

Fiche 2: Mededeling voor meer efficiënte en democratische besluitvorming bij EU-belastingzaken

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad "naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in EU-belastingzaken"

b) Datum ontvangst Commissiedocument

15 januari 2019

c) Nr. Commissiedocument

COM(2019) 8

d) EUR-Lex

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/NL/COM-2019-8-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Economische en Financiële Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Met de mededeling wil de Europese Commissie (hierna: de Commissie) het debat openen over een hervorming van de besluitvorming over belastingzaken in de Europese Unie (hierna: EU).

Besluitvorming over belastingzaken gebeurt momenteel met unanimiteit: alle lidstaten moeten instemmen met een Europees fiscaal voorstel om het van kracht te laten zijn. De Commissie wil af van deze wijze van besluitvorming voor fiscale voorstellen en vindt het belangrijk om over te gaan op besluitvorming door middel van gekwalificeerde meerderheid.¹

¹ Gekwalificeerde meerderheid houdt in dat de Raad van Ministers een voorstel kan aannemen wanneer 55% van het aantal lidstaten, met een minimum van vijftien lidstaten, vóór stemt. Ook moet in de lidstaten die vóór zijn, ten minste 65% van de totale bevolking van de EU wonen. Met het huidige aantal lidstaten (28) betekent 55% dat minimaal zestien lidstaten voor moeten stemmen. Een voorstel wordt dus verworpen indien dertien of meer lidstaten tegen zijn (minimum van zestien voorstemmers niet behaald), en in die tegenstemmende lidstaten minimaal 35% van de bevolking woont (minimum van 65% niet behaald). Een blokkerende minderheid moet bestaan uit minimaal vier lidstaten die meer dan 35% van de EU-bevolking vertegenwoordigen.

Besluitvorming in fiscale dossiers vindt op dit moment plaats door middel van een bijzondere wetgevingsprocedure waarbij de Raad van Ministers (Ecofin-Raad) met eenparigheid van stemmen (unanimiteit) besluit over een voorstel, na raadpleging van het Europees Parlement. De Commissie wil graag dat fiscale besluiten worden genomen met gekwalificeerde meerderheid. Dit kan op twee manieren: via de gewone wetgevingsprocedure of via de bijzondere wetgevingsprocedure waarbij dan gekwalificeerde meerderheid geldt in plaats van unanimiteit. De gewone wetgevingsprocedure houdt in dat zowel de Raad als het Europees Parlement een beslissende stem heeft in het wetgevingsproces, én dat allebei de instellingen de mogelijkheid hebben om een voorstel aan te passen. Indien via de bijzondere wetgevingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten, wordt het Europees Parlement nog steeds geraadpleegd. Waar de Commissie in de mededeling spreekt over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, doelt de Commissie op besluitvorming via de gewone wetgevingsprocedure waarbij het Europees Parlement meebeslist over fiscale voorstellen.

Juncker, de voorzitter van de Europese Commissie, heeft in zijn toespraak over de Staat van de Unie in 2017 en 2018 al aangegeven voorstander te zijn van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid over belastingzaken.

Volgens de Commissie past besluitvorming over belastingdossiers met unanimiteit beter bij een kleinere en minder geïntegreerde EU, met een meer traditionele economie en een kleiner aantal grensoverschrijdende uitdagingen. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid past volgens de Commissie beter bij een grotere, moderne en meer geïntegreerde EU. De Commissie is ook van mening dat in de huidige internationale context, bijvoorbeeld in het kader van bestrijding van belastingontwijking, belastingontduiking en belastingfraude, de gezamenlijke EU-soevereiniteit zinvoller is dan de individuele nationale soevereiniteit van lidstaten. De Commissie noemt drie specifieke redenen waarom over fiscale onderwerpen niet langer met unanimiteit moet worden besloten volgens de Commissie. Op deze redenen wordt verderop in het BNC-fiche nader ingegaan:

1. Meer EU-belastingregels versterken de interne markt en maken deze meer competitief;
2. Gezamenlijke EU-soevereiniteit waarborgt nationale soevereiniteit; en
3. Besluiten worden kwalitatief beter en hebben een betere democratische legitimiteit.

Dat besluitvorming bij over fiscale voorstellen met unanimiteit plaatsvindt, is opgenomen in artikel 113 en artikel 115 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU). De Commissie nodigt de Europese Raad uit om via zogenoemde een zogenoemde "passerelle"-bepaling², artikel 48, zevende lid, van het Verdrag betreffende de EU (VEU), besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid introduceren bij fiscale dossiers. Lidstaten moeten hier unaniem mee instemmen. De Commissie heeft vier verschillende type maatregelen geïdentificeerd waarbij zij stap voor stap besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid wil introduceren:

² Met een passerelle-bepaling kan de besluitvormingsprocedure die geldt voor een specifiek beleidsterrein worden aangepast.

- Stap 1: maatregelen die geen impact hebben op de belastinggrondslag, bevoegdheden of tarieven van de lidstaten of waarover de lidstaten volgens de Commissie eensgezind zijn. Dit zijn bijvoorbeeld administratieve maatregelen die onderlinge samenwerking bevorderen op het gebied van belastingontwijking en –ontduiking, en fraudebestrijding. Ook maatregelen waarover op OESO-niveau al overeenstemming is bereikt schaaft de Commissie hieronder.
- Stap 2: maatregelen die fiscaal van aard zijn, maar die primair bedoeld zijn om andere doelstellingen te realiseren, zoals milieudoelstellingen die bijvoorbeeld gericht zijn op het tegengaan van klimaatveranderingen, of maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de volksgezondheid.
- Stap 3: maatregelen ten behoeve van het moderniseren van EU-regels die al grotendeels geharmoniseerd zijn. De Commissie noemt als voorbeeld het definitieve btw-systeem en de modernisering van de alcohol- en tabaksaccijnsrichtlijn. Snellere besluitvorming bij wijzigingen van deze EU-regels helpt lidstaten om bij te blijven met de laatste technologische ontwikkelingen.
- Stap 4: overige maatregelen die betrekking hebben op grote belastingprojecten die volgens de Commissie nodig zijn voor de vervolmaking van de interne markt. Voorbeelden zijn de *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB) en een nieuw belastingstelsel voor de digitale economie.

De Commissie vraagt de Europese Raad om spoedig een unaniem besluit te nemen over de Commissie introductie van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid als beschreven in de stappen 1 en 2 door de “passerelle”-bepaling van artikel 48, zevende lid, VEU, in te roepen. Ook wil de Commissie dat lidstaten in een later stadium besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid overwegen bij de stappen 3 en 4. De Commissie zou graag zien dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid bij de stappen 1 tot en met 4 eind 2025 gerealiseerd zijn.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Belastingheffing is essentieel voor een soevereine staat. Belastingheffing is ook essentieel voor een goed werkende maatschappij; het is de primaire inkomensbron voor overheden en garandeert dat politieke besluiten kunnen worden uitgevoerd. Naast deze budgettaire functie van fiscale maatregelen, worden de maatregelen ook gebruikt als sturingsinstrument van overheidsbeleid. Om deze reden is, met name op het gebied van directe belastingen, sprake van een beperkte mate van fiscale harmonisatie in de EU. Bovendien dienen lidstaten unaniem in te stemmen met een belastingvoorstel. Andersom geredeneerd: elke lidstaat kan een fiscaal voorstel tegenhouden om zijn eigen inkomsten te beschermen. Beslissingsbevoegdheid over eigen fiscale regelgeving is daarom voor Nederland essentieel.

Nederland heeft de afgelopen jaren ingestemd met tal van voorstellen. Op het gebied van directe belastingen zijn voornamelijk voorstellen om belastingontwijking en -ontduiking te bestrijden aangenomen. Nederland heeft zich hier ook –met succes– voor ingespannen tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad in 2016. Daarnaast zijn veel voorstellen aangenomen op het gebied van indirecte belastingen. Bijvoorbeeld voorstellen waarmee het bestaande btw-systeem is gemoderniseerd en fraudebestendiger is gemaakt. Ook bij deze voorstellen heeft Nederland zich positief opgesteld. Ten aanzien van voorstellen die meer ingrijpend en fundamenteel zijn, zoals de CCCTB en het definitieve btw-systeem, is Nederland kritischer. Een belangrijke reden is dat de doelen die de Commissie heeft met deze voorstellen volgens het kabinet niet worden bereikt, terwijl aan de andere kant de risico's onvoldoende door de Commissie worden onderkend.

De Tweede Kamer heeft op 8 december jl. een motie aangenomen, waarbij de regering wordt verzocht kenbaar te maken dat het afstappen van unanimiteit bij onder andere belastingheffing wat Nederland betreft onbespreekbaar is.³

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De Commissie noemt drie redenen waarom over fiscale onderwerpen niet langer met unanimiteit moet worden besloten:

1. Meer EU-belastingregels versterken de interne markt en maken deze meer competitief;
2. Gezamenlijke EU-soevereiniteit waarborgt nationale soevereiniteit; en
3. Besluiten worden kwalitatief beter en hebben een betere democratische legitimiteit.

Hieronder wordt op iedere reden afzonderlijk ingegaan, met daarbij een beoordeling.

1. Meer EU-belastingregels versterken de interne markt en maken deze meer competitief

De Commissie geeft aan dat belastingheffing een essentieel onderdeel is van de interne markt van de EU, maar dat de belastingregels voor met name de directe belastingen nog te gefragmenteerd zijn. Hierdoor is de EU niet zo aantrekkelijk voor ondernemers als deze zou kunnen zijn, aldus de Commissie. De Commissie meent ook dat vanwege de besluitvorming met unanimiteit, belangrijke voorstellen zoals de CCCTB en het definitieve btw-systeem nog niet zijn aangenomen. Dit zou de EU als geheel vele miljarden kosten aan misgelopen belastingopbrengsten⁴. Volgens de Commissie zouden ook op het gebied van milieumaatregelen meer stappen zijn gezet indien besluitvorming niet met unanimiteit zou zijn geweest. De Commissie noemt als voorbeeld onder andere de herziening van de richtlijn voor energiebelastingen. Tot slot erkent de Commissie dat ondanks de unanimiteit, een aantal maatregelen wel is aangenomen.

³ Kamerstukken II, 2018/19, 21 501-02, Nr. 1920.

⁴ De Commissie noemt specifiek het mislopen van opbrengsten die zouden samenhangen met het definitieve btw-systeem, de CCCTB, de Financial Transaction Tax (FTT) en de digitaaldienstenbelasting.

Het kabinet deelt het standpunt van de Commissie dat samenwerking op EU-niveau van belastingmaatregelen belangrijk is voor de interne markt. Grensoverschrijdende belastingfraude, belastingontwijking en belastingontduiking zijn onwenselijk en schadelijk voor zowel individuele lidstaten als voor de interne markt en moeten daarom effectief en doelgericht worden bestreden. Juist omdat deze fenomenen niet eindigen bij de landsgrenzen, maar zelfs soms bestaan vanwege verschillen tussen landen, is het essentieel om op internationaal of EU-niveau maatregelen te nemen. Het belang van gecoördineerde wetgeving op dit gebied wordt door de lidstaten onderschreven. Dat blijkt ook door de grote hoeveelheid voorstellen die unaniem zijn aangenomen. Daarnaast zijn op btw-gebied ook veel stappen gezet om het btw-systeem te moderniseren. Het gaat om onder andere de volgende maatregelen: uitwisseling van informatie over bankgegevens (2014), een algemene antimisbruikbepaling in de moeder-dochterrichtlijn (2015), een richtlijn voor uitwisseling van informatie over rulings (2015), de btw-richtlijn over de behandeling van vouchers (2016), een btw-richtlijn over minimumtarieven (2016), de eerste *anti tax avoidance directive* ATAD1 (2016), country-by-country reporting (2016), toegang voor belastingdiensten tot *beneficial ownership* informatie (2016), ATAD 2 (2017), arbitrage-richtlijn (2017), btw-maatregelen op het gebied van e-commerce (2017), een EU-lijst voor non-coöperatieve jurisdicties (2017), mandatory disclosure (2018), een btw-richtlijn over minimumtarieven (2018), verbeteringen in de administratieve samenwerking voor de btw (2018), een pakket met quick fixes voor de btw (2018), een voorstel over e-publications (2018), een voorstel voor het reverse charge mechanisme (2018), een algemene verleggingsregeling (2018).

De Commissie vindt het een gemiste kans dat voorstellen waarbij sprake is van verdergaande harmonisatie, zoals het CCCTB-voorstel of een nieuw, definitief btw-systeem nog niet zijn aangenomen. Juist bij deze voorstellen blijkt echter dat veel lidstaten, zoals Nederland, principiële bezwaren hebben.

In het BNC-fiche bij het CCTB/CCCTB-voorstel uit 2016⁵ steunt Nederland de doelstellingen van de Commissie, namelijk versterking van de interne markt en het verder tegengaan van belastingontwijking. Nederland plaatst echter ook serieuze kanttekeningen bij de uitwerking van het CCTB-voorstel door de Commissie. Bovendien hebben verschillende lidstaten aangegeven dat het CCTB-voorstel niet bijdraagt aan een sterkere interne markt, omdat de meeste maatregelen onvoldoende zijn uitgewerkt om uniforme implementatie te garanderen. Bovendien leidt de drempelbepaling in het CCTB-voorstel ertoe dat lidstaten in de praktijk een 'extra' vennootschapsbelastingstelsel zullen moeten introduceren. Dit is geen vereenvoudiging voor ondernemers en belastingdiensten en maakt de EU in die zin niet competitiever.

Ook wat betreft het definitieve btw-systeem onderschrijft Nederland de doelstellingen die de Commissie nastreeft.⁶ De Commissie beoogt met dit systeem fraude te bestrijden en administratieve vereenvoudigingen voor ondernemers door te voeren. Het kabinet is van mening dat de doelstellingen die de Commissie nastreeft met dit voorstel niet zullen worden behaald. Het kabinet vraagt zich af of de voorgestelde bepalingen niet juist meer risico's op btw-fraude creëren.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34604, nr. 4.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 22112 nr. 2652.

Deze zorg geldt eveneens voor de lasten voor het bedrijfsleven en de uitvoeringslast voor de Belastingdienst. Dit definitieve btw-systeem is daarmee niet de manier waarop de EU competitiever zou moeten worden.

Uit de grote hoeveelheid voorstellen die de afgelopen jaren unaniem zijn aangenomen op het terrein van de directe en indirecte belastingen blijkt dat lidstaten meerwaarde zien in coördinatie op EU-niveau voor belastingzaken. Unanimititeit heeft hieraan niet in de weg gestaan. Dat voorstellen voor de CCCTB en een definitief btw-systeem niet worden aangenomen, hangt bovenal samen met de inhoud van deze richtlijnvoorstellen.

2. Gezamenlijke EU-soevereiniteit waarborgt nationale soevereiniteit

De Commissie onderkent dat belastingheffing nauw verweven is met de nationale soevereiniteit, maar stelt dat lidstaten om verkeerde redenen willen vasthouden aan besluitvorming met unanimititeit. Volgens de Commissie vrezen sommige lidstaten dat zij ongewenste maatregelen krijgen opgelegd als ze de maatregelen niet langer kunnen tegenhouden. Ook zijn sommige lidstaten volgens de Commissie onterecht bang dat de EU nog veel meer wil harmoniseren, zoals de vennootschapsbelastingtarieven en inkomstenbelastingen voor personen. De Commissie geeft aan dat vanwege de toegenomen mobiliteit en de digitalisering, belastingheffing niet langer een puur nationale aangelegenheid is. Volgens de Commissie kan schadelijke belastingplanning en concurrentie alleen in samenwerking met andere landen worden bestreden. Lidstaten hebben vanwege de EU-verdragen bovendien een 'gezamenlijke EU-soevereiniteit'. In de nieuwe internationale context is gezamenlijke EU-soevereiniteit zinvoller dan de individuele nationale soevereiniteit, aldus de Commissie. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid leidt vervolgens tot een efficiëntere uitoefening van deze gezamenlijke soevereiniteit. Als voorbeeld noemt de Commissie de slepende onderhandelingen over de EU-Spaartegoedenrichtlijn.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat vanwege de grotere mobiliteit, globalisering en digitalisering, belastingen al lang niet meer een puur nationale aangelegenheid zijn. De mondiale OESO/G20-aanpak van belastingontwijking en -ontduiking is hier een duidelijk voorbeeld van. Alleen door internationale en Europese samenwerking kunnen fraude, ontwijking en ontduiking effectief worden bestreden. De huidige mondiale en Europese discussie over belastingheffing in de digitale economie onderstreept dit opnieuw. Nederland neemt daarom ook actief deel aan besprekingen op OESO-niveau en stelt zich constructief op bij onderhandelingen in de Raad over het richtlijnvoorstel voor een digitaaldienstenbelasting⁷. Het kabinet vindt het tegenstrijdig dat de Commissie vindt dat lidstaten niet zouden moeten vrezen dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid hen verhindert ongewenste veranderingen tegen te houden. De Commissie geeft immers juist als argument vóór besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, dat één lidstaat niet langer een voor die lidstaat ongewenst voorstel zou moeten kunnen tegenhouden. Het standpunt van de Commissie dat lidstaten in een internationale context belang zouden hebben bij

⁷ Kamerstukken II, 2017/18, 34 941, nr. 4.

een gezamenlijke EU-soevereiniteit, deelt het kabinet in zoverre dat coördinatie op EU-niveau in sommige situaties van belang is voor het beschermen van de nationale belastinggrondslag. Zeker wanneer sprake is van het bestrijden van fraude, ontwijking of ontduiking. Het kabinet is echter niet van mening dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid daarvoor nodig is. Het verleden heeft aangetoond dat lidstaten juist ook unaniem en daadkrachtig gezamenlijk kunnen optrekken.

Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid kan uiteindelijk negatieve financiële gevolgen hebben voor individuele lidstaten. Voor de CCCTB blijkt bijvoorbeeld uit het impact assessment dat de belastinginkomsten van de vennootschapsbelasting voor Nederland zullen afnemen. Ook het definitieve btw-systeem zou vanwege de grotere risico's op fraude negatieve gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse belastinginkomsten.

3. Besluiten worden kwalitatief beter en hebben een betere democratische legitimiteit

De overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid verbetert volgens de Commissie de kwaliteit van de besluitvorming. De Commissie noemt hiervoor verschillende redenen. De eerste reden is dat vanwege de "unanimiteitscultuur" lidstaten niet meer serieus onderhandelen over voorstellen, omdat ze weten dat het ze het voorstel uiteindelijk toch gaan blokkeren. Een tweede reden is dat akkoorden worden bereikt op het laagst mogelijke gemeenschappelijke niveau. Hierdoor zouden kansen worden gemist voor nog verdergaande harmonisatie. De derde reden is dat lidstaten soms hun veto gebruiken om hun zin te krijgen op een ander fiscaal dossier. De Commissie noemt als voorbeeld de besluitvorming over ATAD1 en de tijdelijke algehele verleggingsregeling in de btw. Tot slot geeft de Commissie aan dat vanwege unanimiteit lidstaten voorzichtiger zijn, omdat opnieuw unanimiteit vereist is om een besluit te wijzigen of in te trekken.

Daarnaast meent de Commissie dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid bijdraagt aan een betere democratische legitimiteit, vanwege de meer prominente rol van het Europees Parlement bij besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Hierdoor zouden lidstaten serieuzer onderhandelen, met als resultaat meer relevante en ambitieuze uitkomsten.

Het kabinet meent dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid de kwaliteit van besluiten niet per definitie verbetert. Het kabinet is ook niet van mening dat besluitvorming via unanimiteit ten koste zou gaan van de kwaliteit van de besluitvorming. Het kabinet deelt niet de analyse dat een compromis uiteindelijk op het laagste gemeenschappelijke niveau zou worden vastgesteld. Zo bestaan juist ambitieuze afspraken die op het hoogste gemeenschappelijke niveau zijn genomen en die grote invloed hebben op fiscaal beleid en regelgeving. Enkele voorbeelden zijn: ATAD1 en ATAD2, de EU lijst met non-coöperatieve jurisdicties en de maatregelen op het gebied van de btw met betrekking tot e-commerce. Daarnaast meent het kabinet dat het resultaat van een compromis niet eenvoudig kan worden ingedeeld in 'hoge' of 'lage' kwaliteit. Situaties waarin een lidstaat gebruik maakt van het vetorecht door een voorstel te blokkeren vanwege een ander voorstel, komen gelukkig zelden voor. Het kabinet is het met de Commissie eens dat dergelijke situaties onwenselijk zijn. De sporadische keren dat dit is gebeurd, wordt uiteindelijk vaak binnen

afzienbare tijd (bijvoorbeeld tijdens de eerstvolgende Ecofin-Raad) alsnog een akkoord bereikt. Overigens is een bekend fenomeen bij besluitvorming door middel van unanimiteit dat lidstaten zelden alleen een richtlijnvoorstel tegenhouden. Vaak lukt het een voorzitterschap om tijdig de laatste nog kritische lidstaten aan boord te krijgen. Ook Nederland gaat bij voorkeur terughoudend om met de inzet van het vetorecht, maar schuwt dit niet.⁸

Het standpunt van de Commissie is dat een meer prominente rol voor het Europees Parlement een positieve invloed zou kunnen hebben op de democratische legitimiteit van besluiten. Het kabinet deelt dit standpunt niet. Bij unanimiteit is de democratische legitimiteit volgens het kabinet uitstekend gewaarborgd, namelijk via de band van nationale parlementen. Het kabinet ziet ook hierom geen enkele reden om van de unanimiteitsregel op fiscale dossiers af te wijken. .

Samenvattend is dit kabinet zeer kritisch tegenover de in deze mededeling beschreven "routekaart" van de Commissie, waarin de Commissie de EU-lidstaten oproept om stapsgewijs over te gaan naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voor fiscale dossiers. Dit zou volgens dit kabinet een ongewenste inperking zijn van de nationale fiscale soevereiniteit, die essentieel is voor Nederland. Het kabinet zal dan ook niet instemmen met het invoeren van een passerelle-bepaling om de wijze van besluitvorming te veranderen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een grote meerderheid van lidstaten is (zeer) kritisch op deze mededeling van de Commissie, om vergelijkbare redenen als Nederland. Met name kleinere lidstaten zijn kritisch: indien zij een voorstel willen tegenhouden of wijzigen, moeten zij immers meer steun van andere lidstaten verzamelen waardoor hun invloed zal afnemen. Een aantal grote lidstaten is voorstander van dit voorstel.

Het Europees Parlement is voorstander van de door de Commissie voorgestelde wijziging van besluitvorming. Dit zou het Europees Parlement immers meer bevoegdheden geven in fiscale wetgevingsdossiers. Op dit moment is het Europees Parlement voor fiscale dossiers alleen raadgevend.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor deze mededeling is positief. Op het terrein van de interne markt heeft de Europese Unie een gedeelde bevoegdheid met de EU-lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU.

De Commissie kondigt geen concrete regelgeving aan, maar wil met de mededeling het debat

⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 35000-V, nr. 4, p.4.

openen over besluitvorming in fiscale dossiers. De mededeling bevat daarom een 'routekaart' waarmee stapsgewijs besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid kan worden geïntroduceerd. Hiertoe is de Commissie bevoegd.

De Commissie noemt in de mededeling een aantal juridische mogelijkheden die benut kunnen worden om besluitvorming met unanimiteit te laten overgaan in besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. De Commissie noemt daarbij versterkte samenwerking, artikel 116 VWEU⁹, artikel 325 VWEU¹⁰ en de zogenoemde passerelle-bepalingen. De Commissie spreekt de voorkeur uit de Europese Raad gebruik maakt van de passerelle-bepaling in artikel 48, zevende lid, VEU.

Artikel 48, zevende lid, VEU, bevat een algemene passerelle-bepaling. De Europese Raad kan op basis van dit artikel initiëren om voor fiscale dossiers over te gaan naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Dit artikel bepaalt dat indien het VWEU voorschrijft dat de Raad op een bepaald gebied of in een bepaald geval met eenparigheid van stemmen besluit, de Europese Raad bij unaniem besluit kan bepalen dat de Raad op dat gebied of in dat geval met gekwalificeerde meerderheid van stemmen of via de gewone wetgevingsprocedure kan besluiten. Vervolgens moet zo'n besluit aan de nationale parlementen worden toegezonden. De parlementen hebben dan zes maanden de tijd om bezwaar aan te tekenen. Indien één nationaal parlement bezwaar aantekent, is het besluit niet vastgesteld. Indien geen bezwaar wordt aangetekend door de parlementen, kan de Europese Raad vervolgens het besluit vaststellen. De Europese Raad beslist hierover met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees parlement.

De Commissie noemt ook een meer specifieke passerelle-bepaling: artikel 192, tweede lid, VWEU. Dit artikel schrijft voor dat de Raad na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, met eenparigheid van stemmen kan besluiten om door middel van de gewone wetgevingsprocedure, en daarmee gekwalificeerde meerderheid, te besluiten over een voorstel van in hoofdzaak fiscale aard indien dit voorstel betrekking heeft op milieudoelstellingen zoals geformuleerd in artikel 191 VWEU. Deze bepaling zou gebruikt kunnen worden voor besluitvorming over milieubelastingen, die ook onder stap 2 van het stappenplan vallen. De Commissie roept lidstaten echter niet specifiek op om deze bepaling te gebruiken.

Samenvattend, de Commissie roept lidstaten op om de wijze van besluitvorming te veranderen via artikel 48, zevende lid, VEU. Lidstaten moeten daar op de Europese Raad unaniem (met eenparigheid van stemmen) mee instemmen. Ook dient geen van de nationale parlementen hier bezwaar tegen te hebben. De grondhouding van dit kabinet is dat artikel 48, zevende lid, VEU als rechtsgrondslag gebruikt kan worden door lidstaten om voor fiscale dossiers over te gaan naar besluitvorming op gekwalificeerde meerderheid.

⁹ In artikel 116 VWEU wordt aangegeven dat indien de Commissie vaststelt dat een dispariteit tussen regels van de lidstaten de mededingingsvoorwaarden op de interne markt vervalst en zodoende een distorsie veroorzaakt die moet worden opgeheven hiervoor, na raadpleging van het Europees parlement en de Raad door middel van de gewone besluitvormingsprocedure de noodzakelijke richtlijnen kunnen worden vastgesteld.

¹⁰ Artikel 325 geeft de mogelijkheid om volgens de gewone wetgevingsprocedure, na raadpleging van de Rekenkamer, de nodige maatregelen aan te nemen op het gebied van de preventie en bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.

b) Subsidiariteit

Een grondhouding over de subsidiariteit is niet aan de orde. Immers, enkel de EU heeft, de bevoegdheid om de wijze van besluitvorming te wijzigen (de Europese Raad) via de door de Commissie aangehaalde passerelle-bepaling in artikel 48, zevende lid, VEU.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van deze mededeling is negatief. De argumenten die de Commissie aandraagt rechtvaardigen volgens het kabinet niet dat de besluitvormingsprocedure in fiscale dossiers door de Europese Raad moet worden gewijzigd van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid, zoals de Commissie dit wil. Het kabinet is dan ook van mening dat deze voorstellen niet in de juiste verhouding staan tot het te bereiken doel.

d) Financiële gevolgen

Uit de mededeling volgen geen directe financiële gevolgen. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling heeft geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht.