



Brussel, 15.7.2020
COM(2020) 313 final

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

over goed fiscaal bestuur in de EU en daarbuiten

1. INLEIDING

Eerlijke belastingheffing staat centraal in het sociale en economische model van de EU en de duurzaamheid ervan. Het is een element van essentieel belang voor duurzame inkomsten, een concurrerend ondernemingsklimaat en het moreel van de belastingbetaler in het algemeen. Het is een cruciaal element, wil de EU een aantal van haar centrale doelstellingen realiseren, zoals een rechtvaardige samenleving, een sterke eengemaakte markt met duurzame inkomsten, een gelijk speelveld voor alle ondernemingen en een stabiele economie die gegrondvest is op groei, banen en investeringen. Om deze redenen heeft voorzitter Von der Leyen beklemtoond dat een eerlijk belastingstelsel, waarin iedereen zijn eerlijk aandeel betaalt, tot de prioriteiten van de Commissie behoort. Met het oog op het wereldwijde herstel is het ook belangrijk voor partnerlanden dat dit herstel gedragen wordt door binnenlandse middelen aan te spreken, en een functionerend belastingstelsel vormt daar de kern van. Op die manier worden de sociaal-economische gevolgen van de COVID-19-crisis ook aangepakt.

Het Europees Parlement¹ heeft ook herhaaldelijk opgeroepen tot EU-maatregelen om schadelijke belastingconcurrentie en agressieve fiscale planning aan te pakken en belastingparadijzen te bestrijden, om te komen tot een eerlijkere en effectievere belastingheffing en het witwasrisico te beperken. De agenda voor eerlijke belastingheffing zal de komende maanden en jaren almaar aan belang winnen nu de EU zich herstelt van de gevolgen van de COVID-19-crisis en de groene en digitale transitie moet worden versneld. Het belang zal uiterst groot zijn voor stabiele overheidsinkomsten, een gezond ondernemingsklimaat en investeringen in overheidsdiensten, om marktfalen te corrigeren en juiste prijssignalen te zenden voor duurzame consumptie, hetgeen de weg zal helpen bereiden voor een snel en duurzaam herstel in de hele EU en daarbuiten, zoals de Commissie recentelijk heeft benadrukt haar mededeling “Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie”².

Goed fiscaal bestuur vormt de grondslag voor de uitbouw van een eerlijke belastingheffing. Ruimer bekeken heeft goed fiscaal bestuur betrekking op fiscale transparantie, eerlijke belastingconcurrentie, de afwezigheid van schadelijke belastingmaatregelen en de toepassing van internationaal overeengekomen normen. De afgelopen jaren zijn – op het niveau van de EU en op internationaal niveau – belangrijke maatregelen genomen om deze beginselen te versterken en ervoor te zorgen dat deze worden nageleefd.

De Commissie heeft een ambitieuze agenda ondersteund om goed fiscaal bestuur te bevorderen en belastingmisbruiken hard aan de pakken, zowel in de EU als daarbuiten. Daardoor beschikken de lidstaten nu over een solide kader voor fiscale transparantie, gemeenschappelijke maatregelen om belastingontwijking tegen te gaan en een nieuw

¹Resolutie van 25 november 2015 (TAXE-commissie) over fiscale rulings en andere maatregelen van vergelijkbare aard of met vergelijkbaar effect; resolutie van 6 juli 2016 (TAXE2-commissie) over fiscale rulings en andere maatregelen van vergelijkbare aard of met vergelijkbaar effect; aanbeveling van 13 december 2017 (PANA-commissie) na het onderzoek naar witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking, en resolutie van 26 maart 2019 (TAXE3-commissie) over financiële misdrijven, belastingontduiking en belastingontwijking

² COM(2020)456 final.

mechanisme om belastinggeschillen te beslechten. Strengere transparantievereisten voor rechtspersonen en juridische constructies hebben ervoor gezorgd dat het risico op misbruik daarvan voor belastingontwijking daalt. Belastingmisdrijven vallen nu binnen het toepassingsgebied van de basisdelicten voor het witwassen van geld en alle beroepsbeoefenaars die advies of bijstand in belastingzaken verlenen, zijn nu onderworpen aan de EU-verplichtingen inzake bestrijding van witwassen/terrorismefinanciering, zodat criminelen minder kansen krijgen om hun illegale opbrengsten wit te wassen. Door middel van staatssteunzaken en aanbevelingen in het kader van het Europees Semester heeft de Commissie schadelijke concurrentie bestreden en oneerlijke belastingpraktijken in de openbaarheid gebracht. Daarnaast blijven de lidstaten in het kader van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen (hierna “gedragscode” genoemd) collegiale toetsingen verrichten om ervoor te zorgen dat voldaan wordt aan de beginselen van eerlijke belastingconcurrentie.

Tegelijkertijd heeft de EU werk verzet om ook internationaal een hoger niveau van goed fiscaal bestuur te bevorderen. Er is krachtige ondersteuning verleend aan de werkzaamheden van de OESO inzake fiscale transparantie en grondslaguitholling en winstverschuiving (Base Erosion and Profit Shifting - BEPS) en wereldwijd is een voorbeeld gesteld door de nieuwe mondiale normen in het EU-recht op te nemen. Veel van de nieuwe initiatieven die op EU-niveau ten uitvoer worden gelegd, hebben een extern element, waaronder verslaglegging per land, de gemeenschappelijke hybridemismatchregels en de vereisten voor belastingadviseurs om constructies voor fiscale planning te rapporteren. Voorts heeft de EU met haar werkzaamheden inzake eerlijke belastingheffing in de digitale economie een nieuw elan gebracht in de internationale onderhandelingen over deze kwestie.

Met haar externe strategie voor een effectieve belastingheffing van 2016³ heeft de Commissie gekozen voor een coherente en holistische aanpak van de EU om wereldwijd goed fiscaal bestuur te bevorderen en samen te werken met haar internationale partners op het gebied van belastingen. Het hoofddoel van de externe strategie was sterker samen te werken met derde landen op het gebied van goed fiscaal bestuur, via clausules in bilaterale overeenkomsten, ondersteuning van ontwikkelingslanden op het gebied van belastingen en maatregelen om negatieve indirecte gevolgen van belastingmaatregelen in de EU te voorkomen. Voor de strategie is echter ook een nieuw instrument in het leven geroepen waarmee de internationale partners van de EU ertoe worden aangezet zich te voegen naar de overeengekomen normen voor goed fiscaal bestuur, door middel van het Europese proces van lijsten opstellen.

Al deze initiatieven hebben ertoe bijgedragen dat er in de EU en daarbuiten een eerlijker belastingklimaat ontstaat. Toch blijven er nieuwe uitdagingen opkomen en de instrumenten waarover de EU beschikt om eerlijke belastingconcurrentie te reguleren en schadelijke belastingpraktijken tegen te gaan, moeten gelijke tred daarmee houden. Mondialisering, digitalisering en moderne bedrijfsmodellen verleggen de grenzen voor belastingconcurrentie en leveren nieuwe mogelijkheden op voor agressieve fiscale planning. De EU-agenda voor goed fiscaal bestuur moet blijven evolueren om verliezen op de nationale en Europese

³ COM(2016)24 final.

begrotingen te voorkomen en ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven in de EU in de toekomst kunnen blijven rekenen op een eerlijke en doeltreffende belastingheffing.

Deze mededeling maakt deel uit van een belastingpakket voor eerlijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van het herstel van de EU: dit bevat onder meer een mededeling voor een actieplan waarin een aantal op handen zijnde initiatieven op het gebied van directe en indirecte belastingen worden voorgesteld om de strijd tegen belastingfraude aan te gaan en te komen tot eenvoudiger belastingregelingen⁴, alsook een wetgevingsvoorstel⁵ tot herziening van de richtlijn betreffende administratieve samenwerking⁶.

Met verdere maatregelen zal de belastingwetgeving van de EU in overeenstemming worden gebracht met de moderne economie en aangepast aan eventuele internationale ontwikkelingen in de hervorming van de vennootschapsbelasting. Ter aanvulling van deze maatregelen concentreert de mededeling zich in de eerste plaats op “soft law” en extern optreden, waarbij een balans wordt opgemaakt van de ervaringen die tot dusver zijn opgedaan, en veranderingen worden aangegeven die op dit gebied nodig zijn. Op basis hiervan worden de prioritaire gebieden uitgetekend waarop de komende jaren actie moet worden verricht om te komen tot betere normen voor goed fiscaal bestuur en een eerlijke belastingheffing.

2. HERVORMING VAN DE GEDRAGSCODE INZAKE DE BELASTINGREGELING VOOR ONDERNEMINGEN

De gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen (hierna "gedragscode" genoemd) is, sinds de invoering ervan in 1997, het belangrijkste instrument van de EU geweest om schadelijke belastingconcurrentie te voorkomen. In deze gedragscode wordt ervan uitgegaan dat belastingconcurrentie tussen landen weliswaar niet per se problematisch is maar dat er gemeenschappelijke beginselen moeten bestaan over de vraag in welke mate landen gebruik kunnen maken van hun belastingstelsel en -beleid om ondernemingen en winsten aan te trekken. Dit is bijzonder belangrijk in een eengemaakte markt waar de verdragsvrijheden aanleiding geven tot een grotere mobiliteit van winsten en investeringen.

De gedragscode is een instrument van “soft law” dat functioneert op basis van peer review en peer pressure tussen lidstaten. Het bevat beginselen voor eerlijke belastingconcurrentie en wordt gebruikt om vast te stellen of een belastingregeling al dan niet schadelijk is. De groep gedragscode, die uit nationale vertegenwoordigers op hoog niveau bestaat, ziet toe op de naleving van de gedragscode door de lidstaten. De belastingmaatregelen van de lidstaten worden beoordeeld en er wordt nagegaan, op basis van een technische analyse van de Commissie, of deze schadelijk zijn. Indien de belastingmaatregel schadelijk wordt geacht, moet de betrokken lidstaat deze wijzigen of afschaffen. Sinds de invoering van de code zijn

⁴ COM(2020)312 final.

⁵ COM(2020)314 final.

⁶ Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (PB L 64 van 11.3.2011, blz. 1).

meer dan 400 belastingregelingen in de EU beoordeeld en ongeveer 100 daarvan zijn schadelijk gebleken.

Naast de verwezenlijkingen die in de EU aan de gedragscode kunnen worden toegeschreven, is ook de invloed daarvan op het wereldwijde belastingklimaat de afgelopen jaren opmerkelijk gebleken. De reden daarvoor is dat de gedragscode de basis is geweest voor het beoordelen van derde landen in het kader van de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties op het gebied van belastingen (zie punt 2). De centrale rol van de gedragscode in het EU-proces van lijsten opstellen toont aan hoe belangrijk het instrument is om schadelijke belastingconcurrentie te bestrijden en beginselen van goed fiscaal bestuur op grote schaal te bevorderen.

Ondanks de successen van de gedragscode is het echter duidelijk dat hervormingen en modernisering zich opdringen. De belastingconcurrentie is de voorbije twee decennia aanzienlijk van aard en van vorm veranderd en de gedragscode is niet meegeëvolueerd met de nieuwe uitdagingen. Ten gevolge van mondialisering, digitalisering, de groeiende rol van multinationale ondernemingen in de wereldeconomie, het toenemende belang van immateriële activa en de wegvallende belemmeringen voor het bedrijfsleven is steeds grotere druk komen te staan op staten om hun belastingheffing te gebruiken wanneer zij wedijveren om buitenlandse investeringen. Dit heeft ertoe geleid dat de belastingconcurrentie verder escaleert en evolueert en dat de grenzen van wat nog rechtvaardig is, verder worden afgetast. In deze context hebben zowel de lidstaten als het Europees Parlement zich afgevraagd of de gedragscode nog in staat is de hedendaagse vormen van schadelijke belastingconcurrentie aan te pakken. De doeltreffendheid van de gedragscode moet aanzienlijk worden verbeterd rekening houdend met de hierboven beschreven realiteit van vandaag.

2 a) Timing van de hervorming met het oog op een maximaal effect

De timing van de hervorming van de gedragscode moet zorgvuldig worden bekeken, om een zo ambitieus en effectief mogelijk resultaat te verkrijgen. De lopende internationale besprekingen over de hervorming van de vennootschapsbelasting, die door de OESO worden gestuurd, kunnen een grote impact hebben op de aanvaarde grenzen van de belastingconcurrentie in de toekomst. Indien met name minimale effectieve belasting een mondiale norm wordt, zal er een nieuwe drempel komen om te bepalen hoe diep landen hun belastingtarieven kunnen laten zakken om buitenlandse ondernemingen en investeringen aan te trekken. Dit moet duidelijk worden opgenomen in de beleidsbepaling van de EU inzake eerlijke belastingconcurrentie, in het kader van de hervormde gedragscode. Tegelijkertijd moet dit concept, ingeval mondiale consensus over minimumbelasting uitblijft, in de gedragscode worden opgenomen als een EU-norm, om het begrip schadelijke belastingconcurrentie te moderniseren en te verduidelijken en ervoor te zorgen dat alle ondernemingen hun rechtvaardig aandeel aan belastingen betalen wanneer zij winst maken op de eengemaakte markt.

2 b) Herziening van toepassingsgebied en criteria van de gedragscode

In de tussentijd zijn er echter een aantal kwesties die in het kader van een toekomstige hervorming van de gedragscode reeds bekeken kunnen worden.

Om te beginnen zou het toepassingsgebied van de gedragscode moeten worden verruimd, zodat alle maatregelen die een risico vormen voor eerlijke belastingconcurrentie, worden bestreken. De omschrijving van het toepassingsgebied moet worden gewijzigd om ook andere soorten regelingen en algemene aspecten van de nationale stelsels voor vennootschapsbelasting in aanmerking te kunnen nemen alsook andere relevante belastingen dan de vennootschapsbelasting. Het huidige toepassingsgebied van de gedragscode laat opening voor teveel soorten schadelijke regelingen die aan beoordeling kunnen ontsnappen. Zo kijkt de gedragscode alleen naar specifieke fiscale maatregelen en stelsels. Landen maken echter steeds vaker gebruik van de algemene structuren van hun belastingstelsel om belastingconcurrentie op gang te brengen, bijvoorbeeld door middel van specifieke regels voor de fiscale woonplaats waardoor belastingen mogelijk tweemaal niet worden geheven of belastingvrijstelling wordt verleend voor buitenlandse inkomsten, hetgeen schadelijke belastingpraktijken in de hand kan werken zonder passende waarborgen. Daarnaast is de gedragscode niet van toepassing op speciale burgerschapsregelingen of op maatregelen om expats of vermogende particulieren aan te trekken, ook al zijn dit vaak achterpoortjes om op oneerlijke wijze bedrijven en investeringen uit andere landen aan te trekken. Uit recente studies van de OESO⁷ blijkt ook dat burgerschapsregelingen kunnen worden gebruikt om regels inzake fiscale transparantie te ontwijken. Het is dan ook belangrijk bij de hervorming van de gedragscode het gebruik van burgerschapsregelingen zoals “gouden visa” te onderzoeken.

De gedragscode moet ook worden geactualiseerd om te garanderen dat alle gevallen van zeer lage belastingheffing worden onderzocht, zowel binnen als buiten de EU. De EU eist reeds dat derde landen die een belasting tegen nultarief of geen belasting heffen, strenge normen toepassen inzake economische substantie en transparantie, om zo te vermijden dat zij op de EU-lijst terechtkomen. Deze vereisten moeten formeel in de gedragscode worden opgenomen, om te komen tot volledige samenhang tussen de in de EU toegepaste criteria en die welke met betrekking tot derde landen worden toegepast.

2. c) Verbetering van de governance van de gedragscode

Bij de hervorming van de gedragscode moet ook worden nagegaan hoe deze transparanter en effectiever kan worden toegepast. Hoewel er in het recente verleden enige verbeteringen in de governance van de gedragscode zijn aangebracht, is er ruimte om meer te doen. De groep gedragscode zou op zijn eigen website meer informatie openbaar ter beschikking kunnen stellen en het publiek en de belanghebbenden informeren over de mijlpalen in zijn werkzaamheden. De groep kan, om de besluitvorming te versnellen, ook een stemming bij gekwalificeerde meerderheid invoeren en voorzien in daadwerkelijke consequenties voor lidstaten die niet tijdig ingaan op de besluiten van de groep.

⁷ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

De Commissie verzoekt de lidstaten alvast een discussie te wijden aan de voorstellen van punt 1, a) tot en met c), voor een ambitieuze hervorming van de gedragscode, in afwachting van de resultaten die de internationale belastingbesprekingen zullen opleveren (volgens het werkprogramma van de OESO zou er tegen het einde van het jaar voldoende duidelijkheid moeten zijn over de resultaten van de internationale werkzaamheden inzake de belastinghervorming). De Commissie zal samenwerken met de lidstaten om een concreet plan voor hervorming van de gedragscode op te stellen, zodat deze code beter geschikt wordt om – binnen de EU en daarbuiten – de hedendaagse problemen op het gebied van belastingconcurrentie aan te pakken.

3. HERZIENING VAN DE EU-LIJST VAN NIET-COÖPERATIEVE JURISDICTIES

Hoewel de gedragscode aanvankelijk werd ontwikkeld als een instrument om de interne belastingconcurrentie in de EU te reguleren, is de focus recentelijk verruimd en komt ook de externe dimensie van dit beleidsterrein aan bod. De criteria die gebruikt worden om derde landen te beoordelen in het kader van het EU-proces van lijsten opstellen, omvatten beginselen inzake eerlijke belastingconcurrentie. Het doel is het kader voor de mondiale fiscale governance te verbeteren, op internationaal niveau een gelijk speelveld te waarborgen en regeringen van derde landen te ondersteunen in hun inspanningen om verbintenissen en maatregelen ten uitvoer te leggen die zij op mondiaal niveau zijn aangegaan (bijvoorbeeld in het kader van de G20-initiatieven ter bestrijding van grondslaguitholling en winstverschuiving of de agenda van Addis Abeba).

De EU-lijst van niet-coöperatieve fiscale jurisdicties werd voor de eerste maal voorgesteld in de externe strategie van de Commissie van 2016, als instrument om externe risico's van belastingmisbruik en oneerlijke belastingconcurrentie aan te pakken. Sindsdien is het een krachtig instrument geworden om goed fiscaal bestuur op internationaal niveau te bevorderen en heeft het geholpen in de wereldwijde strijd tegen belastingontwijking en belastingontduiking. In de vier jaar die sinds de start van het proces zijn verstreken, zijn 95 jurisdicties geëvalueerd op basis van drie belangrijke criteria: fiscale transparantie, eerlijke belastingheffing en uitvoering van de minimumnormen van de OESO inzake grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS). Indien een jurisdictie in gebreke blijft voor een of meerdere van deze criteria, wordt deze verzocht zich te verbinden tot het zoeken van een oplossing voor de problemen binnen een gestelde termijn.

Bij de aanvang van 2020 waren wereldwijd meer dan 120 schadelijke belastingregelingen opgeheven⁸, als rechtstreeks antwoord op het Europese proces van lijsten opstellen. Tientallen derde landen hadden ook concrete maatregelen genomen om hun normen inzake belastingtransparantie te verbeteren, in overeenstemming met de EU-vereisten. Daardoor stijgt wereldwijd het niveau van goed fiscaal bestuur, wordt een gelijk speelveld voor internationale spelers tot stand gebracht en verminderen de kansen op fiscale misbruiken. De

⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8603-2020-REV-1/en/pdf>

EU-lijst heeft dan ook voordelen buiten de grenzen van de EU, met name voor ontwikkelingslanden, die onevenredig zware gevolgen ondervinden van illegale geldstromen.

Dankzij het Europese proces van lijsten opstellen is voor de EU een nieuwe basis gelegd voor samenwerking met haar partnerlanden op thema's van wederzijds belang, hetgeen in overeenstemming is met haar streven naar een betere mondiale fiscale governance. Dialoog en betrokkenheid staan centraal in de exercitie. In de regelmatige besprekingen die de diensten van de Commissie met de jurisdicties hebben gevoerd, in coördinatie met de Europese Dienst voor extern optreden, is aan tientallen onder hen bijstand verleend om te voldoen aan de vereiste normen. Dit nieuwe kanaal waarin belastingkwesties worden behandeld, heeft een constructieve dialoog met partnerlanden mogelijk gemaakt in de hedendaagse snel evoluerende, gemondialiseerde en gedigitaliseerde economie. Het moet dan ook worden voortgezet.

Vier jaar nadat deze nieuwe exercitie van lijsten opstellen van start is gegaan, is het naar mening van de Commissie dan ook hoog tijd om een balans op te maken van de ervaring die tot nu toe is opgedaan: hoe kan dit efficiënt en eerlijk verlopen en geschikt blijven voor nieuwe uitdagingen die zich immers blijven aandienen?

3 a) Herziening van het geografische toepassingsgebied van de EU-lijst

Toen in 2016 het proces om lijsten op te stellen in de EU van start ging, selecteerden de lidstaten de jurisdicties die daarvoor in aanmerking kwamen, op basis van een objectief scorebord van indicatoren dat door de Commissie was ontwikkeld. De lidstaten gebruikten dit scorebord als basis om te bepalen welke jurisdicties gescreend dienden te worden, ook rekening houdend met andere relevante factoren zoals de aanwezigheid van een financieel centrum. Van bij de aanvang hebben de lidstaten besloten de minst ontwikkelde landen van dit EU-proces uit te sluiten, aangezien deze landen een beperkte capaciteit hadden om binnen de vereiste termijnen aan de criteria te voldoen. Om soortgelijke redenen is enige flexibiliteit ingevoerd voor ontwikkelingslanden zonder financieel centrum, wanneer het gaat om na te komen criteria en termijnen.

Nu gedurende meerdere jaren praktische ervaring met de geselecteerde jurisdicties is opgedaan bij het opmaken van de EU-lijsten, hebben de lidstaten te kennen gegeven dat zij het geografische toepassingsgebied van de lijst wensen te herzien. Zij willen met name bereiken dat alle risico's gedekt zijn en dat vergelijkbare jurisdicties op eerlijke en evenwichtige wijze worden behandeld in het kader van het EU-proces.

Om deze reflectie te ondersteunen zal de Commissie tegen eind 2020 het oorspronkelijke scorebord actualiseren dat gebruikt werd bij het selecteren van de meest relevante te screenen jurisdicties. Het nieuwe scorebord zal de meest recente gegevens weergeven alsmede de ontwikkelingen in de mondiale economie en het fiscale beleid. Ook zullen bijkomende informatiebronnen worden opgenomen om een totaalbeeld te krijgen van de economische en financiële banden tussen de EU en derde landen. Voorts zal de Commissie rekening houden met de nieuwe methodologie die in de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering

gebruikt wordt voor het identificeren van derde landen met een hoog risico⁹, om ervoor te zorgen dat de processen voor het opstellen van de twee lijsten opstellen elkaar wederzijds versterken. De herziening van het scorebord zal de EU-lidstaten helpen verdere landen aan te wijzen die zij mogelijk willen screenen, op basis van objectieve criteria, en zal een stabiel en meer voorspelbaar proces voor de EU-partners opleveren.

3 b) Herziening van de EU-criteria voor het opstellen van de lijsten

In de bespreking over het geografische toepassingsgebied van de EU-lijst zal ook aandacht moeten zijn voor de criteria waaraan de geselecteerde jurisdicties moeten voldoen. Een jurisdictie die momenteel binnen het toepassingsgebied van de EU-lijst valt, daaruit schrappen zou invloed hebben op de gelijkheid van concurrentievoorwaarden en zou het zeer positieve werk ondermijnen dat de meeste jurisdicties reeds hebben geleverd. Toch moet er nagedacht worden over de vraag of het niet mogelijk is de EU-criteria voor het opstellen van de lijsten op een meer gerichte wijze toe te passen voor een aantal jurisdicties.

Uit de ervaring met het opstellen van de EU-lijsten tot op heden is gebleken dat bepaalde jurisdicties, en met name ontwikkelingspartners, te maken hebben met capaciteitsbeperkingen wanneer zij een aantal van hun verbintenissen ten uitvoer leggen. Onderzocht moet worden of alle criteria relevant zijn voor alle jurisdicties, afgaande op het potentiële risico dat aan hun economisch en belastingklimaat verbonden is. Voor ontwikkelingslanden met een laag risico kan het een optie zijn alleen de meest relevante criteria toe te passen. Er bestaat reeds een precedent daarvoor in het proces aangezien ontwikkelingslanden zonder financieel centrum niet hoeven te voldoen aan het criterium van automatische gegevensuitwisseling. In het tegenovergestelde geval, of in combinatie daarmee, kunnen de termijnen voor de EU-lijst aangepast worden voor landen met ernstige capaciteitsbeperkingen of zonder financiële centra, om rekening te houden met de bijzondere situatie van de betrokken jurisdicties.

Daarnaast moeten de criteria inzake goed fiscaal bestuur die voor het proces van lijsten opstellen worden gebruikt, meer in het algemeen worden onderzocht om ervoor te zorgen dat deze actueel en voldoende ambitieus zijn. Als eerste stap moeten de criteria worden geactualiseerd om de jongste internationale ontwikkelingen op het gebied van belastingontwijking en -ontduiking weer te geven, ook met betrekking tot het aspect van uiteindelijke begunstigde¹⁰ en de invoering van de OESO-minimumnormen over grondslaguitholling en winstverschuiving.

⁹ https://ec.europa.eu/info/files/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan-methodology_en

¹⁰ Rekening houdend met de desbetreffende werkzaamheden op internationaal niveau. In het kader van de in de EU opgestelde lijsten in de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering, waarin ruimer wordt gefocust op aspecten betreffende uiteindelijke begunstigde, kunnen bijkomende vereisten ten opzichte van de internationale normen worden ingevoerd, hetgeen in overeenstemming is met de prioriteiten die de Commissie heeft aangegeven in haar actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme (zie https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_en.pdf).

In de internationale besprekingen over belasting van de digitale economie en de mondiale belastinghervorming zal ook rekening moeten worden gehouden met de EU-criteria voor het opstellen van lijsten. Dit is bijzonder belangrijk indien er een wereldwijde consensus over een minimale effectieve belasting bestaat. Deze kwestie moet worden bekeken in samenhang met de toekomstige hervorming van de gedragscode zodra de resultaten van de besprekingen over de internationale belastinghervorming duidelijker zijn.

In dezelfde geest moeten de criteria ook worden herzien om ervoor te zorgen dat deze ruim genoeg worden toegepast en alle risico's dekken. De werkzaamheden hiervoor zijn reeds van start gegaan. In 2019 hebben de lidstaten besloten zich te buigen over een aantal ruime belastingvrijstellingen die hetzelfde risico als preferentiële belastingregelingen kunnen inhouden. De Commissie zal het internationale belastinglandschap blijven evalueren om na te gaan of nieuwe praktijken in het bedrijfsleven en inzake fiscale planning problemen zouden kunnen opleveren.

Ten slotte is het belangrijk nauw te blijven toezien op de jurisdicties die reeds zijn goedgekeurd in het kader van het EU-proces van lijsten opstellen. Zo wordt gegarandeerd dat de hervormingen daadwerkelijk worden geïmplementeerd zonder dat deze achteraf teruggedraaid worden. De Commissie zal deze monitoring uitvoeren en daarover verslag uitbrengen aan de lidstaten. Zij zal ook met de OESO samenwerken om ervoor te zorgen dat de monitoringprocessen op EU- en internationaal niveau zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd.

3 c) Meer transparantie en verantwoordingsplicht

Door het opstellen van lijsten in de EU is een nieuw kader tot stand gebracht voor regelmatig overleg tussen de EU en haar internationale partners over kwesties van goed fiscaal bestuur. De Commissie heeft altijd sterk de nadruk gelegd op de noodzaak van dialoog en overleg met de betrokken derde landen. De afgelopen vier jaar zijn er duizenden contacten en uitwisselingen geweest op technisch, diplomatiek en politiek niveau, zowel rechtstreeks als via multilaterale fora. Dit heeft bijgedragen tot het verduidelijken van de verwachtingen van de EU ten aanzien van goed fiscaal bestuur in de hele wereld, en stelt de EU ook in staat de standpunten van haar mondiale partners over kwesties in verband met goed fiscaal bestuur beter te begrijpen. De Commissie is vastbesloten dit positieve proces van dialoog verder te versterken met het oog op de toekomst, in samenwerking met de hoge vertegenwoordiger. In dit verband zal zij ernaar streven een jaarlijkse bijeenkomst voor vertegenwoordigers van de jurisdicties te beleggen, om kwesties in verband met het opstellen van de lijsten in de EU te bespreken en om informatie en beste praktijken uit te wisselen.

De Commissie zal zich ook baseren op de dialoog met derde landen om te peilen naar redelijke gronden van bezorgdheid, die zij met het oog op een oplossing zal doorzenden aan de lidstaten. Het verder blijven gebruiken van nationale belastinglijsten van lidstaten, parallel met het opstellen van lijsten op EU-niveau, is bijvoorbeeld een bron van verwarring en onzekerheid voor een groot aantal derde landen. Dat is met name het geval wanneer de nationale criteria en processen voor het opstellen van lijsten niet duidelijk worden

meegedeeld of wanneer er verschillen zijn tussen de landen op de EU-lijst en op de nationale lijsten. Er zijn sterke argumenten om deze af te stemmen op het EU-proces voor het opstellen van de lijst in het geval van landen die in het kader daarvan zijn gescreend, ter wille van de samenhang en duidelijkheid voor derde landen en bedrijven. De Commissie zal met de lidstaten in discussie gaan over deze kwestie en nagaan hoe de aanpak voor het opstellen van de lijst van jurisdicties voor fiscale doeleinden verder kan worden gecoördineerd zodat derde landen door de EU en haar lidstaten op consistente wijze worden behandeld.

Tot slot zal de Commissie blijven aandringen op een zo groot mogelijke transparantie en verantwoordingsplicht in het EU-proces voor het opstellen van de lijst. In dit verband dient het Europees Parlement regelmatig te worden geïnformeerd over de ontwikkelingen in dit proces. Verder zal de Commissie het maatschappelijk middenveld op de hoogte houden binnen het Platform inzake goed fiscaal bestuur, dat ook heeft bijgedragen tot de lancering van het EU-proces.

3 d) Versterking van goed fiscaal bestuur in overeenkomsten met derde landen en uitbreiding van de dialoog met derde landen over milieubelastingen

Een andere belangrijk middel voor de EU om billijkheid in belastingaangelegenheden te promoten is het invoeren van een clause inzake goed fiscaal bestuur in desbetreffende internationale overeenkomsten met derde landen. Het Europees Parlement is van oordeel dat clauses inzake goed fiscaal bestuur tot de “kerninstrumenten van het extern beleid van de EU” behoren¹¹ en heeft herhaaldelijk opgeroepen deze systematisch op te nemen in alle toepasselijke EU-overeenkomsten met derde landen en regio's. In het kader van haar externe strategie van 2016 heeft de Commissie voorgesteld de standaardclause inzake goed bestuur te actualiseren en te versterken, om deze af te stemmen op de nieuwste internationale normen. De lidstaten hebben in mei 2018 een nieuwe tekst goedgekeurd en zij hebben bevestigd dat deze formulering in alle relevante internationale overeenkomsten moet worden opgenomen.

De Commissie heeft de geactualiseerde clause sindsdien ter tafel gebracht in alle relevante nieuwe en lopende onderhandelingen, die in een aantal gevallen met succes zullen worden afgerond. De Commissie zal erop blijven aandringen de clause inzake goed fiscaal bestuur op te nemen in alle relevante toekomstige onderhandelingen over internationale overeenkomsten. Ingeval een derde land de clause weigert te aanvaarden of een zodanige wijziging daarvan eist dat de clause niet langer voldoet aan het beoogde doel, moeten de Commissie en de lidstaten een passend antwoord overwegen. Dergelijke landen zouden aan een screening kunnen worden onderworpen wanneer de EU-lijst wordt opgesteld.

In haar dialoog met derde landen zal de Commissie ook uitdrukkelijk aandacht vragen voor het in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verankerde beginsel dat de vervuiler betaalt, volgens hetwelk een prijs moet worden vastgesteld voor de negatieve externaliteiten van vervuiling of andere schadelijke activiteiten. Er is een onderbenut potentieel voor milieubelastingen die zouden kunnen bijdragen tot meer progressieve en

¹¹ TAXE3-verslag van 26.3.2019.

duurzame belastingstelsels en tot meer rechtvaardige samenlevingen in ontwikkelingslanden. In veel ontwikkelingslanden kan een verhoging van de inkomsten uit milieubelastingen er ook toe leiden dat de staat minder afhankelijk wordt van steun en schuldfinanciering en dat er gemakkelijker middelen uit het land zelf worden gemobiliseerd voor de openbare dienstverlening. Aangezien milieubelastingen moeilijker te ontwijken zijn dan bijvoorbeeld vennootschaps- of personenbelastingen, zijn de potentiële gevolgen ook een sterkere verantwoordingsplicht van de staat, een hogere belastingmoraal en een betere fiscale governance.

4. BETERE MAATREGELEN VOOR EEN STERKERE FISCALE GOVERNANCE

Een jurisdictie op de lijst plaatsen zou een laatste redmiddel moeten zijn voor die landen die weigeren de bezorgdheid van de EU ten aanzien van hun belastingstelsel naar behoren te erkennen of te verhelpen. Zodra een jurisdictie echter op de lijst staat, moeten daar consequenties aan worden verbonden, zodat de EU-lijst doeltreffend blijft.

Sinds de EU-lijst is opgesteld, zijn er ten aanzien van jurisdicties op de lijst tegenmaatregelen ontwikkeld die betrekking hebben op twee aspecten. In de eerste plaats heeft de EU strengere bepalingen ingevoerd in belangrijke EU-wetgeving met betrekking tot financiering¹², om te voorkomen dat EU-middelen indirect wordt geïnvesteerd in of worden doorgesluisd via jurisdicties die op de EU-lijst staan. Daarnaast zijn de EU-lidstaten overeengekomen op gecoördineerde wijze defensieve maatregelen toe te passen ten aanzien van jurisdicties op de EU-lijst. Tegenmaatregelen die verband houden met de EU-lijst, moeten regelmatig worden geëvalueerd om ervoor te zorgen dat ze zo afschrikkend en doeltreffend mogelijk blijven.

4 a) Bevordering van goed fiscaal bestuur via EU-fondsen

Zoals aangekondigd in de externe strategie van 2016, heeft de EU een juridisch verbindende koppeling ingevoerd tussen normen inzake goed fiscaal bestuur en het gebruik van EU-fondsen. Dit komt tot uiting in belangrijke rechtsinstrumenten¹³ om te voorkomen dat er steun uit EU-fondsen gaat naar projecten die bijdragen tot belastingontwijking. Wat financiële instrumenten en begrotingsgaranties betreft, voorkomt het rechtskader voorts dat gebruik wordt gemaakt van jurisdicties die op de Europese zwarte lijst voor belastingdoeleinden staan of op de EU-lijst van derde landen met een hoog risico voor witwassen van geld en terrorismefinanciering. Indien het project fysiek in het rechtsgebied wordt uitgevoerd, kan echter nog steeds financiering worden gegeven om doelstellingen inzake ontwikkeling en duurzaamheid te vrijwaren.

¹² Het gaat onder meer om het huidige Financieel Reglement van de EU, Verordening (EU) 2017/1601 betreffende een Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO), Besluit nr. 466/2014/EU betreffende het mandaat voor externe leningen (ELM) en Verordening (EU) 2015/1017 betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI).

¹³ Het Financieel Reglement, het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO), het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) en het mandaat voor externe leningen (ELM)

De Commissie heeft de uitvoerende partners van de EU ook richtsnoeren¹⁴ verstrekt met de aansporing ervoor te zorgen dat zij met hun intern beleid EU-middelen kunnen implementeren in overeenstemming met de nieuwe EU-belastingvoorschriften. De Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) en de Groep van de Europese Investeringsbank (EIB) hebben interne beleidslijnen bekend gemaakt waarin rekening wordt gehouden met de recente internationale ontwikkelingen op fiscaal gebied¹⁵. Door de acties op internationaal niveau en de strengere regels voor het gebruik van EU-middelen hebben verschillende internationale financiële instellingen en nationale agentschappen uiteindelijk besloten hun zorgvuldigheidsonderzoeken uit te breiden. Daardoor worden marktdeelnemers op hun beurt ertoe aangespoord geen gebruik meer te maken van regelingen in niet-coöperatieve jurisdicties en meer aandacht te besteden aan de gevaren van belastingontwijking.

Op basis van de toepassing tot dusver zouden deze regels naar het oordeel van de Commissie ruimer kunnen worden gebruikt om de beginselen inzake goed fiscaal bestuur te versterken. De EU-lidstaten moeten zich spiegelen aan de EU-inspanningen voor het gebruik van hun eigen middelen. De Commissie dringt erop aan dat lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, in hun nationale financieringsbeleid en in de regels voor de naleving daarvan van hun stimuleringsbanken en ontwikkelingsagentschappen uiting geven aan de EU-voorschriften. Op die manier zouden geen middelen van de EU of van haar lidstaten worden doorgesluist via entiteiten die afkomstig zijn uit niet-coöperatieve jurisdicties die op de lijst staan, of worden betrokken bij regelingen voor belastingontwijking. Dit zou de EU meer gewicht en geloofwaardigheid verlenen wanneer zij op internationaal niveau normen voor goed fiscaal bestuur promoot.

In dezelfde gedachtegang heeft de Commissie een aanbeveling¹⁶ aangenomen waarin wordt gesteld dat de lidstaten hun financiële steun aan ondernemingen afhankelijk moeten maken van de voorwaarde dat er geen banden bestaan tussen deze ondernemingen en de jurisdicties die op de Unielijst van niet-coöperatieve jurisdicties op belastinggebied voorkomen, om ervoor te zorgen dat de grote inspanningen die lidstaten leveren om het herstel te ondersteunen op een zodanige wijze plaatsvinden dat zij stroken met de behoefte aan internationale rechtvaardigheid op het gebied van belastingen.

De Commissie zal, naar alle waarschijnlijkheid tegen eind 2020, ook een discussie aangaan met de lidstaten om te onderzoeken hoe deze afstemming tussen het EU- en het nationale beleid kan worden gerealiseerd. Zij zal in dit verband ook nagaan of het gebruik van middelen van de EU en van lidstaten en de defensieve maatregelen van de lidstaten onderling

¹⁴ Mededeling van de Commissie over nieuwe voorschriften tegen belastingontwijking in de EU-wetgeving betreffende met name financierings- en investeringsverrichtingen (C (2018) 1756 van 18.3.2018).

¹⁵ Zie [Domiciliation of EBRD clients](#) en [EIB Group policy towards weakly regulated, non-transparent and non-cooperative jurisdictions and tax good governance](#) (2019)

¹⁶ COM(2020)4885 final.

beter kan worden afgestemd, om de effecten daarvan toe te spitsen op niet-coöperatieve jurisdicties.

Als tweede stap zal de Commissie nagaan, voortbouwend op de ervaring op EU-niveau, hoe zij andere internationale donoren kan aanspreken om belastingontwijking bij het gebruik van alle overheidsmiddelen te voorkomen. De Commissie zal medio 2022 verslag uitbrengen over de interne EU-coördinatiewerkzaamheden en dan onderzoeken of er manieren bestaan om op een ruimer internationaal niveau beste praktijken te bevorderen.

Parallel hiermee zal de Commissie nauw overleg blijven voeren met de internationale financiële instellingen en andere uitvoerende partners om te evalueren hoe de nieuwe EU-voorschriften van invloed zijn geweest op hun werkzaamheden en processen. Zij zal met name nagaan of de richtsnoeren moeten worden verduidelijkt of geactualiseerd. Om de uitvoering te vergemakkelijken, beste praktijken te omschrijven en een gelijk speelveld te bevorderen, zal de Commissie vóór eind 2020 over deze kwesties besprekingen voeren met de uitvoerende partners van de EU. Op basis van deze besprekingen zal zij vanaf 2022 een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad, met zo nodig verduidelijkingen en oplossingen voor specifieke kwesties.

4 b) Versterking van defensieve maatregelen tegenover niet-coöperatieve jurisdicties

Naast de toepassing van strengere bepalingen voor EU-fondsen heeft de Commissie de lidstaten consequent opgeroepen krachtige, afschrikkende en gecoördineerde defensieve maatregelen toe te passen tegen de landen die op de EU-lijst zijn opgenomen. Wil de EU-lijst echt effect hebben, dan is het belangrijk dat er een gemeenschappelijke aanpak voor defensieve maatregelen komt, en ook derde landen en investeerders moeten duidelijkheid en zekerheid krijgen. In december 2017 hebben de lidstaten de eerste stappen ondernomen in de richting van een coördinatie, door een aantal administratieve maatregelen overeen te komen, zoals verhoogde audits, die toegepast zullen worden op ondernemingen en investeerders in de landen die op de EU-lijst staan¹⁷. Deze maatregelen zijn nog versterkt in 2019 toen de lidstaten een toolbox van defensieve maatregelen overeenkwamen ten aanzien van de landen die op de EU-lijst voorkomen¹⁸. De lidstaten zullen starten met de toepassing van deze defensieve maatregelen in 2021 en hebben afgesproken te evalueren of verdere coördinatie noodzakelijk is in 2022.

Deze gecoördineerde aanpak gaat in de goede richting maar mist ambitie. Met name het feit dat de lidstaten kunnen kiezen welke en hoeveel maatregelen uit de toolbox zij zullen toepassen, zou kunnen resulteren in een lappendeken van uiteenlopende situaties op de interne markt. Dit kan de bezorgdheid van bedrijven niet wegnemen indien er sprake is van

¹⁷ Zie bijlage III bij de conclusies van de Raad over de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties voor belastingdoeleinden (<https://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf>)

¹⁸ Zie bijlage IV bij het verslag van de groep gedragscode (belastingregeling ondernemingen) aan de Raad (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14114-2019-INIT/en/pdf>)

gebrek aan rechtszekerheid en administratieve lasten. Op die manier kunnen sommige belastingplichtigen ook misbruik maken van onderling slecht afgestemde maatregelen tussen lidstaten en verder onbelaste winsten blijven versluizen uit de interne markt.

De Commissie zal nauwlettend toezicht houden op de situatie wanneer de lidstaten starten met de overeengekomen maatregelen, en zij zal een evaluatie van deze maatregelen verrichten. Indien uit de aangehaalde evaluatie van 2022 blijkt dat de toolbox niet doeltreffend genoeg is, zal een wetgevingsvoorstel voor gecoördineerde defensieve maatregelen worden overwogen. Op die manier kan de EU met haar lijst echt haar “tanden” laten zien en zal ze zorgen voor een daadwerkelijk gecoördineerd beleid ten aanzien van de landen die op die lijst staan.

5. ONDERSTEUNING VAN PARTNERLANDEN OP HET GEBIED VAN GOED FISCAAL BESTUUR

De EU-agenda voor goed fiscaal bestuur reikt verder dan het beleidsstreven op het gebied van belastingen. Als 's werelds grootste donor van ontwikkelingshulp en steunpilaar voor mondiale governance is de EU er zich van bewust hoe belangrijk goede governance is voor ontwikkelingspartners.

Voor veel ontwikkelingslanden blijft het een uitdaging dat er voldoende inkomsten binnenkomen. Meer dan een derde van de Afrikaanse landen heeft een belastingquote van minder dan 15 %¹⁹, hetgeen beschouwd wordt als een minimum om een basisniveau van sociale voorzieningen te kunnen aanbieden. Ontwikkelingslanden zijn voor hun inkomsten bijna twee keer zo sterk afhankelijk van de vennootschapsbelasting als ontwikkelde landen²⁰. Als zodanig worden zij veel harder getroffen door problemen van belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking. Op dezelfde manier zullen zij waarschijnlijk profiteren van de inspanningen van de EU en de internationale gemeenschap om de mondiale normen te versterken en agressieve fiscale planning wereldwijd te beteugelen.

In de externe strategie van 2016 werd beklemtoond dat er behoefte is aan meer samenhang tussen het fiscale beleid van de EU en haar doelstellingen inzake internationale ontwikkeling. Via haar initiatief “Collect More – Spend Better”²¹ heeft de Commissie duidelijke maatregelen vastgesteld om partnerlanden te helpen hun belastinggrondslag te verbeteren en te beschermen, aan duurzame inkomsten te komen en de efficiëntie van de overheidsuitgaven te verhogen. Sindsdien ondersteunt de EU partnerlanden om hun binnenlandse middelen beter te mobiliseren en eerlijke, transparante en doeltreffende belastingstelsels in te voeren. Dit beantwoordt aan de toezeggingen van de EU in het kader van het initiatief van Addis Abeba

¹⁹ Volgens de inkomstenstatistieken van de OESO.

²⁰ De vennootschapsbelasting is goed voor 16 % van de totale belastinginkomsten in economieën met een laag- of middelhoog inkomen, tegenover 8 % voor de ontwikkelde landen.

²¹ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-collect-more-spend-better_en.pdf

inzake belastingen²², waarin de verbintenis is aangegaan meer technische en financiële steun te verlenen voor het mobiliseren van binnenlandse inkomsten in ontwikkelingslanden.

In overeenstemming met haar toezeggingen ligt de EU op schema om de steun aan ontwikkelingslanden voor het mobiliseren van binnenlandse middelen te verdubbelen. Sinds 2015 heeft de Commissie de desbetreffende steun gestaag verhoogd om te komen tot ongeveer 1000 miljoen EUR aan vastleggingen in 2019 en heeft zij een instrument²³ medegefinancierd om onder meer hervormingen in 94 belastingdiensten wereldwijd te ondersteunen. Bilaterale begrotingssteun omvat steeds vaker ondersteuning om binnenlandse inkomsten aan te spreken en normen voor goed fiscaal bestuur in te voeren. Deze financiële en technische ondersteuning blijft van cruciaal belang om landen met beperkte administratieve en financiële capaciteiten bij te staan, en de EU zal op dit gebied zwaar blijven investeren.

Voorts heeft de Commissie ook een analyse gemaakt van mogelijke overloopeffecten van dubbelbelastingverdragen van lidstaten met ontwikkelingslanden, in het bijzonder met de armste landen. De Commissie heeft een toolbox²⁴ ontwikkeld die de lidstaten zouden kunnen aanwenden bij onderhandelingen over dubbele belastingverdragen met ontwikkelingslanden, met als doel hun eigen binnenlandse inkomsten te helpen mobiliseren. De kwestie van de overloopeffecten werd nader onderzocht door het platform inzake goed fiscaal bestuur en de Commissie heeft in 2018 een studiebijeenkomst van deskundigen over dit onderwerp georganiseerd. Verdere werkzaamheden over dit onderwerp zullen plaatsvinden in het kader van het nieuwe mandaat van het platform inzake goed fiscaal bestuur.

5 a) Versterking van het partnerschap en de samenwerking op internationaal niveau

Met de start van het decennium van actie ter uitvoering van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling²⁵ blijft goed bestuur in belastingzaken een belangrijke aangelegenheid waarop alle landen moeten inspelen. Dit stemt ook overeen met het beginsel van beleidscoherentie voor ontwikkeling. De Commissie is daarom vastbesloten een nog grotere impuls te geven aan maatregelen voor goed fiscaal bestuur en aan initiatieven om het mobiliseren van binnenlandse inkomsten bij de ontwikkelingspartners van de EU te stimuleren.

Het belastinginitiatief van Addis Abeba zou eind 2020 aflopen. De ondertekenaars van dit initiatief zijn echter overeengekomen de werkzaamheden te verlengen gelet op de positieve bijdrage die op lange termijn kan worden gegeven aan de duurzame ontwikkeling van landen. De Commissie levert een actieve bijdrage tot de opmaak van het plan voor de volgende fase van de werkzaamheden die het belastinginitiatief van Addis Abeba zal ontwikkelen na 2020. Zij is er vast van overtuigd dat de werkzaamheden terzake volledig moeten worden

²² Een specifiek initiatief in het kader van de actieagenda van Addis Abeba, dat erop gericht is de ontwikkelingshulp voor belastingcapaciteit te verhogen en de samenhang in het ontwikkelingsbeleid te bevorderen. Zie: <http://www.addistaxinitiative.net/>.

²³ Diagnostisch beoordelingsinstrument voor de belastingadministratie (TADAT).

²⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/toolbox_dtas_spill_overs_en.pdf

²⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/>

afgestemd op de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling en dat op internationaal niveau sneller vorderingen moeten worden geboekt wat het mobiliseren van binnenlandse inkomsten betreft.

De EU kan zich niet geïsoleerd opstellen inzake goed fiscaal bestuur en de toepassing daarvan in ontwikkelingslanden. Het is belangrijk nauw samen te werken met de OESO, de VN, het IMF en andere internationale spelers, om doeltreffende bijstand en ondersteuning te coördineren. Geïntegreerde nationale financieringskaders (INFF) bijvoorbeeld – waarin nagegaan wordt hoe de strategie voor duurzame ontwikkeling van elk land zal worden gefinancierd uit alle financieringsbronnen (openbaar/particulier, binnenlands/internationaal), zouden een ideaal raamwerk vormen om te bespreken hoe een doelgerichte financiering het best kan worden opgezet. De Commissie zal de lidstaten ook blijven aanmoedigen en ondersteunen bij het verstrekken van technische expertise inzake belastingaangelegenheden aan ontwikkelingspartners van de EU, via bestaande EU-instrumenten zoals twinning en via het instrument voor technische bijstand en informatie-uitwisseling (TAIEX).

5 b) Integratie van ontwikkelingslanden in het mondiale fiscale kader

De inspanningen van de EU om de ontwikkelingslanden te ondersteunen in de strijd tegen belastingmisbruik en bij het mobiliseren van binnenlandse inkomsten kan maar vruchten afwerpen indien deze jurisdicties zich daar zelf sterk bij betrokken voelen. Het mondiale streven naar een betere governance vereist een volledig inclusieve en op samenwerking gebaseerde totaalaanpak. Om die reden heeft de EU actief geijverd voor deelname van ontwikkelingslanden aan internationale belastingfora, waar normen worden bepaald en collegiale toetsingen worden verricht.

Via het opstellen van de EU-lijst werden alle landen aangemoedigd zich aan te sluiten bij het Inclusief Kader van de OESO inzake grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) en het Mondiaal Forum inzake transparantie en uitwisseling van inlichtingen. Als deelnemers aan die fora of in andere organisaties hebben ontwikkelingslanden een stem in het kapittel wanneer nieuwe mondiale normen worden vastgesteld en collegiale toetsingen worden verricht. De EU heeft, via internationale organisaties, ook financiële middelen verstrekt voor technische bijstand aan ontwikkelingslanden die de overeengekomen normen inzake goed fiscaal bestuur uitvoeren. Zo werd in 2019 bijvoorbeeld 2 miljoen EUR aan het Mondiaal Forum verstrekt voor ondersteuning van ontwikkelingslanden bij het verbeteren van hun fiscale transparantie. De Commissie zal zich blijven inzetten voor een actieve deelname van ontwikkelingslanden aan deze organen en zal zich erop toelagen de bijstand gericht te verlenen²⁶ en de beleidsdialoog op te voeren om de benutting van binnenlandse inkomsten te ondersteunen.

5 c) Verruiming van de beleidsagenda

²⁶ De Commissie ondersteunt en stroomlijnt, samen met verschillende EU-lidstaten en andere internationale donoren, het OESO-programma voor mondiale betrekkingen en ontwikkeling. Zie: <https://www.oecd.org/ctp/tax-global/>

De Commissie zal in samenwerking met de hoge vertegenwoordiger ook onderzoeken hoe in de betrekkingen tussen de EU en ontwikkelingslanden ruimere fiscale prioriteiten kunnen worden geïntegreerd. Bepaalde beleidsprioriteiten houden weliswaar geen rechtstreeks verband met goed fiscaal bestuur maar zijn uiterst relevant voor de ondersteuning van duurzamere, robuuste en toekomstbestendige belastingstelsels in ontwikkelingslanden. Dat geldt met name voor het heffen van groene belastingen, het belasten van de digitale economie en mogelijke internationale hervormingen van de vennootschapsbelasting. Landen moeten ertoe worden aangezet over te gaan tot een houdbare belastingverschuiving, die deel moet uitmaken van bredere pakketten van belastinghervormingen om het risico te vermijden dat de vaak al grote maatschappelijke ongelijkheid nog verder toeneemt.

Ook moet worden nagedacht over de band tussen het handelsbeleid en de inkomstenprioriteiten die in derde landen en andere beleidsterreinen gelden. Ontwikkelingslanden moeten bijvoorbeeld steun krijgen om alternatieve duurzame belastinginkomsten aan te boren zodat teruglopende douane-inkomsten worden gecompenseerd indien deze het gevolg zijn van een betere integratie in de regionale en internationale economie, onder meer door overeenstemmende tariefverlagingen. De EU moet steun verlenen aan ontwikkelingslanden die de belemmeringen voor het bedrijfsleven willen wegwerken en de tarieven willen verlagen, door alternatieve duurzame inkomsten in kaart te brengen en de bestuurlijke governance op het gebied van douane en belastingen te verbeteren. Dit kan onder meer met milieubelastingen, die voor een groot deel in principe moeilijker te ontwijken zijn en duurzame ontwikkeling als doelstelling proclameren. De EU heeft dienaangaande reeds steun verleend en zal zich blijven inzetten voor derde landen die ernaar streven hun rechtsstelsel op internationale normen af te stemmen, op hun verzoek en op een wijze die hen het best past.

De Commissie zal de voortgang bewaken van het voorstel voor een nieuw instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking²⁷, dat bepaalt dat “belastingen, rechten en heffingen die worden opgelegd door de partnerlanden, [...] in aanmerking [kunnen] komen voor financiering”.

Overeenkomstig het beginsel van beleidscoherentie voor ontwikkeling zal een holistische en sectoroverschrijdende beleidsaanpak worden toegepast om de bovengenoemde acties voort te zetten.

6. CONCLUSIE

Eerlijke belastingheffing en goed fiscaal bestuur – binnen en buiten de EU – blijven de kerndoelstellingen van de werkzaamheden van de Commissie in de komende jaren. Deze mededeling gaat in op oproepen van het Europees Parlement, de Raad en het maatschappelijk middenveld om de EU-maatregelen te herzien met het oog op goed bestuur, eerlijke concurrentie en een gelijk speelveld op de eengemaakte markt en wereldwijd. Ook de belangrijke rol die het heffen van belastingen moet spelen bij de uitvoering van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, wordt erkend.

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2018%3A460%3AFIN>

De maatregelen die in deze mededeling worden voorgesteld, kunnen helpen eerlijke belastingheffing in de EU op een hoger niveau te tillen en kunnen bijdragen tot een eerlijker belastingklimaat op internationaal niveau. De Commissie verzoekt de Raad hieraan een hoge politieke prioriteit te verlenen en mee te werken aan de uitvoering ervan.