

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van belasting op financiële transacties

(COM(2013) 71 final — 2013/0045 (CNS))

(2013/C 271/06)

Rapporteur: **PALMIERI**

De Raad heeft op 28 februari 2013 besloten om, overeenkomstig art. 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van belasting op financiële transacties

COM(2013) 71 final – 2013/0045 (CNS).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 april 2013 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 22 en 23 mei 2013 gehouden 490e zitting (vergadering van 23 mei 2013) onderstaand advies uitgebracht, dat met 94 stemmen vóór en 38 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 In het verlengde van de standpunten van het Europees Parlement ⁽¹⁾ en het Comité van de Regio's ⁽²⁾ en overeenkomstig zijn eerdere adviezen ⁽³⁾, is het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) ingenomen met het voorstel van de Commissie om de eerste regionale belasting op financiële transacties (FTT, Financial Transaction Tax) ter wereld in te voeren.

1.2 Het EESC wijst erop dat het liever een mondiale toepassing van de FTT had gezien, maar meent dat regionale invoering (EU-zone 11+), via deelname van 11 lidstaten ⁽⁴⁾, een uitstekende gelegenheid kan zijn om mondiale toepassing later te begunstigen.

1.3 Van belang is de methode voor nauwere samenwerking, als instrument dat de lidstaten in staat stelt om voor bepaalde, in de Verdragen ⁽⁵⁾ genoemde onderwerpen tot een zo breed mogelijke overeenstemming te komen, daarbij de unanimiteit omzeilend die in de EU vaak tot een politieke en economische impasse heeft geleid.

1.4 Eén van de sterke punten is het feit dat de FTT een brede belastinggrondslag heeft, met twee lage percentages, waardoor de negatieve, versturende effecten worden beteugeld. Volgens het EESC zal de invoering van de belasting in de EU-11-zone de totstandkoming van een interne financiële markt bevorderen; daarom pleit het voor invoering ervan per 1 januari 2014 en staat het afwijzend tegenover een geleidelijke invoering.

1.5 Het EESC meent dat voor een optimaal effect van de belasting op de economische groei de opbrengst van de belasting besteed moet worden aan de financiering van een programma van nationale en Europese investeringen die het economisch herstel en de werkgelegenheid ten goede komen.

1.6 Verheugend is dat de Commissie, om het risico van verplaatsing van financiële activiteiten te neutraliseren of althans te minimaliseren, in haar nieuwe FTT-voorstel aan het woonplaats- of territorialiteitsbeginsel (in de oorspronkelijke versie voorgesteld) ook het uitgiftebeginsel (*issuance principle*) koppelt, een voorstel van het Europees Parlement en met klem ondersteund door het EESC in een recent advies ⁽⁶⁾. Het EESC tekent aan dat de gecombineerde toepassing van deze beginselen kan betekenen dat de belasting in bepaalde gevallen ook voor financiële instellingen van de niet-deelnemende lidstaten zou gelden. Aanluitend bij hetgeen het Europees Parlement heeft voorgesteld zou het EESC daarom graag zien dat de zaak wordt uitgediept en dat met derde landen wordt onderhandeld om de een FIT-heffing te bevorderen.

⁽¹⁾ 2010/2105 (INI)

⁽²⁾ PB C 113 van 18.4.2012, blz. 7–10

⁽³⁾ PB C 44 van 11.2.2011, blz. 81–89; PB C 248 van 25.8.2011, blz. 64–67; PB C 248 van 25.8.2011, blz. 75–80; PB C 181 van 21.6.2012, blz. 55–63

⁽⁴⁾ België, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Slowakije.

⁽⁵⁾ De toepassing van versterkte samenwerking is geregeld in artikel 20 VEU en in de artikelen 326–334 VWEU.

⁽⁶⁾ PB C 181 van 21.6.2012, blz. 55–63

1.7 Evenals het Europees Parlement acht het EESC het juist dat het woonplaats- en uitgiftebeginsel worden samengevoegd met het beginsel van „overdracht van wettelijk eigendomsrecht”. Dit beginsel kan het daadwerkelijk riskant en duur maken om de FTT te ontwijken, terwijl het tegelijk een betere toepassing van de belasting waarborgt.

1.8 Het EESC onderschrijft de wijzigingen van de Commissie voor een beter beheer van de belasting en voor bestrijding van belastingontwijking en –ontduiking. Het EESC is het eens met de invoering van vrijstelling van de primaire markt van transacties met rechten van deelneming in instellingen voor collectieve belegging in effecten (ICBE) en alternatieve beleggingsfondsen (ABF) ter stimulering van de financiering aan ondernemingen.

1.9 Het is jammer dat de evaluatie van de micro- en macro-economische gevolgen van de toepassing van de FTT pas drie jaar na inwerkingtreding van de regelgeving plaatsvindt. Daarom verzoekt het EESC de Commissie om permanente controle en toezicht (jaarlijkse monitoring). Zo wordt het mogelijk de gevolgen van de FTT direct te beoordelen en kan de toepassing van de FTT tijdig en indien nodig worden bijgesteld.

1.10 Het EESC had kritische kanttekeningen geplaatst bij de ontoereikende documentatie van de evaluatie die bij het oorspronkelijke FTT-voorstel ging; het is verheugd dat de Commissie hierin deels verbetering heeft gebracht. Het EESC benadrukt dat de Commissie voor de kwantitatieve beoordeling van de gevolgen van de voorstellen de momenteel beschikbare modellen moet verbeteren en ze moet aanpassen aan de evaluatie van alternatieve beleidsopties. De diensten van de Commissie worden met name verzocht om, waar mogelijk, schattingen te maken in verband met daadwerkelijke kenmerken van de concreet gedane voorstellen.

1.11 Het EESC betreurt het dat door het niet toepassen van de FTT in alle 27 lidstaten de EU-begroting een fundamentele pijler voor het eigenmiddelenstelsel moet missen. Dit stelsel had de EU weer in staat moeten stellen om voor de nodige financiële autonomie te zorgen, zoals oorspronkelijk was bepaald in artikel 201 van het Verdrag van Rome.

1.12 Het is van belang dat bij toepassing van de FTT de beheersorganen aan de hand van de nodige coördinatie tussen de lidstaten zorgen voor zo min mogelijk kans op belastingontwijking en –ontduiking en beperkte administratieve beheerskosten.

1.13 Hoewel het EESC benadrukt dat de gevolgen van de belasting op de pensioenfondsen en voor de toekomstige

gepensioneerden goed gevolgd moeten worden, verzoekt het niet om een uitsluiting van deze fondsen van de toepassing van de FTT.

1.14 Op grond van zijn taak als adviesorgaan van de Commissie, het Europees Parlement en de Raad herhaalt het EESC dat het zich wil inzetten voor voortdurende monitoring van het proces waarmee het Commissievoorstel in wetgeving zal worden omgezet.

2. Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot invoering van nauwere samenwerking voor een gemeenschappelijke belasting op financiële transacties (FTT)

2.1 Het richtlijnvoorstel van de Commissie⁽⁷⁾ weerspiegelt het eerdere voorstel dat in september 2011⁽⁸⁾ is geformuleerd. Dit voorstel, dat in de Raad niet op unanimiteit kon rekenen, leidde er in ieder geval toe dat 11 lidstaten op 28 september 2012 officieel verzochten over te gaan tot nauwere samenwerking voor de toepassing van een FTT.

2.2 De Commissie is nagegaan of dit verzoek haalbaar was en stelde vast dat nauwere samenwerking voor een FTT niet negatief zou uitpakken voor de interne markt, rechten, plichten of bevoegdheden van de niet-deelnemende lidstaten. In oktober 2012 formuleerde ze een besluit tot goedkeuring, dat in december 2012 aan het EP is meegedeeld en dat in januari 2013 instemming kreeg van de Ecofin-Raad.

2.3 Het voorstel van de Commissie is in wezen een herhaling van het oorspronkelijke, met enkele wijzigingen om: i) meer normatieve duidelijkheid te verschaffen, en om ii) op verzoek van 11 lidstaten de wetgeving tegen misbruik en belastingontwijking uit te breiden.

2.3.1 De drie oorspronkelijke doelstellingen worden bevestigd en aangescherpt: i) versterking van de interne markt door gelijktrekking van de uiteenlopende nationale belastingen; ii) ervoor zorgen dat, evenals in andere sectoren, de financiële sector een billijke bijdrage levert aan de financiering van de overheidsinkomsten; iii) de investeringen van het financiële systeem in de reële economie bevorderen.

2.3.2 Zoals in het oorspronkelijke voorstel is de belastinggrondslag breed en zijn de minimumtarieven laag: 0,1 % voor transacties met aandelen, obligaties, rechten van deelneming in collectieve beleggingen, geldmarktinstrumenten, retrocessieovereenkomsten en leningsovereenkomsten, en 0,01 % voor transacties met derivatencontracten.

⁽⁷⁾ COM(2013) 71 final.

⁽⁸⁾ COM(2011) 594 final.

2.3.3 Om het normale verloop van de reële economie niet te verstoren, is de belasting niet van toepassing op: i) dagelijkse financiële activiteiten van burgers en ondernemingen (leningen, betalingen, verzekeringen, deposito's, enz.); ii) gebruikelijke bancaire investeringsactiviteiten voor het ophalen van kapitaal of financiële verrichtingen in het kader van herstructureringen; iii) activiteiten voor herfinanciering, monetair beleid en beheer van de overheidsschuld; iv) transacties op de primaire markt met aandelen van ICBE en ABF. Derhalve is er vrijstelling voor activiteiten, verricht met de Europese Centrale Bank, de centrale banken, het Europees fonds voor financiële stabiliteit (*European Financial Stability Facility*), het Europees Stabiliteitsmechanisme (*European Stability Mechanism*) en de transacties met de EU.

2.3.4 In het voorstel wordt het woonplaats- of territorialiteitsbeginsel bevestigd. Dit betekent dat, als de financiële instelling die bij de verrichting betrokken is, gevestigd is in de zone waar de FTT geldt of als zij voor een in die zone gevestigd orgaan optreedt, de transactie onderworpen is aan de belasting, ongeacht de plaats waar de transactie heeft plaatsgevonden.

2.3.5 Om verplaatsing buiten de zone waar de FTT geldt, tegen te gaan, is het beginsel van de plaats van uitgifte opgenomen, op verzoek van het Europees Parlement en ondersteund door het EESC. Op grond van dit beginsel geldt de FTT voor de transactie indien het financiële product waarop de transactie betrekking heeft is uitgegeven door één van de 11 aan de nauwere samenwerking deelnemende lidstaten, ongeacht of de bij de transactie betrokken partijen buiten de FTT-zone gevestigd zijn en ongeacht de plaats waar de transactie plaatsvindt.

2.3.6 Het gelijktijdig gelden van twee beginselen (woonplaats- en uitgitebeginsel) zal de tendens om zich buiten de FTT-zone te vestigen om belasting te ontwijken, opheffen of ten minste flink terugdringen. Een financieel orgaan zou, om belasting te ontwijken, dus af moeten zien van zijn in de FTT-zone gevestigde klanten en van de verhandeling van alle in die zone uitgegeven financiële producten. Een zone die, er zij nog maar 's aan herinnerd, toch goed blijkt te zijn voor ruim 2/3 van het bbp van de EU en voor 90 % van het bbp van de eurozone. Door dit aspect zijn strategieën om zich van deze markt afzijdig te houden, niet interessant. De uniforme belasting op de financiële markten zal immers een sterk bepalend element van de interne markt gaan vormen.

2.3.7 De belasting zou volgens door de Commissie uitgevoerde berekeningen jaarlijks 30 à 35 miljard euro moeten opbrengen. Dit is circa 60,0 % van de opbrengst die eerder

geschat was, toen uitgegaan werd van toepassing in alle lidstaten (de schatting beliep toen 57 miljard euro). De opbrengst zou voor 13 miljard euro afkomstig zijn uit aandelen en effecten en voor 21 miljard euro uit derivaten.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De laatste jaren hebben diverse lidstaten diverse vormen van FTT goedgekeurd, waardoor het risico van een schadelijke fiscale diversificatie voor de interne markt toenam (beperkte belastinggrondslagen, diverse vormen van vrijstelling). De invoering van een regionale FTT zal de totstandkoming van een daadwerkelijk interne financiële markt bevorderen, zonder de concurrentie ten gevolge van inefficiënte belastingstelsels te verstoren.

3.1.1 Daarom meent het EESC dat de FTT in werking moet treden volgens de door de Commissie bepaalde termijn, te weten op 1 januari 2014, zonder enige vorm van geleidelijkheid, die, in verband met de bestaande nationale wetgeving in de 11+-lidstaten, aanleiding zou kunnen geven tot vertraging en problemen van technische aard.

3.2 Hoewel invoering van de FTT in de 27 lidstaten gewenst is, is dit niet haalbaar gebleken. Daarom is toepassing via nauwere samenwerking (die de niet deelnemende lidstaten geen negatieve gevolgen oplevert) de aangewezen weg voor toekomstige invoering op Europees en mondiaal niveau.

3.3 Niet-toepassing van de belasting in de lidstaten kan in sommige gevallen leiden tot dubbele belasting in niet-deelnemende landen. Dit betreft een klein deel van de transacties en kan in ieder geval verholpen worden door compenserende bilaterale overeenkomsten.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het EESC benadrukt dat de diensten van de Commissie de aanvankelijke schatting van de macro-economische langetermijneffecten (40 jaar) van de FTT op de Europese economie ingrijpend gewijzigd hebben, van een negatief effect van circa - 1,76 % naar een positieve raming van + 1,0 %.

4.1.1 De schatting uit het oorspronkelijke voorstel is gewijzigd door in de beoordeling rekening te houden met zowel de gevolgen van daadwerkelijk voorgestelde percentages als van de „verzachtende” effecten. Zo daalde het negatieve effect van 1,76 % naar 0,53 % van het bbp ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ SEC(2011) 1102 final, volume 1, blz. 52.

4.1.2 Naderhand heeft de Commissie de evaluatie opnieuw gewijzigd, in de mening dat er geen rekening werd gehouden met specifieke kenmerken van het voorstel. Zo werd ook uitgegaan van irreële werkhypothese (bijv. dat alle nieuwe investeringen van ondernemingen gefinancierd zouden worden met instrumenten waarvoor de FTT geldt). Door die correctie werd het langetermijneffect op het bbp verder beperkt en geschat op $-0,28\%$. In het kader van die analyse voerde de Commissie een nadere effectbeoordeling uit en hield zij rekening met effecten in verband met de bestemming van de opbrengst van de FTT, hetzij als alternatief voor andere vormen van belasting, hetzij als mogelijk instrument voor overheidsinvesteringen. Door deze beoordeling, uitgaande van een opbrengst van $0,16\%$ van het bbp, werd het effect van de FTT op het bbp positief en zou circa $0,2$ à $0,4\%$ bedragen ⁽¹⁰⁾.

4.1.3 Deze laatste veronderstelling moet evenwel nog als nadelig beschouwd worden, omdat in de totale opbrengst geen rekening wordt gehouden met de belasting op derivaten, wat wel het geval is in het Commissievoorstel. Daardoor zou de totale opbrengst van $0,16\%$ stijgen tot $0,4\%$ van het bbp, met als bijbehorend positief effect van de FTT op het bbp van circa 1% ⁽¹¹⁾.

4.2 Op basis van de door de Commissie uitgevoerde analyse blijkt de doeltreffendheid van de invoering van een FTT optimaal voor de economie van de EU als de opbrengst gebruikt wordt (hetzij op Europees, hetzij op nationaal niveau) ter financiering van een programma voor overheidsinvesteringen dat economische groei en meer werkgelegenheid kan garanderen.

4.3 Het EESC heeft in de voorbije vijf, met de crisis samenvallende jaren een reeks adviezen uitgebracht waarin het krachtig pleitte voor een nieuw evenwicht in het Europees macro-economisch beleid, door te kiezen voor investeringsbeleid ten gunste van groei en werkgelegenheid ⁽¹²⁾. Als de aanbeveling van het EESC gevolgd zou worden dan zou de opbrengst van de FTT optimaal effect sorteren als zij gebruikt werd voor de financiering van een breed programma voor investeringen op nationaal en Europees niveau.

4.4 Eén van de sterke punten is volgens het EESC het feit dat de FTT een brede belastinggrondslag heeft, met twee lage percentages. Dit aspect kan de negatieve effecten van de belasting vrijwel wegnemen die tot forse verstoring van de markten zouden kunnen leiden als de belastinggrondslag werd beperkt of als

de percentages werden verhoogd. Daarom meent het EESC enerzijds dat uitsluitingen van de belastinggrondslag en uitsluiting van belastingplichtigen zo veel mogelijk beperkt moeten worden, en anderzijds dat de 11 deelnemende lidstaten moeten worden aangemoedigd om via toepassing van de voorgestelde belastingtarieven stappen te ondernemen die erop gericht zijn een daadwerkelijke interne markt tot stand te brengen.

4.5 De opname van het „beginsel van wettelijk eigendomsrecht” acht het EESC juist. Op basis hiervan is een financiële transactie waarover geen FTT is geheven, niet in rechte afdwingbaar en wordt het wettelijk eigendomsrecht van het instrument in kwestie niet overgedragen.

4.6 Het EESC onderschrijft het idee om van de belastinggrondslag transacties uit te sluiten in verband met effecten van organen voor collectieve beleggingen en van AFB, aangezien dit instrumenten zijn die direct gelieerd zijn aan de financiering van ondernemingen en bedoeld ter naleving van de bepalingen van Richtlijn 2008/7/EG. Benadrukt zij dat door deze uitsluiting de opbrengsten 4 miljard euro lager uitvallen.

4.7 Niettegenstaande de noodzaak om eventuele druk op de rentetarieven voor overheidsschulden binnen de perken te houden, onderschrijft het EESC het idee in het voorstel om vast te houden aan vrijstelling voor overheidspapier dat op de primaire markt wordt uitgegeven en aan de belasting van overheidspapier dat op de secundaire markt wordt verhandeld. In dit verband wordt vrijstelling op de secundaire markt uitsluitend aanbevolen voor de organen die door de overheid gemachtigd zijn om transacties voor het beheer van de overheidsschuld uit te voeren.

4.8 Het EESC heeft al kenbaar gemaakt dat de gevolgen van de FTT voor de pensioenfondsen aan een speciale evaluatie moeten worden onderworpen. De uitsluiting van de belastinggrondslag van effecten van ICBE en ABF is, evenals de uitsluiting van de belasting van overheidsobligaties op de primaire markt, een voor de pensioenfondsen positieve factor, gezien de structuur van hun portefeuille.

4.9 Hoewel het EESC benadrukt dat de gevolgen van de belasting op de pensioenfondsen en voor de toekomstige gepensioneerden goed gevolgd moeten worden, verzoekt het niet om een uitsluiting van deze fondsen van de toepassing van de FTT.

⁽¹⁰⁾ EC, 2012, technische fiche, Macro-economische effecten.

⁽¹¹⁾ Evaluatie uitgevoerd op basis van de analyse in het Quarterly Report on the Euro Area, Vol. 11, nr. 3 (2012) (Europese Commissie).

⁽¹²⁾ Zie bijv.: PB C 133 van 9.5.2013, blz. 44; PB C 299 van 4.10.2012, blz. 60–71; PB C 181 van 21.6.2012, blz. 45–51; PB C 248 van 25.8.2011, blz. 8–15; PB C 143 van 22.5.2012, blz. 10–16

4.10 Zonder de liquiditeit van het systeem te schaden, begunstigt de toepassing van een FTT investeringen van pensioenfondsen volgens langetermijnstrategieën en beperkt het destabiliserende elementen als hoogfrequente transacties van financiële activiteiten ⁽¹³⁾.

4.11 Bij toepassing van de nieuwe belasting moet vooral gekeken worden naar de wijze van administratief beheer om de kans op belastingontduiking en –ontwijking zoveel mogelijk te beperken, evenals de administratieve kosten die ten laste komen van de lidstaten en degenen die de belasting moeten opbrengen. Daarom moeten zowel de lidstaten als de Commissie bij de uitwerking van de uitvoeringsbepalingen voor de betalingsmethode en de controle op de belasting zorgen voor minimale administratieve kosten en moeten ze de ontwikkeling ervan nauwlettend volgen. Vanwege de gevolgen van het voorstel roept het EESC de Commissie ook op bepalingen voor te stellen voor de samenwerking tussen de financiële instellingen in de niet deelnemende lidstaten en de lidstaten die begunstigen van de belastingopbrengsten zijn.

4.12 Het EESC had kritische kanttekeningen geplaatst bij de ontoereikende documentatie van de evaluatie die bij het

oorspronkelijke FTT-voorstel ging; het is verheugd dat de Commissie hierin deels verbetering heeft gebracht in de vorm van zeven toelichtingen bij de effectbeoordeling, die bij het eerdere voorstel ⁽¹⁴⁾ behoren, en waar de effectbeoordeling bij komt die bij het huidige voorstel ⁽¹⁵⁾ hoort. Desondanks tekent het EESC aan dat er nog te weinig analytische documentatie is die de huidige situatie omtrent belasting van de financiële markten schetst, alsook de opbrengst in diverse landen, met name in de EU11+. Bijzonder welkom zou een bredere evaluatie van de mogelijke gevolgen voor spaarders en toekomstige gepensioneerden zijn, rekening houdend met de verschillende mogelijkheden waarop de belasting zou kunnen worden afgewenteld.

4.13 Het EESC benadrukt dat de Commissie voor de kwantitatieve beoordeling van de gevolgen van de voorstellen de momenteel beschikbare modellen moet verbeteren en ze moet aanpassen aan de evaluatie van alternatieve beleidsopties. De diensten van de Commissie worden met name opgeroepen om, waar mogelijk, schattingen te maken met betrekking tot de daadwerkelijke kenmerken van de concreet gedane voorstellen.

Brussel, 23 mei 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ *Network for Sustainable Financial Markets* („Netwerk voor houdbare financiële markten”), 2012, *No Exemption – The Financial Transaction Tax and Pension Funds* („Geen vrijstelling – De belasting op financiële transacties en de pensioenfondsen”), december DIW, 2012, *Financial Transaction Tax Contributes to More Sustainability in Financial Markets* („Belasting op financiële transacties draagt bij aan grotere houdbaarheid van financiële markten”). Discussienota’s 1198.

⁽¹⁴⁾ Gepubliceerd op 4 mei 2012 op de desbetreffende website.

⁽¹⁵⁾ SWD(2013) 28 final.

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Onderstaand wijzigingsvoorstel werd verworpen, maar kreeg minstens een kwart van de uitgebrachte stemmen (artikel 54, lid 3, rvo):

Nieuwe paragraaf 4.7

Toevoegen na par. 4.6:

4.7 Gelet op de uiteenlopende conclusies in de studies over de gevolgen van de invoering van een FTT pleit het EESC ervoor de gevolgen in landen die reeds deze stap heb gezet nauwgezet te monitoren, rekening te houden met de impact van de geringere liquiditeit op de marktvolatiliteit wat betreft de kosten van specifieke producten ter waarborging van verzekerings- en pensioen-spaarregelingen, en een realistische evaluatie te maken van de verhouding tussen de effectief ontvangen belastinginkomsten en de verhoogde kosten van financiële diensten voor zowel bedrijven als spaarders in tijden van crisis. De resultaten van deze monitoring moeten zorgvuldig worden geanalyseerd en toekomstige maatregelen moeten zo nodig in overeenstemming met nieuwe bevindingen onverwijld worden aangepast.

Stemuitslag:

Vóór: 64

Tegen: 94

Onthoudingen: 25
