



Brussel, 15.7.2020
COM(2020) 312 final

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

**ACTIEPLAN VOOR
BILLIJKE EN EENVOUDIGE BELASTINGHEFFING TER ONDERSTEUNING
VAN DE HERSTELSTRATEGIE**

1. Algemene context — fiscaal beleid EU in tijden van transitie

De ongekende COVID-19-crisis heeft de economie in de EU en daarbuiten zwaar verstoord.

De EU, haar instellingen, de lidstaten, bedrijven en burgers worden met deze enorme crisis geconfronteerd in fundamenteel veranderende tijden, met uitdagingen op het gebied van klimaat en milieu, een digitale revolutie, groeiende ongelijkheid en geopolitieke verschuivingen.

De Commissie wil het voortouw nemen in de transitie naar een groenere en digitalere wereld, die verenigbaar is met de beginselen van onze sociale markteconomie.

Bij het verwezenlijken van deze ambities staat een billijke, efficiënte en duurzame belastingheffing centraal: het fiscale beleid van de EU moet ervoor zorgen dat iedereen, van particulier tot bedrijf, zijn deel bijdraagt. Tegelijkertijd moet het fiscale beleid van de EU zodanig worden ontworpen dat bedrijven en burgers in staat zijn ten volle van de voordelen van de eengemaakte markt te profiteren, grensoverschrijdend te werken en te investeren, te innoveren en banen te creëren. Ondertussen moet duurzaam en klimaatgericht gedrag, inclusief duurzame investeringen, aantrekkelijk worden gemaakt en het beginsel dat de vervuiler betaalt, worden gewaarborgd.

De komende maanden en jaren, als de EU en de wereldgemeenschap proberen te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis, zal een billijke en efficiënte belastingheffing alleen maar belangrijker worden.

Zoals is benadrukt in de mededeling van de Commissie “Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie”¹, zal de Commissie de bestrijding van belastingfraude en andere oneerlijke praktijken opvoeren om ervoor te zorgen dat solidariteit en billijkheid bij het herstel centraal staan. Dat zal de lidstaten helpen om de belastinginkomsten te genereren die nodig zijn om het hoofd te bieden aan de grote uitdagingen van de huidige crisis. Deze mededeling geeft gestalte aan die toezegging en bevat een actieplan met 25 maatregelen voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van het herstel. Zij is ontworpen om een antwoord te bieden op de tweeledige uitdaging van de huidige crisis: het ondersteunen van een spoedig en duurzaam economisch herstel en het waarborgen van voldoende overheidsinkomsten in de EU. In het actieplan:

- worden maatregelen uiteengezet om fiscale obstakels voor bedrijven in de eengemaakte markt weg te nemen. Belastingvereenvoudiging verbetert het ondernemingsklimaat, vergroot het concurrentievermogen van bedrijven en draagt bij tot economische groei;
- worden initiatieven aangekondigd die de lidstaten zullen helpen om bestaande belastingregels te handhaven en de naleving ervan te verbeteren. We moeten ervoor zorgen dat de lidstaten de belastinginkomsten veiligstellen die nodig zijn om de grote uitdagingen van de huidige crisis het hoofd te bieden, zonder dat degene die al zwaar door de crisis worden getroffen onredelijk worden belast. De strijd tegen belastingfraude, -ontwijking en -ontduiking is in dit verband van cruciaal belang. Die moet er tevens toe bijdragen dat de inkomsten voor de nationale begrotingen en de EU-begroting op een billijkere, gepaste, effectieve en efficiënte manier in de lidstaten worden geïnd.

¹ COM(2020) 456 final.

Dit actieplan vormt een belangrijk onderdeel van een uitgebreide en ambitieuze belastingagenda van de EU voor de komende jaren, en de hierna genoemde belangrijke initiatieven horen hier ook bij.

- Om de groene transitie te ondersteunen, is een goed ontworpen belastingstelsel van groot belang. Het gebruik van belastingen als een beleidsinstrument zal bijdragen tot het realiseren van klimaatneutraliteit tegen 2050 en van andere milieudoelstellingen van de Europese Green Deal.² Dit proces zal ook zorgen voor extra belastinginkomsten voor de overheidsbegrotingen, om de slimme investeringen voor een groene transitie te ondersteunen. Milieubelastingen zorgen mede voor de juiste prijssignalen en prikkels bij producenten, gebruikers en consumenten, zodat vervuilend verbruik wordt verminderd en duurzame groei wordt bevorderd. Deze belastingen kunnen ook een kans bieden om belastingen in andere gebieden, bijvoorbeeld de belasting op arbeid, te verlagen, en als ook de inkomsten voor toereikende sociale bescherming worden beschermd, zo een win-win zijn om zowel milieu- als werkgelegenheidskwesties aan te pakken.
- Een **grondige hervorming van het vennootschapsbelastingstelsel in antwoord op onze moderne en steeds meer gedigitaliseerde economie** is momenteel des te belangrijker om de groei te ondersteunen en de benodigde inkomsten op een billijke manier te genereren. Dit kan door de **heffingsbevoegdheden weer in overeenstemming te brengen met de waardecreatie en een minimumniveau van effectieve belasting van bedrijfswinsten vast te stellen**. De Commissie is een actief pleitbezorger van de mondiale besprekingen onder leiding van de OESO en de G20, en is bereid het initiatief te nemen als er geen mondiale overeenkomst wordt bereikt. De Commissie zal vóór het eind van het jaar, na de mondiale besprekingen in het kader van een **actieplan inzake een belastingregeling voor ondernemingen voor de 21e eeuw**, de vervolgstappen uitzetten.
- **In het mondiale strijd tegen belastingontduiking en -ontwijking moet doortastend worden opgetreden**. De uitbraak van COVID-19 heeft op nationaal en Unieniveau tot ongekende maatregelen geleid om de economieën van de lidstaten te ondersteunen en hun herstel te bevorderen. Hiertoe behoren overheidsmaatregelen voor liquiditeit en de toegang tot financiering voor ondernemingen, waarvan een groot deel aan de staatssteunregels van de Unie is onderworpen. De Unielijst van niet-coöperatieve jurisdicties voor belastingdoeleinden (hierna “de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties” genoemd) is opgesteld om bedreigingen voor de belastinggrondslagen van de EU-lidstaten het hoofd te bieden. In dit kader heeft de Commissie aanbevolen dat de lidstaten hun financiële steun aan ondernemingen in de Unie verbinden aan de voorwaarde dat er geen band mag zijn tussen deze ondernemingen en de jurisdicties op de Unielijst.
- Om de billijke belastingagenda van de EU ten volle te verwezenlijken, moeten alle beleidsinstrumenten worden geactiveerd. In dit verband zal de Commissie onderzoeken op welke manier de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

² Initiatieven zoals de herziening van de energiebelastingrichtlijn en de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grenzen maken deel uit van de Europese Green Deal, waarmee ook wordt beoogd een context te creëren voor brede fiscale hervormingen op nationaal niveau, de afschaffing van subsidies voor fossiele brandstoffen en een verschuiving van de belastingdruk van arbeid naar vervuiling, rekening houdend met sociale overwegingen. Ter ondersteuning van deze doelstelling zal de Commissie in 2020 een conferentie over de *vergroening van belastingen* organiseren.

(VWEU) ten volle kunnen worden ingezet om **voorstellen inzake belastingen volgens de gewone wetgevingsprocedure vast te stellen, met inbegrip van artikel 116 VWEU.**

Naast deze fiscale vlaggenschipinitiatieven **wordt het fiscale beleid van de EU voortdurend meegenomen in de bredere agenda van de Commissie.** Zo draagt de herziening van de richtlijn betreffende de belasting van tabaksproducten³ en van de richtlijnen betreffende de belasting van alcohol⁴, evenals de bepaling over grensoverschrijdende verkrijgingen door particulieren in de horizontale richtlijn inzake accijns⁵ bij tot de doelstellingen op het gebied van de volksgezondheid en het voorkomen van belastingfraude. De Commissie voert haar agenda voor billijke, eenvoudige en duurzame belastingheffing ook door in het Europees Semester, waarbij belastingen een instrument zijn om een holistische agenda voor een sociaal rechtvaardige groene transitie vorm te geven, onder meer via het stimuleren van “groen begroten”. De Commissie blijft de uitvoering van haar agenda voor billijke en eenvoudige belastingheffing bovendien steunen via haar programma’s die op technische ondersteuning zijn gericht.

Belastingpakket voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie — juli 2020

Dit belastingpakket bestaat uit drie onderdelen:

1. Deze mededeling, met een actieplan voor een billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie, en met een aantal op handen zijnde initiatieven op het gebied van directe en indirecte belastingen.
2. Een **wetgevingsvoorstel⁶ om de richtlijn betreffende administratieve samenwerking te herzien⁷**, ten behoeve van:
 - de invoering van een **automatische uitwisseling van inlichtingen tussen de belastingdiensten van de lidstaten over de inkomsten/opbrengsten van verkopers op digitale platforms**. Met behulp van deze inlichtingen zullen de belastingdiensten kunnen nagaan of de partijen die geld verdienen met digitale platforms, ook hun passend deel van de belastingen betalen; en
 - betere administratieve samenwerking door de bestaande regels te verduidelijken.
3. In de mededeling over goed fiscaal bestuur in de EU⁸ en daarbuiten, wordt gekeken naar de voortgang die is geboekt bij het verbeteren van goed fiscaal bestuur in de EU, maar ook buiten de EU, en worden gebieden aangedragen waar verbetering mogelijk is. We moeten optreden in de EU, maar ook mondiaal. Op deze gebieden wordt actie ondernomen:

³ Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikanten (PB L 176 van 5.7.2011, blz. 24).

⁴Richtlijn 92/83/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB L 316 van 31.10.1992, blz. 21) en Richtlijn 92/84/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB L 316 van 31.10.1992, blz. 29).

⁵ Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG (PB L 9 van 14.1.2009, blz. 12).

⁶ COM(2020) 314 final

⁷ 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).

⁸ COM(2020) 313 final

- een hervorming van de **gedragscode** inzake de belastingregeling voor ondernemingen,
- een herziening van de **EU-lijst** van niet-coöperatieve jurisdicties voor belastingdoeleinden,
- verbeteringen om **goed fiscaal bestuur** ten aanzien van EU-middelen en verbeterde gecoördineerde defensieve maatregelen van de EU-lidstaten te versterken, en
- ondersteuning van **partners uit ontwikkelingslanden** bij het versterken van goed fiscaal bestuur.

2. We hebben al veel bereikt, maar er moet nog meer worden gedaan

2.1 Bestrijding van belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking:

De EU heeft zich de afgelopen jaren ingespannen om belastingontduiking aan te pakken en transparantie te bevorderen. Door een aantal wetgevingsinitiatieven is het voor belastingplichtigen moeilijker dan ooit geworden om belastingen te ontduiken en te ontwijken, onder meer door baanbrekend werk op het gebied van transparantie en samenwerkingsprojecten van de lidstaten. Voorbeelden hiervan zijn de richtlijn bestrijding belastingontwijking⁹, de aanbeveling van de Commissie over de implementatie van maatregelen om misbruik van belastingverdragen tegen te gaan¹⁰, transparantieregels voor fiscale rulings¹¹ en de invoering van verslaglegging per land tussen belastingautoriteiten¹².

Belastingautoriteiten hebben vandaag de dag dus meer middelen om misbruik op te sporen en aan te pakken en samen te werken met andere rechtshandhavingsinstanties. De automatische uitwisseling van inlichtingen tussen de lidstaten en gezamenlijke onderlinge maatregelen zijn gemeengoed geworden in de EU, zoals uit de evaluaties van het kader voor administratieve samenwerking in de EU blijkt¹³. De belastingautoriteiten hebben ook toegang gekregen tot antiwitwasinlichtingen¹⁴. Daarnaast moeten tegenwoordig ontwijkingsconstructies worden gemeld, dankzij nieuwe EU-regels over mogelijk agressieve fiscale-planningconstructies¹⁵.

⁹ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PB L 193 van 19.7.2016, blz. 1).

¹⁰ Aanbeveling (EU) 2016/136 van de Commissie van 28 januari 2016 over de implementatie van maatregelen om misbruik van belastingverdragen tegen te gaan (PB L 25 van 2.2.2016, blz. 67).

¹¹ Richtlijn (EU) 2015/2376 van de Raad van 8 december 2015 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied, PB L 332 van 18.12.2015, blz. 1.

¹² Richtlijn (EU) 2016/881 van de Raad van 25 mei 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 146 van 3.6.2016, blz. 8).

¹³ Europese Commissie (2017). Evaluatie van Verordening (EU) nr. 904/2010. Werkdocument van de diensten van de Commissie, SWD(2017) 428 final (voor btw) en Europese Commissie (2019). Werkdocument van de diensten van de Commissie; evaluatie van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG (SWD(2019) 328 final).

¹⁴ Richtlijn (EU) 2016/2258 van de Raad van 6 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten (PB L 342 van 16.12.2016, blz. 1).

¹⁵ Richtlijn (EU) 2018/822 van de Raad van 25 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies (PB L 139 van 5.6.2018, blz. 1).

Met het vanaf 2021 geldende **btw-pakket e-commerce**¹⁶ wordt de btw-vrijstelling op invoer van goederen met een waarde van minder dan 22 EUR afgeschaft, zodat btw moet worden betaald over alle in de EU ingevoerde goederen, waardoor de mogelijkheid van fraude wordt beperkt. Instrumenten voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw zijn ook versterkt: Eurofisc¹⁷ kan nu op eigen initiatief samenwerken en inlichtingen uitwisselen met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en Europol¹⁸, en belastingautoriteiten kunnen met douaneautoriteiten inlichtingen uitwisselen over de aan btw onderworpen invoer en douanefraude¹⁹, en gezamenlijke controles organiseren waarbij buitenlandse belastingambtenaren actief aan administratieve onderzoeken deelnemen.

Belastingfraude en -ontduiking blijven echter een gevaar voor gezonde overheidsfinanciën. De inkomstenderving in de EU als gevolg van internationale belastingontduiking door particulieren op het gebied van inkomstenbelasting, vermogenswinstbelasting, vermogensbelasting en successierechten werd in 2016 bij elkaar op 46 miljard EUR geraamd²⁰. De btw-kloof (d.w.z. het verschil tussen de verwachte btw-inkomsten en de daadwerkelijk geïnde btw-bedragen) werd in 2017 op 137 miljard EUR geraamd, met inbegrip van grensoverschrijdende btw-fraude van 50 miljard EUR²¹. De Commissie heeft in 2018 een grondige herziening van het btw-stelsel voor de handel binnen de EU gepresenteerd²². De goedkeuring van dit voorstel voor het definitieve btw-stelsel zou die kloof door het afschaffen van de vrijstelling voor intracommunautaire leveringen helpen te verkleinen en de naleving gemakkelijker maken. Ook de ontwijking van vennootschapsbelasting in de EU bedraagt volgens verschillende ramingen jaarlijks meer dan 35 miljard EUR²³. Deze aanzienlijke inkomstenverliezen zijn des te problematischer nu de economische gevolgen van COVID-19 onvermijdelijk tot substantieel lagere belastinginkomsten zullen leiden. Daarnaast hangt btw-fraude in sommige gevallen ook samen met fraude met douanerechten. De derving aan belastinginkomsten ondermijnt de billijke verdeling van lasten

¹⁶ Richtlijn (EU) 2017/2455 van de Raad, Verordening (EU) 2017/2454 van de Raad, Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2459 van de Raad, Richtlijn (EU) 2019/1995 van de Raad, Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2026 van de Raad, Uitvoeringsverordening (EU) 2020/194; https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-e-commerce_en#heading_1

¹⁷ Eurofisc is een netwerk voor de snelle uitwisseling, verwerking en analyse van gerichte informatie over grensoverschrijdende fraude tussen de lidstaten en voor de coördinatie van vervolgacties.

¹⁸ Verder heeft Europol het nieuwe Europese centrum voor financiële en economische criminaliteit (European Financial and Economic Crime Centre, EFECC) opgericht. Het centrum zal de operationele ondersteuning aan EU-lidstaten en de EU-organen op het gebied van financiële en economische criminaliteit verbeteren en het stelselmatige gebruik van financiële onderzoeken bevorderen; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>

¹⁹ Verordening (EU) 2018/1541 van de Raad van 2 oktober 2018 tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 904/2010 en (EU) 2017/2454 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 259 van 16.10.2018, blz. 1).

²⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf

²¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf

²² Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de invoering van de nadere technische maatregelen voor de werking van het definitieve btw-stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten, COM(2018) 329, 25 mei 2018.

²³ Hoewel het bestaan van belastingontwijkingspraktijken in veel studies is aangetoond, is het door de complexiteit van het verschijnsel en de beperkte gegevens moeilijk om te meten hoe groot het inkomstenverlies is. Volgens Dover et al. (2015) bedraagt de inkomstenderving door winstverschuiving binnen de EU tussen de 50 en 70 miljard EUR, wat overeenkomt met ten minste 17 % van de inkomsten uit vennootschapsbelasting in 2013. Met behulp van een algemeen evenwichtsmodel hebben Álvarez-Martínez et al. berekend dat de belastingontwijking in de EU-28 jaarlijks leidt tot een verlies van 36 miljard EUR aan vennootschapsbelasting. Zucman et. al (2018) ramen de verliezen in de EU-28 op ongeveer 37 miljard EUR.

tussen belastingplichtigen en een billijke nationale bijdrage aan de EU-begroting. Bijna 75 % van de Europeanen wil dat er op EU-niveau meer wordt gedaan om belastingontduiking te bestrijden²⁴.

2.2. Belastingdienst in het digitale tijdperk

Er moet op EU-niveau meer worden gedaan om de strijd tegen belastingontduiking op te voeren en belastingdiensten te helpen gelijke tred te houden met een voortdurend veranderende economie. De digitale economie en de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsmodellen brengen nieuwe uitdagingen voor de belastingdiensten met zich mee. De belastingautoriteiten beschikken op nationaal niveau bovendien maar over beperkte middelen om de enorme hoeveelheid gegevens te benutten die zij bij het uitvoeren van de maatregelen in de afgelopen jaren hebben verzameld.

De digitalisering van de economie en van de nationale autoriteiten moet ook als een kans worden gezien. Het gebruik van digitale oplossingen maakt de taken van belastingdiensten gemakkelijker en is essentieel voor het terugdringen van de nalevingskosten voor belastingdiensten en bedrijven. Verder is gegevensanalyse van cruciaal belang voor het gebruik van de groeiende hoeveelheid verzamelde gegevens. Op het gebied van e-commerce, waar douane- en belastingautoriteiten over informatiesystemen en enorme hoeveelheden gegevens beschikken, worden synergieën tussen belasting- en douaneautoriteiten in dit verband bijzonder belangrijk. Digitalisering speelt ook een belangrijke rol bij het verlichten van de rapportagelast van bedrijven, vooral voor het midden- en kleinbedrijf, onder meer door het hergebruik van informatie door statistische instanties.

Op een conferentie over **btw in het digitale tijdperk**, die de Commissie in december 2019 heeft georganiseerd, werd gewezen op de noodzaak om hier dieper op in te gaan. In deze bespiegeling moet de nadruk liggen op de vraag hoe de belastingautoriteiten technologie kunnen gebruiken ter bestrijding van belastingfraude en ten bate van bedrijven, en of de huidige btw-regels geschikt zijn voor het zakendoen in het digitale tijdperk.

2.3 Eenvoudig fiscaal beleid van de EU voor een concurrerende eengemaakte markt

De EU heeft ook vooruitgang geboekt bij het vereenvoudigen van de belastingen. Er zijn nieuwe regels ingevoerd voor een snellere en effectievere beslechting van belastinggeschillen op het gebied van directe belastingen die voortvloeien uit de interpretatie of de toepassing van tussen de lidstaten gesloten overeenkomsten en verdragen die voorzien in de afschaffing van dubbele belastingheffing.²⁵ Met het goedgekeurde btw-pakket e-commerce is een van de grootste belemmeringen weggenomen voor kleine bedrijven die grensoverschrijdend handelen. Bedrijven die online goederen verkopen aan consumenten kunnen hun btw-verplichtingen in de EU nakomen met behulp van een gebruiksvriendelijke online portal in hun eigen taal.

Er zijn ook initiatieven op EU-niveau ontplooid om de lidstaten te helpen belastingen te gebruiken als middel voor duurzame economische groei, onder meer in het kader van het Europees semester. De Commissie heeft met name gewezen op de mogelijkheid dat groeivriendelijke belastingstelsels particuliere investeringen ondersteunen, het

²⁴ Europees Parlement (2016). Belastingfraude: 75 % van de Europeanen wil dat EU meer doet om dit te bestrijden, nieuws Europees Parlement, 29 juli 2016.

²⁵ Richtlijn (EU) 2017/1852 van de Raad van 10 oktober 2017 betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie (PB L 265 van 14.10.2017, blz. 1).

ondernemingsklimaat verbeteren, de werkgelegenheid stimuleren, de ongelijkheid verminderen en bijdragen tot een ecologisch veerkrachtige economie. Voorts kan een vereenvoudiging van het belastingstelsel meebrengen dat de economie minder wordt verstoord en dat de administratieve lasten voor ondernemingen beperkt blijven. Als het voorstel over btw-tarieven²⁶, dat momenteel in de Raad wordt besproken, is goedgekeurd, krijgen de lidstaten niet alleen de ruimte om onder strikte voorwaarden hun eigen tarieven vast te stellen die nodig zijn om van de huidige crisis te herstellen, maar kunnen zij het btw-beleid ook beter afstemmen op de milieu- en gezondheidsdoelstellingen.

De fiscale nalevingskosten in de EU blijven echter hoog. We moeten met name steun bieden aan jonge en innovatieve bedrijven die meer moeite hebben met administratieve rompslomp dan grote multinationals. De nalevingskosten voor kleine ondernemingen zijn doorgaans een stuk hoger dan voor grote ondernemingen²⁷. De geraamde fiscale nalevingskosten voor grote ondernemingen belopen ongeveer 2 % van de betaalde belastingen, terwijl deze kosten voor het midden- en kleinbedrijf op 30 % van de betaalde belastingen worden geraamd²⁸. De complexiteit door de lappendeken van 27 verschillende belastingstelsels is bovendien zo groot dat zij niet alleen een achterdeurtje biedt voor fiscaal misbruik, maar ook voor onzekerheid zorgt bij eerlijke belastingplichtigen die eenvoudigweg door die complexiteit worden overweldigd en om die reden de regels onopzettelijk niet naleven.

Daarom moeten ook op EU-niveau maatregelen worden genomen voor een eenvoudiger en moderner fiscaal klimaat. Bedrijven die de regels naleven kunnen zodoende profiteren van de voordelen van de eengemaakte markt en de economische groei in de EU in stand houden. Zoals uiteengezet in de recente mededeling van de Commissie over belemmeringen voor de eengemaakte markt, beschouwen bedrijven de nationale regels en procedures op het gebied van belastingen stevast als de grootste obstakels die zij op hun pad krijgen²⁹. Deze obstakels worden vooral gevoeld door bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn, omdat zij zich aan verschillende nationale systemen en overheden moeten aanpassen. Onder de obstakels die bedrijven noemen, vallen bijvoorbeeld veel verschillende kwesties rondom de registratie en de verslagleggingsverplichtingen met betrekking tot de btw en de vennootschapsbelasting.

3. Een nieuw actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie

In deze mededeling wordt een nieuwe, evenwichtige aanpak uiteengezet, waarbij acties tegen belastingfraude en -ontduiking worden gecombineerd met maatregelen om het leven van eerlijke belastingbetalers te vereenvoudigen. De belastingplichtige staat centraal. De verschillende acties die in het actieplan worden overwogen, zijn daarom gestructureerd rond het traject dat een belastingplichtige aflegt. Bij verschillende mijlpalen van dit traject van de belastingplichtige worden de bijbehorende maatregelen beschreven als de te volgen koers om de tweeledige doelstelling van de bestrijding van belastingontduiking en de vereenvoudiging van belastingheffing te verwezenlijken.

²⁶ COM(2018) 20 van 18.1.2018.

²⁷ Europese Commissie (2018). Study on tax compliance costs for SMEs, eindverslag - studie (gepubliceerd op 12.12.2018).

²⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

²⁹ COM(2020) 93 final en het begeleidende SWD(2020) 54 final.

Het plan bevat 25 maatregelen (zie bijlage) die de Commissie tot 2024 zal voorstellen en uitvoeren. De geschetste mogelijke wetwijzigingen zijn afhankelijk van de resultaten van een effectbeoordeling, onder meer over de grondrechten en met name het recht op de bescherming van persoonsgegevens, die zo nodig zal worden voorbereid om de verschillende beleidsopties te beoordelen overeenkomstig de beginselen van betere regelgeving³⁰.

3.1 Registratie

Een effectieve en efficiënte registratie is de eerste stap om ervoor te zorgen dat belastingplichtigen hun rechtmatige aandeel betalen³¹. Binnen de EU wordt een belastingplichtige aan de hand van een fiscaal identificatienummer (FIN) geïdentificeerd³². Btw-plichtigen worden aan de hand van een btw-identificatienummer geïdentificeerd. De databases met de gegevens van belastingplichtigen moeten worden bijgehouden: belastingplichtigen moeten alle noodzakelijke gegevens aan de belastingautoriteiten meedelen. Als zaken veranderen (een belastingplichtige verhuist bijvoorbeeld permanent naar een andere lidstaat), moet de informatie over de registratie worden aangepast.

Met het oog op de efficiëntie moet de registratie zo eenvoudig mogelijk worden gemaakt. Het verkrijgen van FIN's en/of btw-nummers moet niet lastig zijn. Wanneer belastingplichtigen naar een andere lidstaat verhuizen om daar te gaan werken of een bedrijf op te zetten, moet het proces om registers van belastingplichtigen te actualiseren soepel verlopen om de administratieve lasten voor belastingplichtigen zo laag mogelijk te houden. Indien belastingplichtigen de status van hun fiscale woonplaats moeten aantonen aan een andere belastingdienst dan hun eigen dienst, dat wil zeggen waar zij als belastingplichtige zijn geregistreerd, moet de procedure eenvoudig zijn.

Om de fiscale registratie voor belastingplichtigen te vereenvoudigen, neemt de Commissie de volgende maatregelen:

In 2022/2023

1. Belastingplichtigen die in hun lidstaat van vestiging zijn geregistreerd, zijn ook na de invoering van het btw-pakket e-commerce verplicht om aanvullende btw-registraties aan te vragen in de lidstaten waar zij niet zijn gevestigd, maar waar zij bepaalde belastbare handelingen verrichten. De Commissie zal voorstellen om de btw-richtlijn³³ te wijzigen zodat **één btw-registratie in de EU** kan worden gerealiseerd, waarmee belastingplichtigen overal in de Unie diensten kunnen verlenen en/of goederen kunnen verkopen.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_nl.

³¹ In dit hoofdstuk ligt de nadruk op belastingplichtigen, die als klanten van de belastingdiensten worden gezien. De ervaring van belastingplichtigen is verdeeld in vijf belangrijke interacties tussen belastingplichtigen en belastingdiensten: registratie, rapportage, verificatie, betaling en geschillen. Deze vijf stappen zijn gebaseerd op: OESO (2017), Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en. De stappen zijn aangepast aan datgene waarop de nadruk wordt gelegd: zo wordt “inning” (vanuit het oogpunt van de belastingdienst) betaling vanuit het standpunt van een belastingplichtige. Meer algemeen over het traject van de klant: Lemon, K. N., & Verhoef, P. C. (2016). Understanding customer experience throughout the customer journey. Journal of marketing, 80(6), 69-96.

³² Of gelijkwaardig. De “TIN on Europa”-website van de Commissie geeft een overzicht van de FIN's in de EU: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html

³³ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

2. Eén van de zes topprioriteiten van de Commissie is “Een Europa dat klaar is voor het digitale tijdperk”. De modernisering van het overheidsapparaat is met name een van de doelstellingen van het actieplan inzake e-overheid van de Commissie³⁴. Om dit te bereiken, moeten (met volledige inachtneming van de EU-regels inzake gegevensbescherming) de **gegevens van belastingplichtigen efficiënt worden gebruikt**. Uit een recente evaluatie van de Commissie naar de administratieve samenwerking op het gebied van de directe belastingen blijkt dat er nog altijd ruimte is om de kwaliteit en het gebruik van belastinggegevens te verbeteren³⁵. De Commissie zal een proefproject uitvoeren ter beoordeling van de te gebruiken digitale oplossing(en) en om na te gaan hoe, met het oog op het beter benutten van gegevens, nieuwe digitale diensten voor belastingplichtigen kunnen worden gecreëerd en de werkzaamheden van belastingdiensten op het niveau van de Unie beter kunnen worden ondersteund. De Commissie zal een werkdocument van haar diensten publiceren over de conclusies en de aanbevelingen van het proefproject.

3.2 Rapportage

Belastingplichtigen informeren de douanediens ten regelmatig over hun belastingverplichtingen en voldoen zodoende aan verschillende informatievereisten. Om ervoor te zorgen dat de rapportage van belastingplichtigen zo efficiënt mogelijk is, moeten de belastingaangiften eenvoudig zijn, de vereiste gegevens tot een minimum worden beperkt en de procedures en systemen waarmee belastingplichtigen belastingaangiften bij de belastingdiensten kunnen indienen, duidelijk zijn. De aanvragen moeten zoveel mogelijk van tevoren worden ingevuld. De beginselen van de e-overheid moeten ook op fiscale informatie van toepassing zijn, met name als het gaat om rapportage. Op basis van een integrale aanpak zouden belastingplichtigen alleen verplicht moeten zijn om éénmalig informatie te verstrekken via digitale, beveiligde, inclusieve elektronische éénloketdiensten. Bij het hergebruik van dergelijke informatie, bijvoorbeeld door statistische instanties, moet rekening worden gehouden met passende geheimhoudingsregelingen.

Een effectieve rapportage is gebaseerd op vrijwillige naleving door belastingplichtigen. Belastingdiensten vertrouwen erop dat belastingplichtigen de correcte informatie aan hen verstrekken over hun belastbare inkomen en belastbare feiten. Maatregelen om vrijwillige naleving te bevorderen en te behouden en het vertrouwen tussen enerzijds de belastingautoriteiten en anderzijds de belastingplichtigen te vergroten, kunnen de rapportage doeltreffender maken.

De rapportage door belastingplichtigen wordt ondersteund door en aangevuld met de rapportage van derde partijen, zoals werkgevers, financiële instellingen en in toenemende mate van andere belastingdiensten.

Om de rapportage van bedrijven te vereenvoudigen en te zorgen voor nauwkeurige gerapporteerde informatie, neemt de Commissie de volgende maatregelen:

In 2020/2021

³⁴ Europese Commissie (2016). EU-actieplan inzake e-overheid 2016-2020. Voor een snellere digitalisering van overheidsdiensten COM(2016) 179.

³⁵ Europese Commissie (2019). Werkdocument van de diensten van de Commissie. Evaluatie van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG (SWD(2019) 328 final).

3. De Commissie zal samen met de lidstaten met een initiatief komen om de fiscale naleving voor bedrijven te vergemakkelijken en te bevorderen (**een EU-kader voor samenwerking op het gebied van de naleving**), gebaseerd op meer samenwerking, vertrouwen en transparantie tussen de belastingdiensten. Het initiatief moet een duidelijk kader bieden voor een preventieve dialoog tussen de belastingdiensten, om grensoverschrijdende fiscale kwesties op het gebied van de vennootschapsbelasting gezamenlijk op te lossen. Het initiatief zou zowel op het midden- en kleinbedrijf als op grotere ondernemingen betrekking hebben, zij het dat het zwaartepunt verschilt, om beter rekening te kunnen houden met de respectieve werkelijkheden. Het programma vormt een aanvulling op de bestaande nationale en internationale programma's inzake samenwerking op het gebied van de naleving. De Commissie werkt samen met deskundigen uit de lidstaten aan de voorbereidende fase voor het opzetten van proefprojecten van niet-wetgevende aard voor het midden- en kleinbedrijf en grotere ondernemingen in 2021.

In 2022/2023

4. De lidstaten werken nu al aan nieuwe technologieën om sneller en/of meer informatie over binnenlandse transacties te verkrijgen. De genomen maatregelen verschillen echter per lidstaat, wat de lasten voor grensoverschrijdend opererende bedrijven behoorlijk verhoogt. De Commissie komt met een wetgevingsvoorstel om de **btw-rapportageverplichtingen te moderniseren**. Dit moet een gedetailleerdere en snellere (mogelijk realtime) uitwisseling van inlichtingen over btw-transacties binnen de EU mogelijk maken en tegelijkertijd de mechanismen stroomlijnen die voor binnenlandse transacties kunnen worden toegepast. In dit verband wordt gekeken naar **de behoefte om e-facturering verder uit breiden**.
5. De Commissie zal een wijziging van de btw-richtlijn voorstellen met het oog op een **verdere uitbreiding van het btw-éénloketsysteem** dat in 2015 is ingevoerd voor de aangifte en de betaling van btw op telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten³⁶, en dat in 2021 met het btw-pakket e-commerce wordt uitgebreid tot andere afstandsverkoop van goederen en diensten dan telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten. Deze maatregel is erop gericht om alle resterende, nog niet bestreken transacties tussen bedrijven en consumenten (b2c-transacties) op te nemen. Belastingplichtigen moeten alle b2c-transacties in de EU dan in het vervolg kunnen rapporteren via één enkele, in hun lidstaat van vestiging in te dienen btw-aangifte. In dit verband wordt ook gekeken naar het mogelijk verplichte gebruik van het éénloketsysteem voor invoer, en naar de voor het gebruik ervan vastgestelde drempelwaarde.

3.3 Betaling

De betaling van de verschuldigde belastingen is een cruciale stap in het belastingproces. Er wordt van belastingplichtigen verwacht dat zij hun belastingen tijdig en volledig betalen. De meeste belastingplichtigen doen dit en betalen vrijwillig wat ze moeten betalen. Om ervoor te zorgen dat de betalingen op de meest efficiënte wijze worden verricht, moeten de belastingdiensten meer elektronische betalingsmethoden voor belastingplichtigen beschikbaar stellen. In sommige lidstaten kunnen diverse belastingen bijvoorbeeld ook via een smartphone-app worden betaald.

Ook bedrijven die btw verschuldigd zijn en werkgevers of andere agenten en tussenpersonen die belasting betalen namens belastingplichtigen, zouden van e-diensten en vereenvoudigingen gebruik

³⁶ Telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten.

moeten kunnen maken. Betaalgemak is met name belangrijk voor kleine en middelgrote ondernemingen, die vaak met onevenredig hoge nalevingskosten worden geconfronteerd³⁷.

Om te zorgen dat het betalen van belastingen beter wordt nageleefd, moeten belastingdiensten nieuwe manieren vinden om met belastingplichtigen in contact te treden, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een aanpak op basis van gedrag of vrijwillige naleving.

Het bedrag van de verschuldigde belasting moet van meet af aan juist zijn, zodat belastingplichtigen niet om een teruggaaf hoeven te vragen en daarop moeten wachten. Terugbetalingen kosten tijd en zijn fraudegevoelig. Wanneer er terugbetalingen zijn te verwachten, moeten belastingdiensten die zo snel mogelijk afhandelen, zodat belastingplichtigen niet lang hoeven te wachten of liquiditeitsproblemen krijgen.

Om de efficiëntie van de procedures voor het betalen van belastingen in de EU te verbeteren, zal de Commissie de volgende maatregelen nemen:

In 2020/2021

6. De Commissie zal met **aanbevelingen** komen **om de bijstand bij de invordering van niet-betaalde belastingen te verbeteren**. In deze aanbevelingen zal ook worden ingegaan op de noodzaak om de rechten van belastingplichtigen te eerbiedigen. De conclusie in het verslag van de Commissie over de werking van de regeling betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen³⁸ luidde: om de wederzijdse invorderingsbijstand efficiënt en effectief te houden, moeten de lidstaten hun interne fiscale invorderingssystemen versterken en voldoende middelen inzetten om de verzoeken om invorderingsbijstand te kunnen behandelen. Tevens werd geconcludeerd dat er nog altijd over het verbeteren van de verschillende aspecten van de werking van het fiscale invorderingssysteem (krachtens Richtlijn 2010/24/EU³⁹) kan worden nagedacht. In het nieuwe⁴⁰ verslag van de Commissie zullen de bovenstaande conclusies worden opgevolgd.

In 2022/2023

7. Belastingplichtigen moeten duidelijk en van tevoren weten waar zij belasting moeten betalen. De Commissie zal met wetgeving komen om duidelijk te maken waar belastingplichtigen die grensoverschrijdend actief zijn in de EU als fiscale inwoners worden beschouwd. De lidstaten gebruiken momenteel nog altijd verschillende en uiteenlopende criteria om de status van de fiscale woonplaats te bepalen, waardoor het risico van dubbele belastingheffing (of dubbele niet-heffing) bestaat. Met dit initiatief wordt beoogd te zorgen voor een **consistentere bepaling van de fiscale woonplaats** binnen de eengemaakte markt.

³⁷ Europese Commissie (2018). Study on tax compliance costs for SMEs, eindverslag - studie (gepubliceerd op 12.12.2018).

³⁸ COM(2017) 778.

³⁹ Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen (PB L 84 van 31.3.2010, blz. 1).

⁴⁰ De Commissie brengt om de vijf jaar verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad (artikel 27, lid 3, van Richtlijn 2010/24/EU).

8. Het verbeteren van het fiscale ondernemingsklimaat is een prioriteit van de Commissie. Ondanks maatregelen die in de periode 2016-2019 zijn genomen⁴¹, zijn er nog altijd fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende investeringen⁴². De Commissie zal een wetgevingsinitiatief voorstellen om een gemeenschappelijk, gestandaardiseerd, EU-breed stelsel in te voeren voor bronbelastingvermindering, samen met een mechanisme voor de uitwisseling van inlichtingen en samenwerking tussen de belastingdiensten. Daarnaast zal de Commissie de behoefte inventariseren voor de uitwisseling van inlichtingen en samenwerking tussen belastingautoriteiten en toezichthoudende autoriteiten op de financiële markten⁴³. Tot de te overwegen opties behoren zowel wetgevingsmaatregelen als niet-wetgevingsmaatregelen en er wordt rekening gehouden met het OESO-initiatief inzake belastingverlichting op grond van verdragen en versterking van de naleving (TRACE)⁴⁴. Het doel zal enerzijds zijn de fiscale nalevingskosten voor grensoverschrijdende investeerders aanzienlijk te verlagen, en anderzijds belastingontduiking te voorkomen⁴⁵.

3.4 Verificatie, monitoring en administratieve samenwerking

Billijke belastingheffing is een hoeksteen van het Europees sociaal model ten bate van bedrijven en burgers. Om dit zo te houden, wordt van belastingplichtigen verwacht dat zij belastingaangiften indienen en tijdig belastingen betalen. De meesten doen dit en belastingdiensten moeten dan ook uitgaan van eerlijkheid en naleving, maar sommige belastingplichtigen spelen helaas geen eerlijk spel. Belastingdiensten zijn verplicht belastingzaken van belastingplichtigen te controleren, te verifiëren en in sommige gevallen belastingcontroles uit te voeren.

Dankzij verificaties wordt het vertrouwen in de billijkheid van het belastingstelsel in stand gehouden, gezorgd voor een gelijk speelveld op het gebied van belastingen en vermeden dat eerlijke belastingplichtigen uiteindelijk meer betalen omdat andere belastingplichtigen de regels niet naleven en niet hun aandeel betalen. Een effectieve belastingcontrole kan toekomstige niet-naleving bovendien ontmoedigen.

Om belastingcontroles efficiënt en effectief uit te voeren, moeten de belastingdiensten vertrouwen op risicobeheertechnieken om de belastingcontrole beter af te stemmen op de juiste groepen belastingplichtigen. De verificaties moeten worden gebaseerd op veel verschillende informatiebronnen en in het geval van belastingplichtigen die grensoverschrijdend actief zijn met name op inlichtingen die dankzij de inlichtingenuitwisseling uit andere lidstaten en derde landen komen.

⁴¹ Europese Commissie (2017). Code of Conduct on Withholding Tax.

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

⁴² Voor recente gegevens over de hardnekkigheid van het probleem wordt verwezen naar de ECB-adviesgroep marktinfrastructuur voor effecten en zakelijke zekerheden (2020): “10th T2S Harmonisation Progress Report - Harmonisation of European securities settlement and collateral management arrangement”.

⁴³ Hier wordt verwezen naar de nationale en EU-autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de financiële markten. Meer informatie is te vinden op de website van de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA): <https://www.esma.europa.eu/>.

⁴⁴ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/treatyreliefandcompliancenhancementtrace.htm>

⁴⁵ De kosten voor investeerders zijn geraamd op meer dan 8 miljard EUR per jaar: Europese Commissie (2017). Versnellen van de kapitaalmarktenunie: aanpakken van nationale belemmeringen voor kapitaalstromen, COM(2017) 147 final. Belastingfraude op het gebied van bronbelasting op grensoverschrijdende dividenden wordt geraamd op meer dan 55 miljard EUR, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19552/cum-ex-tax-fraud-meps-call-for-inquiry-justice-and-stronger-tax-authorities>

Om de verificatieprocedure te stroomlijnen en controles doelgerichter te maken, zal de Commissie een aantal maatregelen nemen om het Eurofisc-netwerk verder te ontwikkelen:

9. Eurofisc 2.0 – in 2022/2023

- ✓ De Commissie zal mogelijk via een wetgevingsinitiatief voorstellen om Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad⁴⁶ te wijzigen teneinde **in Eurofisc een reële EU-capaciteit tegen btw-fraude in grensoverschrijdende transacties te verwezenlijken**. Dit platform van btw-fraudebestrijdingsdeskundigen van de belastingdiensten heeft in 2018⁴⁷ een nieuw wettelijk mandaat voor de gezamenlijke verwerking van gegevens op EU-niveau gekregen. Dit maakt dat het verificatieproces, dat verbrokken is over alle belastingjurisdicties, nu binnen Eurofisc kan worden gestroomlijnd. De Commissie zal stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat Eurofisc in een EU-vaardig Eurofisc kan worden omgevormd, en over meer gegevens en instrumenten kan beschikken.
- ✓ Eurofisc moet niet alleen efficiënter worden, maar ook moeten de banden met andere EU-organen en autoriteiten van lidstaten worden aangetrokken. **Eurofisc moet een EU-hub worden voor fiscale inlichtingen en niet alleen van nut zijn voor btw-doeleinden, maar bijvoorbeeld ook voor autoriteiten voor de financiële markten⁴⁸, de douane, OLAF en Europol.** Sommige uitwisselingen bestaan momenteel al, maar zij moeten worden gestroomlijnd, versterkt, gestructureerd en mogelijk op Unieniveau actief worden ondersteund. Bij het transformatieproces zal ook rekening worden gehouden met een **uitbreiding van het toepassingsgebied van Eurofisc**. In dit verband zal de door Eurofisc verstrekte capaciteit gunstig zijn voor de **directe belastingen**.
- ✓ **De belastingdiensten zouden gebaat zijn bij het delen van middelen in een EU-vaardig Eurofisc dat alle lidstaten op geautomatiseerde wijze bedient.** Binnen het EU-vaardige Eurofisc zou de vereiste deskundigheid om te reageren op nieuwe fraudepatronen als gevolg van veranderende bedrijfsmodellen, gezamenlijk kunnen worden ontwikkeld. Op deze manier zou een gemeenschappelijke investering op EU-niveau rechtstreekse voordelen opleveren voor alle lidstaten, ongeacht hun middelen en capaciteiten.

Om de capaciteit van de belastingdiensten van de lidstaten bij het handhaven van bestaande belastingregels te verbeteren, zal de Commissie de volgende maatregelen nemen:

In 2020/2021

10. De opkomst van alternatieve betaalmiddelen en investeringen, zoals cryptoactiva en e-geld, dreigt de vooruitgang die de afgelopen jaren op het gebied van fiscale transparantie is geboekt, teniet te doen, en brengt een aanzienlijk risico op belastingontduiking mee. In 2021 zal de

⁴⁶ Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

⁴⁷ Verordening (EU) 2018/1541 van de Raad van 2 oktober 2018 tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 904/2010 en (EU) 2017/2454 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 259 van 16.10.2018, blz. 1).

⁴⁸ Hier wordt verwezen naar de nationale en EU-autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de financiële markten. Meer informatie is te vinden op de website van de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA): <https://www.esma.europa.eu/>

Commissie de **richtlijn betreffende administratieve samenwerking** actualiseren om het toepassingsgebied uit te breiden tot een zich ontwikkelende economie en het kader voor administratieve samenwerking te versterken.

11. Het Europees Parlement heeft het startsein gegeven voor een **EU-waarnemingspost voor belastingheffing** als een voorbereidende actie in navolging van het EU-proefproject over billijke belastingheffing⁴⁹. Een voorbereidende actie, gefinancierd door het Europees Parlement, mag maximaal drie opeenvolgende jaren duren. De Commissie heeft onlangs opgeroepen tot het indienen van voorstellen⁵⁰. De EU-waarnemingspost voor belastingheffing zal trends in de mate en de reikwijdte van fiscaal misbruik monitoren en kwantificeren en zodoende een verdere bijdrage leveren tot empirisch onderbouwde beleidsvorming en een Europees debat over internationale fiscale kwesties aanzwengelen.

In 2022/2023

12. Om de btw veilig te stellen, **moeten de verificaties van grensoverschrijdende transacties worden opgevoerd**. Het louter uitwisselen van inlichtingen of waarschuwingen tussen de lidstaten, zoals momenteel met name het geval is, is niet geschikt voor het beoogde doel door de omvang van de transacties, vooral ook met het oog op de wijziging van de btw-regels voor e-commerce die in 2021 in werking treden. De Commissie zal nagaan hoe van de handmatige uitwisseling kan worden overgeschakeld op het geautomatiseerd delen van gegevens via elektronische systemen, zoals nu reeds geschiedt met het delen van douanegegevens over de invoer uit derde landen, en zij zal indien nodig een voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad indienen.
13. De nieuwe technologieën waarover de lidstaten beschikken, zouden **grensoverschrijdende transacties** bovendien **gemakkelijker maken voor eerlijke bedrijven die aan de btw-regels willen voldoen**. De belastingautoriteiten zouden zich op basis van een risicogebaseerde aanpak dan meer richten op het controleren van belastingplichtigen die de regels niet naleven, terwijl eerlijke belastingplichtigen eerder zonder onderbreking zouden kunnen opereren. Daarnaast zou een modern fiscaal bestuur om de verificaties op EU-niveau te coördineren, het leven van eerlijke bedrijven eveneens gemakkelijker maken. De Commissie zal tevens zoeken naar manieren om deze grensoverschrijdende onderzoeken een impuls te geven en zij zal indien nodig een voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad indienen.
14. **Intensievere dialoog met internationale partners**. Om te zorgen dat het fiscale beleid van de EU werkt, is vaak een doeltreffende samenwerking met derde landen nodig. In een mondiale economie moeten de belastingdiensten van de lidstaten niet alleen met elkaar, maar ook met derde landen samenwerken. De Commissie zal meer in het bijzonder voorstellen om het onderhandelingsproces over administratieve samenwerkingsovereenkomsten op het gebied van de btw met relevante derde landen op te starten (vergelijkbaar met de overeenkomst tussen de EU en Noorwegen), te beginnen met een aantal van de belangrijkste handelspartners van de EU. Het doel is te zorgen voor een billijke en effectieve belastingdienst.

⁴⁹ Aan de hand van proefprojecten en voorbereidende acties worden nieuwe tijdelijke initiatieven opgezet die kunnen uitmonden in permanente EU-financieringsprogramma's.

⁵⁰ Meer informatie over de oproep tot het indienen van voorstellen: https://ec.europa.eu/taxation_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory_en

3.5 Geschillen

De belastingheffing berust op vrijwillige naleving en moet zoveel mogelijk op een coöperatieve, positieve en harmonieuze relatie tussen belastingplichtigen en belastingdiensten zijn gebaseerd. In werkelijkheid is er echter niet altijd sprake van een ideale situatie en soms zijn belastingplichtigen en belastingdiensten het niet met elkaar eens.

Het belangrijkste doel is de kans op geschillen te voorkomen en belastingplichtigen rechtszekerheid te bieden.

Als er echter een geschil ontstaat, moeten belastingplichtigen de mogelijkheid blijven houden om eventuele misverstanden recht te zetten of op te helderen, om te voorkomen dat een geschil escaleert.

Geschillen, zeker juridische, zijn duur en tijdrovend. Idealiter zouden deze geschillen moeten worden vermeden, maar wanneer dat niet kan, worden bij een snelle oplossing ervan de kosten voor belastingplichtigen en belastingdiensten zo laag mogelijk gehouden. In dit verband hebben sommige belanghebbenden reeds hun voorkeur uitgesproken voor meer interventie op EU-niveau, met name op het gebied van preventie en beslechting van geschillen⁵¹.

Om geschillen te voorkomen of zo efficiënt mogelijk op te lossen, zal de Commissie de volgende maatregelen nemen:

In 2020/2021

15. Monitoring van de richtlijn betreffende een mechanisme ter beslechting van geschillen. De Commissie zal gevolg geven aan de uitvoering en de monitoring van de doeltreffendheid van de richtlijn betreffende een mechanisme ter beslechting van geschillen ten aanzien van geschillen die voortvloeien uit de interpretatie of de toepassing van tussen de lidstaten gesloten overeenkomsten en verdragen die voorzien in de afschaffing van dubbele belastingheffing. De Commissie blijft samen met de lidstaten werken aan de instelling van een permanente instantie voor de beslechting van geschillen, een zogenoemde permanente commissie, waarvoor de rechtsgrondslag reeds in Richtlijn 2017/1852⁵² is neergelegd. De permanente commissie zal naar verwachting bijdragen tot de doeltreffendheid van de geschillenbeslechting tussen de lidstaten.

In 2022/2023

16. Preventie en beslechting van btw-geschillen. In elk stadium van de levenscyclus van een btw-transactie zijn mechanismen nodig om geschillen over de uitvoering van de btw-richtlijn te voorkomen en op te lossen, zodat de btw-beginselen van rechtszekerheid, neutraliteit en billijkheid gewaarborgd blijven. De Commissie zal alle mogelijkheden onderzoeken en indien

⁵¹ Reacties op de openbare raadpleging over de evaluatie van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen, samengevat in bijlage 2 van de Europese Commissie (2019), “Werkdocument van de diensten van de Commissie. Evaluatie van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG” (SWD(2019) 328 final).

⁵² Richtlijn (EU) 2017/1852 van de Raad van 10 oktober 2017 betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie (PB L 265 van 14.10.2017, blz. 1).

nodig met een wetgevingsvoorstel komen voor een mechanisme ter voorkoming en beslechting van btw-geschillen.

3.6 Vereenvoudig EU-belastingregels voor meer concurrentievermogen in de eengemaakte markt

De hierboven beschreven maatregelen richten zich op de belastingdienst, op de dagelijkse uitvoering van de belastingregels. Er zijn echter grenzen aan dat wat kan worden bereikt door alleen de belastingdienst te stroomlijnen. Het is van belang om de regels te vereenvoudigen, ten bate van de belastingplichtigen.

Los van de eventuele vereenvoudigingsmaatregelen die belastingdiensten kunnen nemen, blijft fiscaal beleid vaak lastig toe te passen en na te leven. De meeste belastingplichtigen willen hun billijke aandeel betalen. Het is echter te betreuren dat de complexiteit van de belastingregels in sommige gevallen een negatieve prikkel voor hen kan zijn om dit ook te doen.

Om belastingen eenvoudiger en gemakkelijk te maken en tegelijkertijd de naleving te bevorderen, moet de bestaande wetgeving op bepaalde gebieden worden geactualiseerd en vereenvoudigd. Het herstel van een gelijk speelveld tussen EU-bedrijven en concurrenten van buiten de EU zal een groot voordeel zijn. Daarnaast moet worden gezorgd voor samenhang met belangrijke beleidsdoelstellingen, zoals de Europese Green Deal. Verder is het belangrijk dat belastingplichtigen hun rechten kennen.

Om belastingplichtigen die actief zijn op de eengemaakte markt tegemoet te komen, neemt de Commissie de volgende maatregelen:

In 2020/2021

17. **Handvest voor de rechten van de belastingplichtige.** De Commissie zal een mededeling publiceren waarin de balans wordt opgemaakt van de bestaande rechten van belastingplichtigen op grond van het EU-recht, samen met een aanbeveling aan de lidstaten om de uitoefening van de rechten door belastingplichtigen te vergemakkelijken en de fiscale verplichtingen te vereenvoudigen.
18. **Actualiseren van btw-regels voor financiële diensten.** De in de btw-richtlijnen neergelegde vrijstelling van financiële diensten gaat terug tot 1977, toen de btw-wetgeving voor het eerst werd ingevoerd. De Commissie komt met een wetgevingsvoorstel om deze verouderde bepalingen te wijzigen. Bij de modernisering zal rekening worden gehouden met de opkomst van de digitale economie (fintech) en de toename in outsourcing van de diensten van financiële dienstverleners en verzekeraars, en met de manier waarop deze sector is gestructureerd. Het voorstel moet zorgen voor een gelijk speelveld binnen de Unie en het internationale concurrentievermogen van EU-bedrijven in acht nemen.
19. **Omvorming van de status van het btw-comité.** Het btw-comité is momenteel een raadgevend comité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie. Het heeft geen bevoegdheden in de procedure voor de vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen. De Commissie zal een wijziging van de btw-richtlijn voorstellen om het btw-comité om te vormen tot een “comitologiecomité” dat, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, toezicht houdt op de vaststelling van uitvoeringshandelingen door de Commissie. Door de Commissie bepaalde uitvoeringsbevoegdheden te geven, onder toezicht van dat comité, zou het besluitvormingsproces op het gebied van de btw efficiënter moeten worden. Het zou moeten bijdragen aan een uniformere toepassing van de EU-btw-wetgeving ten bate van

belastingplichtigen met economische activiteiten in verschillende lidstaten. Op het gebied van de indirecte belastingen worden er al comitéprocedures voor administratieve samenwerking en accijnzen gebruikt. De precieze reikwijdte van deze uitvoeringsbevoegdheden zal nog moeten worden vastgesteld.

20. De Commissie zal in 2021 een **conferentie over gegevensanalyse en digitale oplossingen** organiseren. Dit evenement wordt een top over big data op fiscaal gebied, waar de balans wordt opgemaakt van de meest interessantste en innovatiefste ideeën van belastingdeskundigen, bedrijven, de academische wereld, statistici en nationale autoriteiten aangaande de vraag hoe technologie kan worden gebruikt om slimmer belasting te heffen en een onnodige rapportagelast voor bedrijven te voorkomen. Dit evenement zal een platform bieden aan alle belanghebbenden die hun behoeften en verwachtingen kenbaar willen maken ten aanzien van het gebruik van gegevensanalyse en andere digitale oplossingen op het gebied van belastingen. Er zal ook gelegenheid zijn om beste praktijken uit te wisselen.
21. De Commissie zal een **deskundigengroep voor verrekenprijzen** oprichten om pragmatische, niet-wetgevende oplossingen uit te werken voor praktische problemen in verband met verrekenprijsprijktijken die voor de EU relevant zijn. De groep zal zodanig zijn gestructureerd dat er ruimte is voor input van de lidstaten en van belanghebbenden uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Een dergelijke deskundigengroep zal de fiscale zekerheid vergroten en tegelijkertijd het risico op dubbele belastingheffing verminderen.

In 2022/2023

22. **Herziening van de bijzondere btw-regeling voor reisbureaus.** De btw-richtlijn bevat een bijzondere regeling voor reisbureaus en reisorganisatoren, die niet op dezelfde manier in de Unie wordt toegepast. De huidige regels zorgen ook voor een bepaalde mate van concurrentievervalsing tussen in de EU en niet in de EU gevestigde reisbureaus die reizen in de EU organiseren, en digitalisering verergert het probleem. Op basis van de resultaten van de lopende evaluatie⁵³ zal de Commissie voorstellen de btw-richtlijn te wijzigen om de bijzondere regeling te vereenvoudigen en te zorgen voor een gelijk speelveld binnen de EU, rekening houdend met het concurrentievermogen van de reissector in de EU.
23. **Aanpassing van het btw-kader aan de platormeconomie.** De snelle ontwikkeling van de platormeconomie roept vragen op over de btw-behandeling van de transacties tussen gebruikers die door de platforms worden gefaciliteerd (zijn de personen die goederen of diensten op de platforms aanbieden btw-plichtig of niet?) en de door de platforms geleverde diensten (wat is de aard van die dienst?). De Commissie komt met een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de btw-richtlijn dat de betrokken partijen duidelijkheid en rechtszekerheid moet bieden. Ook de rol van de platforms bij het veiligstellen van de inning van de belasting zal worden onderzocht.
24. **Groenere belasting van het passagiersvervoer.** De btw-richtlijn bevat momenteel verschillende vrijstellingen voor het passagiersvervoer. Sommige vrijstellingen hebben alleen betrekking op bepaalde soorten passagiersvervoer. Hierdoor is het internationale passagiersvervoer door de lucht en over zee bijvoorbeeld feitelijk niet aan btw-heffing onderworpen. De Commissie komt met een wetgevingsvoorstel om deze uitzonderingen te

⁵³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11883-Evaluation-of-the-special-VAT-scheme-for-travel-agents>.

herzien zodat de samenhang met de doelstellingen van de Europese Green Deal wordt gewaarborgd. De herziening zou de vereenvoudiging van btw-regels met betrekking tot de plaats van belastingheffing van passagiersvervoerdiensten omvatten.

25. **Accijnspakket e-commerce.** De huidige regels maken de verkoop of afstand van accijnsgoederen door de hoge regeldruk en de kosten die ermee gemoeid zijn voor marktdeelnemers feitelijk onmogelijk. De Commissie zal nagaan hoe deze regels kunnen worden vereenvoudigd om fraude en concurrentievervalsing tussen marktdeelnemers die online actief zijn en diegene die fysieke winkels uitbaten, tot een minimum te beperken. Indien nodig komt er een wetgevingsvoorstel om de richtlijn van de Raad over een algemene regeling inzake accijns⁵⁴ te wijzigen.

4. Conclusie

De Commissie presenteert dit ambitieuze actieplan voor een billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie in een tijd die door ongekende uitdagingen wordt gekenmerkt. De Commissie heeft alle bestaande beleidsinstrumenten geactiveerd en zal deze blijven activeren om het economisch herstel te bespoedigen en tegelijkertijd de transitie van de EU naar een groene, digitale en billijkere sociale markteconomie vorm te geven. De belastingagenda van de EU is en blijft de kern van deze transitie.

De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad, maar ook andere belanghebbenden zoals ngo's, vakbonden en bedrijven op om actief, constructief en inclusief met dit actieplan aan de slag te gaan, zodat het zal leiden tot concrete initiatieven voor burgers, het bedrijfsleven en de lidstaten van de EU.

⁵⁴ Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG (PB L 9 van 14.1.2009, blz. 12).