

## **Fiche 2: Mededeling over roadmap Commissie voorstellen naar aanleiding van de Panama Papers**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel:*  
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over verdere maatregelen om de transparantie te verhogen en belastingontduiking en -ontwijking te bestrijden
  
- b) *Datum ontvangst Commissie document:*  
5 juli 2016
  
- c) *Nr. Commissiedocument:*  
COM(2016) 451
  
- d) *Eur-Lex:*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2016:0451:FIN>
  
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*  
N.v.t.
  
- f) *Behandelingstraject Raad:*  
Ecofin Raad
  
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*  
Ministerie van Financiën

### **2. Essentie voorstel**

De Europese Commissie volgt een agenda voor de bevordering van billijke, transparante en doeltreffende belastingheffing in de Europese Unie. In dit kader heeft de Commissie reeds diverse voorstellen gepresenteerd die gericht zijn op het bestrijden van belastingontwijking en -ontduiking en het versterken van de mogelijkheden om het verbergen van financiële middelen te beperken. In haar mededeling van 5 juli 2016 schetst de Europese Commissie in de eerste plaats de vorderingen die er op dit terrein zijn gemaakt.

Voorts zet de Commissie in haar mededeling uiteen op welke gebieden er in de komende maanden op Europees en internationaal niveau actie moet worden ondernomen, om het bestrijden van belastingontduiking en –ontwijking verder te versterken. Dit volgt op hetgeen tijdens de informele Ecofin Raad van 22 april jl. in Amsterdam is besproken ten aanzien van een plan van aanpak ter bestrijding van ondoorzichtige en soms illegale structuren die door de publicatie van de Panama Papers aan het licht zijn gekomen. Tijdens deze vergadering identificeerden de ministers verschillende onderwerpen die aangescherpt konden worden met als doel om Panama Papers-achtige structuren beter aan te pakken. De Commissie benoemt in haar mededeling de volgende maatregelen:

1. Wijzigingen van de vierde antiwitwasrichtlijn en de administratieve samenwerkingsrichtlijn ter bevordering van de transparantie over uiteindelijke belanghebbenden,
2. Automatische uitwisseling van gegevens over uiteindelijke belanghebbenden,
3. Verbetering van toezicht op (financiële) tussenpersonen en adviseurs die agressieve fiscale planning mogelijk maken,
4. Het opstellen van een lijst van non-coöperatieve jurisdicties ter bevordering van strengere, wereldwijd geldende normen inzake goed fiscaal bestuur, en
5. Verbeterde bescherming klokkenluiders.

De Commissie is gevraagd om met deze onderwerpen aan de slag te gaan. Door het uitbrengen van deze mededeling geeft de Commissie hieraan gehoor.

#### Ad 1. Wijzigingen van de vierde antiwitwasrichtlijn en de administratieve samenwerkingsrichtlijn

De Panama papers hebben aangetoond dat gebrek aan transparantie over de uiteindelijke belanghebbende witwassen, corruptie en belastingontduiking in de hand kan werken. Om deze reden heeft de Commissie, op dezelfde datum van publicatie van deze mededeling, wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn voorgesteld om beter tegen witwassen en terrorismefinanciering op te kunnen treden. Een aantal van de voorgestelde wijzigingen heeft voorts tot doel te voorkomen dat financiële middelen kunnen worden verborgen door middel van deelnemingen en structuren. Daarnaast heeft de Commissie gelijktijdig een wijziging van de Administratieve Samenwerkingsrichtlijn voorgesteld om belastingdiensten een verbeterde toegang te

verlenen tot de gegevens die op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn worden vergaard. De voorgestelde wijzigingen<sup>1</sup> worden nader toegelicht in een separaat fiche.

#### Ad 2. Automatische uitwisseling van gegevens over uiteindelijke belanghebbenden

Tijdens de informele Ecofin Raad hebben alle lidstaten aangegeven deel te willen nemen aan een pilot die ziet op de uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten over uiteindelijke belanghebbenden van ondernemingen en trusts. Een dergelijke uitwisseling zou (belasting)autoriteiten een beter inzicht geven in internationaal opgezette structuren waardoor risico's op belastingontwijking en –ontduiking beter kunnen worden aangepakt. Dit past in de internationale context waar de G20 aan de OESO en de FATF<sup>2</sup> heeft gevraagd om uiterlijk in oktober een nieuwe wereldwijde transparantie standaard over de uiteindelijke belanghebbenden voor te stellen. De Commissie onderzoekt nu hoe de automatische uitwisseling binnen de EU het beste tot stand kan worden gebracht en zal de lidstaten dit najaar een eerste analyse aan de lidstaten voorleggen.

#### Ad 3. Verbetering van toezicht op financiële tussenpersonen en adviseurs

Uit de publicatie van de Panama Papers is gebleken dat (financiële) tussenpersonen en adviseurs een belangrijke rol spelen in het opzetten van kunstmatige of verborgen offshore-structuren met als doel belasting te ontwijken of te ontduiken. Specifiek kan gedacht worden aan belastingadviseurs, trustkantoren, advocaten, financiële instellingen, enz. De Europese Commissie oppert de mogelijkheid om regels op te stellen waardoor een beter inzicht wordt gecreëerd in wat voor structuren aan cliënten worden aangeboden. Dit initiatief loopt samen met een aanbeveling van de OESO<sup>3</sup> over verplichte openbaarmaking van belastingstructuren die gebruikt worden door financiële tussenpersonen en adviseurs.

De Commissie zal in het najaar van 2016 beginnen met een openbare consultatie over dit onderwerp. Verder zal de Commissie in nauwe samenwerking met de OESO en andere internationale partners zich inzetten voor een wereldwijde aanpak van dit onderwerp.

---

<sup>1</sup> 1. COM(2016) 450: Voorstel voor een richtlijn die strekt tot wijziging van richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (vierde anti-witwasrichtlijn) en tot wijziging van richtlijn 2009/101/EC (richtlijn vennootschapsrecht), en

2. COM(2016) 452: Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot anti-witwas informatie door belastingautoriteiten

<sup>2</sup> Financial Task Force on Money Laundering

<sup>3</sup> BEPS Action Point 12 "Mandatory disclosure"

#### Ad 4. Het opstellen van een lijst van non-coöperatieve jurisdicties

De Europese Commissie benadrukt het belang van een wereldwijd speelveld om verschuiving van belasting-ontduiking en –fraude naar derde landen tegen te gaan. Een wereldwijde minimum standaard inzake goed fiscaal bestuur zou hierbij dus helpen. In januari van dit jaar heeft de Commissie een externe strategie voor effectieve belastingheffing gepresenteerd<sup>4</sup>, die een aantal instrumenten omvat om goed fiscaal bestuur wereldwijd te bevorderen. Daartoe behoort een voorstel om een gemeenschappelijke EU lijst op te stellen van non coöperatieve jurisdicties. Uitgangspunt is dat jurisdicties, die niet wensen te voldoen aan deze minimum standaard van goed fiscaal bestuur, op een lijst worden gezet waar gemeenschappelijke passende maatregelen aan zijn verbonden. De Commissie zet in op duidelijk objectieve en internationaal te rechtvaardigen criteria, een robuust screeningproces en de mogelijkheid tot een open dialoog met de betrokken jurisdicties. Eind 2017 zal de definitieve lijst worden gepubliceerd. Dit tijdpad is tijdens de Ecofin Raad van afgelopen mei goedgekeurd.

Op dit moment werkt de Commissie aan een vooronderzoek ter bepaling welke jurisdicties als risicovol bestempeld kunnen worden op het gebied van het uithollen van de belastinggrondslag. Deze longlist zal aan het einde van de zomer aan de gedragscodegroep worden voorgelegd. Vervolgens zullen deze jurisdicties verder getoetst worden aan objectieve criteria (bijv de mate van fiscale transparantie) ter bepaling of het hier gaat om een non coöperatieve jurisdictie. Ook zal de Commissie een dialoog met deze jurisdicties aangaan. Ten slotte zal de Commissie nauw samenwerken met de OESO om een eenduidige wereldwijde standaard over non-coöperatieve jurisdicties vast te stellen.

#### Ad 5. Verbeterde bescherming klokkenluiders

De Commissie stelt dat uit recente gevallen is gebleken dat er een grotere behoefte is aan maatregelen om klokkenluiders beter te beschermen. De bescherming van klokkenluiders draagt naar het oordeel van de Commissie onder andere bij aan het aanpakken van wanbeheer en onregelmatigheden, met inbegrip van grensoverschrijdende corruptie. De bescherming zorgt ervoor dat werknemers beter in staat zijn om informatie over belasting-fraude of -ontduiking naar buiten te brengen.

---

<sup>4</sup> COM(2016) 24 Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement en de Raad over een externe strategie voor effectieve belastingheffing

Op dit moment is er slechts beperkt en gefragmenteerd EU-wetgeving op dit punt van kracht<sup>5</sup> en geldt met name nationale wet en regelgeving tav bescherming van klokkenluiders.

De Commissie is van plan om een onderzoek te doen naar de best practices onder de lidstaten met het oog op verbetering van de nationale wet en regelgeving op het gebied van bescherming van klokkenluiders. Tegelijkertijd zal zij de mogelijkheden voor verdere maatregelen op EU-niveau evalueren, waarbij rekening wordt gehouden met het beginsel van subsidiariteit.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland is voorstander van transparante en doeltreffende belastingheffing zoals en de invoering van de Common Reporting Standaard (wereldwijde automatische uitwisseling van financiële gegevens), de automatische uitwisseling van rulings tussen de EU lidstaten en de Country by Country reporting tussen belastingdiensten. Transparantie draagt bij aan een betere informatievoorziening aan belastingdiensten, wat een verbeterde aanpak oplevert tegen belastingfraude en -ontduiking. Nederland ondersteunt de ingezette en voorgenomen acties van de Commissie, omdat dit bijdraagt aan een verbeterde aanpak van frauduleuze en ontduikingsstructuren, het voorkomen van belastingontduiking en -ontwijking en (voor zover het de wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn betreft) aan het voorkomen en bestrijden van het gebruik van het financieel stelsel voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

##### *1. Wijzigingen van de vierde antiwitwasrichtlijn en de administratieve samenwerkingsrichtlijn*

In algemene zin steunt Nederland het voorstel van de Commissie, dat ertoe dient om de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering verder te versterken en dat beoogt grensoverschrijdend fiscaal misbruik en illegale financiële activiteiten te voorkomen. Er zijn wel een aantal aandachtspunten met betrekking tot de precieze voorstellen. Zie voor deze voorstellen en aandachtspunten de separate BNC fiches over deze richtlijn voorstellen.

---

<sup>5</sup> Op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn zijn lidstaten bijvoorbeeld verplicht om doeltreffende en betrouwbare mechanismen vast te stellen om de melding van (potentiële) inbreuken op anti-witwasvoorschriften aan de bevoegde autoriteiten aan te moedigen.

### *2. Automatische uitwisseling van gegevens over uiteindelijke belanghebbenden*

Nederland heeft, samen met de andere lidstaten, steun uitgesproken voor het initiatief om automatische uitwisseling van gegevens over uiteindelijke belanghebbenden mogelijk te maken. Met dit initiatief worden naar verwachting de mogelijkheden voor uiteindelijke belanghebbenden om zich aan het zicht van de autoriteiten van de lidstaten te onttrekken, verder beperkt. De precieze invulling van dit voorstel moet nog worden afgewacht. Mogelijk kan het voorstel van de Europese Commissie om in de vierde anti-witwasrichtlijn een grondslag op te nemen om de UBO-registers<sup>6</sup> van de lidstaten aan elkaar te koppelen, ter invulling van dit initiatief dienen. Voorts is het volgens Nederland van belang dat de bescherming van persoonsgegevens in acht wordt genomen. De Europese Verordening voor gegevensbescherming vormt hierbij het uitgangspunt. Tot slot vindt Nederland het belangrijk dat dit initiatief niet beperkt blijft tot de EU, maar dat ook derde landen zich committeren aan deze informatie uitwisselingsstandaard.

### *3. Verbetering van toezicht op financiële tussenpersonen en adviseurs*

Nederland kan zich vinden in het standpunt van de Commissie dat het wenselijk is om het toezicht op degenen die structuren bevorderen of mogelijk maken die bijdragen aan belastingontwijking of –ontduiking te verbeteren. Zo acht Nederland het bijvoorbeeld wenselijk dat de Nederlandse, strenge(re), regels voor trustkantoren ook gelden voor andere Europese landen. Op dit moment is het aan elke EU-lidstaat om te kiezen voor aanvullende regels boven het normenkader van de vierde anti-witwasrichtlijn. Voorts is Nederland van mening dat transparantievereisten voor tussenpersonen een beter inzicht kunnen geven in de structuren die worden gebruikt. Verder is het belangrijk dat de Commissie op dit punt nauw samenwerkt met de OESO omdat (net als punt 2) een wereldwijde standaard de beste aanpak is. Voor de rest wacht Nederland de voorstellen van de Commissie af.

### *4. Het opstellen van een lijst van non-coöperatieve jurisdicties*

Nederland ondersteunt dit voorstel van de Commissie. Panama Papers heeft aangetoond dat een wereldwijde minimum standaard inzake goed fiscaal bestuur een belangrijk instrument is om belastingfraude en –ontwijking tegen te gaan. Verder

---

<sup>6</sup> Register dat de 'uiteindelijk belanghebbenden' (ultimate beneficial owners, UBO's) vastlegt van vennootschappen en andere juridische entiteiten alsmede trusts en andere juridische constructies.

onderschrijft Nederland de nauwe samenwerking met de OESO/G20 met het oog op het opstellen van een eenduidige wereldwijde standaard.

*5. Verbeterde bescherming klokkenluiders.*

Nederland steunt het voorstel van de Commissie om op basis van best practices de bescherming van klokkenluiders te bespreken. Hierdoor krijgen lidstaten een beter beeld van de verschillende beschermingsmogelijkheden binnen de EU en kunnen lidstaten overwegen om op basis van de aangeboden bestaande opties de bescherming te verbeteren.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Gezien de overeenstemming van alle ministers tijdens de informele Ecofin Raad met al deze onderwerpen, is de inschatting dat de lidstaten een positieve grondhouding voor de roadmap van de Commissie zullen hebben.

**4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

Voor voorstel 1 wordt verwezen naar het BNC fiche over voorstel COM(2016) 450, wat gelijktijdig met dit fiche verschijnt.

Voor voorstel 4 wordt verwezen naar het eerdere BNC-fiche<sup>7</sup> over COM(2016) 24: de mededeling externe strategie voor effectieve belastingheffing.

*a) Bevoegdheid*

Voor voorstellen 2, 3 en 5 heeft Nederland een positieve grondhouding. Het gaat om de bescherming van de interne markt. Dit is een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (art. 4, lid 2, sub a, VWEU). Uiteraard kan Nederland pas een finaal oordeel vellen als er daadwerkelijk voorstellen worden gepresenteerd.

*b) Subsidiariteit*

Hoewel de aangekondigde maatregelen in het kader van de voorstellen 2, 3 en 5 nog moeten worden uitgewerkt en daardoor op dit moment geen uiteindelijk oordeel geveld kan worden over de subsidiariteit van die uitwerking, heeft Nederland in beginsel een positieve grondhouding. De voorstellen van de Commissie zorgen voor

---

<sup>7</sup> Kamerstuk 22112, nr 2071

een Europese oplossing die nationaal niet geboden kan worden: door het grensoverschrijdende karakter van belastingontwijking en -ontduiking is het in algemene zin niet doeltreffend deze problematiek op nationaal niveau aan te pakken.

*c) Proportionaliteit*

Voor de voorstellen 2, 3 en 5 is de grondhouding positief, maar dient het voorstel afgewacht te worden voordat er een definitief oordeel gegeven kan worden.

*d) Financiële gevolgen*

Op dit moment is het lastig in te schatten wat de financiële gevolgen van de aangekondigde voorstellen zijn. Wel mag ervan uitgegaan worden dat de geboden instrumenten belasting-fraude en -ontduiking zullen ontmoedigen, wat kan leiden tot een stijging van de belastinginkomsten.

Eventuele budgettaire gevolgen (bv. uitvoeringskosten) worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

*e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*

Deze voorstellen kunnen administratieve lasten verhogend werken voor de financiële instellingen of andere dienstverleners.