

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3600

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 7 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Ouderschapsverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3596)

Fiche: Richtlijn Strafbaarstelling schending van beperkende maatregelen van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3597)

Fiche: Richtlijn materieel insolventierecht (Kamerstuk 22 112, nr. 3598)

Fiche: Richtlijn en verordening betreffende btw-regels voor het digitale tijdperk (Kamerstuk 22 112, nr. 3599)

Fiche: Zevende wijziging administratieve samenwerkingsrichtlijn belastingen

Fiche: Verordening, richtlijn en mededeling wijziging Europees marktinfrastructuurraamwerk (EMIR 3 review) (Kamerstuk 22 112, nr. 3601)

Fiche: Een verordening en richtlijnen voor eenvoudigere en flexibelere regels voor beursnoteringen (mkb-)bedrijven (Kamerstuk 22 112, nr. 3602)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Zevende wijziging administratieve samenwerkingsrichtlijn belastingen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8 december 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 707 final
- d) *EUR-lex*
EUR-Lex – ST_15829_2022_INIT – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2022) 401 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikelen 115 en 113 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Eenparigheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Commissie heeft de 7e wijziging van de Administratieve samenwerkingsrichtlijn op het gebied van belastingen (ook wel bekend onder de afkorting DAC¹) gepubliceerd, die ziet op het uitwisselen van fiscale informatie tussen de lidstaten van de Europese Unie (EU).² De richtlijn heeft sinds zijn conceptie in 2011 al zes uitbreidingen gehad, waaronder de automatische uitwisseling van bankgegevens³, mogelijk agressieve grensoverschrijdende fiscale planningsconstructies⁴ en de uitwisseling van gegevens en inlichtingen over verkopers die inkomsten vergaren via digitale platformen.⁵ Het doel van het voorliggende richtlijnvoorstel is om

¹ De afkorting van de Engelse benaming: Directive on Administrative Cooperation in the field of taxation.

² Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG (PB L 64 van 11.3.2011, blz. 1).

³ Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 359 van 16.12.2014, blz. 1).

⁴ Richtlijn (EU) 2015/2376 van de Raad van 8 december 2015 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 332 van 18.12.2015, blz. 1).

⁵ Richtlijn (EU) 2021/514 van de Raad van 15 juli 2020 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 104 van 25.3.2021, blz. 1).

crypto-assetdienstverleners⁶ te verplichten fiscale informatie over hun gebruikers te verstrekken, en deze gegevens tussen de belastingautoriteiten van EU-lidstaten uit te wisselen. Dit is het equivalent van de automatische uitwisseling van bankrekeninggegevens. Ook worden enkele andere wijzigingen voorgesteld. Hieronder wordt ingegaan op de rapportageverplichting voor crypto-assetdienstverleners, de samenloop van het uitwisselingsraamwerk van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO) en DAC8 en daarna op de overige wijzigingen van de richtlijn.

Rapportageplicht voor crypto-asset dienstverleners

Fiscale transparantie is een belangrijke voorwaarde om effectief op te treden tegen belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking. Sinds 1 januari 2016 worden op automatische basis financiële rekeninggegevens uitgewisseld overeenkomstig de door de OESO ontwikkelde *Common Reporting Standard*.⁷ Deze automatische uitwisseling van financiële rekeninggegevens is momenteel niet van toepassing op crypto-assets. Er zijn echter steeds meer belastingplichtigen die crypto's bezitten en in of door middel van crypto handelen. De kans bestaat dat een deel van deze belastingplichtigen dit bezit of de inkomsten die worden gegenereerd in crypto-assets niet, onjuist en/of onvolledig aangeven. Handhaving door belastingdiensten is ingewikkeld, omdat deze niet over contra-informatie beschikken waaruit het bezit van crypto-assets of het inkomen dat in of door middel van crypto-assets wordt gegenereerd blijkt. Dit riskeert uitholling van het bestaande systeem van inkomensheffing en leidt tot een ongelijke positie ten opzichte van belastingplichtigen die enkel andere bezittingen en traditionele (fiat) gelden hebben. Ook de Europese Rekenkamer heeft geconstateerd dat geld gehouden in dergelijke elektronische instrumenten grotendeels onbelast blijft.⁸

Op OESO- en EU-niveau is gewerkt aan een renseigneringsplicht⁹ met een bijbehorende geharmoniseerde set van gegevens. Op EU-niveau is afgelopen jaren ook gewerkt aan een verordening die ziet op de Markten in Cryptoactiva (hierna: MiCA)^{10 11} waarmee financieel toezicht wordt ingesteld op crypto's en bepaalde cryptodienstverleners en een vergunningstelsel invoert voor het verlenen van bepaalde cryptodiensten. Daarnaast bestaat er eveneens wetgeving om witwassen en financieren van terrorisme tegen te gaan, die voortvloeit uit de herziene vierde anti-witwasrichtlijn en is geïmplementeerd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Deze wetgeving schept echter geen verplichting voor crypto-assetdienstverleners om relevante fiscale gegevens over hun gebruikers te verzamelen, te verifiëren en vervolgens te verstrekken aan de Belastingdienst. Hierdoor beschikt de Belastingdienst op dit moment niet op systematische basis over deze informatie, die gebruikt kan worden voor het fiscale toezicht. Onderhavige richtlijn schept het benodigde kader voor de fiscale gegevensuitwisseling. Om

⁶ Een crypto asset is een digitale weergave van waarde die niet door een centrale bank of een overheid wordt uitgegeven of gegarandeerd, die niet noodzakelijk aan een wettelijk vastgestelde valuta is gekoppeld en die niet de juridische status van valuta of geld heeft, maar die door natuurlijke of rechtspersonen als ruilmiddel wordt aanvaard en die elektronisch kan worden overgedragen, opgeslagen en verhandeld.

⁷ Richtlijn 2014/107/EU is in de Nederlandse wet geïmplementeerd in de Wet uitvoering Common Reporting Standard.

⁸ Europese Rekenkamer. (2021). Exchanging tax information in the EU: solid foundation, cracks in the implementation, Exchanges of information have increased, but some information is still not reported. Pagina's 33–34, < https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_03/SR_Exchange_tax_inform_EN.pdf>.

⁹ Renseignereren is het verplicht verstrekken van gegevens aan de Belastingdienst.

¹⁰ COM(2020) 593/3.

¹¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2937.

consistentie in EU-regelgeving te bewaken sluit onderhavige richtlijn zo veel mogelijk aan bij de definities in MiCA.

OESO uitwisselingsraamwerk versus DAC8

De OESO heeft op 10 oktober jl. een raamwerk¹² gepubliceerd, dat crypto-asset dienstverleners verplicht informatie te verzamelen over hun gebruikers en te verstrekken aan nationale belastingdiensten. Het onderliggende richtlijnvoorstel sluit aan bij dit OESO-raamwerk. Crypto-assetdienstverleners van buiten de EU, moeten zich registreren in één van de lidstaten, tenzij de vestigingsstaat een raamwerk heeft geïmplementeerd voor de gegevensuitwisseling ten aanzien van crypto-assets dat equivalent is aan onderhavige richtlijn, bijvoorbeeld het OESO-raamwerk. Op deze manier wordt gewaarborgd dat belastingdiensten in de EU informatie krijgen van alle crypto-assetdienstverleners wereldwijd. Alle relevante gegevens worden vervolgens door de crypto-assetdienstverleners aan de belastingautoriteiten in deze lidstaat verstrekt, waarna de bevoegde autoriteit van die lidstaat de informatie doorgeeft aan de bevoegde autoriteiten van de overige betrokken lidstaten.

Overige wijzigingen van de administratieve samenwerkingsrichtlijn

Het onderhavige richtlijnvoorstel bevat naast de verplichtingen ten aanzien van crypto-assets ook enkele aanpassingen ter verbetering van de bestaande administratieve samenwerkingsrichtlijn. De aanpassingen zien met name op het verbreden van de reikwijdte zodat ook elektronisch geld en door centrale banken uitgegeven digitale valuta onder de richtlijn zullen vallen. De aanpassingen van de richtlijn die zien op de automatische uitwisseling van informatie over banktegoeden sluiten aan bij de voorgestelde wijzigingen die in OESO-verband zijn overeengekomen.¹³ Bovendien wordt voorgesteld verplicht over alle genoemde inkomenscategorieën¹⁴ informatie uit te wisselen en worden dividenduitkeringen welke rechtstreeks worden uitbetaald¹⁵ aan de (buitenlandse) aandeelhouder aan deze categorieën toegevoegd. Daarnaast wordt voorgesteld dat gegevensverstrekkers bij het verstrekken van fiscale informatie over buitenlandse belastingplichtigen aan de belastingdiensten, vanaf 1 januari 2027 ook verplicht het *Tax Identification Number* (TIN) van de woonstaat te vermelden. Deze gegevens worden verstrekt door verschillende (overheids)instanties zoals pensioenfondsen, banken, gemeenten, werkgevers en uitkeringsinstanties. Dit voorstel heeft daarmee tot gevolg dat het buitenlandse TIN moet worden meegeleverd bij o.a. de uitwisseling over arbeidsinkomsten, pensioenen, eigendom van en inkomen uit onroerend goed. Daarmee zou het voor de ontvangende lidstaat makkelijker moeten zijn om de informatie te koppelen aan het eigen systeem.

¹² OECD presents new transparency framework for crypto-assets to G20 – OECD.

¹³ Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 359 van 16.12.2014, blz. 1).

¹⁴ Op basis van de huidige administratieve samenwerkingsrichtlijn dient informatie te worden uitgewisseld over ten minste 4 van de 6 volgende inkomenscategorieën, arbeidsinkomen, directiehonoraaria, levensverzekeringsproducten die niet vallen onder andere uniale rechtsinstrumenten inzake de uitwisseling van inlichtingen noch onder soortgelijke voorschriften, pensioenen, eigendom van en inkomsten uit onroerend goed en royalty's.

¹⁵ Betreft zgn. non custodial dividend income dat rechtstreeks, zonder tussenkomst van een partij die de aandelen voor klanten bewaard, wordt uitgekeerd aan een (buitenlandse) aandeelhouder.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een kwalitatieve analyse¹⁶ gemaakt waarbij er acht beleidsopties zijn overwogen waarvan één optie niet-bindend zou zijn. Dit betreft een optie waarbij de EU geen actie zou ondernemen, een *soft law* optie waarbij de Commissie niet-bindende aanbevelingen zou doen aan de lidstaten om consistente regels te introduceren die gegevensuitwisseling op het gebied van crypto-assets adresseren en zes *hard law* opties. De *hard law* opties zien op drie typen transactionele informatie die zou moeten worden gerapporteerd, namelijk: 1) volledig geaggregeerde rapportage, 2) rapportage per transactie en 3) een hybride vorm van deze opties. Bij elk van deze *hard law* opties wordt de optie bezien met en zonder drempel voor het midden- en kleinbedrijf (mkb). Wanneer crypto-asset dienstverleners onder deze mkb drempel vallen zouden zij niet hoeven te rapporteren.

Met het oog op consistentie en doeltreffendheid concludeert de Commissie dat een wetgevingsinitiatief het beste scenario is. Regelgeving op EU-niveau creëert een gelijk speelveld voor alle lidstaten, relevant voor de verplichte informatie-uitwisseling van crypto-assetdienstverleners. Bovendien biedt een regelgevende optie het voordeel dat er één uniform systeem in de gehele EU wordt toegepast, wat zowel voor het internationaal opererende bedrijfsleven als belastingdiensten gunstig is. Op basis van de kwalitatieve analyse oordeelt de Commissie dat volledig geaggregeerde rapportage zonder mkb-drempel de beste optie is. Deze optie biedt de belastingdienst waar de gebruiker inwoner is inzicht in cryptogerelateerde activiteiten. Tegelijkertijd heeft het een positief effect op de concurrentie in de financiële sector omdat het een gelijk speelveld creëert tussen de traditionele financiële industrie en crypto-assetdienstverleners.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Crypto-assets worden in Nederland op verschillende manieren in de belastingheffing betrokken, bijvoorbeeld als winst uit onderneming, resultaat uit overige werkzaamheden of als inkomen uit sparen en beleggen. Om naleving van de belastingplicht met betrekking tot crypto-assets te garanderen, is het van belang dat de Belastingdienst voldoende informatie heeft over houders en gebruikers van crypto-assets. Op dit moment beschikken overheden niet over voldoende informatie ten aanzien van crypto-assettransacties en de hoeveelheid crypto-assets die gebruikers bezitten. Hierdoor kan belastingfraude en -ontwijking onvoldoende worden tegengegaan. Dit leidt tot een ongelijke positie ten opzichte van belastingplichtigen die enkel andere bezittingen en traditionele (fiat) gelden bezitten. Het kabinet is in zijn algemeenheid een groot voorstander van meer fiscale transparantie ten behoeve van het bestrijden van belastingontduiking en -ontwijking. In EU-verband is al een aantal maatregelen getroffen op het gebied van automatische uitwisseling van informatie. In het algemeen is het kabinet voorstander van een zo breed mogelijke internationale samenwerking, gezien het feit dat de markt voor crypto-assets in sterke mate internationaal is.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover het uitgangspunt van het voorstel. Hierbij vindt het kabinet het belangrijk dat zoveel mogelijk landen het raamwerk van de OESO over de uitwisseling van informatie ten aanzien

¹⁶ SWD (2022) 401 final.

van crypto-assets gaan toepassen, omdat daarmee een zo breed mogelijk gelijk speelveld wordt gerealiseerd. In dit kader is dit EU-voorstel van groot belang. Met het onderliggende richtlijnvoorstel kunnen de EU-lidstaten immers informatie met elkaar uitwisselen via het bestaande en goed werkende Europese informatie-uitwisselingsnetwerk. Een aandachtspunt is echter de afdwingbaarheid van de informatieplicht voor crypto-assetdienstverleners die niet in de EU gevestigd of geregistreerd zijn. De Commissie laat de monitoring van deze plicht over aan de lidstaten. Het zal een uitdaging worden om niet-geregistreerde crypto-assetdienstverleners die wel actief zijn in de lidstaten in beeld te krijgen. Dit gedeelte van de richtlijn, waaronder de mate van coördinatie tussen de lidstaten, dient wat het kabinet betreft nader uitgewerkt te worden.

Het kabinet verwelkomt het dat de Commissie het OESO-raamwerk als equivalent beschouwt aan de onderhavige richtlijn. Hierdoor hoeven crypto-assetdienstverleners die niet in de EU zijn gevestigd, wanneer een onderliggende effectieve bevoegde autoriteitenovereenkomst in werking is tussen de lidstaat en de staat van vestiging, enkel te rapporteren in de staat van vestiging.

Het kabinet staat minder positief tegenover het voorstel om de verstrekkers van gegevens in de lidstaten te verplichten om ook het buitenlandse TIN op te nemen bij de verstrekking van informatie. Op basis van de informatie die de Belastingdienst thans ontvangt zijn de gegevens doorgaans goed te matchen met de belastingplichtige. Nederland registreert het buitenlandse TIN niet. Een verplichting daartoe zou een ingrijpende omschakeling van de Nederlandse systemen betekenen en staat niet in verhouding tot het eventuele voordeel. Aangezien het buitenlandse TIN ingevolge het richtlijnvoorstel moet worden meegeleverd bij o.a. de uitwisseling over arbeidsinkomsten, pensioenen, eigendom van en inkomen uit onroerend goed, dienen niet alleen de Belastingdienst, maar ook de verstrekkers van de gegevens (zoals gemeenten, werkgevers en uitkeringsinstanties) hun systemen aan te passen. Het kabinet heeft daarom grote twijfels bij de voorgestelde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026 voor dit onderdeel van het voorstel. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen in de Raad erop inzetten om het meeleveren van het TIN een inspanningsverplichting te laten blijven. Indien het meeleveren van het TIN een resultaatsverplichting wordt, zet het kabinet in op een latere inwerkingtredingsdatum van dit deel van het voorstel.

Het kabinet is geen voorstander van het beleggen van niet-fiscale taken die voortvloeien uit het richtlijnvoorstel bij de Belastingdienst. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bijhouden van een register voor de registratie van crypto-assetdienstverleners en het uitoefenen van toezicht op de naleving van customer *due diligence* verplichtingen. Deze taken zullen bij een instantie belegd moeten worden, het kabinet zou echter graag zien dat het aan lidstaten overgelaten wordt bij welke instantie zij deze taken willen beleggen. Bij de onderhandelingen in de Raad zal het kabinet hier daarom op inzetten.

Tot slot is het uitwisselen van informatie over royalty's en dividenduitkeringen welke rechtstreeks worden uitbetaald aan de (buitenlandse) aandeelhouder een grote uitdaging, omdat de Belastingdienst niet over deze informatie beschikt. Mogelijk moet deze informatie in veel gevallen worden opgevraagd bij degenen die dit inkomen ontvangen, die meestal in het buitenland woonachtig zijn.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De onderhavige richtlijn is een EU-invulling van het OESO-raamwerk waar reeds een akkoord op is bereikt. Op basis van een eerste bespreking in Brussel lijkt er onder de lidstaten brede steun voor het gedeelte van het

voorstel dat ziet op de uitwisseling van gegevens inzake crypto-assets. De meeste lidstaten vinden het belangrijk dat de onderhavige richtlijn nauw aansluit bij het OESO-raamwerk. Over een aantal van de overige wijzigingen van de richtlijn, die dus geen implementatie van het OESO-raamwerk zijn, zijn lidstaten, net als Nederland, op dit moment kritischer.

Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre nog niet expliciet uitgesproken over de wijziging van de richtlijn. Het Europees Parlement spreekt zich wel vaker uit groot voorstander te zijn van verbeterde (automatische) fiscale gegevensuitwisseling en de reikwijdte van de bestaande richtlijn te willen uitbreiden. Ook is het parlement voorstander van het bestrijden van belastingontduiking en -ontwijking.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Dit voorstel is gebaseerd op artikelen 115 en 113 VWEU. Artikel 115 VWEU vormt de rechtsgrondslag voor het vaststellen van richtlijnen voor de onderlinge aanpassing van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de interne markt, en wordt doorgaans gebruikt voor harmonisatie van belastingwetgeving. Artikel 113 VWEU vormt de rechtsgrondslag voor het vaststellen van bepalingen die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen. De voorgestelde rechtsbasis is gelijk aan de via het voorstel te wijzigen richtlijn. Het kabinet acht dit de juiste rechtsbasis, nu de voorgestelde wijzigingen passen binnen voorwerp en doel van de te wijzigen richtlijn.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. De voorgestelde wijziging heeft het doel om crypto-asset dienstverleners te verplichten fiscale informatie over hun gebruikers te verstrekken en deze gegevens tussen de belastingautoriteiten van EU-lidstaten uit te wisselen. Omdat crypto-asset dienstverleners voornamelijk diensten met een grensoverschrijdend karakter verrichten, garandeert slechts een afspraak tot informatie-uitwisseling op EU-niveau een uniforme aanpak van het geconstateerde probleem en kan dit niet door de lidstaten afzonderlijk op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Wanneer lidstaten afzonderlijk maatregelen zouden treffen, leidt dit ertoe dat crypto-asset dienstverleners in iedere lidstaat aan andere verplichtingen moeten voldoen, wat leidt tot een verhoging van de administratieve lasten. Ook verhoogt dit de lasten voor belastingdiensten en leidt dit tot een minder effectieve aanpak omdat zij van iedere lidstaat een andere set gegevens zouden ontvangen. Een EU-aanpak is daarom nodig. Doordat alle crypto-asset dienstverleners in alle lidstaten op eenzelfde manier moeten rapporteren wordt een gelijk speelveld gecreëerd tussen de crypto-asset dienstverleners. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met een kanttekening. wijziging heeft het doel om crypto-asset dienstverleners te verplichten fiscale informatie over hun gebruikers te verstrekken en deze gegevens tussen de belastingautoriteiten van EU-lidstaten uit te wisselen. Het uitbreiden van de bestaande administratieve samenwerkingsrichtlijn is geschikt om dit doel te bereiken, omdat er wordt voortgebouwd op het al bestaande Europese systeem van fiscale informatie-uitwisseling. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk omdat er geen andere maatregelen genomen kunnen worden om een bestaand EU-uitwisselingsraamwerk uit te breiden zodat dit ook van toepassing is op crypto-assets.

Het kabinet plaatst echter wel een kanttekening bij de proportionaliteit van het voorstel om het buitenlandse TIN verplicht op te nemen in de informatieverstrekking. Een ander, minder ingrijpende oplossing zou mogelijk zijn, bijvoorbeeld door de verstrekking van het buitenlandse TIN optioneel (een inspanningsverplichting) te laten. Door van het meeleveren van het buitenlandse TIN een resultaatsverplichting te maken, zou een herziening vereist zijn van de systemen en werkwijzen van alle instanties, die fiscale informatie aanleveren of ontvangen. Dit staat niet in verhouding tot het eventuele voordeel. Op basis van de informatie die de Belastingdienst thans ontvangt zijn de gegevens immers al doorgaans goed te matchen met de belastingplichtige.

Een aandachtspunt is het beleggen van niet-fiscale taken die voortvloeien uit het richtlijnvoorstel bij de Belastingdienst. Een ander, minder ingrijpende oplossing zou mogelijk zijn waarmee de doelstellingen even goed bereikt kunnen worden, bijvoorbeeld door het aan de lidstaten over te laten bij welke instantie de niet-fiscale taken belegd kunnen worden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Dit voorstel heeft volgens de Commissie geen gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De implementatie van de richtlijn brengt kosten met zich mee, die met name zullen komen te liggen bij uitvoeringsinstanties zoals de Belastingdienst en toezichthouders.

Het is op dit moment echter niet goed mogelijk om aan te geven wat de precieze impact van het voorstel is op de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om deze kosten zo beperkt mogelijk te houden. De uiteindelijke kosten zullen door middel van een Uitvoeringstoets ten tijde van de implementatie in de Nederlandse wet nader in kaart worden gebracht.

De Commissie geeft in de impactanalyse aan dat het voorstel zal leiden tot een stijging van de belastingopbrengsten voor de lidstaten. Opbrengsten die het gevolg zijn van betere handhaving zijn niet relevant voor het inkomstenkader en zijn dus niet beschikbaar voor lastenverlichting.

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Hierbij zal ook worden gekeken naar de budgettaire consequenties voor decentrale overheden.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De administratieve lastendruk voor crypto-assetdienstverleners wordt zwaarder. De crypto-assetdienstverleners zullen moeten investeren in een ICT-programma dat alle benodigde informatie moet verzamelen en vervolgens moet verzenden naar de lidstaat waar crypto-assetdienstverleners gevestigd of geregistreerd zijn. De Commissie schat in haar kwalitatieve analyse¹⁷ dat er 168 crypto-assetdienstverleners zijn waarvan de afnemers woonachtig of gevestigd zijn in de Europese Unie. De Commissie schat de kosten voor deze crypto-assetdienstverleners gezamenlijk op eenmalig ongeveer 259 miljoen euro en jaarlijks op ongeveer 22.6 miljoen euro. Daarbij geldt wel dat de huidige administratieve lastendruk beperkt is, zeker in vergelijking met de traditionele financiële sector.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De voorgestelde richtlijnwijziging zal naar verwachting niet direct gevolgen hebben voor het Europese concurrentievermogen, onder andere omdat het de EU-implementatie van een OESO-raamwerk betreft. Naar verwachting heeft het voorstel geen gevolgen voor geopolitieke aspecten.

6. Juridische implicaties

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft tot gevolg dat in ieder geval de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen en de Algemene wet inzake Rijksbelastingen zullen moeten worden gewijzigd. Indien het buitenlandse TIN meegeleverd moet gaan worden, zullen naar verwachting nog meer wetten en regels aangepast moeten worden. Het betreft onder andere het Uitvoeringsbesluit Inkomstenbelasting 2001 en het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Aan de Commissie wordt, naast de bevoegdheid die de Commissie al heeft voor het vaststellen van bepaalde uitvoeringshandelingen op basis van eerdere wijzigingen van de Administratieve samenwerkingsrichtlijn, een aantal bevoegdheden toegekend tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen.

Ten eerste wordt de bevoegdheid toegekend uitvoeringshandelingen vast te stellen om een standaardformulier voor het uitwisselen van de betreffende gegevens op te maken. Dit standaardformulier is een hulpmiddel als uitwerking van de tekst in het richtlijnvoorstel en geen essentieel onderdeel van regelgeving. Bevoegdheidstoedeling aan de Commissie is daarom mogelijk. Ook is het wenselijk, omdat het formulier lidstaten helpt om op eenzelfde manier dezelfde gegevens uit te wisselen

¹⁷ SWD (2022) 401 final.

en het niet nodig is de gewone wetgevingsprocedure te belasten voor het vaststellen van een dergelijk formulier. Bovendien ligt deze keuze voor een uitvoeringshandeling (i.p.v. delegatie) voor de hand, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Het vaststellen van dit formulier verloopt volgens de onderzoeksprocedure uit de huidige richtlijn. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat uitvoeringshandelingen die zien op belastingheffing conform artikel 2, lid 2, sub b, onder v, van Verordening (EU) nr. 182/2011 met name via de onderzoeksprocedure worden vastgesteld.

Ten tweede krijgt de Commissie ook de bevoegdheid om praktische en technische regelingen voor de registratie en identificatie van crypto-assetdienstverleners vast te stellen in uitvoeringshandelingen. Aangezien het praktische en technische uitvoeringshandelingen betreft is dit een nadere invulling en geen essentieel onderdeel van regelgeving. Daarmee is deze bevoegdheidstoedeling mogelijk. Deze praktische en technische uitvoeringshandelingen dienen om registratie en identificatie makkelijker te maken en het proces tussen de lidstaten te stroomlijnen en vereist derhalve flexibiliteit. Het is daarom naar het oordeel van het kabinet ook wenselijk om deze maatregelen op deze manier vast te stellen en niet de gewone wetgevingsprocedure hiervoor te belasten. Het vaststellen van uitvoeringshandelingen ligt voor de hand, omdat op deze manier in een uniform systeem uniforme maatregelen getroffen kunnen worden. Op deze uitvoeringshandelingen is de onderzoeksprocedure van toepassing. Omdat deze bevoegdheidstoedeling aan de Commissie breed is geformuleerd (de Commissie kan de regelingen vaststellen die naar haar oordeel «nodig» zijn) en het gaat om een uitvoeringshandeling van algemene strekking is de keuze voor deze procedure naar het oordeel van het kabinet wenselijk.

Ten derde krijgt de Commissie de bevoegdheid toegekend uitvoeringshandelingen vast te stellen om equivalentie van wetgeving in derde landen te bepalen. Het gaat hier om de uitwisseling van gegevens ten opzichte van derde landen en betreft een oordeel op basis van de criteria die in het richtlijnvoorstel staan genoemd. Derhalve gaat deze uitvoeringshandeling niet over een essentieel deel van regelgeving, en is bevoegdheidstoedeling op dit punt mogelijk. Omdat het de toepassing van de richtlijn betreft ten opzichte van derde landen is het wenselijk dat de Commissie deze uitvoeringshandeling wordt toegekend. Dit voorkomt verschillende interpretaties in diverse lidstaten en bevordert dat de EU-lidstaten op eenzelfde manier gegevens uitwisselen met derde landen. Omdat de equivalentie van wetgeving in derde landen continu in beweging is, is meer flexibiliteit vereist dan die door de gewone wetgevingsprocedure wordt geboden. Omdat het een aanvulling van de inhoud van het richtlijnvoorstel ter uitvoering van de richtlijn betreft en geen aanvullende of wijzigingen met zich meebrengt ligt de keuze voor een uitvoeringshandeling voor de hand. Ook bij deze bepaling is de onderzoeksprocedure van toepassing. Deze keuze acht het kabinet logisch, omdat het een bevoegdheid betreft een oordeel te vellen over een bilaterale of multilaterale overeenkomst waarbij de Commissie geen partij is en omdat uitvoeringshandelingen die zien op belastingheffing met name via de onderzoeksprocedure worden vastgesteld (artikel 2, lid 2, sub b, onder v, van Verordening (EU) nr. 182/2011).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Commissie stelt voor dat dit richtlijnvoorstel uiterlijk 1 januari 2026 in nationale wetgeving moet zijn opgenomen en vanaf dezelfde datum moet worden toegepast. Het kabinet vindt de haalbaarheid van de voorgestelde inwerkingtredingsdatum van het verplicht uitwisselen van het TIN van 1 januari 2026 ambitieus. Dit betekent zowel voor de Belastingdienst als voor andere uitvoeringsinstanties een zeer grote ICT-operatie die naar grote waarschijnlijkheid niet binnen drie jaren kan worden gerealiseerd.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel wordt geëvalueerd met de vijfjaarlijkse evaluatie van de Administratieve samenwerkingsrichtlijn. Het kabinet hecht waarde aan de evaluatie van regelgeving en acht dit dan ook wenselijk, omdat daarmee bezien kan worden hoe dit voorstel in de praktijk uitwerkt. Het voorstel bevat geen horizonbepaling.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De Belastingdienst zal bevoegd worden om de informatie van crypto-assetdienstverleners te ontvangen, en waar nodig door te sturen naar andere lidstaten. De verwachting is dat de voorgestelde richtlijn tot extra werkzaamheden en taken leidt voor de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst. Dit geldt zowel ten aanzien van de uitbreiding van de automatische uitwisseling met betrekking tot crypto-informatie en dividenduitkeringen welke rechtstreeks worden uitbetaald aan de (buitenlandse) aandeelhouder als het verplicht uitwisselen van een buitenlandse TIN en informatie over royaltyinkomsten.

De precieze impact van het voorstel op de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst wordt nader in kaart gebracht door middel van een uitvoeringstoets, welke gelijktijdig met het wetgevingstraject ter implementatie van deze richtlijn zal aanvangen.

De handhaafbaarheid van de fiscale taken die uit het voorstel voortvloeien komt toe aan de Belastingdienst. Het kabinet heeft twijfels over de werkbaarheid van het voorstel om de handhaving van crypto-assetdienstverleners die niet in de EU zijn gevestigd en zich dienen te registreren, bij de individuele lidstaten te beleggen. Dit gedeelte van de richtlijn dient nader uitgewerkt te worden. Ook de mate van coördinatie tussen de lidstaten zal moeten worden meegenomen in de verdere uitwerking.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.