

Vergaderjaar 2018–2019

35 191

EU-voorstel: Commissiemededeling naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU (COM(2019)8)¹

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 april 2019

In de vergaderingen van de commissies Financiën² en Europese Zaken³ van 5 februari 2019 en 5 maart 2019 hebben de leden kennisgenomen van de mededeling van de Commissie: naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU – COM(2019)8 en het BNC-fiche daarover. Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de fractie van het **CDA** en de leden van de fractie van de **PvdA** op 15 maart 2019 enkele vragen gesteld aan de Staatssecretaris van Financiën.

De Staatssecretaris heeft op 16 april 2019 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren

¹ Zie dossier E190004 op www.europapoort.nl; COM (2019)8 is bijgevoegd.

² Samenstelling **Financiën**:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD), (voorzitter), Backer (D66), Ester (CU), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Bruijn (VVD), vacature (PVV), Van Apeldoorn (SP), N.J.J. van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Van Rij (CDA), (vice-voorzitter), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Van de Ven (VVD), vacature (PvdA), Reuten (SP), Wever (VVD), Teunissen (PvdD), Binnema (GL) en Gout-van Sinderen (D66).

³ Samenstelling **Europese Zaken**:

Kox (SP), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Faber-van de Klashorst (PVV), Martens (CDA), Postema (PvdA), (vice-voorzitter), Vlietstra (PvdA), vacature (PVV), Van Apeldoorn (SP), (voorzitter), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Oomen-Ruijten (CDA), Stienen (D66), Van de Ven (VVD), Overbeek (SP), Sini (PvdA), Baay-Timmerman (50PLUS), Andriessen (D66) en Aardema (PVV).

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR FINANCIËN EN VOOR EUROPESE ZAKEN

Aan de Staatssecretaris van Financiën

Den Haag, 15 maart 2019

In de vergaderingen van de commissies Financiën en Europese Zaken van 5 februari 2019 en 5 maart 2019 hebben de leden kennisgenomen van de mededeling van de Commissie: naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU – COM(2019)8 en het BNC-fiche daarover. Naar aanleiding hiervan wensen de leden van de fractie van het **CDA** en de leden van de fractie van de **PvdA** enkele vragen aan u voor te leggen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA zijn in het beginsel met de regering eens dat de proportionaliteit van deze mededeling negatief is.⁴ De argumenten van de Commissie dat de besluitvormingsprocedures in fiscale dossiers door de Europese Raad moet worden gewijzigd van unanimitéit naar gekwalificeerde meerderheid overtuigen de leden van de CDA-fractie ook niet. Wel vragen de leden van de CDA-fractie zich af of er niet een nuance mogelijk is tussen de onderwerpen btw, btw-fraude, energiebelastingen, digitale belasting enerzijds en de directe belastingen anderzijds. Hoe denkt de regering erover om bijvoorbeeld ten aanzien van de btw-fraude bestrijding een uitzondering te maken? Zouden maatregelen daaromtrent niet beter met een gekwalificeerde meerderheid genomen kunnen worden? En geldt dat ook niet voor bijvoorbeeld een verdere harmonisatie van de energiebelastingen? Kunnen de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs niet veel beter op Europese schaal nagestreefd worden qua fiscale maatregelen dan per land afzonderlijk?

De leden van de fractie van het CDA zijn het met de regering eens dat de zogenaamde «overbruggingsclausule» van artikel 48 lid 7 van het Verdrag van de Europese Unie (VEU) niet ingeroepen moet worden om de unanimitéit te veranderen in een gekwalificeerde meerderheidstoets. Er zijn echter ook twee andere artikelen die gelimiteerd een gekwalificeerde meerderheid mogelijk zouden kunnen maken. Hierbij moet worden gedacht aan de artikelen 116 VWEU en 192, lid 2, VWEU. Het eerste zou onder meer ingezet kunnen worden bij besluitvorming inzake fraudebestrijding van btw in de EU en de andere voor de energiebelasting. Hoe denkt de regering hierover? Bent u het verder eens met de leden van de CDA-fractie dat deze kwestie vooral ook een aangelegenheid is van de nieuwe Europese Commissie die na de Europese Verkiezingen zal worden samengesteld?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de PvdA hebben kennisgenomen van het standpunt van de Nederlandse regering aangaande COM(2019)8. Graag maken deze leden gebruik van de gelegenheid u hierover enkele vragen te stellen.

De regering geeft aan dat de afgelopen jaren het unaniem aannemen van meerdere voorstellen op belastinggebied de besluitvorming niet in de

⁴ Kamerstukken II, 2018–2019, 22 112, nr. 2772, p. 10

weg heeft gestaan, zo lezen de leden van de PvdA-fractie.⁵ Graag ontvangen deze leden een analyse van de geschiedenis van de meningsvorming binnen de Europese Unie over de Tobintaks of financiële transactietaks (FTT) tegen deze achtergrond.

De regering meent dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid nadelig kan uitpakken voor individuele lidstaten.⁶ Moeten de leden van de PvdA-fractie hieruit afleiden dat de regering uitgaat van Pareto-efficiëntie? En bent u het met deze leden eens dat dit een te streng criterium is? Kunt u situaties schetsen waarbij het wenselijk is een besluit te nemen dat nadelig uitpakt voor een aantal individuele lidstaten?

De leden van de fractie van de PvdA zijn het met de regering eens dat bij het bestrijden van fraude, belastingontwijking en -ontduiking internationaal daadkrachtig samengewerkt dient te worden. Tegelijkertijd vragen zij aandacht voor het meervoudige «prisoner's dilemma» waarin landen zich bevinden. Kan besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid hier geen uitweg voor vormen, zo vragen deze leden aan u.

Volgens de regering komen er zelden situaties voor waarin een lidstaat gebruik maakt van het vetorecht om een voorstel te blokkeren, zo lezen de leden van de fractie van de PvdA.⁷ Graag ontvangen zij een analyse van situaties waarin een lidstaat wel gebruik heeft gemaakt van het vetorecht om een voorstel te blokkeren alsmede een toelichting op de wijze waarop besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid hier een oplossing voor zou kunnen zijn.

De leden van de commissies Financiën en Europese Zaken zien met belangstelling – en bij voorkeur enkele dagen voorafgaand aan de Algemene Europese Beschouwingen van 16 april 2019 – uit naar uw antwoorden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Knip

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Van Apeldoorn

⁵ Kamerstukken II, 2018–2019, 22 112, nr. 2772, p. 6

⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 22 112, nr. 2772, p. 7

⁷ Kamerstukken II, 2018–2019, 22 112, nr. 2772, p. 8

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2019

Met deze brief ga ik in op de vragen die zijn gesteld door de leden van de CDA-fractie en PvdA-fractie in uw brief van 15 maart jl. Deze vragen zijn gesteld naar aanleiding van de mededeling van de Europese Commissie: naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU – COM(2019)8 (164703u).

In uw brief vragen de leden van de CDA-fractie zich af of er niet een nuance mogelijk is tussen de onderwerpen btw, btw-fraude, energiebelastingen, digitale belasting enerzijds en de directe belastingen anderzijds en vragen hoe de regering erover denkt om bijvoorbeeld ten aanzien van de btw-fraude bestrijding een uitzondering te maken ten aanzien van de wijze van besluitvorming bij fiscale dossiers. Zij vragen of maatregelen daaromtrent niet beter met gekwalificeerde meerderheid genomen kunnen worden, in plaats van met de nu vereiste unanimiteit. Zij vragen of ook besluiten in verband met een verdere harmonisatie van de energiebelastingen met gekwalificeerde meerderheid genomen kunnen worden. Tevens vragen zij of de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs niet veel beter op Europese schaal nagestreefd worden qua fiscale maatregelen dan per land afzonderlijk. Dit kabinet vindt het belangrijk om bij grensoverschrijdende thema's en grensoverschrijdende problemen gezamenlijk op te trekken in EU-verband. Dit geldt niet alleen voor het tegengaan van belastingontwijking en het bestrijden van btw-fraude, maar dit geldt ook voor milieubelastingen. Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat het goed is als lidstaten op Europese schaal de doelstellingen van het klimaatakkoord van Parijs nastreven. Uitstoot eindigt immers niet bij de landsgrenzen. Harmonisatie op het gebied van milieubelastingen past binnen de uitgangspunten zoals die ook door Nederland worden gesteund. Nederland neemt actief deel aan het overleg in EU-verband over de relevante richtlijnen. In dat verband pleit Nederland ook voor een Europese vliegbelasting. Dat Nederland voorstander is van meer harmonisatie betekent volgens dit kabinet niet dat besluiten hierover niet langer met unanimiteit moeten worden genomen. Zoals ook in het BNC-fiche⁸ over de mededeling «naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in EU-belastingzaken» is aangegeven, is het kabinet van mening dat belastingheffing essentieel is voor een soevereine staat en voor een goed werkende maatschappij. Belastingheffing is een primaire inkomensbron voor overheden en garandeert dat politieke besluiten kunnen worden uitgevoerd. Ook kunnen belastingen worden gebruikt als sturingsinstrument van overheidsbeleid. Het kabinet vindt het belangrijk dat lidstaten zelf kunnen bepalen welke belasting zij heffen van ingezetenen. Dat sommige belastingen, zoals de btw, reeds meer geharmoniseerd zijn dan andere, doet aan dit uitgangspunt niet af. Het kabinet is van mening dat ook bij besluitvorming met unanimiteit lidstaten ambitieuze stappen zetten om bijvoorbeeld btw-fraude te bestrijden. Zo is recent (2018) ingestemd met een tijdelijke algemene verleggingsregeling, waarmee lidstaten die te maken hebben met een ernstige vorm van carousel-fraude in de btw, deze beter kunnen bestrijden. Overigens wordt door lidstaten, waaronder Nederland, wel gekeken of een Commissie-voorstel dat als doel heeft om btw-fraude te bestrijden, voldoende doeltreffend is. De Commissie beoogt bijvoorbeeld met het voorstel voor een definitief btw-systeem onder andere btw-fraude te bestrijden. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, vragen zich

⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 22 112, nr. 2772.

bij dit voorstel af of de voorgestelde bepalingen niet juist meer of andere risico's op btw-fraude creëren. Dit voorstel boekt daarom weinig vooruitgang.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat er, naast artikel 48, zevende lid, van het Verdrag betreffende de EU (VEU), twee andere artikelen zijn die gelimiteerd een gekwalificeerde meerderheid mogelijk zouden kunnen maken. Zij denken hierbij aan de artikelen 116 van het Verdrag van de Werking van de EU (VWEU) en 192, tweede lid, VWEU. Zij geven aan dat artikel 116 onder meer ingezet zou kunnen worden bij besluitvorming inzake fraudebestrijding van btw in de EU en artikel 192, tweede lid, VWEU zou kunnen worden gebruikt voor de energiebelasting. Zij vragen hoe de regering hierover denkt. Artikel 116 VWEU bevat een bepaling waarbij besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid onder specifieke omstandigheden mogelijk is. Volgens artikel 116 VWEU is besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid mogelijk om concurrentievervalsingen door verschillende belastingvoorschriften uit de weg te ruimen, als deze vervalsingen niet in overleg met de lidstaten uit de weg kunnen worden geruimd. De Commissie moet bij toepassing van dit artikel vaststellen dat er sprake is van een ernstige mededingingsvervalsing. Het lijkt niet aannemelijk dat een dergelijke mededingingsvervalsing eenvoudig vast te stellen is voor de Commissie in het geval van btw-fraude. Artikel 192, tweede lid, VWEU schrijft voor dat de Raad na raadpleging van het Europees parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, met eenparigheid van stemmen kan besluiten om door middel van de gewone wetgevingsprocedure, en daarmee gekwalificeerde meerderheid, te besluiten over een voorstel van in hoofdzaak fiscale aard indien dit voorstel betrekking heeft op milieudoelstellingen zoals geformuleerd in artikel 191 VWEU. Als een (nieuw) voorstel van de Commissie voor bijvoorbeeld een energiebelasting voldoet aan de doelstellingen zoals genoemd in artikel 191 VWEU, bijvoorbeeld «bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering», zou inderdaad artikel 191 gebruikt kunnen worden om de wijze van besluitvorming te veranderen. In de mededeling geeft de Commissie echter aan dat zij voor alle fiscale dossiers de voorkeur geeft aan de algemene passerelle-bepaling in artikel 48, zevende lid, Verdrag betreffende de EU (VEU).

De leden van de CDA-fractie vragen of ik de inschatting deel dat deze kwestie vooral een aangelegenheid is van de nieuwe Europese Commissie die na de Europese Verkiezingen zal worden samengesteld. Ik deel de inschatting van de leden van de CDA-fractie dat er voor de zittende Commissie nog weinig tijd over is om de discussie over de wijze van besluitvorming in fiscale dossiers te voeren. Wel vraagt de Commissie in de mededeling de Europese Raad om spoedig een unaniem besluit te nemen over de introductie van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid als beschreven in de stappen 1 en 2⁹ door de «passerelle»-bepaling van artikel 48, zevende lid, VEU, in te roepen. De Commissie

⁹ Stap 1: maatregelen die geen impact hebben op de belastinggrondslag, bevoegdheden of tarieven van de lidstaten of waarover de lidstaten volgens de Commissie eensgezind zijn. Dit zijn bijvoorbeeld administratieve maatregelen die onderlinge samenwerking bevorderen op het gebied van belastingontwijking en -ontduiking, en fraudebestrijding. Ook maatregelen waarover op OESO-niveau al overeenstemming is bereikt schaarde de Commissie hieronder. Stap 2: maatregelen die fiscaal van aard zijn, maar die primair bedoeld zijn om andere doelstellingen te realiseren, zoals milieudoelstellingen die bijvoorbeeld gericht zijn op het tegengaan van klimaatveranderingen, of maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de volksgezondheid.

heeft ook aangegeven graag te zien dat voor stappen 3 en 4¹⁰ besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid eind 2025 gerealiseerd is. Commissaris Moscovici heeft tijdens de Ecofin-raad van 12 februari jl. deze discussie reeds aangezwengeld.¹¹

De leden van de PvdA-fractie vragen om een analyse van de geschiedenis van de meningsvorming binnen de Europese Unie over de Tobintaks of financiële transactietaks (FTT) tegen de achtergrond van het standpunt van het kabinet dat besluitvorming met unanimitéit niet in de weg heeft gestaan bij het aannemen van meerdere fiscale voorstellen. De Commissie heeft in 2011 een voorstel gepresenteerd voor een financiële transactiebelasting. Verschillende lidstaten waren geen voorstander van deze financiële transactiebelasting, waardoor de benodigde unanimitéit niet werd bereikt. Vervolgens hebben 11 lidstaten een verzoek gedaan aan de Commissie voor nauwere samenwerking. Dit verzoek heeft geleid tot een voorstel van de Commissie aan de Raad voor nauwere samenwerking in 2013. Het is niet duidelijk of het oorspronkelijke Commissie-voorstel zou zijn aangenomen indien besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou hebben plaatsgevonden. Een mogelijk gevolg zou zijn geweest dat lidstaten die geen voorstander zijn van een dergelijke financiële transactiebelasting, toch verplicht waren geweest een dergelijke belasting in te voeren. Dat enkele richtlijnvoorstellen wellicht zouden zijn aangenomen bij besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, rechtvaardigt volgens dit kabinet niet dat besluitvorming daarom niet langer met unanimitéit dient plaats te vinden. Bovendien zijn de afgelopen jaren veel ambitieuze fiscale voorstellen wél unaniem aangenomen. In het BNC-fiche is een lijst opgenomen van de enorme hoeveelheid fiscale voorstellen die zijn aangenomen: uitwisseling van informatie over bankgegevens (2014), een algemene antimisbruikbepaling in de moeder-dochterrichtlijn (2015), een richtlijn voor uitwisseling van informatie over rulings (2015), de btw-richtlijn over de behandeling van vouchers (2016), een btw-richtlijn over minimumtarieven (2016), de eerste *anti tax avoidance directive* ATAD1 (2016), country-by-country reporting (2016), toegang voor belastingdiensten tot *beneficial ownership* informatie (2016), ATAD 2 (2017), arbitrage-richtlijn (2017), btw-maatregelen op het gebied van e-commerce (2017), een EU-lijst voor non-coöperatieve jurisdicties (2017), mandatory disclosure (2018), een btw-richtlijn over minimumtarieven (2018), verbeteringen in de administratieve samenwerking voor de btw (2018), een pakket met quick fixes voor de btw (2018), een voorstel over e-publications (2018), een voorstel voor het reverse charge mechanisme (2018), een tijdelijke algemene verleggingsregeling (2018).

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering uitgaat van Pareto-efficiëntie bij het standpunt dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid nadelig kan uitpakken voor individuele lidstaten. Ook vragen deze leden of ik het met hen eens ben dat dit een te streng criterium is. Zij vragen of ik situaties kan schetsen waarbij het wenselijk is een besluit te nemen dat nadelig uitpakt voor een aantal individuele lidstaten. Zij vragen in het kader van de bestrijding van fraude, belastingontwijking en -ontduiking aandacht voor het meervoudige «prisoner's dilemma» waarin

¹⁰ Stap 3: maatregelen ten behoeve van het moderniseren van EU-regels die al grotendeels geharmoniseerd zijn. De Commissie noemt als voorbeeld het definitieve btw-systeem en de modernisering van de alcohol- en tabaksaccijnsrichtlijn. Snellere besluitvorming bij wijzigingen van deze EU-regels helpt lidstaten om bij te blijven met de laatste technologische ontwikkelingen.

Stap 4: overige maatregelen die betrekking hebben op grote belastingprojecten die volgens de Commissie nodig zijn voor de vervolmaking van de interne markt. Voorbeelden zijn de *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB) en een nieuw belastingstelsel voor de digitale economie.

¹¹ Kamerstukken II, 2018/19, 21 501-07, nr. 1579.

landen zich bevinden en vragen daarbij of besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid hier geen uitweg kan vormen. Ik deel over het algemeen de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat het Pareto-efficiëntie criterium geen geschikt criterium is om alle EU-besluiten aan te toetsen. Om vooruitgang te boeken voor de EU als geheel, kan het soms nodig zijn dat een besluit minder voordelig uitpakt voor een enkele lidstaat. Vanwege de fundamentele rol van belastingen voor een soevereine staat, vindt dit kabinet het belangrijk dat lidstaten uiteindelijk zelf beslissen over welke belasting zij heffen van ingezetenen. Besluitvorming met unanimititeit past daar het beste bij volgens dit kabinet. Bovendien heeft besluitvorming met unanimititeit er niet aan in de weg gestaan dat een enorme hoeveelheid ambitieuze fiscale voorstellen is aangenomen. Bij verschillende fiscale voorstellen zijn er bovendien lidstaten geweest die wellicht zelfs met enige terughoudendheid hebben ingestemd met een voorstel, juist omdat ze voortgang in de EU niet (als enige) wilden tegenhouden. Dit geldt ook voor voorstellen om fraude, belastingontwijking en -ontduiking te bestrijden. Niet alle lidstaten waren bijvoorbeeld even enthousiast over de anti-belastingontwijkingsrichtlijn (ATAD1) toen deze werd gepresenteerd door de Commissie. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap is echter wel binnen een enkele maanden unanieme overeenstemming bereikt over dit richtlijnvoorstel, omdat lidstaten het belang inzagen van het gezamenlijk bestrijden van belastingontwijking.

De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een analyse van situaties waarin een lidstaat gebruik heeft gemaakt van het vetorecht om een voorstel te blokkeren, alsmede een toelichting op de wijze waarop besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid hier een oplossing voor zou kunnen zijn.

Zonder een specifiek dossier uit te lichten en daarbij te verwijzen naar specifieke lidstaten, kan ik in zijn algemeenheid zeggen dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid ertoe zou kunnen leiden dat enkele fiscale voorstellen sneller zouden zijn aangenomen. Dit geldt met name voor de voorstellen waarbij een lidstaat of een klein aantal lidstaten niet kon instemmen. Dat enkele voorstellen sneller zouden zijn aangenomen, betekent volgens dit kabinet echter niet dat het daarmee gerechtvaardigd is om af te stappen van besluitvorming met unanimititeit en over te gaan op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid bij fiscale dossiers.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel