

Fiche 1: Mededeling actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

15 juli 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM (2020) 312

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1595945980479&uri=CELEX:52020DC0312>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Economische en Financiële Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Volgens de Europese Commissie (hierna Commissie) zal eerlijke en efficiënte belastingheffing de komende maanden en jaren nog belangrijker zijn, aangezien de EU en de wereldgemeenschap proberen te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis. Solidariteit en eerlijkheid horen centraal te staan bij dit herstel. De Commissie zal daarom de strijd opvoeren tegen belastingfraude en andere ongeoorloofde praktijken die een bedreiging vormen voor een gelijk speelveld en de werking van de interne markt. Dit zal de lidstaten helpen de belastinginkomsten te genereren die nodig zijn om de grote uitdagingen van de huidige crisis aan te gaan. Vandaar dat de Commissie komt met een "actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie", met een reeks van 25 acties. De acties uit de mededeling hebben de tweeledige doelstelling van de bestrijding van belastingontduiking en vereenvoudiging van de belastingheffing. Het is ontworpen om de dubbele uitdaging van de huidige crisis aan te gaan: een snel en duurzaam economisch herstel ondersteunen en zorgen voor voldoende overheidsinkomsten in de EU.

Het actieplan schetst mogelijkheden om fiscale belemmeringen voor bedrijven in de interne markt te verminderen. Belastingvereenvoudiging zal het ondernemingsklimaat verbeteren, het concurrentievermogen van het bedrijfsleven versterken en bijdragen tot economische groei. Daarnaast kondigt het actieplan een aantal acties aan die de lidstaten zullen helpen de bestaande belastingregels te handhaven en de belastingnaleving te verbeteren. Het doel is om ervoor te zorgen dat de lidstaten de belastinginkomsten veiligstellen die nodig zijn om de crisismaatregelen te financieren. De strijd tegen belastingfraude, -ontwijking en -ontduiking blijft in dit opzicht cruciaal. Dit moet er ook toe bijdragen dat de inkomsten voor zowel de nationale als de EU-begroting op een eerlijke, effectieve en efficiënte manier door de lidstaten worden geïnd.

Het actieplan is een reeks van 25 acties die de Commissie onderzoekt en tussen nu en 2024 mogelijk zal voorstellen om belastingheffing eerlijker, eenvoudiger en beter aangepast aan moderne technologieën te maken. Alhoewel het actieplan enkele acties benoemt op het gebied van de directe belastingen, zoals bijvoorbeeld het oprichten van een expertgroep om pragmatische, niet-wetgevende oplossingen voor praktische problemen als gevolg van verrekenprijsprijktijken in de EU uit te werken, ligt het accent duidelijk op het gebied van de btw en de bijstand bij invordering. Het belastingactieplan onderzoekt mogelijkheden om:

1. Obstakels die bedrijven ondervinden van de belasting wet- en regelgeving, met name waar het gaat om grensoverschrijdende activiteiten, en onnodige administratieve lasten voor bedrijven in de interne markt te verminderen.
2. De lidstaten te helpen de bestaande belastingregels te handhaven en de naleving ervan te verbeteren, zodat zij belastinginkomsten structureel kunnen waarborgen.
3. Belastingdiensten te helpen om de hun reeds ter beschikking staande gegevens en informatie nog efficiënter te benutten en nieuwe gegevens efficiënter te delen, met als doel de handhaving van belastingregels te verbeteren en belastingfraude en -ontduiking doeltreffender te bestrijden.
4. De rechten van belastingbetalers te bevorderen door het bewustzijn van deze rechten te vergroten, hun verplichtingen te vereenvoudigen en de naleving ervan te vergemakkelijken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is, ongeacht de gevolgen van de COVID-19-crisis, in algemene zin voorstander van eerlijk, eenvoudig en aan moderne technologieën aangepaste belastingheffing. Het naleven van een gelijk speelveld blijft hierbij de prioriteit. Het is belangrijk om stappen te blijven zetten in de strijd tegen belastingfraude- en ontduiking, om belastingdiensten te helpen gelijke tred te houden met een zich voortdurend ontwikkelende economie en om te focussen op een verlichting van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven daar waar mogelijk. Daarnaast is het kabinet voorstander van een betere samenwerking met derde landen. Maatregelen op dit terrein dienen effectief, doelgericht, uitvoerbaar, controleerbaar en handhaafbaar te zijn, waarbij in het bijzonder de IT-capaciteit van de Belastingdienst aandacht vraagt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft in algemene zin de doelstellingen van dit actieplan, waarbij wordt ingezet op het bestrijden van fraude en een vereenvoudiging van belastingheffing voor zowel het bedrijfsleven als de belastingdiensten. De meeste in het actieplan aangekondigde acties zullen in concrete vervolgstappen, waaronder richtlijnvoorstellen, worden uitgewerkt. Met name die verdere uitwerking van de geschetste acties is voor Nederland van cruciaal belang om te kunnen inschatten of de beoogde doelstellingen daadwerkelijk kunnen worden bereikt, doelmatig zijn en in hoeverre zij gepaard gaan met een redelijk beslag op de uitvoering. De gevolgen voor de IT-capaciteit binnen de Belastingdienst zijn daarbij een kritische factor die op voorhand moet worden benoemd.

De Commissie verdeelt de 25 actiepunten onder in zes categorieën, waarbij de volgende initiële opmerkingen kunnen worden gemaakt:

1 Registratie

De Commissie zal voor wat betreft de btw-registratie van ondernemers onder andere voorstellen de Btw-richtlijn zodanig te wijzigen dat kan worden volstaan met één EU-btw-registratie waarmee binnen de gehele Unie diensten kunnen worden verricht en/of goederen kunnen worden geleverd. Het streven naar een eenvoudige belastingheffing is een uitgangspunt dat het kabinet onderschrijft, maar in dit stadium is nog niet te overzien of dit initiatief doelmatig is en daar daadwerkelijk aan bijdraagt. Daarnaast is van belang wat de IT- en toepassingsimplicaties zijn voor de Belastingdienst, waaronder de mogelijkheden van fraudebestrijding via een weigering van afgifte of de intrekking van btw-nummers. Zoals geldt voor alle voorgestelde actiepunten ziet het kabinet de uitwerking hiervan dan ook graag tegemoet.

2 Rapportage

De Commissie zal samen met de lidstaten een initiatief voorbereiden om de fiscale naleving voor bedrijven te vergemakkelijken en te bevorderen, met name door middel van intensievere samenwerking, vertrouwen en transparantie tussen belastingautoriteiten en het voortborduren op reeds bestaande programma's op het gebied van 'coöperatieve compliance'. Voorzien wordt in een preventieve dialoog tussen lidstaten om grensoverschrijdende kwesties op het gebied van de vennootschapsbelasting op te lossen. Voorts zal de Commissie (richtlijn)voorstellen doen voor de modernisering van de btw-rapportageverplichtingen en voor verdere uitbreiding van het toepassingsgebied van het btw-éénloketsysteem (One Stop Shop: OSS), waarbij een ondernemer de in de verschillende EU-lidstaten verschuldigde btw in één lidstaat kan voldoen. Het kabinet ondersteunt de doelstelling van modernisering van de rapportageverplichtingen mits dat efficiënt, en uitvoerbaar is. Het kabinet is voorstander van een geleidelijke uitbreiding van de OSS, met een tussentijdse evaluatie over de werking ervan.

3 Betaling

Ter verbetering van de bestrijding van fraudegevallen, zal de Commissie aanbevelingen doen ter verbetering van de bijstand bij terugvordering van niet-betaalde belastingen en wetgevingsvoorstellen doen om te verduidelijken waar belastingplichtigen die grensoverschrijdend actief zijn in de EU voor belastingdoeleinden als ingezetenen moeten worden beschouwd. Met het oog om de positie van het bedrijfsleven in de EU te verbeteren, is de Commissie voornemens om een richtlijnvoorstel te maken voor de invoering van een gemeenschappelijk, gestandaardiseerd en

EU-breed systeem voor de vermindering van bronbelasting, gecombineerd met gegevensuitwisseling en samenwerking tussen belastingautoriteiten waarbij eventueel ook toezichthouders van financiële markten worden betrokken. Het kabinet onderschrijft het streven naar efficiënte processen voor het voldoen aan belastingverplichtingen en kijkt uit naar de concrete voorstellen van de Commissie. Wat het EU-breed systeem voor de vermindering van bronbelasting betreft, acht het kabinet het waardevol dat zoveel mogelijk wordt voortgebouwd op het werk dat is verricht in het kader van het TRACE-project van de OESO.

4 Verificatie, monitoring en administratieve samenwerking

De Commissie zal stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat Eurofisc meer gegevens en instrumenten tot haar beschikking krijgt. Het kabinet benadrukt dat het toekennen van extra bevoegdheden zodat Eurofisc beter in staat is om data te verkrijgen en te analyseren om zodoende de gezamenlijke strijd tegen btw-fraude te intensiveren, wenselijk is. Daarbij is het echter van belang dat Eurofisc als zodanig een multilateraal samenwerkingsnetwerk blijft van specialisten op het gebied van opsporing en bestrijding van fraude die snel met elkaar kunnen communiceren en gegevens kunnen wisselen. De Commissie geeft aan ook de werkingssfeer van Eurofisc te willen uitbreiden naar het terrein van de directe belastingen. Aangezien de directe belastingen niet zijn geharmoniseerd, is een gezamenlijke EU-aanpak van fraude binnen de directe belastingen via Eurofisc een onderwerp dat volgens het kabinet nadere studie vereist met betrekking tot de effecten hiervan alvorens hierover een oordeel kan worden gevormd. Daarnaast stelt de Commissie voor dat zij zal onderzoeken hoe op btw-gebied kan worden overgeschakeld van handmatige uitwisseling naar het geautomatiseerd delen van gegevens via elektronische systemen en zal, indien nodig, een voorstel indienen. Hierbij benadrukt het kabinet dat de mogelijkheden hiertoe afhangen van de binnen de Belastingdienst beschikbare IT-capaciteit en het daardoor van belang is om een voorbehoud te maken ten aanzien van de realisering en uitvoering hiervan.

5 Geschillen

In samenwerking met de lidstaten zal de Commissie blijven werken aan de implementatie van een permanent orgaan voor geschillenbeslechting, een zogenaamde permanente commissie. De Commissie zal in dit kader opties onderzoeken en waar nodig met een wetgevingsvoorstel komen over een mechanisme voor preventie en geschillenbeslechting op het gebied van de btw. Het kabinet ziet de uitwerking hiervan tegemoet.

6 Vereenvoudig de belastingregels van de EU voor meer concurrentievermogen op de interne markt

De Commissie zal een wijziging van de btw-richtlijn voorstellen om van het raadgevend btw-comité een 'comitologiecomité' te maken dat via gekwalificeerde meerderheid toezicht houdt op de vaststelling van uitvoeringshandelingen door de Commissie. Het kabinet is hier geen voorstander van en benadrukt hierbij het belang dat de vaststelling van Europese uitvoeringshandelingen op fiscaal terrein via unanieme besluitvorming door de Raad en op voorstel van de Commissie plaatsvindt. Door middels een "comitologiecomité" te gaan werken via de zogenoemde onderzoeksprocedure trekt de Commissie (uitvoerings) bevoegdheden naar zich toe.

Uitvoeringshandelingen kunnen door de Commissie worden vastgesteld na een positief advies van het comite waarbij het comite besluit met gekwalificeerde meerderheid. Een dergelijke wezenlijke

wijziging van de besluitvormende rol van de Raad naar een toezichthoudende rol van de vertegenwoordigers van de lidstaten via een comitologiecomité op basis van gekwalificeerde meerderheid is niet in overeenstemming met de door het kabinet gewenste en binnen de EU verankerde wijze van besluitvorming op fiscaal terrein.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Alhoewel een inhoudelijke bespreking van dit actieplan nog niet heeft plaatsgevonden staan lidstaten over het algemeen, net als Nederland, positief tegenover de uitgangspunten van dit voorstel om te streven naar eerlijke en efficiënte belastingheffing. Dat zal de komende maanden en jaren nog belangrijker zijn, aangezien de EU en de wereldgemeenschap proberen te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis. Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgesproken over het actieplan.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten opzichte van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. Een gezamenlijke Europese aanpak van eerlijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van het herstel is noodzakelijk gezien het grensoverschrijdende karakter van de COVID-19-crisis en nadelige effecten van belastingontduiking en ongeoorloofde praktijken.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief, met een kanttekening. De mededeling biedt een actieplan voor een billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van het herstel van de COVID-19-crisis. Vooralsnog lijken de gepresenteerde acties geschikt om dit doel te bereiken. Echter is het kabinet geen voorstander van het plan met betrekking tot het BTW-comité dat ziet op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. De meeste in het actieplan aangekondigde acties zullen in concrete voorstellen, waaronder richtlijnvoorstellen, worden uitgewerkt.

d) Financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De meeste in het actieplan aangekondigde acties worden in concrete voorstellen uitgewerkt. Pas wanneer deze worden gepresenteerd en de inhoud ervan duidelijk is, kan een inschatting worden gemaakt van de financiële implicaties en de gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht. Ook kunnen dan pas de precieze gevolgen voor de uitvoering en de handhaving in kaart worden gebracht. De Belastingdienst zal na de publicatie van de concrete

voorstellen de uitvoeringsgevolgen onderzoeken en daarbij komen o.a. de impact op de handhaafbaarheid, personele gevolgen en de impact op de automatisering aan de orde. De verwachting is dat een aantal acties IT-aanpassingen vergen. Ook zal onderzocht worden of inpassing van de benodigde IT-aanpassingen in de planning van de Belastingdienst mogelijk is. Eventuele IT-werkzaamheden zullen hoe dan ook ten koste gaan van de beschikbare ruimte voor nationaal beleid en noodzakelijke vernieuwingen. Daarom is het van belang om reeds in de eerste fase na publicatie van een concreet voorstel de maakbaarheid en haalbaarheid in de IT-systemen van de Belastingdienst nauwgezet te bezien.

In deze mededeling worden geen concrete voorstellen gedaan die financiële gevolgen hebben. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen worden in ieder geval ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.