



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 27.6.2012
COM(2012) 351 final

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

**over concrete manieren om de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking,
ook in relatie tot derde landen, te versterken**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

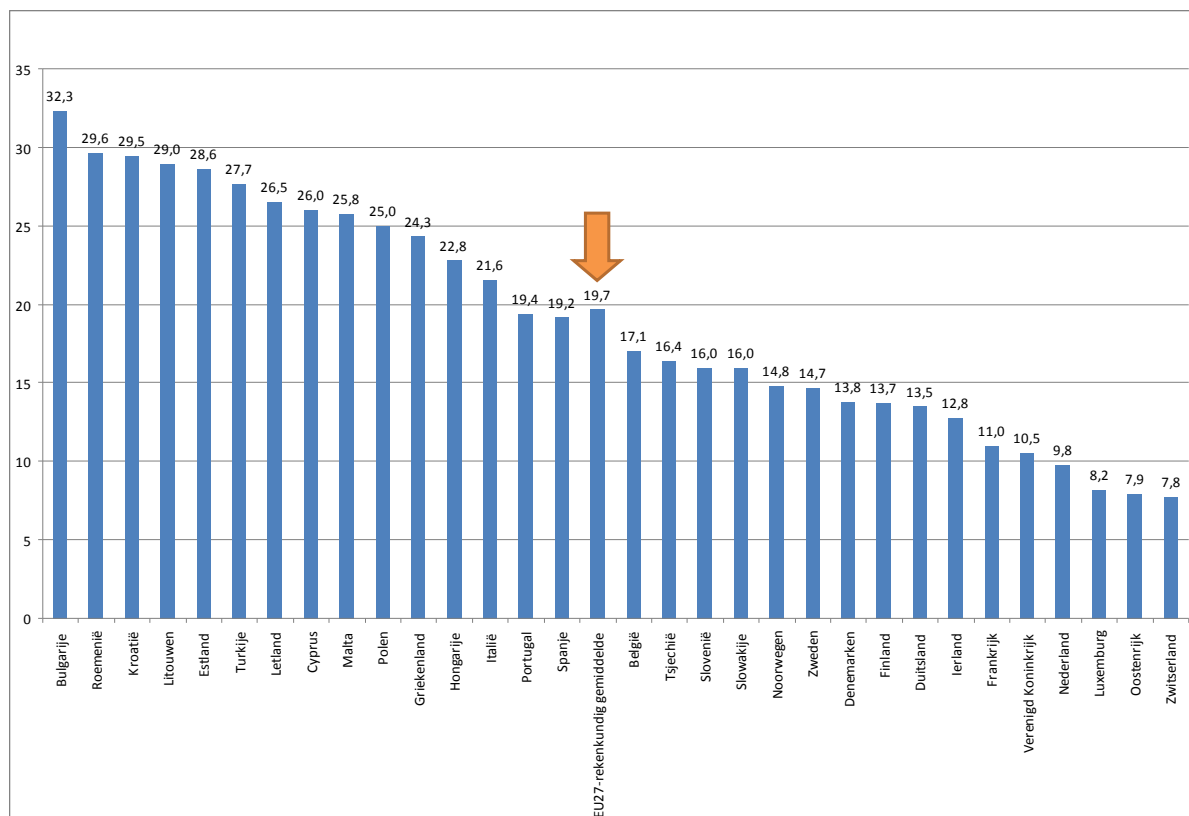
over concrete manieren om de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking, ook in relatie tot derde landen, te versterken

1. INLEIDING

Belastingfraude en belastingontduiking beperken de armslag van de lidstaten om inkomsten te genereren en hun economische beleid ten uitvoer te leggen. In tijden van begrotingsconsolidatie, wanneer vele lidstaten in hun uitgaven moeten snoeien en hun inkomsten moeten verhogen, vormen belastingfraude en –ontduiking¹ een extra complicerende factor voor het begrotingsbeleid. Volgens ramingen kan de schaduweconomie in de EU op bijna een vijfde van het bbp worden gecijferd, wat al een eerste aanwijzing geeft voor de omvang van het probleem.

¹ Belastingfraude is een vorm van opzettelijke ontduiking van belasting die gewoonlijk onder het strafrecht valt. Deze term ziet ook op situaties waarbij bewust valse aangiften worden ingediend of valse documenten worden voorgelegd. Belastingontduiking omvat gewoonlijk illegale praktijken waarbij de verschuldigdheid van de belasting wordt verzwegen of niet wordt erkend, d.w.z. de belastingplichtige betaalt minder dan hij wettelijk moet betalen door inkomsten of informatie verborgen te houden voor de belastingautoriteiten.

Figuur 1: raming van de omvang van de schaduw economie in 2011 (% van het bbp)²



Daarnaast bevinden zich tientallen miljarden euro's in het buitenland, die vaak niet worden aangegeven en onbelast blijven, waardoor de nationale belastinginkomsten dalen. Gezien de orde van grootte van het probleem is het opvoeren van de strijd tegen belastingfraude en -ontduiking niet alleen een kwestie van inkomsten, maar ook van billijkheid. Er mag niet worden vergeten dat de overgrote meerderheid van de belastingplichtigen in de EU hun best doen om hun fiscale verplichtingen na te komen. Met name in deze moeilijke economische tijden mogen deze eerlijke belastingplichtigen niet nog eens het slachtoffer worden van extra belastingverhogingen die tot doel hebben de inkomsten die door belastingfraude en -ontduiking verloren zijn gegaan, te compenseren. Daarom moet de nadruk worden gelegd op het aanpakken van fraude en ontduiking. Deze mededeling ziet niet op zwartwerk als zodanig, ofschoon deze praktijk gepaard kan gaan met de ontduiking van indirecte belastingen; de aanpak van zwartwerk is beschreven in COM(2007) 628. Als deze problemen worden aangepakt, kan dit heel wat voordelen opleveren. Uit ramingen blijkt dat alleen al de recente initiatieven gericht op vrijwillige naleving, die op een G20-initiatief gebaseerd waren, in een periode van twee jaar voor de betrokken EU-lidstaten 10 miljard euro hebben opgeleverd³. Door belastingfraude en -ontduiking te verminderen, kunnen de lidstaten hun belasting-

² Bron: Schneider, F. (2012), "Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts". De cijfers in deze studie zijn onvermijdelijk gebaseerd op veronderstellingen en moeten daarom met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd omdat er geen zekerheid over de juistheid ervan bestaat.

³ OESO: The Era of Bank Secrecy is Over; the G20/OECD process is delivering results, 26 oktober 2011.

inkomsten verhogen, wat hen ook meer ruimte zal geven om hun belastingstelsel groei-vriendelijker in te richten, zoals uiteengezet in de jaarlijkse groeianalyse 2012⁴.

De afgelopen jaren zijn belastingfraude en –ontduiking een steeds grotere uitdaging geworden. De mondialisering van de economie, de technologische ontwikkelingen, de internationalisering van de fraude en de daaruit voortvloeiende onderlinge afhankelijkheid van de belastingautoriteiten van de lidstaten tonen aan waar de grenzen liggen van een louter nationale aanpak en maken duidelijk dat een gezamenlijk optreden noodzakelijk is.

Daarom heeft de Europese Raad op 2 maart 2012 de Raad en de Commissie verzocht snel concrete manieren uit te werken om belastingfraude en belastingontduiking beter te bestrijden, ook in relatie tot derde landen, en uiterlijk in juni 2012 verslag uit te brengen. In april heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin ook wordt benadrukt dat er op dit gebied dringend actie moet worden ondernomen.

Het is dus absoluut noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de belastingen efficiënter en effectiever worden geïnd. De problemen die door belastingfraude en -ontduiking ontstaan, moeten op drie niveaus worden aangepakt: ten eerste moet de inning van de belastingen in de afzonderlijke lidstaten worden verbeterd. Ten tweede moet de grensoverschrijdende samenwerking tussen de belastingdiensten van de lidstaten worden versterkt. Ten derde moet de EU ten aanzien van derde landen een duidelijk en samenhangend beleid voeren om haar normen op het internationale niveau te bevorderen en een gelijk speelveld te garanderen. Samenwerking op EU-niveau heeft een toegevoegde waarde op elk van deze drie gebieden.

In deze mededeling wordt uiteengezet hoe de naleving van fiscale wet- en regelgeving kan worden verbeterd en belastingfraude en –ontduiking kunnen worden verminderd door middel van een beter gebruik van het bestaande instrumentarium en de goedkeuring van hangende voorstellen van de Commissie. Voorts wordt aangegeven op welke gebieden verdere legislatieve maatregelen of coördinatie de EU en de lidstaten ten goede zouden komen. Dergelijke maatregelen moeten niet alleen gericht worden op frauduleuze activiteiten en belastingontduiking, maar ook op agressieve fiscale planning. Onder agressieve fiscale planning wordt ook verstaan dat kunstmatige handelingen worden verricht of structuren worden opgezet of dat misbruik wordt gemaakt van incongruenties tussen belastingstelsels met als resultaat dat de belastingregels van de lidstaten worden uitgehold en het verlies aan belastinginkomsten nog groter wordt.

2. EFFECTIEVERE INNING VAN DE BELASTINGEN IN DE LIDSTATEN

De lidstaten hebben de volledige bevoegdheid over de inning van hun belastingen, de werking en de samenhang van hun belastingregels en belastingdiensten, de inning van de belastingen en de bestrijding van belastingfraude.

Nationaal optreden (of het ontbreken daarvan) heeft evenwel 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 groepspact na te komen.

⁴ Mededeling van de Commissie - Jaarlijkse groeianalyse 2012 (COM(2011) 815 definitief van 25 november 2011); 17229/11 - Conclusies van de Raad van 16 februari 2012 (6353/1/12 Rev.1).

Het belang van het belastingbeleid voor de begrotingsconsolidatie en de groei is duidelijk erkend in het kader van het Europees semester⁵ en het Euro Plus-pact⁶. Ook de G20 heeft dit belang onderstreept. Een inefficiënte en ondoeltreffende belastinginning staat in de weg aan een billijke en ambitieuze begrotingsconsolidatie.

De breed opgezette analyse die de Commissie in de context van het Europees semester heeft verricht en in aanbevelingen voor individuele lidstaten en voor de eurozone heeft vertaald, heeft aangetoond dat vele lidstaten te kampen hebben met reële en omvangrijke problemen van belastingontduiking, soms gekoppeld aan een ontoereikende bestuurlijke capaciteit. In dit verband zijn aan tien lidstaten⁷ landenspecifieke aanbevelingen gedaan.

De versterking van de strijd tegen fraude en ontduiking, die in een aantal landenspecifieke aanbevelingen is opgenomen, zal de belastinginkomsten doen stijgen en zo de noodzakelijke structurele hervormingen ondersteunen. Dit kan de lidstaten ook helpen om andere belastinggerelateerde aanbevelingen die de groei bevorderen, ten uitvoer te leggen, waaronder de vermindering van de fiscale nalevingskosten voor de bedrijven.

De gegevens over de btw-inkomstenratio in de lidstaten illustreren de omvang van de inkomstenderving. De kloof kan weliswaar ten dele worden verklaard door de verlaagde btw-tarieven en de btw-vrijstellingen, maar het feit dat slechts een deel van de theoretische btw-inkomsten wordt geïnd, is ook te wijten aan belastingontduiking.

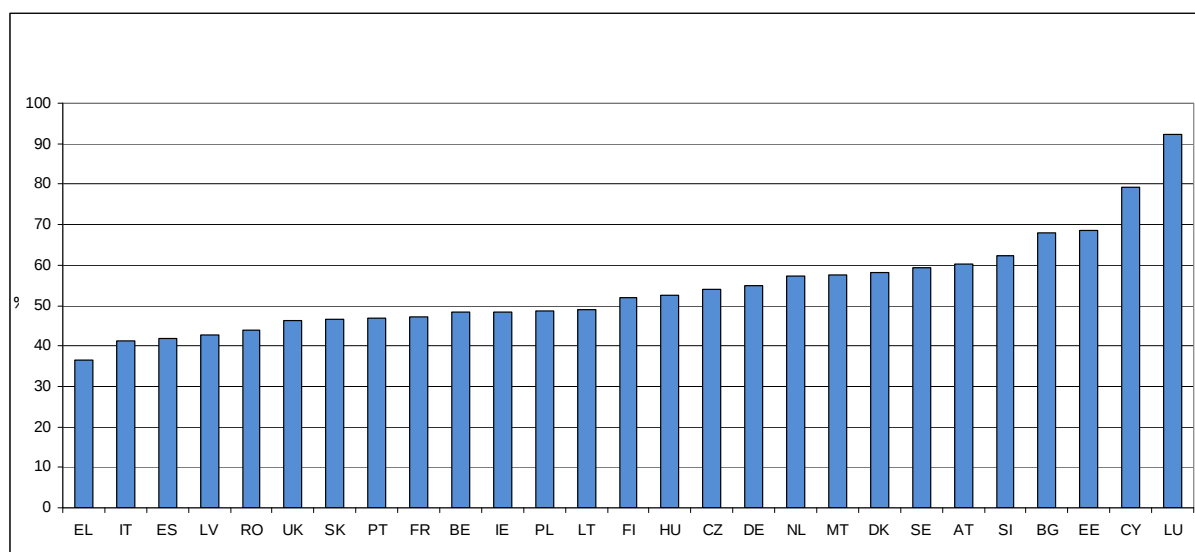
⁵ Mededeling van de Commissie - Jaarlijkse groeianalyse 2012 (COM(2011) 815 definitief van 25 november 2011); 17229/11 - Conclusies van de Raad van 16 februari 2012 (6353/1/12 Rev.1).

⁶ Conclusies van de Raad van 16 februari 2012 (6404/1/12 Rev.1).

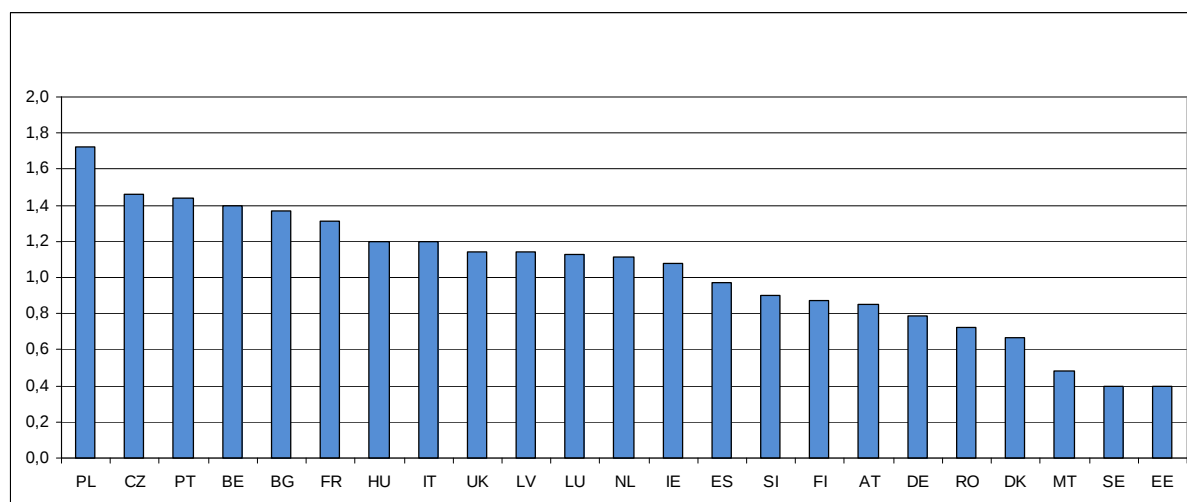
⁷ Er zijn hieromtrent landenspecifieke aanbevelingen gericht aan Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Italië, Litouwen, Malta, Polen en Slowakije. Er zij opgemerkt dat aan de lidstaten die momenteel financiële bijstand ontvangen in het kader van de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF), het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM) of de bepalingen van artikel 143 van het Verdrag, wordt aanbevolen de maatregelen ten uitvoer te leggen die zijn vastgesteld in de hen betreffende uitvoeringsbesluiten en die nader zijn toegelicht in de bijbehorende memoranda van overeenstemming en de eventuele latere aanvullingen daarop. Het gaat hier om Griekenland, Ierland, Portugal en Roemenië.

Figuur 2: werkelijke btw-inkomsten in 2010 (% van de theoretische inkomsten bij een normaal tarief)⁸

De problemen waarmee de belastingdiensten worden geconfronteerd, blijken ook uit de aanzienlijke administratieve kosten voor de inning van de belastingen.



Figuur 3: administratieve kosten/netto-inkomsten geïnd in 2009 (kosten in EUR per 100 EUR inkomsten)⁹



Op dit gebied bestaan er al specifieke programma's voor technische bijstand¹⁰ en de Commissie vraagt de lidstaten hierop een beroep te doen wanneer zij programma's opzetten om hun belastingdiensten beter te laten functioneren, hun bestuurlijke capaciteit te versterken

⁸ Bron: Europese Commissie - "Taxation trends in the European Union", editie 2012.

⁹ Bron: OESO. De tabel bevat gegevens voor 23 lidstaten. De gegevens voor CY, EL, LT en SK zijn niet beschikbaar of moeten nog worden gevalideerd.

¹⁰ Beschikking nr. 1482/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot vaststelling van een communautair programma ter verbetering van het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt (Fiscalis-2013) en tot intrekking van Beschikking nr. 2235/2002/EG (PB L 330 van 15.12.2007, blz. 1.)

en de fiscale naleving te verbeteren. In de toekomst moet er een effectief vervolgprogramma komen voor het Fiscalis-programma om de goede werking van de belastingstelsels in de interne markt te verbeteren.

De Commissie is ook van mening dat het belangrijk is om de lidstaten steun te blijven verlenen bij het opsporen van inherente zwakheden in hun belastingdiensten, hen te helpen bij het oplossen van specifieke problemen, een effectieve uitwisseling van beste praktijken te garanderen en ook benchmarkmethoden te ontwikkelen om de kernfuncties belastinginning en belastingcontrole te evalueren.

3. BETERE GRENDOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING TUSSEN EU-BELASTINGDIENSTEN

Het Europese integratieproces heeft geleid tot een nauwere integratie van de economieën van alle lidstaten, die gepaard gaat met een groot volume aan grensoverschrijdende transacties en een daling van de daarmee verbonden kosten en risico's. Dit heeft dan weer geleid tot extra uitdagingen voor de nationale belastingdiensten op het gebied van samenwerking en inlichtingenuitwisseling.

3.1. Optimaal gebruik van bestaande rechtsinstrumenten

De grensoverschrijdende samenwerking tussen de belastingdiensten van de lidstaten kan pas echt effectief zijn als er wederzijds vertrouwen en solidariteit tussen de lidstaten bestaat. Pas wanneer de lidstaten bereid zijn elkaar steun te verlenen, kunnen zij verwachten om ten volle te profiteren van de samenwerking. De ervaringen met de spaarrenterichtlijn¹¹ tonen de voordelen van die samenwerking aan. Gemiddeld worden er elk jaar meer dan vier miljoen gegevensbestanden verzonden van bronstaten naar woonstaten, die gemiddeld 20 miljard euro aan inkomsten uit spaartegoeden vertegenwoordigen.

De afgelopen jaren zijn enkele belangrijke rechtsinstrumenten voor de administratieve samenwerking, zowel op het gebied van de directe als de indirecte belastingen, goedgekeurd¹². Een brede en effectieve inzet van deze instrumenten door de lidstaten is evenwel nog niet gerealiseerd.

De Commissie ondersteunt de lidstaten bij hun inspanningen door hen de praktische tools en instrumenten die zij nodig hebben om tot een effectieve administratieve samenwerking te komen, ter beschikking te stellen. De Commissie heeft al elektronische formaten voor de inlichtingenuitwisseling ontwikkeld; veilige communicatiekanalen moeten constant worden bijgewerkt en worden uitgebreid tot andere inkomstenbronnen. De Commissie zal er

¹¹ Richtlijn 2003/48/EG van de Raad van 3 juni 2003 betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling (PB L 157 van 26.6.2003, blz. 38).

¹² Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen (PB L 84 van 31.3.2010, blz. 1); Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1); Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG (PB L 64 van 11.3.2011, blz. 1); Verordening (EU) nr. 389/2012 van de Raad van 2 mei 2012 betreffende administratieve samenwerking op het gebied van de accijnzen en houdende intrekking van Verordening (EG) nr. 2073/2004 (PB L 121 van 8.5.2012, blz. 1).

nauwlettend op toezien dat alle lidstaten de gezamenlijk overeengekomen regels en procedures juist toepassen.

3.2. Verdere concrete manieren om de samenwerking te versterken

3.2.1. Versterking van het bestaande instrumentarium

De Commissie heeft op 13 november 2008 een wijzigingsvoorstel voor de spaarrenterichtlijn aangenomen met het oog op het dichten van bestaande lacunes en een betere voorkoming van belastingontduiking. De twee belangrijkste lacunes waren het gebruik van onbelaste intermediaire structuren om de werkelijke uiteindelijk gerechtigde verborgen te houden en het gebruik van innoverende financiële instrumenten en andere producten (d.w.z. gestructureerde retailproducten en verpakte verzekeringsproducten) die niet onder de richtlijn vallen.

Bij de tweede evaluatie van de spaarrenterichtlijn werd bevestigd dat er op grote schaal gebruik werd gemaakt van onbelaste structuren in het buitenland die tussen de uitkerende instantie en de uiteindelijk gerechtigde werden tussengeschoven om de uiteindelijk gerechtigde aan het oog van de belastingdienst te onttrekken: 35 % van de niet-bancaire deposito's in de lidstaten (65 % voor de deposito's in landen waarmee een overeenkomst betreffende spaartegoeden is gesloten) zijn in handen van dergelijke structuren in een buitenlandse jurisdictie. Ook is gebleken dat de markt voor gestructureerde financiële producten (actuele uitstaande bedrag van de omzet: 767,3 miljard EUR) de afgelopen jaren jaarlijks met meer dan 30 % gemiddeld is gegroeid. Over de inhoud van het wijzigingsvoorstel zijn de lidstaten het in essentie eens en het is zaak dat deze wijzigingen nu onverwijld worden goedgekeurd. De EU moet aantonen dat zij in staat is deze problemen aan te pakken, wat haar ook in een sterkere positie zal brengen wanneer zij gelijkwaardige verbeteringen vraagt van andere landen.

3.2.2. Betere inlichtingenuitwisseling

Dankzij de uitwisseling van inlichtingen ontvangen de belastingdiensten waardevolle informatie over de inkomsten die hun belastingplichtigen hebben ontvangen en het vermogen dat zij bezitten. Deze informatie kan ook bijzonder nuttig zijn voor risicoanalyse en als stimulans voor vrijwillige naleving dienen. Het gebruik van automatische inlichtingenuitwisseling moet worden gestimuleerd in de gevallen waarin dat het zinvolst is. De Commissie heeft geautomatiseerde formaten ontwikkeld voor inkomsten uit spaartegoeden en werkt momenteel aan nieuwe formaten voor onder Richtlijn 2011/16/EU vallende inkomsten met het oog op de tenuitvoerlegging van een veilige en uitgebreidere automatische inlichtingenuitwisseling binnen de EU. Het is van cruciaal belang dat de EU haar norm voor automatische inlichtingenuitwisseling bevordert om aldus steun te verlenen aan de ontwikkeling van internationale normen inzake transparantie en uitwisseling van inlichtingen in belastingzaken.

Teneinde te garanderen dat de uitgewisselde inlichtingen onmiddellijk kunnen worden gebruikt, is een betere identificatie van de belastingplichtigen van wezenlijk belang. De ervaring van de lidstaten toont aan dat gegevens beter aan elkaar kunnen worden gekoppeld wanneer een fiscaal identificatienummer (Tax Identification Number of TIN) wordt meegedeeld en gebruikt als een unieke identificatiecode. De Commissie zal daarom een effectbeoordeling verrichten teneinde voor te stellen, waar passend, dat aan iedere belastingplichtige die grensoverschrijdend actief is, een Europees TIN wordt toegekend. Ook moet de mogelijkheid worden bekeken om de belastingdiensten van de lidstaten directe

toegang te verlenen tot relevante gebieden van elkaars nationale databanken alsook om de geautomatiseerde toegang in het kader van de btw uit te breiden.

3.2.3. Trends in en constructies van belastingfraude en –ontduiking aanpakken

Het is van wezenlijk belang om instrumenten, systemen en werkmethoden waarmee trends in en constructies van belastingfraude en –ontduiking in kaart kunnen worden gebracht en individuele grensoverschrijdende fraudeurs kunnen worden geïdentificeerd, te ontwikkelen en met elkaar te delen. Te dien einde zal de Commissie verder werken aan een snelle uitbreiding van Eurofisc en het vroege waarschuwingssysteem ervan tot het gebied van de directe belastingen alsook aan de versterking van de risicobeheertechnieken. Tevens zal zij een voorstel doen voor een snellereactiemechanisme voor gevallen van btw-fraude.

De Commissie wil ook een strategie opzetten om agressieve fiscale planning aan te pakken. Zij zal onderzoeken hoe de toegang tot informatie over geldstromen kan worden verbeterd om zo gemakkelijker omvangrijke betalingen via buitenlandse bankrekeningen te kunnen traceren. Er moet worden overwogen om binnen de EU teams van controleurs op te richten, die specifiek belast worden met grensoverschrijdende belastingfraude. Het frequenter verrichten van gezamenlijke controles moet worden bevorderd door veelvuldig gebruik te maken van de bestaande wettelijke bepalingen betreffende gelijktijdige controles en de aanwezigheid van ambtenaren van een lidstaat in een andere lidstaat¹³.

3.2.4. Zorgen voor een hoog niveau van naleving door de belastingplichtigen

Het verbeteren van de naleving¹⁴ door de belastingplichtigen is een belangrijk aspect van een effectieve strategie ter bestrijding van belastingfraude en –ontduiking. Met het oog op een verbetering van de naleving zowel in nationale als in grensoverschrijdende situaties moeten de belastingplichtigen beter worden geïnformeerd over de belastingvoorschriften van de EU en de lidstaten. Instrumenten zoals één fiscale portaalsite voor alle belastingen en belastingplichtigen en een éénloketsysteem voor niet-ingezetenen belastingplichtigen in de lidstaten zouden het voor de betrokken belastingplichtigen gemakkelijker maken om hun fiscale verplichtingen na te komen. Op het gebied van de btw is de Commissie bezig met het opzetten van een platform voor dialoog, het zogenaamde EU-btw-forum, tussen de belastingdiensten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Dit forum zal de voorwaarden scheppen voor een vlottere werking van het huidige btw-stelsel, met als doel de vrijwillige naleving te versterken.

De fiscale naleving kan op verschillende manieren worden aangemoedigd. Eén mogelijkheid bestaat erin om de naleving goedkoper en minder ingewikkeld te maken voor de belastingplichtigen. De administratieve nalevingskosten voor de bedrijven verschillen aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Aangezien de vereiste tijd en kosten onevenredig hoog uitvallen voor kleine ondernemingen, zou een administratieve vereenvoudiging en een algemener gebruik van onlinetools de inning van de belastingen ten goede komen en het concurrentievermogen van vele Europese bedrijven versterken.

¹³ Artikel 7 van Richtlijn 2010/24/EU; artikelen 28, 29 en 30 van Verordening (EU) nr. 904/2010; artikelen 11 en 12 van Richtlijn 2011/16/EU; artikelen 12 en 13 van Verordening (EU) nr. 389/2012.

¹⁴ Met fiscale naleving wordt bedoeld op de mate waarin een belastingplichtige de belastingvoorschriften van zijn land naleeft (of niet naleeft), bijvoorbeeld door zijn inkomsten aan te geven, een aangifte in te dienen en de verschuldigde belasting op tijd te betalen.

De belastingdiensten moeten ook overwegen om hun controlegestuurde aanpak aan te vullen met een servicegestuurde aanpak. Zij kunnen ook gedragsstimuli ontwikkelen in de vorm van programma's voor vrijwillige informatieverstrekking en hun belastingplichtigen aanmoedigen om uit eigen beweging hun fouten te corrigeren. In de geest van maatschappelijk verantwoord ondernemen¹⁵ zal de Commissie een charter voor de belastingplichtige opstellen.

In een geglobaliseerde wereld waarin belastingplichtigen die hun verplichtingen niet nakomen, de risico's om te worden betrapt en gestraft in verschillende jurisdicties tegen elkaar kunnen afwegen, loont het de moeite om te overwegen voor bepaalde soorten fiscale delicten gemeenschappelijke minimale regels, inclusief bestuurlijke of strafrechtelijke sancties, vast te stellen voor belastingfraudeurs en -ontduikers. Fraudebestrijding is een van de prioritaire sectoren die zijn genoemd in de mededeling van de Commissie "Werken aan een strafrechtbeleid van de EU"¹⁶. De Commissie zal voorschriften voorstellen om de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, te versterken.

3.2.5. *Versterking van het bestuur in belastingzaken*

Een belastingplichtige die btw-fraude pleegt, ontduikt vaak ook de vennootschaps- of de inkomstenbelasting en vice versa. Het is daarom absoluut zaak te streven naar een sterker geïntegreerde aanpak op het gebied van de directe en de indirecte belastingen. Zonder de specifieke eigenschappen van de verschillende belastingen uit het oog te verliezen, moeten de diverse mechanismen en werkmethoden die op de verschillende terreinen worden gebruikt, als inspiratiebron dienen om de efficiency van de strijd tegen de belastingfraude over de hele linie te versterken.

Een grotere convergentie van instrumenten en systemen op het gebied van de directe en de indirecte belastingen moet worden bevorderd, bijvoorbeeld door te voorzien in dezelfde lay-out voor de gemeenschappelijke onderdelen van formulieren. Op de middellange termijn zal de Commissie nadenken over één rechtsinstrument voor administratieve samenwerking voor alle soorten belastingen, teneinde een volledige integratie en samenhang van de samenwerkingsmechanismen te garanderen.

Aangezien belastingfraude vaak gepaard gaat met andere vormen van criminele activiteiten, is het belangrijk dat de samenwerking tussen belastingdiensten en andere autoriteiten wordt versterkt, met name financiële inlichtingendiensten, socialezekerheidsinstanties en gerechtelijke autoriteiten, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Op nationaal niveau dient te worden voorzien in een toereikend niveau van samenwerking tussen alle ordehandhavingsdiensten die belast zijn niet alleen met belastingfraude en -ontduiking maar ook met belastinggerelateerde misdrijven^{17,18}. De samenwerking in verband met belastinggerelateerde delicten kan ook via Europol verlopen¹⁹. De Commissie kan de coördinatie op de

¹⁵ Mededeling over een vernieuwde EU-strategie 2011-2014 ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen (COM(2011) 681 definitief van 25.10.2011).

¹⁶ COM(2011) 573 definitief van 20.9.2011.

¹⁷ Witwassen van geld, terrorismefinanciering en criminele constructies ten behoeve van intracommunautaire ploffraude, waaronder btw-carrouselfraude en investeringen met misdaadgeld in de EU-regeling voor de emissiehandel.

¹⁸ In de in februari 2012 aangenomen herziene FATF-normen is fiscale criminaliteit als een delict als zodanig opgenomen, naast het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

¹⁹ Europol maakt het mogelijk om het "brein" achter belastinggerelateerde delicten te identificeren en misdaadnetwerken te ontmantelen.

betrokken gebieden vergemakkelijken door middel van een gezamenlijk gebruik van de bestaande programma's en de vervolprogramma's daarvan.

4. COHERENT BELEID TEN AANZIEN VAN DERDE LANDEN

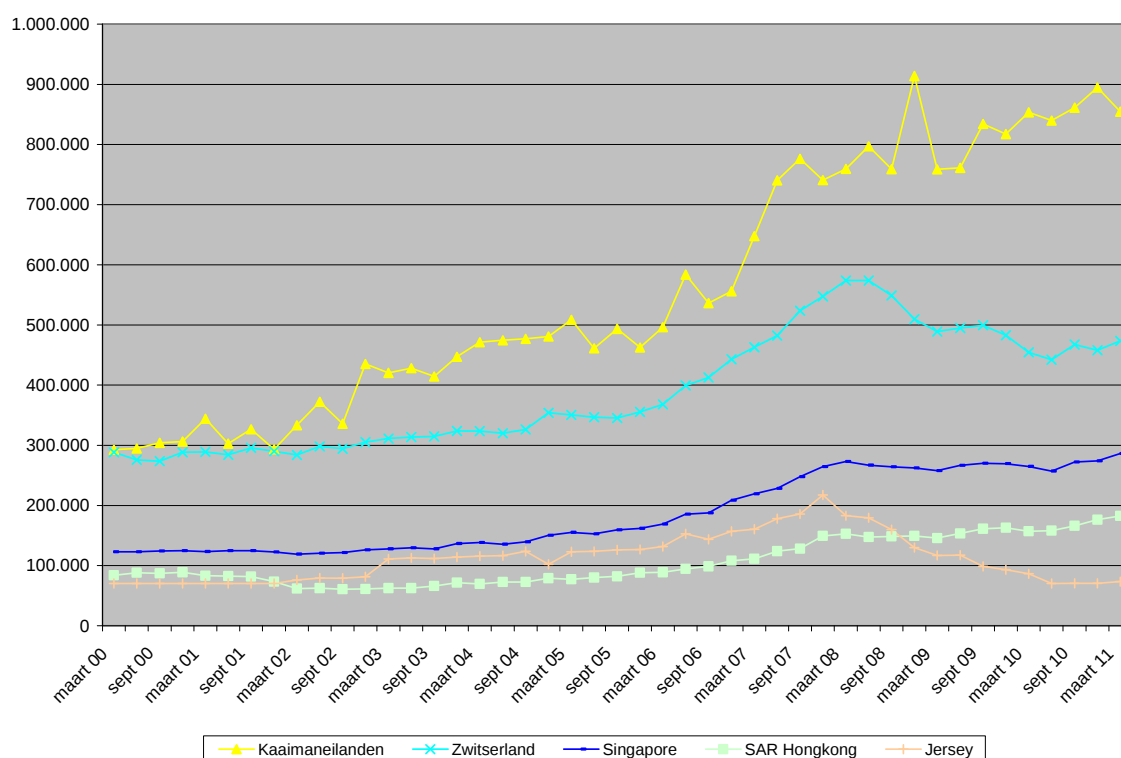
De EU voert een duidelijk en samenhangend beleid met betrekking tot de beginselen van goed bestuur op het gebied van belastingen (transparantie, uitwisseling van inlichtingen en eerlijke belastingconcurrentie), maar moet ervoor zorgen dat dit beleid op een consistentere manier wordt bevorderd, niet alleen binnen de EU maar ook ten aanzien van derde landen.

4.1. Zorgen voor de toepassing van gelijkwaardige normen door derde landen

De aangescherpte maatregelen voor de belastingheffing van spaartegoeden op EU-niveau zouden nog vlotter en effectiever functioneren als de bestaande maatregelen van gelijke strekking met belangrijke partners van de EU werden versterkt.

De internationale grensoverschrijdende depositomarkt wordt nog altijd gedomineerd door algemeen bekende financiële centra met een strenge wetgeving op het bankgeheim, die prominent aanwezig zijn. Met een totaal van 1 352 miljard USD aan deposito's van niet-banken vertegenwoordigen de Kaaimaneilanden en Zwitserland alleen al bijna 20 % van alle deposito's van niet-banken wereldwijd.

Figuur 4: trends in buitenlandse niet-bancaire deposito's bij banken in bepaalde grote financiële centra buiten de EU (in mln USD)²⁰



²⁰

Bron: publieke geaggregeerde gegevens van de BIB.

Daarom moet de Raad de Commissie snel een mandaat verlenen en haar zijn steun toezeggen om te onderhandelen over wijzigingen in de bestaande overeenkomsten over de belastingheffing van spaartegoeden tussen de EU en Zwitserland, Andorra, Monaco, Liechtenstein en San Marino. Door deze overeenkomsten aan te passen aan de nieuwe normen die in de EU zullen gelden, naar aanleiding van de in de spaarrenterichtlijn aan te brengen wijzigingen, moet verdere vooruitgang kunnen worden geboekt met de invoering van gelijkwaardige maatregelen in deze jurisdicties. Vergelijkbare stappen moeten worden gezet om de overeenkomsten over de belastingheffing van spaartegoeden met de relevante afhankelijke of geassocieerde gebieden te actualiseren. Ook moet aandacht worden gegeven aan de internationale ontwikkelingen aangaande financiële centra wereldwijd.

Al deze maatregelen samen zouden de lidstaten veel beter in staat moeten stellen om belastingen op inkomsten uit beleggingen van hun inwoners te innen. De onlangs gesloten bilaterale overeenkomsten van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland met Zwitserland geven een indicatie van het onbelaste vermogen dat in Zwitserland wordt aangehouden. De naar aanleiding van deze overeenkomsten verwachte vooruitbetalingen werden becijferd op 500 miljoen CHF voor het VK en 2 miljard CHF voor DE. Wat de uiteindelijke correctie van de belastingen betreft, wordt verwacht dat de betalingen meer dan 1,3 miljard CHF voor het VK en meer dan 4 miljard CHF voor DE zullen bedragen. Het VK verwacht dat de correctiebetalingen in totaal 4 tot 7 miljard GBP zullen opleveren. Deze raming geeft een indicatie van de omvang van het probleem voor de EU in haar geheel.

Uit de bevindingen van de tweede evaluatie van de spaarrenterichtlijn blijkt dat een aanscherping van de bestaande overeenkomsten in overeenstemming met de voorgestelde richtlijnwijzigingen het mogelijk zou maken om ook gelden op fiduciaire rekeningen in aanmerking te nemen. Dit zijn rekeningen waarop de bank van de belegger op eigen naam in een andere jurisdictie gelden herbelegt. In het geval van Zwitserland vertegenwoordigen de gelden op dergelijke fiduciaire rekeningen 4,5 maal het bedrag dat direct door de betrokken beleggers wordt aangehouden.

4.2. Bevordering van de EU-normen op internationaal niveau

Het is zaak een betere samenhang tussen het EU-beleid in het algemeen te bewerkstelligen, zodat de partners van de EU zich in het kader van internationale handels- en samenwerkingsovereenkomsten verbinden tot de beginselen van goed bestuur op belastinggebied in overeenstemming met de conclusies van de Raad van 2008²¹. Deze beginselen moeten ook in de toekomst worden opgenomen in alle relevante overeenkomsten op EU-niveau met derde landen en worden bevorderd via initiatieven voor ontwikkelings-samenwerking zoals uiteengezet in de mededeling van 2009 "Bevordering van goed bestuur in belastingzaken"²² en de mededeling van 2010 "Belastingen en ontwikkeling - Samenwerking met ontwikkelingslanden met het oog op goed bestuur in belastingaangelegenheden"²³.

De Raad zou ook snel zijn goedkeuring moeten hechten aan de ontwerpovereenkomst tussen de EU en Liechtenstein betreffende aangelegenheden op het gebied van fraudebestrijding en fiscale samenwerking en de Commissie een mandaat moeten verlenen om soortgelijke onderhandelingen te openen met Andorra, Monaco, San Marino en Zwitserland. Voorts moet worden gekeken welke mogelijkheden er zijn om multilaterale overeenkomsten betreffende

²¹ Conclusies van de Ecofin-Raad van 14 mei 2008 (persbericht 8850/08).

²² COM(2009) 201 definitief van 28.4.2009.

²³ COM(2010) 163 definitief van 21.4.2010.

administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen te sluiten met derde landen en deze landen te laten deelnemen aan gelijktijdige controles.

Recente ontwikkelingen op het internationale niveau in verband met de US Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) openen nieuwe perspectieven om de automatische inlichtingenuitwisseling tussen de lidstaten en derde landen te versterken en zo de transparantie op mondiaal niveau te verbeteren.

Tot slot moet de samenwerking met andere internationale organisaties worden verbeterd om gemeenschappelijke belangen te bevorderen, doublures te vermijden en synergieën te creëren ten behoeve van financiële instellingen en belastingdiensten²⁴. De lidstaten moeten een beroep kunnen doen op één set tools en instrumenten zowel binnen de EU als in hun betrekkingen met derde landen. Te dien einde ijvert de Commissie in de EU voor geavanceerde praktische tools (waaronder elektronische formaten) om te bereiken dat deze ook worden gebruikt door niet-EU-landen, met name in hun betrekkingen met EU-lidstaten.

4.3. Toekomstige aanpak van belastingparadijzen en agressieve fiscale planning

Onder belastingparadijzen – soms ook wel "niet-coöperatieve jurisdicties" genoemd – worden gewoonlijk jurisdicties verstaan die hun openbare dienstverlening kunnen financieren zonder noemenswaardige of helemaal geen inkomstenbelastingen te heffen en die aan niet-inwoners de mogelijkheid geven om aan belastingheffing in hun woonstaat te ontsnappen. Volgens de Oeso "bevestigen" drie typische kenmerken dat er sprake is van een belastingparadijs: i) ontbreken van echte uitwisseling van inlichtingen, ii) gebrek aan transparantie, en iii) geen vereiste dat er reële bedrijvigheid plaatsvindt. Daarnaast verlenen belastingparadijzen vaak een preferentiële fiscale behandeling aan niet-inwoners om investeringen uit andere landen aan te trekken. Zij voeren derhalve een oneerlijke concurrentie en maken het voor niet-belastingparadijzen moeilijk om hun eigen inwoners op redelijke wijze in de heffing te betrekken.

Er zijn intensieve werkzaamheden aan de gang om vele van de schadelijke effecten van belastingparadijzen ongedaan te maken. Er is belangrijke vooruitgang geboekt dankzij de nagenoeg universele vaststelling van strikte regels betreffende uitwisseling op verzoek en transparantie na de succesvolle doorstart van het Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes van de Oeso. Vele voormalige "belastingparadijzen" hebben zich weliswaar aan deze beginselen gecommitteerd, maar in hoeverre dat ook in de praktijk gebeurt, moet nog blijken uit de beoordeling waarmee pas een begin is gemaakt. Bovendien houdt het forum geen rekening met het concept van "eerlijke belastingconcurrentie", een beginsel dat de EU intern hanteert op grond van haar gedragscode voor de belastingregeling van ondernemingen²⁵. Het is belangrijk, zowel voor de Oeso als de EU, dat een dergelijk concept bij derde landen wordt aangemoedigd.

Belastingparadijzen kunnen nog altijd de belangen van de lidstaten schaden. Extra nalevingskosten als gevolg van ongecoördineerde maatregelen van de lidstaten om hun

²⁴ De EU participeert actief in andere internationale fora zoals de Oeso, de International Organisation for Tax Administration (IOTA), het Inter American Center of Tax Administrations (CIAT), de International Tax Dialogue (ITD), de International Tax Compact (ITC) en het African Tax Administration Forum (ATAF).

²⁵ Conclusies van de Ecofin-Raad van 1 december 1997 inzake het belastingbeleid (PB C 2 van 6.1.1998, blz. 1).

belastinggrondslag te beschermen, vormen uiteindelijk een last voor alle belastingplichtigen. Op dezelfde manier zijn alle belastingplichtigen, wanneer belastingopbrengsten verloren gaan omdat de belastinggrondslag naar belastingparadijzen wordt verschoven, de dupe wanneer de tarieven worden verhoogd om de uitholling van de belastinggrondslag te compenseren.

Los van de specifieke kwesties die samenhangen met belastingparadijzen, bestaat het doel van de Commissie erin bij te dragen aan een eerlijke en gezonde fiscale omgeving in de EU (voor de lidstaten, de belastingplichtigen en de beleggers) waar uitholling van belastinggrondslagen efficiënt wordt aangepakt (binnen de EU en in relatie tot derde landen). Het is belangrijk dat de daaruit voortvloeiende voordelen niet worden ondergraven door maatregelen van derde landen. Op dit ogenblik worden mogelijke beleidslijnen om dit te verwezenlijken, geëvalueerd met als doel eind dit jaar een actieplan te presenteren. Doel van dat plan is een reeks maatregelen, procedures en instrumenten voor gecoördineerde actie vast te stellen. Dit kan ook een combinatie omvatten van defensieve maatregelen of sancties tegen landen die oneerlijke belastingconcurrentie voeren en stimuli om deze landen ertoe te bewegen deze praktijken stop te zetten. De nadruk zal op gecoördineerde maatregelen liggen. In de mededeling zal ook de problematiek van agressieve fiscale planning aan de orde worden gesteld.

5. CONCLUSIE

Er bestaat een duidelijke politieke wil, zoals uitgesproken door de staatshoofden en regeringsleiders op 2 maart 2012, om prioriteit te geven aan concrete maatregelen ter bestrijding van belastingfraude en –ontduiking. Deze wil moet nu worden vertaald in concrete actie. Deze mededeling is een eerste antwoord op het verzoek van de Europese Raad. Zij geeft een overzicht van de verschillende niveaus waarop actie moet worden ondernomen en zet de krijtlijnen voor de aangelegenheden die nader moeten worden bekeken. De Commissie hoopt vooruitgang te boeken met deze besprekingen, zowel op het niveau van de Raad als in de Groep belastingbeleid²⁶. Een snelle vaststelling van de wijzigingen in de spaarrenterichtlijn en een onmiddellijke overeenstemming over het verlenen van het onderhandelingsmandaat aan de Commissie zouden een eerste stap in die richting vormen.

Het Europees semester biedt een ideale gelegenheid om fiscale kwesties te onderzoeken in de algemene context van de economische ontwikkeling van de EU en om het belastingbeleid te integreren in het streven naar groei. De Commissie zal haar inspanningen om de consolidatie- en groeibevorderende strategieën van de lidstaten te ondersteunen, voortzetten.

De Commissie is voornemens om vóór eind 2012 een actieplan te presenteren op basis van een evenredige effectbeoordeling, waarin specifieke maatregelen in kaart zullen worden gebracht die snel kunnen worden omgezet als zij de nodige politieke prioriteit krijgen. Dit plan zal worden gepresenteerd tezamen met het initiatief betreffende belastingparadijzen en agressieve fiscale planning. Dit actieplan zal voorzien in concrete stappen voor de versterking van de administratieve samenwerking en in steun voor de ontwikkeling van het bestaande beleid inzake goed bestuur; ook de bredere problematiek van de interactie met belastingparadijzen en de aanpak van agressieve fiscale planning alsook andere aspecten, waaronder belastinggerelateerde delicten, zullen aan de orde komen.

²⁶ De Groep belastingbeleid is een in 1996 opgerichte permanente groep op hoog niveau waar strategische en uitvoerige beraadslagingen over fiscale beleidskwesties op Europees niveau worden gevoerd, onder het voorzitterschap van de Commissaris die verantwoordelijk is voor fiscale aangelegenheden.