

Brussel, 17 januari 2019  
(OR. en)

5472/19

FISC 47  
ECOFIN 40

#### BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	16 januari 2019
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2019) 8 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2019) 8 final.

Bijlage: COM(2019) 8 final



Straatsburg, 15.1.2019  
COM(2019) 8 final

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

**Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de  
EU**

## 1. Inleiding

**Belastingen zijn van cruciaal belang voor de werking van onze samenleving en vormen een essentieel instrument van het overheidsbeleid op alle bestuursniveaus.** Ze zijn de belangrijkste bron van inkomsten voor de overheid en fundamenteel voor het waarborgen van een doeltreffende en stabiele economie in een eerlijke en inclusieve samenleving. Daarom zijn maatregelen ten behoeve van de coördinatie, onderlinge aanpassingen of harmonisatie van nationale wetten op het gebied van belastingen ook belangrijk voor het beleid op EU-niveau, binnen de door de Verdragen gestelde grenzen en in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap uit 1957 bood al de rechtsgrondslag voor deze voor de Europese integratie benodigde maatregelen. Aanvankelijk richtte het fiscale beleid van de EU zich vooral op het wegnemen van de belemmeringen voor de eengemaakte markt<sup>1</sup> en het voorkomen van concurrentievervalsingen. Hieruit zijn een aantal succesverhalen voortgekomen, zoals de wetgeving om dubbele belastingheffing voor grensoverschrijdende bedrijven<sup>2</sup> te beperken. Deze wetgeving heeft een grote rol gespeeld bij het realiseren van de interne markt.

**De belastingwetgeving is jarenlang nauw verweven geweest met nationale soevereiniteit,** omdat belastingen belangrijk zijn voor de inkomsten van een staat en voor begrotingen en beleidskeuzes. De lidstaten hebben deze soevereiniteit verdedigd en besluitvorming op basis van unanimiteit (met de mogelijkheid van een nationaal vetorecht) gezien als een manier om deze soevereiniteit te beschermen. Daarom is in de Verdragen de algemene regel vastgelegd dat de Raad met eenparigheid van stemmen moet besluiten over voorstellen op het gebied van belastingen, voordat deze voorstellen op EU-niveau kunnen worden aangenomen: deze eis paste eerder bij een kleinere Unie met een beperkte integratie, een traditionelere economie en minder grensoverschrijdende uitdagingen dan bij de huidige Unie.

**De EU en de wereld zien zich voor nieuwe uitdagingen gesteld die aantonen dat er grenzen zijn aan unanimiteit in het fiscale beleid, zowel op nationaal als op EU-niveau.** In de hedendaagse grotere, moderne en meer geïntegreerde EU is een zuiver nationale aanpak op het gebied van belastingen niet langer werkbaar, en unanimiteit is noch een praktische, noch een doeltreffende manier van besluitvorming. Nationale en gemeenschappelijke belangen zijn nauw met elkaar verbonden. Doordat bedrijven en burgers mobieler zijn, kan een fiscaal besluit van de ene lidstaat grote invloed hebben op de inkomsten van een andere, en op de speelruimte van een lidstaat om eigen beleidskeuzes te maken. Uit de globalisering en digitalisering zijn gemeenschappelijke uitdagingen voortgekomen waarvoor gemeenschappelijke oplossingen moeten worden gevonden. Concurrentiedruk van buiten, zoals de recente belastinghervorming in Amerika, dwingt de lidstaten ertoe samen op te trekken om de belangen van de Unie te beschermen door het concurrentievermogen van het belastingstelsel in de EU te versterken. Een gecoördineerd optreden op het gebied van belastingen is van cruciaal belang om de inkomsten van lidstaten te beschermen en voor een eerlijk fiscaal klimaat voor iedereen te zorgen. Het fiscale beleid van de EU moet snel kunnen reageren en zich snel kunnen aanpassen om gelijke tred te kunnen houden met de huidige snel veranderende omgeving, maar dat lukt niet als unanimiteit de regel is. Kwesties waarover in het verleden wellicht jarenlang kon worden gedelibereerd, moeten vandaag misschien in enkele maanden tijd worden opgelost. Gelet op de uitdagingen waarvoor

---

<sup>1</sup> Met name door de non-discriminatieclausule in het huidige artikel 110 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en door het invoeren van gemeenschappelijke regels voor bijvoorbeeld de omzetbelasting en de btw.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld de moeder-dochterrichtlijn, de rente- en royaltyrichtlijn en de fusierichtlijn.

lidstaten zich tegenwoordig gesteld zien, kan het niet zo zijn dat één enkele lidstaat belangrijke besluiten blokkeert.

**Het fiscale beleid is het laatste beleidsterrein van de EU waarop de besluitvorming nog uitsluitend met eenparigheid van stemmen plaatsvindt.** Door opeenvolgende wijzigingen van Verdragen in de afgelopen dertig jaar zijn de besluitvormingsprocedures op andere terreinen naar aanleiding van economische, ecologische, sociale en technologische veranderingen doorontwikkeld, en dit heeft duidelijke resultaten opgeleverd. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid is tegenwoordig de regel, ook voor beleidsterreinen die net zo politiek gevoelig liggen als het fiscale beleidsterrein<sup>3</sup>. Het was voor de lidstaten niet gemakkelijk te aanvaarden om op de andere beleidsterreinen over te schakelen van unanimitéit op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, maar zij hebben dit gedaan omdat zij inzagen dat de EU efficiënte besluitvormingsinstrumenten nodig heeft om doeltreffend te kunnen reageren op moderne uitdagingen en om de voordelen van de eengemaakte markt en de economische en monetaire unie in bredere zin te maximaliseren. Zonder deze verandering was een aantal van de belangrijkste verworvenheden van de Europese integratie in de afgelopen decennia niet mogelijk geweest.

**Hoewel in de oorspronkelijke Verdragen is voorzien in besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voor bepaalde beleidsterreinen, werd deze vorm van besluitvorming waar mogelijk pas vanaf de tweede helft van de jaren tachtig daadwerkelijk toegepast.** De overgang, als gevolg van de Europese Akte van 1986, naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voor de meeste besluiten over de eengemaakte markt was de belangrijkste katalysator voor de verwezenlijking van het iconische project, dat de Gemeenschap een nieuwe dynamiek gaf en tot ongekende resultaten leidde.

**De enige uitzondering die vandaag de dag nog resteert, belemmert de vooruitgang om EU-beleidsdoelen te verwezenlijken en de eengemaakte markt te voltooien.** Het wordt tijd om de besluitvorming op het gebied van de belastingwetgeving in lijn te brengen met de andere, net zo belangrijke beleidsterreinen.

**Het fiscale beleid is ook een van de weinige beleidsterreinen waarop besluiten nog altijd via een bijzondere wetgevingsprocedure worden genomen.** Sinds 1958 en tot op heden worden EU-initiatieven op het gebied van belastingen door de Raad genomen, op voorstel van de Commissie; het Europees Parlement heeft enkel een adviserende rol. De uitsluiting van het rechtstreeks verkozen Europees Parlement van de besluitvorming op zo'n belangrijk beleidsterrein als de belastingen is in strijd met de democratische doelen van de Unie. De overschakeling naar de gewone wetgevingsprocedure zou dit democratisch tekort verhelpen.

**De Commissie heeft zich sinds het begin van haar mandaat hard gemaakt voor een eerlijker en efficiënter Europees belastingstelsel.** De lidstaten zijn tal van progressieve nieuwe voorschriften overeengekomen om hun middelen te beschermen tegen de ontwijking van vennootschapsbelasting door bedrijven in de hele EU, en tegelijkertijd te zorgen voor een eerlijkere en stabielere omgeving voor bedrijven.

---

<sup>3</sup> Met de Europese Akte van 1986, die op 1 juli 1987 in werking trad, is unanimitéit vervangen door besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid als de algemene regel voor de harmonisatie van de voorschriften voor de eengemaakte markt. Vervolgens werd de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid uitgebreid naar tal van beleidsterreinen, waaronder de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en de harmonisatie op het gebied van strafrechtelijke en politieke samenwerking.

**In dit verband heeft voorzitter Juncker in zijn toespraken over de Staat van de Unie van 2017 en 2018<sup>4</sup> voorgesteld om voor bepaalde fiscale aangelegenheden over te schakelen op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen:**

*"Ik wil dat besluiten in de Raad bij belangrijke vraagstukken over de eengemaakte markt vaker en gemakkelijker met gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden genomen, met gelijkwaardige inbreng van het Europees Parlement. Daarvoor hoeven we de Verdragen niet te wijzigen. De huidige Verdragen bevatten zogeheten "overbruggingsclausules" waardoor we in bepaalde gevallen voortaan kunnen stemmen met gekwalificeerde meerderheid in plaats van met eenparigheid – als de Europese Raad daartoe unaniem beslist.*

*Ik ben ook groot voorstander van stemming met gekwalificeerde meerderheid voor besluiten over de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting, over de btw, over eerlijke belastingen voor de digitale industrie en over de belasting op financiële transacties."*

In de onderhavige mededeling wordt dus niet voorgesteld de bevoegdheden van de EU op het gebied van belastingen te veranderen of over te gaan op een stelsel met inkomsten- of vennootschapsbelastingtarieven die in de hele EU zijn geharmoniseerd. Er wordt enkel in voorgesteld de manier te veranderen waarop de EU haar bevoegdheden op het gebied van de belastingen uitoefent en er wordt met name een routekaart in vastgesteld om dit doel te bereiken. De mededeling moet de aanzet geven voor een breed politiek debat en in aanloop naar de volgende Europese verkiezingen als inbreng dienen voor de EU-leiders. In het licht van dit debat zal de Commissie, op basis van de prioriteiten voor de komende jaren, beslissen welke concrete voorstellen er moeten worden gedaan.

## **2. Waarom zijn er veranderingen nodig?**

### **2.1 Beter fiscaal beleid voor een sterkere en meer concurrerende eengemaakte markt**

**Door de unanimiteitsvereiste kan het fiscale beleid niet tot volle wasdom komen om de eengemaakte markt mede te beschermen en te verdiepen en de inclusieve groei in alle landen te ondersteunen.** Fiscaal beleid is fundamenteel voor de opbouw van een sterke en dynamische eengemaakte markt die bedrijven ondersteunt, investeerders aantrekt en met de sterkste markten ter wereld kan concurreren. Belastingen zijn van vitaal belang voor groei en banen door de invloed ervan op besluiten van bedrijven over uitbreidingen, investeringen en werkgelegenheid. Ze zijn ook essentieel om de sociale rechtvaardigheid voor burgers te waarborgen en een gelijk speelveld voor bedrijven in de EU te creëren. Zo noemde 75 % van de respondenten in een recent Eurobarometer-onderzoek<sup>5</sup> de strijd tegen fiscaal misbruik een prioritair gebied voor EU-optreden.

Het fiscale beleid van de EU kan ondanks de positieve effecten die het zou kunnen hebben echter niet tot volle wasdom komen. Binnen de eengemaakte markt profiteren bedrijven en consumenten van een reeks gemeenschappelijke regels en normen, zonder grenzen, en binnen de Europese monetaire unie wordt de economische activiteit gefaciliteerd door één gemeenschappelijke munt. Voor de directe en, zij het in mindere mate, ook de indirecte belastingen gelden echter nog altijd 28 verschillende nationale wetgevingen. Door deze versnippering niet aan te pakken, zadelen de lidstaten de bedrijven in de EU (met name het

---

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches\\_nl](https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_nl)

<sup>5</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20160707STO36204/tax-fraud-75-of-europeans-want-eu-to-do-more-to-fight-it>

mkb) met hoge nalevingskosten op en wordt de eengemaakte markt minder interessant voor mondiale investeringen.

**De afgelopen jaren heeft de unanimiteitsvereiste de vooruitgang belemmerd op het gebied van belangrijke fiscale initiatieven die nodig zijn om de eengemaakte markt te versterken en het concurrentievermogen van de EU te stimuleren.**

Zo is bijvoorbeeld al in 2011 het voorstel gedaan voor een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) als een modern, bedrijfsvriendelijk en eerlijk vennootschapsbelastingstelsel voor de hele EU. De in 2016 opnieuw gelanceerde CCCTB<sup>6</sup> zou bedrijven ongekeerde eenvoud, bedrijfsgemak en rechtszekerheid bieden, en er tegelijkertijd voor zorgen dat multinationals een eerlijk aandeel aan belastingen zouden betalen, in verhouding tot waar zij winst maken. De CCCTB ligt echter nog altijd op de onderhandelingstafel bij de Raad, omdat de lidstaten maar blijven proberen om met eenparigheid van stemmen overeenstemming te bereiken over de toekomst van de vennootschapsbelasting.

Een ander voorstel dat het ondernemingsklimaat op de eengemaakte markt enorm zou verbeteren, is de standaard btw-aangifte. Volgens dit voorstel zorgt een eenvoudig en geharmoniseerd systeem voor het invullen van btw-aangiften ervoor dat de administratieve lasten voor grensoverschrijdende bedrijven jaarlijks met 15 miljard EUR dalen. In hun poging om tot unanimitet te komen, koersten de lidstaten echter aan op een uitkomst die het doel van vereenvoudiging compleet tenietdeed. Uiteindelijk moest de Commissie het voorstel in 2016 terugtrekken, waardoor bedrijven in de EU weer met 28 verschillende formulieren voor de btw-teruggaaf moesten werken.

#### **De kosten als er geen maatregelen worden genomen op gebied van het fiscale beleid van de EU**

Met behulp van **het definitieve btw-stelsel** zou de door belastingontwijking en belastingontduiking ontstane btw-kloof ter grootte van 147 miljard EUR per jaar<sup>7</sup> mede kunnen worden gedicht en de btw-fraude, die overheidsbegrotingen jaarlijks ongeveer 50 miljard EUR kost<sup>8</sup>, worden verminderd.

**De gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting** zou de investeringen in de EU op lange termijn met 3,4 % doen toenemen en zorgen voor een groei van 1,2 % (wat neerkomt op ongeveer 180 miljard EUR<sup>9</sup>).

De in 2011 door de Commissie voorgestelde<sup>10</sup> **belasting op financiële transacties (FTT)** zou jaarlijks goed zijn voor 57 miljard EUR aan nieuwe inkomsten.

<sup>6</sup> COM(2016) 685 final van 25.10.2016.

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:50e07d41-9b7f-11e6-868c-01aa75ed71a1.0011.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:50e07d41-9b7f-11e6-868c-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>7</sup> Studie en verslagen over de btw-kloof in de 28 lidstaten van de EU, eindverslag 2018: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2018\\_vat\\_gap\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf)

<sup>8</sup> Het totaalbedrag van de btw-kloof voor de jaren 2011 tot en met 2016 bedraagt meer dan 960 miljard EUR.

<sup>9</sup> Overeenkomstig de omvang van de economie van de EU in 2017.

<sup>10</sup> COM(2011) 594 definitief. Toen duidelijk werd dat dit oorspronkelijke voorstel voor een geharmoniseerde belasting op financiële transacties voor de hele EU niet op unanieme steun in de Raad kon rekenen, is de Commissie op verzoek van elf lidstaten met een voorstel gekomen om machtiging te krijgen voor het aangaan van nauwere samenwerking op dat gebied (COM(2013) 71 final).

**De digitaledienstenbelasting**, die in 2018 werd voorgesteld<sup>11</sup> als kortetermijnoplossing, zou jaarlijks rond de 5 miljard EUR aan inkomsten genereren in de Unie en bijdragen aan het voorkomen van versnippering op de eengemaakte markt<sup>12</sup>.

**De unanimiteitsvereiste op het gebied van belastingen heeft ook nadelige gevolgen gehad voor de algemenere beleidsprioriteiten van de EU.** Het fiscale beleid is tevens cruciaal voor een flink aantal van de meest ambitieuze projecten van de EU, zoals de economische en monetaire unie, de kapitaalmarktenunie, de digitale eengemaakte markt, het klimaat- en energie kader tot 2030 of de circulaire economie. Zo is het voorstel van de Commissie om de energiebelastingrichtlijn<sup>13</sup> te herzien er bijvoorbeeld op gericht de milieu-, klimaat- en energiedoelstellingen van de EU te flankeren door bij het belastingtarief voor brandstof rekening te houden met de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Dit voorstel zou het potentieel van de energiebelasting maximaliseren om zo de toezeggingen inzake klimaatverandering na te komen en duurzame groei te ondersteunen. Het zou bovendien een einde maken aan de paradoxale situatie dat de meest vervuilende brandstoffen soms het minst worden belast in Europa. De lidstaten waren echter niet eensgezind en het voorstel is uiteindelijk teruggetrokken om te voorkomen dat er een tekst uit zou komen die tegen de nagestreefde doelstellingen zou indruisen. Als gevolg daarvan is het rechtskader van de EU voor energiebelasting momenteel nog altijd in tegenspraak met de doelen van de Unie op het gebied van milieu en klimaat, en wordt het in de Verdragen vastgelegde beginsel dat "de vervuiler betaalt" nog altijd niet volledig toegepast. Een geharmoniseerde en gerichte belasting op negatieve maatschappelijke en ecologische externaliteiten op de eengemaakte markt (bijvoorbeeld op het gebied van vervoer en energie), gebaseerd op het beginsel "de gebruiker betaalt" en "de vervuiler betaalt", zou de EU ook in staat stellen om te schakelen naar een efficiëntere en duurzame economie. Dit toont de contraproductieve aard van unanimiteit op het gebied van belastingen en bewijst eens te meer dat veranderingen nodig zijn.

**Er zijn ondanks de unanimiteitsvereiste de laatste jaren toch belangrijke vorderingen gemaakt op het gebied van het fiscale beleid van de EU, maar deze waren grotendeels het gevolg van publieke druk.** Sinds 2015 is tal van nieuwe wetgeving overeengekomen om de fiscale transparantie te vergroten<sup>14</sup>, fiscaal misbruik aan te pakken<sup>15</sup>, btw-fraude te bestrijden<sup>16</sup> en de btw-regels voor e-commerce te hervormen<sup>17</sup>. De lidstaten hebben in de

<sup>11</sup> COM(2018) 148 final.

<sup>12</sup> COM(2018) 146 final. Uit de mededeling van de Commissie *Tijd om een moderne, eerlijke en efficiënte standaard voor de belastingheffing van de digitale economie vast te stellen* blijkt dat bedrijven met digitale bedrijfsmodellen minder dan de helft van het belastingtarief betalen in vergelijking met bedrijven met traditionele bedrijfsmodellen, met een gemiddeld effectief belastingtarief van 9,5 % in plaats van 23,2 %.

<sup>13</sup> COM(2011) 169 definitief.

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/tax-transparency-package\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_en)

<sup>15</sup> Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwikkelingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PB L 193 van 19.7.2016, blz. 1) en Richtlijn (EU) 2017/952 van de Raad van 29 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1164 wat betreft hybridemismatches met derde landen (PB L 144 van 7.6.2017, blz. 1).

<sup>16</sup> Verordening (EU) 2017/2454 van de Raad van 5 december 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 348 van 29.12.2017, blz. 1); 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); Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw (PB L 195 van 1.8.2018, blz. 3).

Raad ook samengewerkt om een gemeenschappelijke zwarte lijst van niet-coöperatieve fiscale rechtsgebieden op te stellen. Dit toont aan dat de lidstaten EU-maatregelen op het gebied van belastingen op waarde schatten en met de juiste politieke wil in staat zijn om consensus te bereiken.

Het recente momentum op het gebied van belastingen lijkt echter vooral het gevolg van publieke druk en externe invloeden. Na de financiële crisis en onthullingen in de media over belastingschandalen<sup>18</sup> eisten burgers een eerlijkere en doeltreffendere belastingheffing en oefenden zij druk uit op de lidstaten om de broodnodige hervormingen door te voeren. Ook internationale ontwikkelingen op het gebied van belastingen, zoals het project van de G20/OESO over grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS), stimuleerden de lidstaten om maatregelen op EU-niveau te nemen. Het fiscale beleid van de EU zou echter niet afhankelijk moeten zijn van publieke verontwaardiging of van de agenda's van externe partners om tekortkomingen doeltreffend aan te pakken en met het oog op gemeenschappelijke doelen vooruitgang te boeken. Verschillende zeer belangrijke fiscale voorstellen om de doeltreffendheid van de eengemaakte markt een impuls te geven, zijn nog altijd niet aangenomen. Het tempo van het fiscale beleid van de EU zou overeen moeten komen met de ambitie van de doelstellingen die zij nastreeft. De lidstaten zouden in staat moeten zijn om de juiste maatregelen te nemen op het juiste moment, om zo een toekomstgericht fiscaal kader vorm te geven en met succes op nieuwe uitdagingen te kunnen reageren. Om dit voor elkaar te krijgen, is een doeltreffender besluitvormingsproces nodig.

## **2.2 Gebundelde soevereiniteit om nationale fiscale soevereiniteit te beschermen**

**Belastingen en nationale soevereiniteit hangen nauw met elkaar samen.** Volgens lidstaten houden belastingen, net als begrotingen, rechtstreeks verband met uiterst politieke keuzes, die een verantwoordingsplicht naar de eigen kiezers vereisen. De autoriteiten van de lidstaten zijn ook volledig verantwoordelijk voor de belastinginning en -controles op hun grondgebied om in hun begrotingsbehoeften te voorzien. Bovendien kunnen lidstaten de belastingheffing op een aantal kritieke gebieden, zoals de energievoorziening, als een nationaal veiligheidsvraagstuk beschouwen. In die zin zorgt het unanimitéitsbeginsel er volgens sommige lidstaten voor dat de nationale fiscale soevereiniteit wordt beschermd tegen onwenselijke veranderingen waarover op EU-niveau wordt besloten. Sommige lidstaten vrezen ook dat de EU zonder het unanimitéitsbeginsel haar boekje te buiten zal gaan en zich zal bemoeien met vennootschapsbelastingtarieven, inkomstenbelastingen of andere belastingen die niets met de eengemaakte markt te maken hebben. Deze vrees is niet gerechtvaardigd.

**Wil het fiscale beleid van de EU tot volle wasdom komen, dan moet het besluitvormingsproces worden aangepast om de Raad in staat te stellen tijdig fiscale maatregelen vast te stellen die stroken met een eengemaakte markt met sterk geïntegreerde economieën.** In een wereld van mobiele bedrijven, gedigitaliseerde activiteiten en immateriële activa kan fiscaal beleid niet langer uitsluitend binnen nationale grenzen worden beheerd. Moderne bedreigingen voor de belastinggrondslag van een lidstaat,

---

<sup>17</sup> Richtlijn (EU) 2017/2455 van de Raad van 5 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkoop van goederen (PB L 348 van 29.12.2017, blz. 7).

<sup>18</sup> Offshore Leaks (april 2013), Lux Leaks (november 2014), Swiss Leaks (februari 2015), Panama Papers (april 2015), Bahamas Leaks (september 2016), Football Leaks I (november 2016), Paradise Papers (november 2017), Dubai Papers (september 2018), Football Leaks II (november 2018), Cum-Ex Files (november 2018).



zoals schadelijke belastingconcurrentie en agressieve fiscale planning, kunnen niet eenzijdig worden afgewend. Het blijkt steeds duidelijker dat samenwerking de enige manier is voor lidstaten om hun beleidsdoelen te kunnen bereiken en bedreigingen voor hun belastinggrondslag te kunnen afweren.

**De coördinatie van fiscaal beleid op EU-niveau kan de slag- en daadkracht van lidstaten, en daarmee hun soevereine rechten, feitelijk beschermen.** De lidstaten hebben op grond van verdragsvrijheden een deel van hun soevereiniteit op fiscaal gebied gebundeld. Een overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen perkt op geen enkele wijze de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van belastingen in, en zorgt er evenmin voor dat de bevoegdheid van de EU in deze aangelegenheden verandert. Daarentegen zou het de besluitvorming efficiënter maken, zodat op EU-niveau een gebundelde soevereiniteit kan worden uitgeoefend en lidstaten in staat worden gesteld gezamenlijke uitdagingen aan te pakken, hun inkomsten te beschermen, groeivriendelijke fiscale maatregelen na te streven en externe bedreigingen voor hun belastinggrondslag tegen te gaan. Een gezamenlijk optreden van de EU is bijvoorbeeld de enige manier in de grensoverschrijdende strijd tegen btw-fraude (waardoor de overheid jaarlijks 50 miljard EUR misloopt) en belastingontwijking en belastingontduiking (jaarlijks naar schatting goed voor een derving van 50 tot 70 miljard EUR). In de nieuwe internationale context is de soevereiniteit van lidstaten om bij belastingzaken op EU-niveau op te treden als zodanig vaak nuttiger dan hun individuele nationale soevereiniteit op dit gebied.

**De lidstaten hebben soevereiniteit en unanimiteit echter als argument gebruikt om hun specifieke nationale belangen te beschermen, ten nadele van de eengemaakte markt.** Hierdoor kunnen lidstaten hun economische modellen opbouwen rond het concept van een belastingstelsel dat is ontworpen om bepaalde activiteiten of consumenten aan te trekken, met bijvoorbeeld zeer lage accijnstarieven voor tabak en alcohol of aantrekkelijke belastingregelingen voor ondernemingen of rijke particulieren. Om hun belangen op specifieke terreinen te beschermen, hebben lidstaten soms de vooruitgang in bepaalde fiscale dossiers geblokkeerd, terwijl een gemeenschappelijke aanpak verder zou reiken en het bredere belang van de EU zou beschermen. Zo duurde het meer dan veertien jaar om de spaarrichtlijn<sup>19</sup> aan te nemen en nog eens twee jaar om de richtlijn uit te voeren. Een in 2008 voorgestelde wijziging<sup>20</sup> om deze richtlijn volledig doeltreffend te maken in de strijd tegen belastingontduiking werd daarbovenop nog eens zes jaar lang geblokkeerd. Men kan zich met recht afvragen of de situatie waarin één lidstaat een door 27 andere lidstaten gewenst initiatief kan blokkeren, nu zo gunstig is voor de nationale soevereiniteit van alle andere 27 lidstaten.

**Belastingconcurrentie is op zichzelf beschouwd niet slecht, maar in sommige gevallen kan het ook tot gevolg hebben dat de beleidskeuzes van alle lidstaten worden ingeperkt.** Zo kunnen belastingmaatregelen in de ene lidstaat, die erop zijn gericht mobiele belastinggrondslagen zoals inkomsten uit kapitaal aan te trekken, ertoe leiden dat het belastingniveau voor dit soort inkomsten in alle lidstaten lager wordt. Om deze verlaging te compenseren, moeten de lidstaten in kwestie de belastingen van minder mobiele belastinggrondslagen, zoals inkomsten uit arbeid of consumptie, vaak verhogen. Het gevolg hiervan is dat werknemers, consumenten en binnenlandse bedrijven zwaarder worden belast. Dit ondermijnt de rechtvaardigheid van de belastingstelsels van de lidstaten en de

<sup>19</sup> Richtlijn 2003/48/EG van de Raad van 3 juni 2003 betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling (PB L 157 van 26.6.2003, blz. 38).

<sup>20</sup> Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/48/EG betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling (COM(2008) 727 definitief van 13.11.2008).  
[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/individuals/personal-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en)

groevriendelijke agenda van de hele EU. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou de grensoverschrijdende gevolgen van belastingconcurrentie kunnen helpen te verzachten.

**Het fiscale beleid van de EU zou niet afhankelijk moeten zijn van het unanimitéitsbeginsel, dat ten koste van de eengemaakte markt en de behoeften van andere lidstaten voor louter nationale belangen kan worden misbruikt.** De overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in belastingzaken zou lidstaten meer controle geven over dat deel van hun soevereiniteit dat zij hebben gebundeld in het belang van de hele Unie en met het oog op betere gezamenlijke en individuele resultaten.

### **2.3 Betere besluitvorming voor betere besluiten en meer democratische legitimiteit**

**De overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou de kwaliteit van besluiten van de Raad op het gebied van belastingen verbeteren.** Unanimitéit kan efficiënte besluitvorming op vier manieren belemmeren.

**Ten eerste wordt het er erg moeilijk door om überhaupt een compromis te bereiken, omdat er maar één lidstaat nodig is om een akkoord te voorkomen.** Lidstaten zien er in die zin vaak vanaf om serieuze onderhandelingen over oplossingen in de Raad te voeren, omdat zij weten dat zij een onwelgevallig resultaat eenvoudigweg kunnen vetoën. Deze "cultuur van unanimitéit" moedigt lidstaten, ministers en nationale overheden soms aan om zich te richten op het behoud van hun binnenlandse systemen in plaats van te zoeken naar een noodzakelijk compromis om het algemene belang van de EU te waarborgen. Dit verklaart waarom het bij veel fiscale voorstellen vaak jaren duurt voordat lidstaten tot overeenstemming komen, of waarom voorstellen eenvoudigweg zonder verdere discussie in de Raad worden geblokkeerd.

**Ten tweede geldt dat zelfs als er unaniem overeenstemming wordt bereikt op het gebied van belastingen, deze overeenstemming vaak plaatsvindt op het niveau van de kleinste gemene deler,** wat de positieve gevolgen voor bedrijven en consumenten beperkt of de uitvoering moeilijker maakt. Zo is de factureringsrichtlijn voor btw<sup>21</sup> weliswaar aangenomen, maar blijven er verschillen in factureringsvereisten bestaan als gevolg van keuzemogelijkheden die aan de lidstaten zijn gelaten.

**Ten derde heeft de unanimitéit op het gebied van belastingen een aantal onwenselijke gevolgen gehad voor het besluitvormingsproces,** omdat sommige lidstaten belangrijke fiscale voorstellen kunnen gebruiken als drukmiddel om eisen op volledig andere gebieden door te duwen, of om de Commissie onder druk te zetten om met wetgevingsvoorstellen te komen. Dit was bijvoorbeeld het geval toen de richtlijn bestrijding belastingontwijking door bepaalde lidstaten werd geblokkeerd om toestemming te krijgen voor een btw-verleggingsregeling.

**Ten vierde is unanimitéit op het gebied van belastingen contraproductief.** Besluiten die met eenparigheid van stemmen zijn genomen, kunnen ook alleen met eenparigheid van stemmen ongedaan worden gemaakt. Dit zorgt ervoor dat lidstaten vaak uiterst voorzichtig zijn; het remt de ambitie en verzwakt het uiteindelijke resultaat. De lidstaten vrezen een situatie waarin zij instemmen met een richtlijn die het vervolgens moeilijker voor ze maakt om op een correcte manier belastingen te innen, of die een andere lidstaat een ongewenst

---

<sup>21</sup> Richtlijn 2010/45/EU van de Raad van 13 juli 2010 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat de factureringsregels betreft (PB L 189 van 22.7.2010, blz. 1).

voordeel biedt, omdat ze in zo'n situatie niet in staat zijn om zonder instemming van die andere lidstaat de wetgeving te corrigeren.

**De betrokkenheid van het Europees Parlement zou de besluitvorming op het gebied van belastingen ook verbeteren.** In de afgelopen jaren, waarin belastingschandalen elke zes maanden de krantenkoppen haalden, heeft het Europees Parlement grote invloed gehad op het fiscale beleid van de EU. Het Europees Parlement heeft zijn politieke gewicht in de schaal gelegd om via tal van ad-hoc-comités aan te dringen op een ambitieuze agenda voor eerlijke belastingheffing, maar het heeft in de huidige bijzondere wetgevingsprocedure voor belastingaangelegenheden geen stemrecht. Het uitoefenen van politieke druk is daarom het enige middel waarmee het EU-besluiten op fiscaal gebied kan beïnvloeden. De overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid volgens de gewone wetgevingsprocedure zou het Europees Parlement in de gelegenheid stellen om ten volle bij te dragen aan het vormgeven van het fiscale beleid van de EU. Het Europees Parlement zou los van nationale druk en belangen een nieuwe impuls kunnen geven aan onderhandelingen over belastingvraagstukken, wat meer in overeenstemming zou zijn met de behoeften van de Unie als geheel. Als het Europees Parlement evenveel gewicht in de schaal zou kunnen leggen bij de uiteindelijke vormgeving van fiscale beleidsinitiatieven van de EU, zou dit mede een klimaat kunnen scheppen waarin lidstaten écht over de initiatieven zouden onderhandelen. Uiteindelijk zou een overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen volgens de gewone wetgevingsprocedure voor doeltreffendere, relevantere en ambitieuzere resultaten in het fiscale beleid van de EU kunnen zorgen.

### **3. Wat zijn de opties in de EU-Verdragen om over te gaan van unanimiteit naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid?**

**Dit is niet de eerste keer dat de unanimiteitsvereiste op het gebied van belastingen ter discussie wordt gesteld.** De Commissie heeft met steun van het Europees Parlement in het kader van verdragswijzigingen verschillende keren voorgesteld om in het fiscale beleid van de EU over te stappen op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Sommige lidstaten vonden dit echter onbespreekbaar, en een oplossing voor de kwestie bleef uit. Gezien de toenemende behoefte aan een doeltreffender besluitvormingsproces in belastingaangelegenheden, is het om alle bovengenoemde redenen nu tijd om de discussie opnieuw te voeren.

In de EU-Verdragen is duidelijk vastgelegd hoe besluiten over voorstellen op het gebied van belastingen moeten worden genomen. De algemene regel is dat de Raad met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, over fiscale voorstellen besluit (**artikel 113 en artikel 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)**<sup>22</sup>). De Verdragen bevatten echter ook andere bepalingen, die de flexibiliteit bieden om andere procedures dan eenparigheid van stemmen te gebruiken, zonder dat de Verdragen hiervoor moeten worden herzien.

Om te beginnen kan een groep van ten minste negen lidstaten op grond van de **procedure voor nauwere samenwerking**<sup>23</sup> een voorgesteld initiatief gezamenlijk vooruithelpen, als het niet mogelijk blijkt hierover eenstemmigheid in de Raad te bereiken. In 2013 is een nauwere samenwerking voorgesteld op het gebied van de belasting op financiële transacties (FTT), waarover sinds 2011 uitvoerig werd gediscussieerd door alle lidstaten. Dit voorstel wordt nu

---

<sup>22</sup> In artikel 192, lid 2, eerste alinea, en artikel 194, lid 3, VWEU, is ook neergelegd dat de Raad met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, een besluit neemt over bepalingen/maatregelen op het gebied van milieu en energie "van in hoofdzaak fiscale aard".

<sup>23</sup> Artikel 20 VEU en de artikelen 326 tot en met 334 VWEU.

door tien lidstaten verder besproken, in een poging eensgezind tot een compromis te komen. Deze nauwere samenwerking kan een goede optie zijn om in bepaalde EU-initiatieven vooruitgang te boeken met een kleinere groep landen, maar het is geen optimale oplossing om meer algemene problemen met unanimitéit in het fiscale beleid van de EU op te lossen of om voor vooruitgang en samenhang in de eengemaakte markt als geheel te zorgen.

**De Verdragen bevatten ook twee concrete artikelen op grond waarvan besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid onder specifieke omstandigheden mogelijk is.** Overeenkomstig **artikel 116 VWEU** is besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen volgens de gewone wetgevingsprocedure mogelijk om concurrentievervalsingen door verschillende belastingvoorschriften uit de weg te ruimen, als deze vervalsingen niet in overleg met de lidstaten uit de weg kunnen worden geruimd. Voor deze bepaling gelden echter strikte voorwaarden en zij kan niet alle tekortkomingen ongedaan maken die tegenwoordig voortvloeien uit de unanimitéitsvereiste. Artikel 116 VWEU is tot op heden niet gebruikt, maar de Commissie is bereid er zo nodig gebruik van te maken. De besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid kan ook worden gebruikt voor maatregelen ter bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (**artikel 325 VWEU**). Deze bepaling zou kunnen worden gebruikt voor bepaalde maatregelen ter bestrijding van de btw-fraude, omdat de btw tot de eigen middelen van de EU behoort, maar de werkingssfeer van het initiatief zou wel goed moeten worden vastgelegd.

**Het zou het meest praktisch zijn om voor de overgang van unanimitéit naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid de "overbruggingsclausules" in de Verdragen te gebruiken.** Met deze clausules zou het loslaten van de unanimitéit gestructureerder verlopen dan in de bovengenoemde opties.

#### **Overbruggingsclausules**

**In artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is in een algemene overbruggingsclausule voorzien.** Op grond van deze clausule is het mogelijk dat maatregelen in het betrokken gebied, waarover tot dan toe alleen met eenparigheid van stemmen werd besloten, voortaan door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen of volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld.

Om deze clausule te activeren, moet de Europese Raad het initiatief nemen, de werkingssfeer van de beoogde verandering in de besluitvormingsprocedure aangeven en de nationale parlementen hierover informeren. Indien geen enkel nationaal parlement binnen zes maanden bezwaar maakt, kan de Europese Raad dit besluit met eenparigheid van stemmen na goedkeuring van het Europees Parlement vaststellen.

De algemene overbruggingsclausule biedt de mogelijkheid om besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in te voeren, maar met behoud van de bijzondere wetgevingsprocedure, waarbij het Europees Parlement alleen wordt geraadpleegd. De clausule biedt ook de mogelijkheid van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid volgens de gewone wetgevingsprocedure, waarbij het Europees Parlement meebeslist.

**Artikel 192, lid 2, VWEU, bevat een specifieke overbruggingsclausule** voor maatregelen op het gebied van milieu waarover momenteel met eenparigheid van stemmen moet worden besloten, evenals voor bepalingen "van in hoofdzaak fiscale aard". Deze mogelijkheid is met name van belang in de strijd tegen klimaatverandering en om de beleidsdoelstellingen op milieugebied te realiseren.

Om bij belastingmaatregelen op dit gebied over te stappen op de gewone wetgevingsprocedure, moet de Raad dit met eenparigheid van stemmen besluiten, op basis van een voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

**Zoals al eerder in verband met de kwestie van soevereiniteit is opgemerkt, zal de overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid geen gevolgen hebben voor de huidige bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van belastingen.** Sterker nog: het Verdrag van Lissabon bevat een protocol<sup>24</sup> waarin is vastgelegd dat geen bepaling in dat Verdrag iets aan de reikwijdte of werking van de bevoegdheden van de EU met betrekking tot belastingen verandert. De progressieve transitie van unanimititeit naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op sommige fiscale gebieden zou in overeenstemming zijn met dit beginsel. De respectieve bevoegdheden van de lidstaten en van de Unie blijven ongewijzigd. Er zou alleen verandering komen in de toekomstige besluitvormingsprocedure, die met eenparigheid van stemmen door de lidstaten in de uitoefening van hun soevereiniteit is overeengekomen.

**De overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou in elk geval een democratisch besluit zijn waarover de lidstaten de volledige controle hebben.** Zij hebben met eenparigheid van stemmen besloten om de overbruggingsclausule in het Verdrag van Lissabon op te nemen en er zal opnieuw een besluit met eenparigheid van stemmen van de Europese Raad nodig zijn om deze overbruggingsclausule te activeren. Bovendien kan elk nationaal parlement bezwaar aantekenen tegen deze verandering en moet het Europees Parlement de verandering valideren.

#### **4. De volgende stap: een routekaart voor een progressieve en gerichte transitie**

**De Commissie vraagt zich niet langer af of er behoefte aan is de unanimitetsvereiste in belastingaangelegenheden los te laten, maar eerder hoe en wanneer dit moet gebeuren.** Het Europees Parlement en veel lidstaten en belanghebbenden zijn diezelfde mening toegedaan<sup>25</sup>. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou het maximale uit het fiscale beleid van de EU kunnen halen en lidstaten in staat stellen snellere, doeltreffendere en democratischere compromissen te sluiten. Een overgang naar de gewone wetgevingsprocedure zou er ook voor zorgen dat bij fiscale besluiten wordt geprofiteerd van concrete input van het Europees Parlement, wat meer recht doet aan de standpunten van burgers en de verantwoordingsplicht vergroot.

**Een progressieve en gerichte aanpak, met duidelijke mijlpalen, zou de beste manier zijn om dit doel te bereiken.** Zodoende zouden lidstaten in staat zijn zich aan te passen en het proces gezamenlijk op te pakken, en schokken en conflicten als gevolg van een abrupte verandering kunnen voorkomen. De Commissie stelt daarom voor het fiscale beleid van de EU een stapsgewijze transitie voor naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid volgens de gewone wetgevingsprocedure.

**In stap 1 zou de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid moeten gelden voor maatregelen die niet rechtstreeks van invloed zijn op de heffingsbevoegdheden, belastinggrondslagen of belastingtarieven van lidstaten, maar die cruciaal zijn voor het bestrijden van belastingfraude, -ontwijking en -ontduiking, en voor het vergemakkelijken van de fiscale naleving door bedrijven op de eengemaakte markt.** Hiertoe zouden maatregelen behoren om de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand tussen de lidstaten te verbeteren bij het bestrijden van belastingfraude, belastingontwijking en belastingontduiking. Ook het sluiten van internationale overeenkomsten tussen de EU en derde landen op dit gebied zou hieronder moeten vallen.

<sup>24</sup> Protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het Verdrag van Lissabon (PB L 60 van 2.3.2013, blz 131), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4)

<sup>25</sup> Aanbeveling van het Europees Parlement van 13 december 2017 aan de Raad en de Commissie na het onderzoek naar witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking (2016/3044(RSP)), punt 205. Zie ook de resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2017 over de verbetering van de werking van de Europese Unie, voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon (2014/2249(INI)), punt 27.

Initiatieven om fiscaal misbruik te bestrijden, waarover de lidstaten in internationaal verband al overeenstemming hebben bereikt, zoals de initiatieven die zijn besproken in het kader van OESO-maatregelen inzake grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS)<sup>26</sup>, zouden ook tot deze categorie behoren. De eerste stap zou bovendien initiatieven omvatten die er in de eerste plaats op zijn gericht om de fiscale naleving door bedrijven op de eengemaakte markt te vergemakkelijken, zoals geharmoniseerde rapportageverplichtingen. Deze fiscale kwesties zijn doorgaans minder omstreven in de lidstaten en er bestaat een algemeen gevoel dat er op EU-niveau maatregelen nodig zijn. Ze worden gewoonlijk alleen met eenparigheid van stemmen geblokkeerd als ze als drukmiddel voor andere belangen of dossiers worden gebruikt. De overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op deze gebieden zou het dus ook mogelijk maken om kwesties, waarover al grotendeels overeenstemmingen bestaan, sneller en efficiënter te regelen.

**In de tweede stap zou besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid maatregelen van overwegend fiscale aard omvatten, die erop zijn gericht andere beleidsdoelstellingen te flankeren.** Hiertoe zouden met name maatregelen kunnen behoren die gericht zijn op het bestrijden van de klimaatverandering, het beschermen van het milieu of het verbeteren van de volksgezondheid of het vervoersbeleid. Efficiëntere belastinggerelateerde besluiten op deze terreinen zouden de uitvoering van een milieuvriendelijk energiebeleid mogelijk maken, bijvoorbeeld om de ambitieuze EU-doelstellingen inzake klimaatverandering te ondersteunen. De specifieke overbruggingsclausule in de Verdragen<sup>27</sup> op milieugebied, die met name bepalingen van overwegend fiscale aard omvat, is de aangewezen manier om unanimititeit op dit gebied los te laten. Hoewel de Commissie deze overbruggingsclausule nog nooit heeft gebruikt, is zij bereid om haar zo nodig te activeren. De algemene overbruggingsclausule zou voor alle andere beleidsterreinen nodig zijn.

**De derde stap zou gericht zijn op fiscale gebieden die reeds vergaand geharmoniseerd zijn, en die moeten worden doorontwikkeld en aan nieuwe omstandigheden moeten worden aangepast.** Het zou hierbij met name om btw en accijns gaan. Snellere besluitvorming van de EU op deze gebieden zou ervoor zorgen dat de belastingdiensten en belastingstelsels van de lidstaten gelijke tred kunnen houden met de nieuwste technologische ontwikkelingen en veranderingen op de markt. Zo heeft de EU 25 jaar na de invoering van de eengemaakte markt nog altijd een btw-stelsel dat meer dan 40 jaar geleden is bedacht, en dat uiterst omslachtig voor bedrijven en belastingdiensten en bovendien fraudegevoelig is. Dat zal niet veranderen zolang de lidstaten het in de toekomst niet eens worden over een definitief, duurzaam, fraudebestendig en bedrijfsvriendelijk btw-stelsel. Door innovaties op de markt voor tabak en alcohol moet er snel worden gereageerd, om te zorgen dat nieuwe producten uit fiscaal oogpunt adequaat worden gereguleerd. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou ervoor zorgen dat de modernisering van geharmoniseerde EU-voorschriften niet spaak loopt doordat enkele lidstaten de boel blokkeren. Het feit dat de btw tot de eigen middelen van de EU behoort, maakt de noodzaak voor een doeltreffender besluitvorming op dit gebied des te prangender.

**De vierde stap zou zijn om besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in te voeren voor andere fiscale initiatieven die nodig zijn voor de eengemaakte markt en voor eerlijke en concurrerende belastingheffing in Europa.** Om de eengemaakte markt vanuit fiscaal oogpunt te voltooien, zijn een paar grote fiscale projecten nodig. Zoals eerder gemeld, is de voortgang op het gebied van de CCCTB als gevolg van de unanimitetsvereiste erg traag, hoewel deze heffingsgrondslag voor een toekomstbestendig, concurrerend en eerlijk vennootschapsbelastingstelsel zou kunnen zorgen, dat de EU nodig heeft om wereldwijd te kunnen concurreren. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou kunnen bijdragen aan het doorbreken van deze impasse, en bedrijven in de hele EU zekerheid

---

<sup>26</sup> <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

<sup>27</sup> Artikel 192, lid 2, VWEU.

en stabiliteit kunnen bieden. De belastingheffing van de digitale economie is ook een prangende kwestie, waarvoor een integrale oplossing moet worden gevonden. Er is solide EU-wetgeving nodig om ervoor te zorgen dat bedrijven die zich bezighouden met digitale activiteiten, eerlijk en doeltreffend belast worden. De Unie kan zich niet permitteren vertraging op te lopen omdat lidstaten moeite hebben unaniem tot een besluit te komen. De overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid om een integrale oplossing voor de belastingheffing van de digitale economie te realiseren, zou bijdragen aan de eerlijkheid en duurzaamheid van belastingstelsels, en aan een stabiele digitale eengemaakte markt.

## 5. Volgende stappen

**Er is in het fiscale beleid van de EU duidelijk behoefte aan efficiënter wetgeven.** De eengemaakte markt en de economische en monetaire unie hebben behoefte aan fiscaal beleid dat iedereen in staat stelt van de groeiende economische en financiële integratie in de EU te profiteren. De razendsnelle veranderingen in het internationale fiscale klimaat en in het gedrag van bedrijven en consumenten vragen om een belastingstelsel in de EU dat daarmee gelijke tred kan houden en dat de concurrentie aankan op het wereldtoneel. Om de bredere Europese doelstellingen (bestrijden van klimaatverandering, bevorderen van duurzame groei, banen en investeringen, benutten van de voordelen van digitalisering en waarborgen van een eerlijk en duurzaam sociaal model) te ondersteunen, zijn snelle en doeltreffende belastingmaatregelen nodig.

**De bijzondere wetgevingsprocedure, met het unanimitéitsbeginsel en enkel een raadpleging van het Europees Parlement in belastingzaken, strookt niet met de realiteit waarmee dit beleid tegenwoordig wordt geconfronteerd.** Via deze mededeling roept de Commissie de Europese Raad, het Europees Parlement, de Raad en alle belanghebbenden op om een open debat te voeren over de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in het fiscale beleid van de EU, waarbij het Europees Parlement nauwer wordt betrokken, en om een tijdige en pragmatische aanpak voor de uitvoering ervan vast te leggen.

De Commissie verzoekt de leiders van de EU:

- **de routekaart** in deze mededeling **goed te keuren**;
- **snel te beslissen over het gebruik van de algemene overbruggingsclausule** (artikel 48, lid 7, VEU) voor kwesties die niet rechtstreeks van invloed zijn op de heffingsbevoegdheden, belastinggrondslagen of belastingtarieven van lidstaten (stap 1), en voor kwesties waarbij belastingheffing andere beleidsdoelstellingen flankeert (stap 2), om over te stappen op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en de gewone wetgevingsprocedure. Daartoe wordt de Europese Raad verzocht de nationale parlementen in kennis te stellen van zijn initiatief en het Europees Parlement om goedkeuring te vragen;
- **het gebruik van de algemene overbruggingsclausule** (artikel 48, lid 7, VEU) **eind 2025 in overweging te nemen** voor fiscale gebieden die reeds vergaand geharmoniseerd zijn (stap 3) en andere initiatieven die nodig zijn voor de eengemaakte markt en voor eerlijke belastingheffing (stap 4), om op deze terreinen over te stappen op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en de gewone wetgevingsprocedure.