

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot te rapporteren grensoverschrijdende constructies**

(COM(2017) 335 final — 2017/0138 (CNS))

(2018/C 197/05)

Rapporteur: **Victor ALISTAR**

Corapporteur: **Petru Sorin DANDEA**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 10.7.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 113 en 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	20.12.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.1.2018
Zitting nr.	531
Stemuitslag	184/2/7
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het voorstel van de Commissie omvat een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende administratieve samenwerking tussen de lidstaten op belastinggebied en een bijlage met een lijst van wezenskenmerken die kunnen wijzen op agressieve fiscale planning. Voorgesteld wordt dat de lidstaten gebruikmaken van het mechanisme voor automatische uitwisseling van inlichtingen om de door intermediairs gerapporteerde informatie ter beschikking te stellen van andere lidstaten.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) stemt in met het voorstel van de Commissie, aangezien de lidstaten op grond van de huidige wettelijke bepalingen geen informatie mogen uitwisselen wanneer zij kennis krijgen van belastingontwijking en/of -ontduiking.

1.3. Het EESC staat vierkant achter het besluit van de Europese Commissie om het probleem van intermediairs die agressieve belastingplanning mogelijk maken, aan te pakken. Wanneer hun activiteiten transparant worden, door middel van de in het voorstel voor een richtlijn voorgestelde meldingsplicht, zullen intermediairs minder geneigd zijn om hun cliënten agressieve fiscale planningsregelingen aan te bieden, waardoor schadelijke uitholling van de belastinggrondslag van de lidstaten wordt tegengegaan. Dit moet zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden en fiscale rechtvaardigheid tussen bedrijven die een kader hebben voor agressieve fiscale planning en bedrijven die dat niet hebben maar aan hogere belastingen zijn onderworpen om de uitholling van de belastinggrondslag in de afzonderlijke lidstaten te compenseren. Het voorstel komt dus tegemoet aan de wens van de meeste Europese ondernemingen om fiscale rechtvaardigheid tussen belastingplichtigen te bewerkstelligen en aan de toenemende druk van individuele belastingplichtigen.

1.4. In dit verband is het EESC zeer te spreken over het besluit van de Commissie om de lidstaten logistieke en technische steun te verlenen bij de invoering van het beveiligd centraal gegevensbestand waarin informatie over administratieve samenwerking wordt opgeslagen. Gezien de complexiteit van sommige agressieve fiscale planningsregelingen beveelt het EESC de Commissie aan om de lidstaten ook te steunen bij de opleiding van het personeel dat verantwoordelijk is voor de opslag en uitwisseling van de betreffende informatie.

1.5. Het voorstel heeft een zeer ruim toepassingsgebied. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de richtlijn ook een echt afschrikwekkend effect heeft op agressieve belastingplanning. Er moet duidelijker worden aangegeven welke transacties moeten worden gemeld om te voorkomen dat bedrijven te veel meldingen doen, wat een tijdrovende kwestie is voor zowel belastingdiensten als belastingplichtigen.

1.6. Het EESC stelt vast dat het in acht te nemen van het zakelijkheids criterium van de „Transfer Pricing Guidelines” van de OESO geen exacte wetenschap is en onvermijdelijk subjectieve interpretatie door belastingbetalers en belastingdiensten met zich meebrengt. Het EESC dringt er dan ook op aan dat de Commissie en de lidstaten op passende en constructieve wijze aangeven of transacties hier al dan niet onder vallen.

1.7. Het EESC constateert dat de belastingbetaler de ultieme verantwoordelijkheid draagt voor het naleven van de voorgestelde richtlijn. Om aan de eis van evenredigheid te voldoen, moeten de administratieve kosten voor alle bedrijven, groot en klein, zo veel mogelijk worden beperkt.

1.8. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om de rapportagetermijn van vijf dagen te herzien om ervoor te zorgen dat deze termijn haalbaar is voor de instanties die aan de meldingsplicht zijn onderworpen en tevens in overeenstemming is met de doelstelling van een doeltreffend rapportagebeleid. Een verlenging van deze termijn lijkt hier dus noodzakelijk en proportioneel.

1.9. In het voorstel voor een richtlijn blijft een aantal kwesties onopgelost, zoals de wijze waarop deze richtlijn moet worden toegepast op belastingplichtigen in de digitale economie; het is immers moeilijk om hun fysieke aanwezigheid als belastingplichtige in de rechtsgebieden van de afzonderlijke lidstaten te bepalen. Een andere kwestie heeft betrekking op de duidelijkheid van de criteria die in het voorstel zijn opgenomen om te zorgen voor een uniforme aanpak van de nationale regels inzake sancties bij niet-naleving van de meldingsplicht.

1.10. Het Comité wijst erop dat de rapportagemechanismen niet mogen leiden tot instabiliteit van de belastingwetgeving als gevolg van frequente wijzigingen en dat rekening moet worden gehouden met het feit dat directe belastingen onder de wetgevende bevoegdheid van de lidstaten vallen.

## 2. Het voorstel van de Commissie

2.1. Door de globalisering heeft de mobiliteit van kapitaal een ongekend hoge vlucht genomen. In dit verband, en in het licht van de schandalen<sup>(1)</sup> die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan met betrekking tot ondernemingen en rechtsgebieden die agressieve fiscale planningsregelingen hebben bevorderd en die vaak hebben geleid tot uitholling van de belastinggrondslag van de lidstaten, heeft de Commissie de strijd tegen belastingontwijking en agressieve belastingplanning bovenaan haar agenda geplaatst.

2.2. Het voorstel van de Commissie omvat een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende administratieve samenwerking tussen de lidstaten op belastinggebied en een bijlage met een lijst van wezenskenmerken die kunnen wijzen op agressieve fiscale planning.

2.3. Het voorstel voor een richtlijn voert een meldingsplicht in voor instellingen en professionals die advies geven over belastingplanning, in de richtlijn aangeduid als „intermediairs”. Dit kunnen belastingadviseurs, banken en ratingbureaus zijn, evenals ieder ander die aan de definitie van „intermediair” voldoet, nl. „iedere persoon die jegens de belastingplichtige de verantwoordelijkheid draagt voor het bedenken, aanbieden, opzetten of beheren van de implementatie van de fiscale aspecten van een te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van constructies in het kader van fiscale dienstverlening”. Onder bepaalde omstandigheden wordt de verplichting tot het indienen van een dossier de verantwoordelijkheid van de belastingplichtige.

2.4. Instanties, personen en bedrijven die advies verstrekken op het gebied van belastingplanning zullen een te rapporteren grensoverschrijdende constructie of reeks van dergelijke constructies voortaan binnen vijf dagen moeten melden, „te rekenen vanaf de dag na die waarop die constructie voor implementatie beschikbaar is gesteld aan de belastingplichtige”. Deze inlichtingen moeten worden doorgegeven aan de bevoegde belastingautoriteiten en moeten automatisch worden uitgewisseld tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten. De automatische uitwisseling zal elk kwartaal plaatsvinden.

2.5. De Commissie is van mening dat de richtlijn een afschrikkend effect zal hebben op intermediairs die advies geven over agressieve belastingplanning, en agressieve fiscale planningspraktijken zal terugdringen.

2.6. De Commissie heeft drie opties overwogen voor de verwezenlijking van haar beleidsdoelstellingen: een (niet-bindende) aanbeveling aan de lidstaten om een meldingsplicht op te nemen in hun nationale wetgeving, een gedragscode voor intermediairs, of een EU-richtlijn op grond waarvan de lidstaten verplicht worden een meldingsplicht in te voeren.

<sup>(1)</sup> Luxleaks, Panama en Paradise Papers.

2.7. De Commissie heeft gekozen voor een richtlijn om ervoor te zorgen dat deze maatregelen ter bestrijding van agressieve belastingplanning in alle lidstaten op uniforme wijze ten uitvoer worden gelegd. Het initiatief van de Commissie is geïnspireerd op actiepunt 12 van het BEPS-project van de OESO, waarin wordt aanbevolen om de activiteiten van intermediairs die ondernemingen adviseren over agressieve belastingplanning te ontmoedigen; om dit actiepunt in praktijk te brengen, wordt een reeks instrumenten ingesteld.

2.8. Het voorstel van de Commissie is gebaseerd op het beginsel van dialoog tussen belastingplichtige en belastingdienst en op het beginsel van loyale samenwerking tussen beide op het niveau van de interne markt. Het in te stellen mechanisme is voorafgaande kennisgeving van mogelijk agressieve fiscale planningstransacties op basis van vier soorten indicatoren (of „wezenskenmerken”), die in de bijlage bij het voorstel voor een richtlijn zijn opgenomen. Het moge duidelijk zijn dat eenvoudig rapporteren van de constructie niet betekent dat er automatisch een vermoeden van agressieve belastingplanning bestaat, maar eerder een dialoog opent tussen de belastingplichtige en de belastingdienst. Daarom heeft de Commissie gekozen voor een preventieve aanpak, die het risico van sancties voor belastingplichtigen moet verminderen.

2.9. In het voorstel voor een richtlijn heeft de Commissie ook voor de belastingplichtigen zelf een rechtstreekse verplichting tot voorafgaande melding ingevoerd indien de mogelijk agressieve fiscale planningsregeling of -transactie wordt uitgevoerd op basis van een intern voorstel, zonder betrokkenheid of advies van een intermediair, of indien de intermediair/adviseur gebonden is door een vertrouwelijkheidsclausule of beschermd wordt door nationale wetgeving betreffende het beroepsgeheim, of, in de derde plaats, indien de intermediair/adviseur niet onder de bevoegdheid van een lidstaat valt.

### 3. Algemene en specifieke opmerkingen

3.1. Het EESC staat vierkant achter het besluit van de Europese Commissie om het probleem van intermediairs die agressieve belastingplanning mogelijk maken, aan te pakken. Wanneer hun activiteiten transparant worden, door middel van de in het voorstel voor een richtlijn voorgestelde meldingsplicht, zullen intermediairs minder geneigd zijn om hun cliënten fiscale planningsregelingen aan te bieden die het belastingbedrag dat zij betalen kunstmatig verlagen. Zo helpt de richtlijn de schadelijke uitholling van de belastinggrondslag van de lidstaten voorkomen.

3.2. Het voorstel voor een richtlijn gaat uit van de goede trouw van de belastingbetaler, en niet van zijn voornemen om belasting te ontwijken. Ook moet worden onderstreept dat de loutere melding van belastingregelingen die eventueel tot agressieve fiscale planning kunnen leiden, niet noodzakelijkerwijze betekent dat er daadwerkelijk agressieve fiscale planning heeft plaatsgevonden.

3.3. Het voorstel van de Commissie moet zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden en fiscale rechtvaardigheid tussen bedrijven die een kader hebben voor agressieve fiscale planning en bedrijven die dat niet hebben maar aan hogere belastingen zijn onderworpen om de uitholling van de belastinggrondslag in de afzonderlijke lidstaten te compenseren.

3.4. Het voorstel heeft een zeer ruim toepassingsgebied. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de richtlijn ook echt een afschrikwekkend effect heeft op agressieve belastingplanning. Er moet duidelijker worden aangegeven welke transacties moeten worden gemeld om te voorkomen dat bedrijven te veel meldingen doen, wat een tijdrovende administratie voor zowel belastingdiensten als belastingplichtigen met zich meebrengt.

3.5. Vermeden moet worden dat er een brede waaier van interpretaties ontstaat en daarom moeten de Commissie en de lidstaten meer duidelijkheid verstrekken; alleen dan kan het voorstel doeltreffend zijn. Dit geldt met name voor de toepassing van het zakelijkheids criterium van de „Transfer Pricing Guidelines” van de OESO.

3.6. In het voorstel voor een richtlijn blijft bovendien een aantal kwesties onopgelost, zoals de wijze waarop deze richtlijn moet worden toegepast op belastingplichtigen in de digitale economie; het is immers moeilijk om hun fysieke aanwezigheid als belastingplichtige in de rechtsgebieden van de afzonderlijke lidstaten te bepalen. Een andere kwestie heeft betrekking op de duidelijkheid van de criteria die in het voorstel zijn opgenomen om te zorgen voor een uniforme aanpak van de nationale regels inzake sancties bij niet-naleving van de meldingsplicht.

3.7. Het EESC acht een uitgebreidere effectbeoordeling noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de voorgestelde richtlijn evenredig is. Nagegaan moet worden hoe tijdrovend het zou zijn voor belastingdiensten en intermediairs/bedrijven om aan de regels te voldoen.

3.8. De Commissie stelt voor dat de lidstaten gebruikmaken van het mechanisme voor de automatische uitwisseling van inlichtingen om de door intermediairs gerapporteerde informatie ter beschikking te stellen van andere lidstaten. Het EESC stemt in met het voorstel van de Commissie, aangezien de lidstaten op grond van de huidige wettelijke bepalingen geen informatie mogen uitwisselen wanneer zij kennis krijgen van belastingontwijking en/of -ontduiking.

3.9. Het EESC roept de Commissie en de lidstaten op ervoor te zorgen dat de richtlijn inzake geschillenbeslechting tijdig en doeltreffend ten uitvoer wordt gelegd <sup>(2)</sup>.

3.10. Het EESC is van mening dat sommige ondernemingen met grensoverschrijdende activiteiten door agressieve fiscale planningsregelingen een aanzienlijk deel van de winst die zij in een bepaalde lidstaat maken, doorsluizen naar rechtsgebieden met een lager belastingtarief, waardoor de belastinggrondslagen van de lidstaten kunstmatig worden verlaagd en de interne markt ernstig wordt verstoord. Het Comité kan zich dan ook vinden in het voorstel van de Commissie om de lidstaten in hun nationale wetgeving sancties op te laten nemen voor overtredingen van de richtlijn, die zowel van toepassing zijn op intermediairs als op belastingplichtigen die gebruikmaken van agressieve fiscale planningsregelingen.

3.11. In dit verband roept het EESC de Commissie op om in het voorstel voor een richtlijn duidelijke regels op te nemen over het eventueel aansprakelijk stellen van belastingplichtigen en intermediairs die agressieve fiscale planningsregelingen hanteren, en het aan de lidstaten over te laten om zelf te bepalen hoe hoog de boeten moeten zijn.

3.12. Het is absoluut noodzakelijk dat het Europese bedrijfsleven en de vrije concurrentie op de interne markt — met inbegrip van een eerlijke verdeling van de belastingdruk — door de Commissie worden beschermd. Het EESC dringt er daarom bij de Commissie op aan om door middel van gedelegeerde handelingen aan te geven op welke gebieden zij de in de bijlage bij de richtlijn genoemde categorieën wezenskenmerken van agressieve fiscale planningsregelingen kan aanvullen.

3.13. Het Comité wijst erop dat de rapportagemechanismen niet mogen leiden tot instabiliteit van de belastingwetgeving als gevolg van frequente wijzigingen en dat rekening moet worden gehouden met het feit dat directe belastingen onder de wetgevende bevoegdheid van de lidstaten vallen.

3.14. Het EESC is zeer te spreken over het besluit van de Commissie om de lidstaten logistieke en technische steun te verlenen bij de invoering van het beveiligd centraal gegevensbestand waarin informatie over administratieve samenwerking wordt opgeslagen. Gezien de complexiteit van sommige agressieve fiscale planningsregelingen beveelt het EESC de Commissie aan om de lidstaten ook te steunen bij de opleiding van het personeel dat verantwoordelijk is voor de opslag en uitwisseling van de betreffende informatie.

3.15. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om de rapportagetermijn van vijf dagen te herzien om ervoor te zorgen dat deze termijn haalbaar is voor de instanties die aan de meldingsplicht zijn onderworpen en tevens in overeenstemming is met de doelstelling van een doeltreffend rapportagebeleid. Een verlenging van deze termijn lijkt hier dus noodzakelijk en proportioneel.

3.16. Het EESC verzoekt de Commissie het tijdschema voor de evaluatie van de tenuitvoerlegging van de richtlijn te herzien, zodat om de twee jaar een verslag wordt opgesteld, en dringt erop aan dat dit verslag openbaar wordt gemaakt voor de Europese belastingbetalers en burgers. Gezien de aanzienlijke administratieve rompslomp is het EESC van mening dat dit tweejaarlijkse verslag transparantie zal garanderen als de kwantitatieve gegevens worden gecentraliseerd, zonder dat de legitieme rechten van ondernemingen worden geschonden.

Brussel, 18 januari 2018.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Georges DASSIS

---

<sup>(2)</sup> Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende mechanismen ter beslechting van geschillen over dubbele belasting in de Europese Unie en advies van het EESC over betere mechanismen voor de beslechting van geschillen over dubbele belastingheffing (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 29).