



Brussel, 25.6.2025
COM(2025) 332 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een overeenkomst
tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen op het gebied van
administratieve samenwerking bij directebelastingaangelegenheden**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN DE AANBEVELING

• Motivering en doelstellingen van de aanbeveling

In 2024 heeft het Koninkrijk Noorwegen (Noorwegen) te kennen gegeven dat het onderhandelingen met de Unie wilde openen om een overeenkomst te sluiten ter versterking van de administratieve samenwerking met de lidstaten op het gebied van de directe belastingen. Deze overeenkomst moet de rechtsgrondslag vormen voor een gedeeltelijke uitbreiding van Richtlijn 2011/16/EU¹ van de Raad van 15 februari 2011 (richtlijn betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen — DAC), met inbegrip van de latere wijzigingen daarvan, tot Noorwegen.

De DAC heeft een uitgebreid kader gecreëerd voor administratieve samenwerking tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe belastingen. Zij voorziet in drie soorten inlichtingenuitwisselingen (automatisch, op verzoek en spontaan) en in moderne instrumenten om de samenwerking tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten te vergemakkelijken (gelijktijdige controles, gezamenlijke audits, aanwezigheid in de administratiekantoren en deelname aan onderzoeken) met het oog op de bestrijding van belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking.

Noorwegen is lid van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), participeert in het inclusief kader inzake grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) van de OESO/G20 en heeft verschillende internationale instrumenten voor administratieve samenwerking op het gebied van de directe belastingen ondertekend, evenals de verklaring² over een tweepijleroplossing om de belastinguitdagingen als gevolg van de digitalisering van de economie aan te pakken. Het huidige kader voor administratieve samenwerking betreffende de directe belastingen tussen de EU-lidstaten en Noorwegen berust op twee belangrijke pijlers, namelijk bilaterale belastingovereenkomsten tussen Noorwegen en afzonderlijke lidstaten en multilaterale samenwerkingsinstrumenten die in het kader van de OESO zijn overeengekomen. De overeenkomst met de Unie zou een diepgaander en sterker geïntegreerd kader voor samenwerking op het gebied van de directe belastingen tussen de partijen tot stand brengen, naar het voorbeeld van wat reeds bestaat tussen de EU-lidstaten.

Meer in het bijzonder is het de bedoeling te voorzien in wederzijdse automatische uitwisseling van fiscale informatie tussen de lidstaten en Noorwegen op drie belangrijke gebieden van de DAC: i) mogelijk fiscaal schadelijke grensoverschrijdende constructies, overeenkomstig Richtlijn 2018/822³ van de Raad van 25 mei 2018 (DAC6); ii) de inkomsten- en vermogenscategorieën genoemd in artikel 8⁴ van de DAC, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2021/514⁵ van de Raad van 22 maart 2021 (DAC7) en Richtlijn 2023/2226⁶ van de Raad

¹ PB L 64 van 11.3.2011, blz. 1.

² <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>

³ PB L 139 van 5.6.2018, blz. 1.

⁴ Inkomsten uit arbeid; tantièmes en presentiegelden; inkomsten uit levensverzekeringsproducten die niet vallen onder andere rechtsinstrumenten van de Unie inzake de uitwisseling van inlichtingen, noch onder soortgelijke voorschriften; pensioenen; eigendom van en inkomsten uit onroerend goed; royaltys, inkomsten uit dividenden zonder bewaarneming, met uitzondering van inkomsten uit dividenden die zijn vrijgesteld van vennootschapsbelasting overeenkomstig artikel 4, 5 of 6 van Richtlijn 2011/96/EU van de Raad.

⁵ PB L 104 van 25.3.2021, blz. 1.

⁶ PB L, 2023/2226, 24.10.2023

van 17 oktober 2023 (DAC8); en iii) fiscale rulings en voorafgaande prijsafspraken, overeenkomstig Richtlijn 2015/2376⁷ van de Raad van 8 december 2015 (DAC3).

Behalve automatische inlichtingenuitwisseling kunnen ook andere vormen van administratieve samenwerking die onder de DAC vallen, in de overeenkomst worden opgenomen indien dit nuttig wordt geacht om belastingontduiking en -ontwijking beter te kunnen aanpakken en een gelijk speelveld te waarborgen.

Om ervoor te zorgen dat de overeenkomst naadloos aansluit op de desbetreffende bepalingen van de richtlijn, moet in een herzieningsmechanisme worden voorzien dat de partijen ertoe verplicht de overeenkomst te wijzigen om rekening te houden met eventuele toekomstige wijzigingen van de DAC op gebieden die onder de overeenkomst vallen.

Aangezien Noorwegen reeds verschillende internationale instrumenten voor administratieve samenwerking heeft ondertekend, worden sommige bepalingen van de DAC niet onmiddellijk relevant geacht om de samenwerking op het gebied van de directe belastingen tussen de Unie en Noorwegen te versterken, en zijn zij daarom niet in dit voorstel opgenomen. In dit verband wordt de opname van Richtlijn 2014/107/EU⁸ van de Raad van 9 december 2014 (DAC2) niet nodig geacht omdat de lidstaten en Noorwegen reeds gelijkwaardige inlichtingen uitwisselen in het kader van de Multilaterale Overeenkomst tussen bevoegde autoriteiten betreffende de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen⁹ (“CRS MCAA”). Ook de opname van DAC7 en DAC8 wordt niet overwogen, aangezien dit voor de betrokkenen tot dubbele rapportagevereisten zou leiden. De EU-lidstaten en Noorwegen kunnen de desbetreffende inlichtingen in elk geval reeds uitwisselen op grond van de OESO-modelvoorschriften voor exploitanten van digitale platforms en het rapportagekader voor cryptoactiva (“CARF”)¹⁰.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Deze aanbeveling is volledig in overeenstemming met de doelstelling van de Commissie om de fiscale transparantie en inlichtingenuitwisseling te versterken, niet alleen binnen de Unie maar ook met derde landen, met het oog op de bestrijding van belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking. Deze verbintenis is uitdrukkelijk opgenomen in haar mededeling¹¹ over een “Actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie” van 15 juli 2020, waarin een doeltreffende samenwerking met derde landen en een intensievere dialoog met internationale partners werden aangemoedigd om de doeltreffendheid van het fiscale beleid van de Unie te waarborgen.

De Commissie heeft in dit verband altijd consistent gehandeld, zoals blijkt uit de overeenkomsten die de Europese Unie tussen 2015 en 2016 met vijf niet-EU-lidstaten¹² heeft gesloten op het gebied van de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen ter verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht. Over deze

⁷ PB L 332 van 18.12.2015, blz. 1.

⁸ PB L 359 van 16.12.2014, blz. 1.

⁹ OESO (2017), [Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters](#), Second Edition, OECD Publishing, Paris.

¹⁰ OESO (2023), [International Standards for Automatic Exchange of Information in Tax Matters: Crypto-Asset Reporting Framework and 2023 update to the Common Reporting Standard](#), OECD Publishing, Paris.

¹¹ [Mededeling over een actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie](#), 15.7.2020.

¹² Overeenkomsten met het Vorstendom Liechtenstein, PB L 339 van 24 december 2015, blz. 1; de Republiek San Marino, PB L 140 van 27 mei 2016, blz. 1; het Vorstendom Andorra, PB L 268 van 1 oktober 2016, blz. 38; de Zwitserse Bondsstaat, PB L 333 van 19 december 2015, blz. 10; en het Vorstendom Monaco, PB L 280 van 18 oktober 2016, blz. 1.

overeenkomsten wordt momenteel opnieuw onderhandeld om ze in overeenstemming te brengen met de ontwikkelingen van de DAC en de overeenkomstige internationale normen.

Deze aanbeveling is ook volledig in overeenstemming met het EU-optreden om een solide kader tot stand te brengen voor fiscale samenwerking met Noorwegen op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (btw). In 2018 heeft de EU een overeenkomst met Noorwegen gesloten, die in 2024¹³ is bijgewerkt. In dit verband hebben de lidstaten en Noorwegen relevante mechanismen voor fiscale samenwerking ontwikkeld; deze praktijk zal een stevige basis vormen voor een samenwerkingskader op het gebied van de directe belastingen.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

In deze aanbeveling wordt aangeknoopt bij het beleid van de Unie op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, dat op meerdere punten nauw samenhangt met de DAC. In het kader van DAC6 zijn de wezenskenmerken die aanleiding geven tot een meldingsplicht voor grensoverschrijdende constructies, tot op zekere hoogte gebaseerd op het rechtskader van de Unie ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. Dit betreft met name wezenskenmerken in verband met de automatische uitwisseling van inlichtingen over uiteindelijk begunstigden¹⁴.

In deze aanbeveling wordt ook aangeknoopt bij het beleid van de Unie op het gebied van de eerbiediging van de grondrechten, met name wat de bescherming van persoonsgegevens betreft. In dit verband zal de voorgestelde overeenkomst worden afgestemd op de vereisten van Verordening (EU) 2016/679¹⁵ van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 (algemene verordening gegevensbescherming).

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Onderhavige aanbeveling wordt de Raad krachtens artikel 218, leden 3 en 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorgelegd.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Deze aanbeveling betreft de vaststelling door Noorwegen van maatregelen die gelijkwaardig zijn aan het systeem dat in de EU-wetgeving op hetzelfde gebied is vastgesteld, met name in het kader van de DAC.

Naast de gebieden waarvoor de Unie krachtens artikel 3, lid 1, VWEU exclusief bevoegd is, is zij krachtens artikel 3, lid 2, VWEU “tevens exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.”

¹³ Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 195 van 1.8.2018, blz. 1, gewijzigd bij Besluit (EU) 2024/2888 van de Raad van 5 november 2024 (PB L, 2024/2888, 19.11.2024)).

¹⁴ Richtlijn (EU) 2018/822 van de Raad van 25 mei 2018, bijlage IV, deel II, categorie D.

¹⁵ PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie¹⁶ kan een overeenkomst gemeenschappelijke regels aantasten of de strekking daarvan wijzigen als zij gebieden bestrijkt waarop harmonisatiemaatregelen van toepassing zijn. Het onderwerp van de voorgestelde overeenkomst, namelijk het uitbreiden van bestaande bepalingen van de DAC tot Noorwegen, valt derhalve onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie.

- **Evenredigheid**

Deze aanbeveling van de Commissie is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstelling ervan, namelijk de totstandbrenging van een uniform en geïntegreerd kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de directe belastingen tussen de EU-lidstaten en Noorwegen, te verwezenlijken. Dit is in overeenstemming met artikel 5, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). De voorgestelde overeenkomst zal de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in staat stellen op dezelfde wijze samen te werken met de Noorse belastingautoriteiten als de wijze waarop zij onderling samenwerken bij de toepassing van het huidige DAC-kader.

- **Keuze van instrumenten**

Een aanbeveling van de Commissie voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen is in overeenstemming met artikel 218, lid 3, VWEU, waarin is bepaald dat de Commissie aanbevelingen doet aan de Raad, die een besluit vaststelt houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

In de tweede helft van 2024 hebben de diensten van de Commissie en de bevoegde autoriteiten van Noorwegen informeel overleg gepleegd. De lidstaten zijn op 26 februari 2025 in de Groep op hoog niveau in kennis gesteld van de resultaten van dit informele overleg en hebben in beginsel ingestemd met het openen van onderhandelingen.

- **Effectbeoordeling**

Overeenkomstig instrument 7 van de toolbox voor betere regelgeving¹⁷ is een effectbeoordeling niet nodig wanneer het verwachte effect gering is, vooraf niet duidelijk in kaart kan worden gebracht, of de Commissie over weinig tot geen keuzes beschikt.

Een aanbeveling committeert de Commissie niet aan bepaald standpunt in dit stadium. Zij zal alleen de “machtiging” van de Raad tot het openen van onderhandelingen met Noorwegen omvatten. Aangezien deze aanbeveling in een ruime mate van flexibiliteit voorziet met betrekking tot de reikwijdte van de onderhandelingen, is voldaan aan de tweede voorwaarde van instrument 7 van de toolbox voor betere regelgeving.

Bovendien zullen de onderhandelingen zich toespitsen op de uitbreiding tot Noorwegen van instrumenten voor administratieve samenwerking die in de EU reeds bestaan en ten aanzien waarvan de lidstaten een vaste praktijk hebben ontwikkeld.

- **Grondrechten**

Wanneer de Commissie door de Raad wordt gemachtigd om onderhandelingen te openen en te voeren, zal zij erop toezien dat elke gewijzigde overeenkomst de kernwaarden van de

¹⁶ Advies 3/15 van het Hof, ECLI:EU:C:2017:114, punt 118 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

¹⁷ [Toolbox voor betere regelgeving \(2023\)](#).

Europese Unie zoals vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie eerbiedigt.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Unie, met name omdat de Commissie geen rol speelt, en ook niet zal spelen, bij de uitwisseling van inlichtingen. Bovendien zou deze overeenkomst geen meetbare economische gevolgen voor de lidstaten en andere belanghebbenden in de Unie mogen sorteren, aangezien er al IT-infrastructuur voor uitwisselingen in het kader van de verschillende DAC bestaat.

BESLUIT VAN DE RAAD

houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen op het gebied van administratieve samenwerking bij directebelastingaangelegenheden

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De lidstaten van de Unie maken nuttig gebruik van een solide en goed geïntegreerd kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de directe belastingen, dat is vastgesteld in Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 (“de richtlijn”). Dit kader sterkt ertoe de naleving van de belastingwetgeving binnen de Unie te waarborgen en de belastingautoriteiten te helpen om belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking te voorkomen en aan te pakken.
- (2) Het Koninkrijk Noorwegen (“Noorwegen”) is een belangrijke handelspartner van de Unie en partij bij de EER-overeenkomst. Het is in het belang van de lidstaten om het kader voor samenwerking op belastinggebied tussen de Unie en Noorwegen, dat momenteel beperkt is tot indirecte belastingen, uit te breiden.
- (3) Te dien einde moet een overeenkomst worden vastgesteld die het mogelijk maakt bepaalde onderdelen van de richtlijn uit te breiden tot Noorwegen, met als doel het toepassingsgebied van de wederzijdse automatische uitwisseling van inlichtingen tussen de lidstaten en Noorwegen te verruimen. Deze uitbreiding moet in de eerste plaats bepalingen van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad en de Richtlijnen (EU) 2015/2376 en (EU) 2018/822 van de Raad omvatten.
- (4) De partijen moeten ook de mogelijkheid krijgen om in de loop van het onderhandelingsproces overeen te komen het toepassingsgebied van de overeenkomst uit te breiden tot andere bepalingen van de richtlijn, indien dat nodig wordt geacht om betere mogelijkheden te bieden om belastingontduiking en -ontwijking aan te pakken en een gelijk speelveld te waarborgen.
- (5) Te dien einde moeten onderhandelingen worden geopend met het oog op de sluiting van een overeenkomst op het gebied van samenwerking voor belastingdoeleinden bij directebelastingaangelegenheden tussen de Unie en Noorwegen.
- (6) Om te garanderen dat de overeenkomst volledig in overeenstemming blijft met de desbetreffende bepalingen van de richtlijn, moet in een herzieningsmechanisme worden voorzien dat de partijen ertoe verplicht de overeenkomst te wijzigen om rekening te houden met eventuele toekomstige wijzigingen van de richtlijn op gebieden die onder de overeenkomst vallen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Commissie wordt gemachtigd om namens de Unie te onderhandelen over een overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen op het gebied van administratieve samenwerking bij directe belastingaangelegenheden.

Artikel 2

De onderhandelingsrichtsnoeren zijn opgenomen in de bijlage.

Artikel 3

De onderhandelingen worden gevoerd in overleg met het bijzonder comité dat door de Raad is aangewezen overeenkomstig artikel 218, lid 4, VWEU.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter