

Een nieuw Europees fiscaal samenwerkingsprogramma

Iedere jurist weet: ook de duidelijkste wettekst heeft interpretatie en nadere invulling nodig. Deels zullen die moeten komen vanuit de rechtspraak. Maar daaraan zitten wel verschillende nadelen: het kan lang duren; niet alle vragen komen aan de orde; en er zijn grenzen aan wat de rechter kan beslissen. Daarom is er grote behoefte aan lagere regelgeving (in de breedste zin des woords).

Steeds meer en complexere fiscale EU-regelgeving

De laatste jaren is er een golf van Europese wetgeving, in de vorm van richtlijnen, op fiscaal terrein aangekomen. En deze richtlijnen bevatten niet alleen maatregelen die EU-inwoners beschermen, maar ook maatregelen die EU-lidstaten dwingen bepaalde belastingen te heffen en bepaalde informatie te verzamelen. En die richtlijnen staan vol met bepalingen die vragen vanuit de praktijk oproepen.

Tot op heden heeft interpretatie van Europese fiscale regelgeving vooral plaatsgevonden via de jurisprudentie van het HvJ in Luxemburg. En nadere invulling werd gegeven door nationale overheden bij de implementatie van een richtlijn in nationale wetgeving. Dat is naar mijn mening al langere tijd ontoereikend, maar nog wel werkbaar. Maar met de huidige ontwikkelingen dreigt er een onwerkbare situatie te ontstaan. Dat komt mede doordat er regelgeving ('Pillar One' en 'Pillar Two') aan komt waarbij de belastingheffing in een lidstaat mede afhangt van die in andere lidstaten.

Fiscale harmonisatie en samenwerking binnen de EU

Ik ben een groot voorstander van Europese fiscale harmonisatie. Daarom hecht ik er sterk aan dat de praktische toepassing van Europese regels goed gaat. En dat het Europese recht ook uniform wordt uitgelegd binnen de hele EU. Ik ben sowieso een groot voorstander van Europese integratie. Dit betekent overigens niet dat ik het inhoudelijk eens ben met alle maatregelen, maar dat geldt ook voor Nederlandse fiscale wetgeving.

Het punt met Europese regels is dat nationale overheden maar beperkte vrijheid hebben om deze zelf uit te leggen en nader in te vullen. Een ander punt is dat de beperkingen van wat rechtspraak kan doen, des te sterker gelden voor het HvJ. In mijn praktijk heb ik relatief weinig met omzetbelasting en invoerrechten te maken gehad, maar ik vraag me welens af hoe vakgenoten op die terreinen al die jaren hebben kunnen werken. En ten slotte: het is van belang dat de regels binnen alle EU-lidstaten gelijk worden uitgelegd en toegepast.

Kortom, er is naar mijn mening een grote en dringende behoefte aan een instantie die met voldoende autoriteit kan zorgen voor interpretatie en nadere invulling van Europese regelgeving. Dat komt neer op een Europese instelling, die ik nu maar aanduid als Europees Fiscaal Agentschap.

Er zijn nog geen belastingen die door de Europese Unie als zodanig geheven worden. Een echte Europese belastingdienst is daarom niet nodig. Maar wel een vorm van een instelling die uitvoeringsregelingen en beleidsbesluiten kan opstellen en kan aanpassen. En een instelling die bij interpretatieverschillen een uitleg kan geven die bindend is voor alle nationale overheden. Maar laten we, voordat zo'n instelling er is, in ieder geval zorgen voor een samenwerkingsprogramma.

Wat voor fiscale samenwerkingsprogramma's heeft de EU al?

Het waarschijnlijk bekendste fiscale EU-overleg is de Code of Conduct-werkgroep, oorspronkelijk ook bekend als de Pri-marolo-werkgroep. Dit overleg startte in 1997 om schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan. Deze werkgroep, nu onder voorzitterschap van mevrouw Petkova, is nog steeds actief. De werkgroep richt zich nu niet meer alleen op regimes van EU-lidstaten, maar ook op regimes van andere landen, en levert ook input voor de lijst van 'non-cooperative jurisdictions' (tax havens).¹

Er bestaat al een Comité Fiscalis-programma. De algemene doelstellingen van dit programma bestaan erin de belastingautoriteiten en de belastingheffing te ondersteunen om de werking van de interne markt te verbeteren, het concurrentievermogen van de Unie en eerlijke concurrentie in de Unie te bevorderen, de financiële en economische belangen van de Unie en haar lidstaten te beschermen, onder meer tegen belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking, en de belastinginning te verbeteren. Dat richt zich echter nu vooral op indirecte belastingen (btw, accijnzen en energiebelasting). De activiteiten zien echter niet zozeer op het vaststellen van interpretaties en beleid, maar op meer ondersteunende acties zoals het uitwisselen van ervaringen, ICT en communicatie.²

Er is ook een expertgroep op het gebied van het uitwisselen van financiële informatie. Die richt zich specifiek op het - van de EU om ervoor te zorgen dat EU-regels op het gebied van informatie-uitwisseling voldoen aan de

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/>
² Verordening (EU) 2021/847.

OESO-standaarden.³ En er is een programma voor ICT met betrekking tot invoerrechten.⁴

Oproep voor een nieuw fiscaal samenwerkingsprogramma

Het soort fiscaal samenwerkingsprogramma dat ik wenselijk vind, is er dus nog niet. Geen van de hiervoor genoemde samenwerkingsprogramma's houdt zich bezig met EU-brede uitvoeringsbesluiten, gemeenschappelijke interpretaties of beleidsbesluiten over de fiscale richtlijnen.

Het overdragen van nationale bevoegdheden aan de EU ligt gevoelig, hoe zinvol het ook moge zijn. Ik verwacht ook niet dat de lidstaten binnen afzienbare termijn de Europese Commissie het recht willen geven om lagere fiscale regelgeving inclusief beleidsbesluiten uit te vaardigen.

Wat zou dan wel een eerste stap kunnen zijn? Een structureel overleg tussen vertegenwoordigers van de belastingdiensten van alle lidstaten om gezamenlijk over interpretatievraagstukken te spreken. Het is sowieso nuttig om de verschillende interpretatievraagstukken en (mogelijke) oplossingen van diverse lidstaten op georganiseerde wijze uit te wisselen. Als alle lidstaten zich in een interpretatie kunnen vinden, zou die als beleidsbesluit door elke belastingdienst kunnen worden uitgebracht. Een samenwerking die dus gebaseerd is op vrijwilligheid en unanimiteit. En ook een samenwerking omdat ingezien wordt dat het hier om een gedeeld belang gaat.

Ook zou ik graag zien dat een dergelijk overlegorgaan een onafhankelijke en vakinhoudelijke voorzitter krijgt. Dat zou in de praktijk tot een betere samenwerking moeten leiden. En het zou een charismatisch publiek gezicht kunnen opleveren. Dat kan de slagkracht vergroten.

Slot

Als afsluiting: ik denk dat de kwaliteit van de fiscale EU-regelgeving en de toepassing daarvan zou verbeteren als er EU-brede 'lagere regelgeving' komt. Een eerste stap daartoe zou een fiscale EU-overlegstructuur kunnen zijn, die streeft naar het vaststellen en publiceren van gezamenlijke interpretaties van begrippen in de EU-richtlijnen.

3 https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/tax-co-operation-and-control/general-overview/commission-export-group-automatic-exchange-financial-account-information_nl. Richtlijn 2011/16/EU van 15 februari 2011. https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/tax-co-operation-and-control/general-overview/enhanced-administrative-cooperation-field-direct-taxation_en.
4 https://ec.europa.eu/taxation_customs/national-authorities/fiscal-libprogramme_en.