



Brussel, 8 juni 2015
(OR. en)

9495/15

**Interinstitutioneel dossier:
2015/0068 (CNS)**

**FISC 55
ECOFIN 457**

VERSLAG

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	9487/15 FISC 54
Nr. Comdoc.:	7374/15 FISC 25 - COM(2015) 135 final
Betreft:	Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied - Stand van zaken

I. INLEIDING

1. Op 18 maart 2015 heeft de Commissie haar voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied¹ ingediend.
2. Dit voorstel vormt het belangrijkste onderdeel van een pakket fiscale transparantie-maatregelen, dat de eerste stap is in de agenda van de Commissie tegen belastingontwijking door ondernemingen. Het is ingediend samen met een voorstel tot intrekking van de spaarrichtlijn en een mededeling van de Commissie waarin een aantal andere initiatieven staan ter bevordering van fiscale transparantie.

¹ Doc. 7374/15 FISC 25 + ADD 1.

3. Doel van dit voorstel is om in Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen² (RAS) nieuwe regels in te bouwen inzake verplichte automatische uitwisseling, tussen belastingdiensten, van inlichtingen over voorafgaande grensoverschrijdende tax rulings (ATR's) en voorafgaande prijsafspraken (APA's; een specifieke vorm van voorafgaande tax ruling die wordt gebruikt op het gebied van verrekenprijzen). Het voorstel voorziet ook in de oprichting, door de Commissie, van een beveiligd centraal repertorium voor de inlichtingen die in het kader van dit voorstel worden verstrekt.
4. Momenteel wordt in artikel 9 van de RAS indirect voorzien in spontane uitwisseling van inlichtingen over fiscale rulings, maar alleen in bepaalde omstandigheden. De praktische voordelen van deze bepaling blijven zeer beperkt. Het maken van ATR's en APA's voor bedrijven met het oog op de rechtszekerheid is een gangbare praktijk in de EU, maar in de loop der tijd heeft deze praktijk zich in sommige gevallen ontwikkeld tot mechanismen voor strategische fiscale planning die, op basis van deze praktijk, leiden tot (soms ernstige) uitholling van de belastinggrondslag of tot fiscale achterdeurtjes (bijvoorbeeld als gevolg van winstverschuiving).
5. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 27 mei 2015 advies uitgebracht .

II. STAND VAN ZAKEN

6. Eén van de prioriteiten van de Europese Raad van juni 2014 voor de Unie voor de volgende vijf jaar (op het gebied "Een Unie die alle burgers voor zichzelf leert op te komen en hen beschermt") was "billijkheid garanderen: door belastingontduiking en -fraude te bestrijden, zodat allen een billijke bijdrage leveren."³ Daarnaast stelde de Europese Raad van december 2014 dat "de inspanningen voor de bestrijding van belastingontwijking en agressieve fiscale planning dringend moeten worden opgevoerd, zowel mondiaal als op EU-niveau."⁴

² PB L 64 van 11.3.2011, blz. 1., zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 (PB L 359 van 16.11.2014, blz. 1.)

³ Doc. EUCO 79/14 CO EUR 4 CONCL 2; punt 2.

⁴ Doc. EUCO 237/14 CO EUR 16 CONCL 6; punt 3.

7. Bovengenoemd voorstel van de Commissie staat dan ook hoog op de agenda van de Raad, en alle lidstaten hechten er groot belang aan, ondersteunen de hoofddoelstellingen van dat voorstel en pleiten voor een snelle vaststelling van de nieuwe richtlijn. Een aantal lidstaten staat achter bijna alle bepalingen van het Commissievoorstel.
8. Tijdens dit voorzitterschap zijn er vier vergaderingen van de Groep belastingvraagstukken geweest (op 31 maart, 30 april, 21 mei en 9 juni 2015) waar dit wetgevingsvoorstel is besproken. Het voorzitterschap heeft voor de vergaderingen van de groep twee compromisvoorstellen⁵ ingediend voor het debat, met als doel beter te begrijpen hoe de bezorgdheden van de lidstaten konden worden aangepakt. Dit voorbereidende werk zal in de tweede helft van 2015 moeten worden voortgezet.

III. Geselecteerde vragen voor een oriënterend debat

9. In dit verband is het voorzitterschap van oordeel dat het, in dit stadium, passend zou zijn dat de Raad, bij de bespreking van de stand van zaken met betrekking tot dit wetgevingsvoorstel, van gedachten wisselt over een aantal hierna uiteengezette geselecteerde vragen⁶ die zich tot nog toe hebben aangediend. Een dergelijk debat zou voor het komende voorzitterschap kunnen dienen als richtsnoer bij de opstelling van de compromistekst die uiteindelijk in het najaar van 2015 zou kunnen worden ingediend voor een politiek akkoord van de Raad.

⁵ Doc. 8710/15 FISC 42 LIMITE en doc. 9487/15 FISC 54 LIMITE.

⁶ Met dit verslag wordt niet beoogd echt alle kwesties die de delegaties aan de orde hebben gesteld te bestrijken, noch vooruit te lopen op de uitkomst van de lopende technische werkzaamheden.

A. Reikwijdte en tijdschema van de uitwisseling van inlichtingen en de verdere afstemming op de werkzaamheden van de OESO

10. Tijdens de vergaderingen van de Groep belastingvraagstukken is een debat ontstaan over de voorgestelde reikwijdte van de uitwisseling van inlichtingen, meer in het bijzonder:
- i) over de reikwijdte van de definities van ATR's en APA's: sommige delegaties vonden de door de Commissie voorgestelde definities te ruim. Het voorzitterschap heeft een aantal voorstellen gedaan om deze kwestie aan te pakken zonder afbreuk te doen aan het doel van het Commissievoorstel, te weten een zo groot mogelijke reikwijdte van ATR's en APA's. Een aantal delegaties vreest dat, als er te veel ruimte voor interpretatie is (bijvoorbeeld doordat er een onderscheid wordt ingevoerd tussen bindende en niet-bindende rulings), dat zou leiden tot onzekerheid. Het voorzitterschap achtte het daarom wenselijk om bijvoorbeeld de reikwijdte te beperken tot ATR's en APA's die worden afgegeven aan specifieke belastingbetalers of groepen belastingbetalers, en aldus de commentaren van algemene aard bij belastingwetten vrij te stellen van automatische uitwisseling.
 - ii) over termijnen voor de uitwisseling van rulings: de Commissie stelt voor dat de lidstaten ATR's en APA's uitwisselen die tien jaar voor de invoering van de nieuwe regels zijn afgegeven. Voor veel delegaties leek dit echter verder te gaan dan wat redelijkerwijs vereist is voor de verwezenlijking van fiscale transparantie, ook in de context van de administratieve lasten die zouden zijn vereist (de "clausule over de terugwerkende kracht").
 - iii) over de aanvangsdatum van de uitwisseling van nieuwe rulings: veel lidstaten zouden op zijn minst 12 maanden nodig hebben om de nieuwe regels om te zetten in nationale wetgeving. Daarom vond het voorzitterschap het passend om de begindatum van de verplichte uitwisseling van inlichtingen te koppelen aan de omzettingstermijn (12 maanden na de inwerkingtreding van de nieuwe wijzigingsrichtlijn).

11. Een aantal delegaties wenste ook dat er in verdere besprekingen over een compromis van het voorzitterschap rekening wordt gehouden met de werkzaamheden op OESO-niveau en, meer in het bijzonder, in het forum schadelijke belastingmaatregelen. In 2013 hebben de OESO en de G20-landen, samenwerkend op voet van gelijkheid, een 15 punten tellend actieplan aangenomen voor het aanpakken van grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS). Het forum van de OESO heeft onlangs goede vooruitgang geboekt met betrekking tot actie 5⁷ van het BEPS-actieplan van de G20/OESO. Verwacht wordt dat het forum over de ontwikkelingen op dit punt verslag zal uitbrengen in zijn voortgangsverslag 2015, onder meer over de toepassing van het kader voor verplichte spontane uitwisseling van inlichtingen over rulings inzake preferentiële regelingen van lidstaten en geassocieerde landen, met het oog op de aanvang van de toepassing van het kader na de najaarsbijeenkomst van het forum.⁸
12. Terwijl de werkzaamheden van de OESO op dit moment in de richting lijken te gaan van een beperktere reikwijdte van ATR's en APA's, lijkt het zinvol binnen de EU te streven naar een akkoord van een hogere standaard, teneinde de doelstellingen van het Commissievoorstel niet te ondergraven. In dit verband zou er voor een EU-compromis inspiratie kunnen worden gehaald uit de vorderingen die met de OESO-agenda zijn geboekt, met name betreffende het standaardformulier dat zou kunnen worden gebruikt voor de automatische uitwisseling van inlichtingen, alsook de datum van "terugwerkende kracht" (d.w.z. de voorbije datum, waarna de afgegeven ATR's en APA's in de toekomst zouden moeten worden uitgewisseld). Een verdere afstemming tussen beide benaderingen moet zorgvuldig worden bestudeerd.

⁷ Actie 5 is als volgt geformuleerd: *Het werk aan schadelijke belastingmaatregelen vernieuwen en daarbij voorrang geven aan het verbeteren van de transparantie, met inbegrip van verplichte spontane uitwisseling in verband met rulings die verband houden met preferentiële regelingen, en het vereisen van substantiële activiteit voor iedere preferentiële regeling. Het forum zal een alomvattende aanpak volgen bij de beoordeling van preferentiële fiscale regelingen in de context van BEPS. Het zal met niet-OESO-landen volgens het bestaande kader aan de slag gaan en mogelijke herzieningen van of toevoegingen aan het bestaande kader overwegen.*

⁸ OECD (2014), *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Blz. 63-64. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218970-en>

B. Vrijstelling van bilaterale en multilaterale APA's met derde landen

13. Alle lidstaten zijn ervoor dat APA's moeten vallen binnen de reikwijdte van de verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen. Een aantal delegaties vindt het echter, om redenen van rechtszekerheid en onder een aantal zeer strikte voorwaarden, belangrijk om inlichtingen die met derde landen zijn uitgewisseld, buiten de voorgestelde richtlijn te houden, namelijk inlichtingen die zijn uitgewisseld bij het sluiten met derde landen van bilaterale of multilaterale APA's vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn, uit hoofde van bestaande internationale verdragen, als die verdragen voorzien in strengere normen voor vertrouwelijkheid dan Richtlijn 2011/16/EG, zodra dit wetgevingsvoorstel voor automatische uitwisseling van ATR'S en APA's is aangenomen.

C. Rol van de Commissie in het nieuwe mechanisme

14. Naast een reeks normale bepalingen inzake monitoring van het mechanisme, stelt de Commissie in haar voorstel de volgende belangrijke punten voor met betrekking tot haar rol in dit nieuwe mechanisme voor automatische uitwisseling van inlichtingen:
- i) de eerste inlichtingen over de ATR's en APA's zullen niet alleen aan de andere lidstaten, maar ook aan de Commissie moeten worden meegedeeld;
 - ii) de Commissie zal een centraal repertorium voor de opslag van de uitgewisselde inlichtingen moeten opzetten en zal toegang hebben tot alle gegevens in dat repertorium;
 - iii) de Commissie zal via de "comitologie"-procedure een standaardformulier opstellen, evenals alle andere maatregelen en praktische regelingen die nodig zijn voor de eerste fase van de automatische uitwisseling van inlichtingen;

- iv) in het Commissievoorstel wordt gerefereerd aan de regels inzake vertrouwelijkheid, maar er is onduidelijkheid over de vraag of de Commissie van de inlichtingen waartoe zij toegang kan krijgen, gebruik zal kunnen maken voor andere doeleinden dan monitoring en evaluatie van de effectieve toepassing van de nieuwe regels. Er staat echter wel duidelijk dat de aan de Commissie in het kader van de nieuwe richtlijn verstrekte inlichtingen een lidstaat niet ontheffen van zijn verplichtingen inzake de aanmelding van staatssteun bij de Commissie.

IV. VOLGENDE STAPPEN

15. Tegen deze achtergrond worden het Comité van permanente vertegenwoordigers en de Raad verzocht hierover van gedachten te wisselen en sturing te geven aan verdere besprekingen over de geselecteerde vragen in deel II van dit verslag, en in het bijzonder over:
- de reikwijdte van de inlichtingen die uitgewisseld moeten worden;
 - de data waarop de uitwisseling van inlichtingen moet beginnen (met inbegrip van aangelegenheden met "terugwerkende kracht");
 - de rol van de Europese Commissie in het mechanisme voor de uitwisseling van inlichtingen.
