun belastinggrondslag te verplaatsen naar hun laagbelastende jurisdicties, en dit te verbergen voor hun woonstaat (onder meer door het bankgeheim of obstakels voor de identificatie van de uiteindelijk gerechtigde).

Ofschoon de precieze omvang van het inkomstenverlies onbekend is, wordt algemeen aanvaard dat het bedrag in de miljarden euro's loopt. Afzonderlijke landen maken soms ramingen van het inkomstenverlies en in academische kringen wordt een hele reeks uiteenlopende methoden gebruikt om dit verlies te becijferen. Deze methoden maken soms geen onderscheid tussen ontduiking en ontwijking, combineren directe en indirecte belastingen, omvatten ook gegevens van niet-EU-landen of maken gebruik van vervangende gegevens, zoals de omvang van de "schaduw economie", om het verlies aan belastinginkomsten te ramen. Bovendien wordt een aantal uitdrukkingen - bijvoorbeeld ontduiking, ontwijking en

belastingparadijzen - op verschillende manieren gebruikt. Een voorbeeld maakt evenwel duidelijk dat er wel degelijk een probleem is dat zo spoedig mogelijk moet worden opgelost. Het Verenigd Koninkrijk alleen al raamde onlangs dat het jaarlijks verschillende miljarden ponden aan inkomsten minder ontvangt als gevolg van belastingontwijking³.

De internationale dimensie van dit fenomeen maakt het moeilijk voor de lidstaten om hun belastingstelsel te beschermen, omdat nationale antimisbruikmaatregelen gemakkelijk kunnen worden omzeild met behulp van complexe fiscale constructies en belastingparadijzen, of routes die via een andere lidstaat met een lager beschermingsniveau lopen.

Ondanks verschillende pogingen op nationaal niveau om derde landen ertoe te bewegen minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken toe te passen (dat wil zeggen transparantie, uitwisseling van inlichtingen en eerlijke belastingconcurrentie), blijft een aantal derde landen weigerachtig staan tegenover samenwerking. De druk die momenteel wordt uitgeoefend, sorteert dus maar tot op zekere hoogte effect.

3.2. Wie wordt er met het probleem geconfronteerd?

De EU-lidstaten worden met het probleem geconfronteerd doordat het gevolgen heeft voor hun begroting en doordat zij corrigerende maatregelen (van bestuursrechtelijke of regelgevende aard dan wel op het gebied van buitenlands beleid) moeten nemen.

De belastingplichtigen hebben met het probleem te maken omdat het beleid dat op dit gebied wordt gevoerd, moet garanderen dat zij allen op voet van billijkheid worden behandeld. Zij hebben ook te maken met de corrigerende maatregelen van de lidstaten. Zo beslaan de laatste richtsnoeren voor de toepassing van één besluit in de Britse wetgeving tegen belastingontwijking, 115 bladzijden. Als alle lidstaten zo te werk zouden gaan, zou de complexiteit voor ondernemingsgroepen sterk kunnen toenemen. In de PWC-studie van veertien lidstaten werden trouwens nu al 165 verschillende antimisbruikmaatregelen geteld.

Niets wijst er dan weer op dat kleine en middelgrote ondernemingen sterker zouden worden getroffen dan grote ondernemingen, aangezien veeleer deze laatste betrokken zijn bij activiteiten met een grensoverschrijdende dimensie. De burgers, met andere woorden zij die gebruik maken van de voorzieningen van de welvaartsstaat, krijgen onrechtstreeks met het probleem te maken door het krimpende budget voor openbare diensten en sociale uitkeringen.

Ten slotte zijn ook derde landen bij het probleem betrokken, ofwel als belastingparadijs dat onrechtmatig inkomsten van de lidstaten naar zich toetrekt, ofwel als partnerland dat geconfronteerd kan worden met de antimisbruikregels van de lidstaten. Bij de maatregelen die op specifieke landen (zwarte of grijze lijst) gericht zijn, is er weinig of geen algemene samenhang tussen de EU-lidstaten.

³ Lifting the Lid on Tax Avoidance Schemes – juli 2012 – <http://www.hmrc.gov.uk/>

3.3. Te verwachten ontwikkeling van het probleem (basisscenario)

Als er geen actie wordt ondernomen, zullen de lidstaten het moeilijk blijven hebben om inkomsten te genereren en zullen zij misschien hun belastingen moeten verhogen om hun inkomsten veilig te stellen.

Wat fraude en ontduiking betreft, zullen de drie specifieke problemen waartegen dringend en daadkrachtig moet worden opgetreden, blijven bestaan.

Er zal ook geen vooruitgang worden geboekt in verband met derde landen die zich niet houden aan minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken, met name belastingparadijzen, en evenmin in verband met agressieve fiscale planning. Het is waarschijnlijk dat de EU-lidstaten elk afzonderlijk maatregelen zullen nemen, met de daaraan verbonden beperkte doeltreffendheid. Voorts wijst er momenteel weinig op dat de lidstaten uit eigen beweging initiatieven op bilateraal of multilateraal niveau zullen opzetten om de problemen gezamenlijk het hoofd te bieden. Van andere internationale initiatieven (OESO) valt niet te verwachten dat zij een oplossing zullen bieden voor de specifieke EU-zorgen.

3.4. Subsidiariteit

Afzonderlijk is het voor de lidstaten moeilijk om hun belastingstelsel efficiënt te beschermen omdat op zich staande nationale tegenmaatregelen slechts beperkt effect sorteren ten aanzien van de complexiteit van internationale regelingen om belastingen te ontwijken. Bovendien zouden lidstaten kunnen beslissen om individueel dergelijke maatregelen nog eens aan te scherpen op een wijze die echte bedrijfsinvesteringen ondergraaft en extra fiscale hindernissen opwerpt.

Nationaal optreden (of het ontbreken daarvan) heeft aldus een onmiddellijk effect op de werking van de interne markt als geheel, omdat het de concurrentie tussen EU-bedrijven kan verstoren, en op het vermogen van de lidstaten om hun verbintenissen in het kader van het stabiliteits- en groeipact⁴ na te komen.

Een optreden op het niveau van de Unie is daarom beter geschikt om deze doelstellingen te verwezenlijken.

4. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstelling bestaat erin om, met behulp van een EU-aanpak die proportioneel is aan de behoefte om de goede werking van de interne markt te garanderen, de belastingstelsels van de lidstaten beter te beschermen tegen misbruik en lacunes en in het bijzonder tegen internationale belastingfraude en –ontwijking. Dergelijke praktijken ondermijnen de belastinginkomsten van de lidstaten.

Deze algemene doelstelling vertaalt zich in de volgende specifieke doelstellingen:

- Wat betreft grensoverschrijdende fraude en ontduiking op het gebied van directe en indirecte belastingen:

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

- (doelstelling 1) de belastingsamenwerking, -uitvoering, -handhaving en -inning bij grensoverschrijdende transacties versterken op het niveau van de belastingautoriteiten van de lidstaten
- Wat betreft jurisdicties die zich niet houden aan minimumnormen voor goed bestuur, met name belastingparadijzen, en agressieve fiscale planning:
 - (doelstelling 2) lacunes dichten en een eind maken aan mogelijkheden tot misbruik van de directebelastingstelsels van de lidstaten (nationale wetgeving en dubbelbelastingverdragen) – dit zou mede de problemen van dubbele niet-heffing en agressieve fiscale planning aanpakken
 - (doelstelling 3) de efficiency verbeteren van de maatregelen die op nationaal niveau tegen internationale belastingontwijking worden genomen – dit zou mede het probleem van agressieve fiscale planning aanpakken
 - (doelstelling 4) in EU-context de lidstaten in staat stellen meer druk uit te oefenen op derde landen in fiscale aangelegenheden – dit zou het probleem van jurisdicties die zich niet houden aan minimumnormen voor goed bestuur, aanpakken

De operationele doelstelling bestaat erin de inkomsten van de lidstaten veilig te stellen en te verhogen. Gelet op de verschillen tussen de belastingstelsels en de economische structuur van de lidstaten zal met elke lidstaat apart moeten worden bekeken hoe deze doelstelling kan worden gemonitord.

Deze doelstellingen zijn in overeenstemming met het beleid op andere terreinen. Zij bouwen voort op het bestaande beleid inzake goed bestuur op belastinggebied en op het verzoek van de Europese Raad van maart 2012 om de strijd tegen belastingfraude en –ontduiking te versterken. In een bredere context zijn zij in overeenstemming met de inspanningen die worden geleverd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme zowel op het niveau van de EU als door de Financial Action Task Force (FATF), alsook met de jaarlijkse groeianalyse 2012 en de daarin opgenomen aanbevelingen aan de lidstaten om de belastinggrondslagen te verbreden en de belastinginning te verbeteren.

5. BELEIDSOPTIES

In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de mogelijke beleidsopties om de doelstellingen te verwezenlijken.

Basisscenario
Geen wijziging in de EU
(doelstelling 1) de belastingsamenwerking, -uitvoering, -handhaving en –inning bij grensoverschrijdende transacties versterken op het niveau van de belastingautoriteiten van de lidstaten
- Optie A1: een actieplan voorleggen met specifieke maatregelen in volgorde van prioriteit
(doelstelling 2) lacunes dichten en een eind maken aan mogelijkheden tot misbruik van de directebelastingstelsels van de lidstaten (nationale wetgeving en dubbelbelastingverdragen)
- Optie B1: lacunes in nationale wetgeving aanpakken door deze voor te leggen aan de Groep gedragscode voor de belastingregeling van ondernemingen; aangezien de Groep gedragscode zich nu al met deze kwesties bezig houdt, wordt deze optie als gerealiseerd aangemerkt
- Optie B2: een aanbeveling opstellen om dubbele niet-heffing in dubbelbelastingverdragen te voorkomen
(doelstelling 3) de efficiency verbeteren van de maatregelen die op nationaal niveau tegen internationale belastingontwijking worden genomen
- Optie C1: een aanbeveling opstellen om een EU-conforme en effectieve algemene antimisbruikregel als norm vast te stellen
(doelstelling 4) in EU-context de lidstaten in staat stellen meer druk uit te oefenen op derde landen om deze ertoe te bewegen goed bestuur in belastingzaken te implementeren
- Optie D1: een EU-definitie vaststellen van derde landen die zich niet houden aan minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken, op basis van in dit verband erkende beginselen
- Optie D2: een "toolbox" samenstellen van maatregelen die worden toegepast naargelang de betrokken derde landen zich al dan niet houden aan de gedefinieerde minimumnormen

6. ANALYSE VAN DE GEVOLGEN VAN DE BELEIDSOPTIES

In de volgende tabel wordt een overzicht van de analyse van de gevolgen gegeven (in stijgende volgorde van --- naar +++)

Verwachte gevolgen						
	Basisscenario	A1	B2	C1	D1	D2
	Verwachte voortzetting of verslechtering					
Effectieve verwezenlijking van het beleidsdoel	---	++	+++	++	+++	+++

Fundamentele rechten/vier vrijheden	--	-	+	+ / ++	+	=
Economische gevolgen	---	++	++	+++	+++	+++
Sociale gevolgen	--	+++	=	=	++	++
Gevolgen voor de belastingplichtigen/ belastingdiensten	---	++ / +++	++	+++	++	+++
Gevolgen voor de EU-begroting	=	--	=	=	=	=
Gevolgen voor andere partijen	=	=	=	=	-	-

7. VERGELIJKING VAN DE BELANGRIJKSTE OPTIES

In de volgende tabel wordt een overzicht van de vergelijkende beoordeling van de opties gegeven (in stijgende volgorde van --- naar +++)

Vergelijking van de beleidsopties							
	Basisscenario (geen EU-optreden)	A1	B1 Niet beoordeeld	B2	C1	D1	D2
Stimulus voor de lidstaten om hun regels aan te scherpen	=	+++		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Effectiviteit	---	+++		+++	+++	++	+++
Evenredigheid	=	+++		+++	+++	+++	+++
Efficiency	=	+++		+++	+++	+++	++
Flexibiliteit	=	+++		+++	+++	+++	+++
Conclusie		Voorkeuroptie		Voorkeuroptie	Voorkeuroptie	Voorkeuroptie	Voorkeuroptie

8. DE VORKEUROPTIES

Omwillen van de effectiviteit, evenredigheid en flexibiliteit gaat de voorkeur voor de verwezenlijking van doelstelling 1 (het versterken van de belastingsamenwerking, -uitvoering, -handhaving en -inning bij grensoverschrijdende transacties op het niveau van de belastingautoriteiten van de lidstaten) uit naar de opstelling van een actieplan met maatregelen in volgorde van prioriteit. Kiezen voor de handhaving van de status quo zou hoge risico's met zich meebrengen.

Om op te treden tegen agressieve fiscale planning en tegen derde landen die zich niet houden aan minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken, gaat - zoals uit bovenstaande tabellen blijkt - de voorkeur uit naar een combinatie van beleidsopties

B2, C1, D1 en D2. Dit is een uitgebreid pakket maatregelen waarmee op de korte termijn snelle vooruitgang kan worden geboekt.

9. TOEZICHT EN EVALUATIE

Bij gebrek aan een betrouwbare kwantitatieve basis voor het toezicht op en de evaluatie van de vooruitgang dienen door de Commissie periodieke verslagen te worden opgesteld over de tenuitvoerlegging van het actieplan en de bovengenoemde aanbevolen maatregelen.