



Brussel, 14.2.2013
SWD(2013) 29 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een richtlijn van de Raad

tot uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van belasting op financiële transacties

{COM(2013) 71 final}

{SWD(2013) 28 final}

1. INLEIDING

Op 28 september 2011 heeft de Commissie een voorstel¹ goedgekeurd voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG².

Tijdens de zeven vergaderingen van de "Groep belastingvraagstukken – indirecte belasting (belasting op financiële transacties - FTT)" van de Raad, (hierna "de raads werkgroep" genoemd), eerst onder het Poolse en vervolgens onder het Deense voorzitterschap, waarop ook talrijke alternatieve vormen van een FTT op basis van het voorstel van de Commissie zijn voorgesteld, onderzocht en besproken, is duidelijk geworden dat het niet mogelijk was om op het niveau van alle lidstaten tot unanieme overeenstemming over een gemeenschappelijk FTT-stelsel, zoals voorgesteld door de Commissie dan wel in een alternatieve vorm, te komen.

Op de Raadszitting van 22 juni 2012 hebben de lidstaten die al bij eerdere gelegenheden hun verzet tegen een gemeenschappelijk FTT-stelsel hadden geuit, hun standpunt herhaald. Onder die omstandigheden hebben verschillende andere lidstaten meegedeeld dat zij voornemens waren machtiging te vragen om een nauwere samenwerking te mogen aangaan overeenkomstig artikel 20 VEU en artikel 329 VWEU.

Vervolgens hebben elf lidstaten (Oostenrijk, België, Estland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Portugal, Slowakije, Slovenië, Spanje) de Commissie een officieel verzoek doen toekomen waarin zij te kennen gaven dat zij onderling een nauwere samenwerking wensten aan te gaan op het gebied van de totstandbrenging van een gemeenschappelijk FTT-stelsel en dat de Commissie in die zin een voorstel aan de Raad moest voorleggen.

Op 23 oktober 2012 presenteerde de Commissie haar bevindingen met betrekking tot deze verzoeken. Zij stelde vast dat de verzoeken volledig in overeenstemming waren met de bepalingen in het Verdrag, en stelde, nadat zij de politieke haalbaarheid van dit dossier had bestudeerd, een besluit van de Raad voor tot machtiging van een nauwere samenwerking op het gebied van de belasting op financiële transacties. Na de goedkeuring van het Europees Parlement op 12 december 2012 heeft de Raad op 22 januari 2013 de nauwere samenwerkingsprocedure gemachtigd.

2. PROCEDURELE KWESTIES EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

Overeenkomstig de richtsnoeren voor effectbeoordelingen zijn voor deze analyse alle belanghebbende partijen geraadpleegd. Bij deze analyse van de beleidsopties en de effecten van het uitvoeren van een nauwere samenwerking op het gebied van de belasting op

¹ COM(2011) 594 van 28 september 2011.

² Richtlijn 2008/7/EG van de Raad van 12 februari 2008 betreffende de indirecte belastingen op het bijeenbrengen van kapitaal, PB L 46 van 21.2.2008, blz. 11-22.

financiële transacties is gebruik gemaakt van en voortgebouwd op de effectbeoordeling bij het oorspronkelijke voorstel van de Commissie³, waarvoor een uitgebreide raadpleging had plaatsgevonden, de bijlagen bij die effectbeoordeling en de door de Europese Commissie verrichte en gepubliceerde aanvullende analyse⁴.

3. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

De financiële sector en andere sectoren worden momenteel aan een aantal niet-geharmoniseerde nationale belastingen op financiële transacties onderworpen, wat zowel in de deelnemende (EU11+) als in de niet-deelnemende lidstaten problemen in verband met niet-belasting en dubbele belasting oplevert en daarmee tot een versnippering van de eengemaakte markt voor financiële diensten leidt. Een van de belangrijkste doelstellingen van recente voorstellen om de financiële sector te belasten, was en is nog altijd dat de financiële sector een billijke en belangrijke bijdrage zou leveren aan de financiering van de reddingsoperaties waarvan deze sector direct of indirect heeft geprofiteerd. De economische ontwikkeling sinds het uitbreken van de economische en financiële crisis en de relatief succesvolle stabilisering van de financiële markten hebben de kern van de aan te pakken problemen niet veranderd, namelijk de door de belastingbetaler voorgefinancierde enorme kosten om de financiële instellingen te redden, de steeds grotere noodzaak om de overheidsfinanciën opnieuw in een duurzame richting om te buigen en het ontbreken van een billijke en belangrijke bijdrage van de financiële sector.

4. DOELSTELLINGEN

De volgende algemene doelstellingen kunnen worden bepaald:

- bestaande wetgeving harmoniseren;
- ongewenst marktgedrag beperken en zo de markten stabiliseren;
- ervoor zorgen dat financiële instellingen een billijke en belangrijke bijdrage leveren aan de kosten van de huidige crisis.

5. BELEIDSOPTIES

Het referentiescenario waartegen alternatieve beleidsopties worden afgezet, is een situatie waarbij geen overeenstemming over een gemeenschappelijk FTT-stelsel kan wordt bereikt, noch op het niveau van de EU27, noch op dat van de EU11+.

Dit referentiescenario wordt gekenmerkt door een verscheidenheid aan niet op elkaar afgestemde nationale regelingen die voortdurend veranderen (aangezien sommige lidstaten

³ SEC(2011) 1102 definitief.

⁴ Zie bv. de aan de belasting op financiële transacties gewijde website van de Europese Commissie http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm of ECFIN(2012) - Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model (een economische verhandeling door Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel) op http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

hun regeling veranderen of nieuwe FTT-varianten introduceren)⁵, met de volgende algemene kenmerken:

- het toepassingsgebied in de meeste landen is vrij beperkt en beslaat over het algemeen alleen de handel in effecten (met name aandelen) op gereguleerde markten, zonder of met een minimale belasting van derivaten of over-the-counter-transacties;
- een aanzienlijke substitutie van financiële instrumenten om de belasting te ontwijken;
- specifieke vrijstellingen van instrumenten en actoren (bv. voor derivaten, aandelen/rechten van deelneming in icbe's), market makers, broker-dealers enz.);
- de inning van de belasting verloopt doorgaans via tussenpersonen/bemiddelaars en de belasting wordt doorgaans niet aan beide zijden van de financiële transactie geheven.

Als gevolg hiervan brengen deze belastingen tamelijk weinig op, nodigen ze niet uit tot vrijwillige naleving en schenden de bestaande belastingregelingen een grondbeginsel op het gebied van de belastingen dat vooral op het genereren van inkomsten is gericht, namelijk dat gelijkaardige zaken (actoren, instrumenten, markten) op een gelijkaardige manier moeten worden behandeld. Dit leidt vervolgens weer tot concurrentievervalsingen, zowel tussen de individuele lidstaten onderling als binnen de eengemaakte markt.

Om de tekortkomingen van het referentiescenario te verhelpen, kunnen verschillende alternatieven worden overwogen:

- optie A: een FTT op mondiaal niveau;
- optie B: een FTT op het niveau van de EU27;
- optie C: een FTT op het niveau van de EU11+ via een nauwere samenwerking;
- optie D: een buiten het kader van de EU-verdragen gecoördineerde FTT.

De opties A en B moeten wat de nabije toekomst betreft terzijde worden geschoven wegens een gebrek aan politieke haalbaarheid.

6. VERGELIJKING VAN BELEIDSOPTIES

Uit de bij het oorspronkelijke voorstel van september 2011 gevoegde effectbeoordeling blijkt duidelijk dat geen van de doelstellingen om de financiële sector te belasten, wordt gerealiseerd zonder gecoördineerd optreden van de EU. Met andere woorden, als uitsluitend wordt vertrouwd op ongecoördineerd nationaal optreden leidt dit tot een onoverzichtelijke kluwen van verschillende nationale regelingen om de financiële sector te belasten, en dat leidt

⁵ Binnen het gebied van de nauwe samenwerking hanteren drie lidstaten een uiteenlopende vorm van de belasting op financiële transacties en waren ten minste drie andere lidstaten - op het moment dat dit document tot stand kwam - van plan om in de nabije toekomst een eigen nationale regeling in te voeren.

tot een ondermijning van de goede werking van de eengemaakte markt, talrijke gevallen van dubbele belasting en, belangrijker nog, dubbele niet-belasting ondanks de overkoepelende doelstelling om te garanderen dat de financiële sector een billijke en belangrijke bijdrage levert aan het financieren van de kosten van de crisis. Er zou geen sprake zijn van fiscale neutraliteit tussen de verschillende producten, markten en actoren, en actoren zouden hun transacties, met name de mobielere, heel makkelijk zodanig kunnen construeren dat zij geen belasting hoeven te betalen. Als gevolg hiervan zou de potentiële inkomstestroom tamelijk tot uiterst gering zijn (misschien met uitzondering van landen waar belangrijke financiële centra zijn gevestigd) en de belasting zou nauwelijks bijdragen aan doeltreffender regelgeving om activiteiten te ontmoedigen die de werking en stabiliteit van financiële markten niet verbeteren, en zij zou tegelijkertijd uitnodigen tot kortzichtig gedrag en rent seeking.

Tegen deze achtergrond en bij gebrek aan een mondiale oplossing zou het door de Commissie in september 2011 voorgestelde gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties op het niveau van de EU27 (optie B) in alle opzichten zeer goed werken. Het had elke vorm van dubbele belasting of dubbele niet-belasting in de EU27 kunnen voorkomen door de belasting zodanig vorm te geven dat zij neutraal is ten opzichte van alle actoren, alle markten en alle instrumenten. Dankzij zijn brede grondslag en zijn effectieve bepalingen om verschuivingen, ontduiking en ontwijking te voorkomen, had een gemeenschappelijk stelsel voor de EU27 de garantie kunnen bieden dat de financiële sector een billijke en belangrijke bijdrage levert aan het financieren van de kosten van de crisis, en tegelijkertijd een aantal activiteiten kunnen ontmoedigen die de werking of stabiliteit van financiële markten niet verbeteren.

De keuze om een gemeenschappelijk FTT-stelsel voor de EU27 te realiseren was om politieke redenen echter niet haalbaar en zal in de nabije toekomst evenmin haalbaar zijn. Daarom hebben elf lidstaten, die ongeveer twee derde van de gehele EU27-economie vertegenwoordigen, verzocht om een nauwere samenwerking aan te mogen gaan (optie C), op basis van de doelstellingen en het toepassingsgebied van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Hoewel het niet zo doeltreffend zal zijn als een vergelijkbare beleidsmaatregel op het niveau van de EU27 (het zal niet mogelijk zijn om alle gevallen van dubbele belasting binnen de gehele EU27 te voorkomen zolang niet alle lidstaten aan de FTT-jurisdictie deelnemen, en de bepalingen om verschuivingen en ontduiking te voorkomen zullen, hoewel ze nog altijd zeer effectief zijn, iets minder doeltreffend zijn dan bij eenzelfde FTT op grond van een EU27-regeling), zal een gemeenschappelijk FTT-stelsel op het niveau van de EU11+ een belangrijke verbetering opleveren in vergelijking met het referentiescenario.

Onder het Deense voorzitterschap zijn in de zes vergaderingen van de raads werkgroep eveneens verschillende subopties van de FTT besproken. In die periode werd er in de besprekingen van uitgegaan dat het gemeenschappelijke FTT-stelsel op het niveau van de EU27 zou worden toegepast en niet op een kleinere groep lidstaten. Soortgelijke discussies zouden echter ook in de besprekingen van de kleinere groep lidstaten kunnen opkomen. De verschillende besproken varianten kunnen in de volgende vier subopties worden gegroepeerd:

- permanente vrijstelling van het toepassingsgebied van de richtlijn voor bepaalde financiële instrumenten, zoals de uitgifte en aflossing van aandelen in icbe's en abi's, de handel in overheidspapier, het sluiten en wijzigen van repo- en derivatenovereenkomsten (suboptie C.1);
- permanente vrijstelling van het toepassingsgebied van de richtlijn voor bepaalde actoren, zoals de beheerders van overheidsschuld, regionale ontwikkelingsbanken, de activiteiten van pensioenfondsen die deel uitmaken van de tweede en derde pijler, zogenaamde "internalisers" zoals market makers, broker-dealers en handelaars voor eigen rekening (suboptie C.2);
- het versterken van de bepalingen van het gemeenschappelijk stelsel om verschuivingen tegen te gaan door het woonplaatsbeginsel aan te vullen met elementen van het plaats-van-uitgiftebeginsel en het beïnvloeden van de regionale belastingplicht door de volgorde van de criteria te veranderen waarmee onder andere de toewijzing van de heffingsbevoegdheid van de verschillende lidstaten wordt bepaald (suboptie C.3), en
- het enkel stapsgewijs invoeren van het gemeenschappelijk stelsel, d.w.z. door bepaalde actoren, markten en producten tijdelijk vrij te stellen en de belastinggrondslag enkel successievelijk te verbreden (suboptie C.4). Het kan daarom enkele jaren duren totdat het toepassingsgebied en de doelstellingen, zoals voorgesteld door de Commissie in haar oorspronkelijke voorstel, zullen zijn verwezenlijkt.

Uit de analyse van de effecten van de verschillende beleidsopties blijkt dat optie C en de vier geanalyseerde subopties nog altijd op alle punten beter zouden scoren (aangegeven met het teken '+' in de onderstaande tabel) dan het referentiescenario waarbij niets wordt gedaan, behalve wat het criterium "antiontduiking" betreft, aangezien de nationale belastingstelsels er op dat punt voornamelijk zouden kunnen voor kiezen de meest mobiele belastinggrondslagen buiten de heffing te houden. Alleen suboptie C.3 zou echter even goed of zelfs beter scoren (als het gaat om inkomsten te genereren en verschuivingen tegen te gaan) dan het voor de EU11+ aangepaste oorspronkelijke voorstel van de Commissie (optie C).

Uit de analyse kan echter eveneens de conclusie worden getrokken dat zou kunnen worden overwogen om sommige van de meer op maat gesneden maatregelen in de subopties C.1 tot C.3 aan te nemen, terwijl suboptie C.4 (geleidelijke invoering van een volwaardige FTT) gepaard gaat met aanzienlijke tekortkomingen in vergelijking met het in één keer tot stand brengen van een gemeenschappelijk FTT-stelsel dat alle producten, alle actoren en alle markten beslaat.

Gezien de onmogelijkheid een gemeenschappelijk FTT-stelsel op het niveau van de EU27 te realiseren, en in het licht van deze analyse van de beleidsopties en de effecten, zou het meest veelbelovende beleid kunnen zijn om het gemeenschappelijk stelsel in te voeren zoals het in september 2011 door de Europese Commissie is voorgesteld, maar op het niveau van de subgroep van 11 lidstaten in het kader van nauwere samenwerking en aangepast en aangevuld met de volgende elementen uit de subopties C.1, C.2 en C.3:

- het uitsluiten van de uitgifte van aandelen en rechten van deelneming in icbe's en abi's van het toepassingsgebied van de richtlijn;

- het uitsluiten van de beheerders van overheidsschuld van het toepassingsgebied van de richtlijn zodat zij niet worden belemmerd in hun werk om de markt glad te strijken;
- het toevoegen van elementen van het plaats-van-uitgiftebeginsel en het vervolledigen van het "vergunningscriterium" om een mogelijke leemte in het kader van de nauwere samenwerking te dichten en daarmee de bepalingen van het voorstel om verschuivingen tegen te gaan, aan te scherpen.

De mate waarin de deelnemende lidstaten de volgorde van de criteria willen veranderen die de lidstaat van vestiging en de regionale belastingplicht bepalen, kan worden overgelaten aan de resultaten van de onderhandelingen die zij daarover voeren, zeker als zij overeenstemming hebben bereikt over een eerlijk mechanisme van inkomstenverdeling voor alle betrokkenen.

Tabel 1: vergelijking van de verschillende beleidsopties*

	Een-gemaakte markt	Fiscale neutraliteit	Anti-verschuiving/ -ontduiking	Mogelijke extra inkomsten	Ontmoedigen van het nemen van buitensporige risico's, rent seeking en kortzichtig gedrag
Referentiescenario (geen actie)	0	0	0	0	0
Optie C (FTT binnen de EU11)	++	+++	++	+++	++
<u>Suboptie C.1</u> (EU11, maar met een permanente vrijstelling voor instrumenten)	++	++	+	++	++
Icbe's/abi's	++	++	++	++	++
Overheidsschuld	++	++	+	+++	++
Repo's	++	0	0	+	0
Derivaten					
<u>Suboptie C.2</u> (EU11, maar met een permanente vrijstelling voor actoren)					
Beheerders van overheidsschuld	++	+++	++	+++	++
	+	++	+	+++	++

Ontwikkelingsbanken	+	+	+	+	0
"Internalisers"	+	++	+	++	+
Pensioenfondsen					
<i>Suboptie C.3 (EU11, maar met aangepaste criteria in art. 4)</i>	++	+++	++	+++	+++
Toevoegen van elementen van het plaats-van- uitgiftebeginsel	./.	./.	./.	./.	./.
Veranderen van volgorde van criteria	++	+++	++	+++	+++
Herstellen van het "vergunningscriterium"					
<i>Suboptie C.4 (EU11, maar stapsgewijs/tijdelijke vrijstellingen)</i>	++	+	+	0 tot +++	0+

* De gevolgen hebben betrekking op de EU11+ in vergelijking met het referentiescenario waarbij niet wordt opgetreden.

7. UITVOERING, CONTROLE EN EVALUATIE

De macro-economische en micro-economische gevolgen van de toepassing van de wetgevende maatregel zouden drie jaar na de inwerkingtreding van de wetgevende maatregelen die de richtlijn ten uitvoer leggen, kunnen worden geëvalueerd. De Commissie kan vervolgens een verslag bij de Raad indienen over de technische werking van de richtlijn.