Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4422 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 augustus 2026

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

Fiche: mededeling *Stop Destroying Videogames* (Kamerstuk 22 112, nr. 4417).
Fiche: Omnibus XII energieproducten en bandenlabelling (Kamerstuk 22 112, nr. 4418).
Fiche: Herziening van de richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken(Kamerstuk 22 112, nr. 4419).
Fiche: Wijziging Verordening gegevensbescherming voor Europese instellingen (EUVG) (Kamerstuk 22 112, nr. 4420).
Fiche: Omnibusrichtlijn directe belastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 4421).
Fiche: Herziening van de Administratieve samenwerkingsrichtlijn op het gebied van belastingen.
Fiche: Mededeling OceanEye: EU-initiatief voor oceaanobservatie (Kamerstuk 22 112, nr. 4423).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

kst-22112-4422
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Fiche: Herziening van de Administratieve samenwerkingsrichtlijn op het gebied van belastingen

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Herziening voor van de Administratieve samenwerkingsrichtlijn op het gebied van belastingen (hierna: DAC Recast)
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
24 juni 2026
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2026) 308
d) *EUR-lex*
EUR-Lex – 52026PC0308 – EN – EUR-Lex
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*
SWD(2026) 165
SEC(2026) 186
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële Zaken
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
h) *Rechtsbasis*
Artikelen 113 en 115 van het 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 Europese Commissie (hierna: de Commissie) stelt een herziening voor van de Administratieve samenwerkingsrichtlijn op het gebied van belastingen (hierna: DAC[1]). De DAC bestaat sinds 2011 en heeft sindsdien acht uitbreidingen gehad. Het DAC-raamwerk ziet onder meer op de rapportage aan de belastingdiensten en de automatische uitwisseling van fiscaal relevante informatie over onder meer inkomen uit werk, pensioen en vastgoed, financiële rekeninginformatie, financiële informatie van multinationale ondernemingen, toegang van belastingdiensten (nationaal) tot informatie over eigendom in het kader van antiwitwaswetgeving, potentieel schadelijke grensoverschrijdende structuren, inkomen uit verkopen op online platforms, inkomen uit crypto-activa en gegevensuitwisseling ten behoeve van Pijler 2. De DAC vergroot hiermee fiscale transparantie, draagt bij aan het tegengaan van belastingontwijking- en ontduiking maar de rapportage en uitwisseling van informatie leidt tevens tot administratieve lasten voor bedrijven en vergt inspanningen van belastingdiensten.

Het voorstel maakt onderdeel uit van de vereenvoudigingsopgave van de Commissie op het terrein van directe belastingen.[2] Het voorstel heeft als doel om administratieve samenwerking op het terrein van belastingen te vereenvoudigen, te verbeteren en administratieve lasten te verminderen, zonder het niveau van fiscale transparantie en de bescherming tegen

[1] DAC staat voor *Directive on Administratieve Cooperation in the field of taxation*
[2] European Commission proposes landmark tax simplification package to streamline compliance and boost competitiveness – Taxation and Customs Union

ontwijking en ontduiking te verlagen. Om deze doelstellingen te bereiken bevat het voorstel enerzijds een aantal vereenvoudigingen en verduidelijkingen. Anderzijds stelt de Commissie enkele meer beleidsmatige wijzigingen voor ter verbetering van het functioneren van de DAC. Daarnaast wordt de richtlijntekst van de DAC – die na acht wijzigingen minder toegankelijk is geworden – herschikt tot een meer overzichtelijke richtlijntekst. Hieronder een overzicht van de belangrijkste wijzigingen.

Algemene wijzigingen DAC

Het voorstel bevat enkele wijzigingen die gelden voor de gehele DAC. Dit betreft de volgende wijzigingen: 1) Het criterium dat lidstaten alleen informatie die «voorzienbaar relevant» is uitwisselen wordt geschrapt, 2) een bepaling wordt opgenomen die lidstaten verplicht op nationaal niveau eventuele dubbele rapportageverplichtingen af te schaffen en verbiedt om nieuwe rapportageverplichtingen in te voeren die substantieel overlappen met de verplichtingen die volgen uit de DAC. Met deze wijzigingen beoogt de Commissie dubbele rapportageverplichtingen te voorkomen en verwijderen.

Wijziging en uitbreiding informatie-uitwisseling inkomenscategorieën

Lidstaten zijn op dit moment verplicht om over vijf van de zeven DAC-inkomenscategorieën[3] informatie uit te wisselen die beschikbaar is in de systemen van de belastingautoriteiten. De Commissie stelt hierbij de volgende wijzigingen en uitbreidingen voor: 1) informatie-uitwisseling over alle inkomenscategorieën wordt verplicht, 2) alle informatie die beschikbaar is in nationale registers of systemen moet worden uitgewisseld in plaats van de informatie die beschikbaar is in de systemen van de Belastingdienst, 3) voorgesteld wordt om de inkomenscategorie lijfrenteproducten te schrappen, omdat deze sterk overlapt met een ander onderdeel van de DAC waarbij op basis van de *Common Reporting Standard*[4] informatie wordt gerapporteerd en uitgewisseld over financiële tegoeden en bankrekeninggegevens, waaronder lijfrenteproducten, en 4) de inkomenscategorie inkomen uit vastgoed wordt uitgebreid met informatie over de uiteindelijke belanghebbende. Met deze uitbreidingen beoogt de Commissie de volledigheid van de informatie-uitwisseling te verbeteren en dubbele rapportageverplichtingen te voorkomen en verwijderen. Daarnaast beoogt de Commissie hiermee te bereiken dat gegevensverstrekkers zoals bedrijven slechts bij één overheidspartij hoeven te rapporteren.

Introduceren van een TIN[5]-verificatietool en verplicht meeleveren van het TIN

In de bestaande DAC wordt het meeleveren van het TIN per 2030 verplicht voor drie van de – als de categorie lijfrenteproducten komt te vervallen – zes inkomenscategorieën. Voorgesteld wordt deze verplichting per 2030 uit te breiden naar alle inkomenscategorieën. Doel van de Commissie is dat het voor lidstaten die de informatie ontvangen hierdoor eenvoudiger wordt om deze informatie aan één persoon te koppelen. Daarnaast introduceert de Commissie een TIN-verificatietool waarmee zowel de

---

[3] Dit betreft: inkomsten uit arbeid, tantièmes en presentiegelden, inkomsten uit levensverzekeringsproducten, pensioenen, eigendom van en inkomsten uit onroerend goed, royalty's, inkomsten uit dividenden zonder bewaarneming.

[4] Consolidated text of the Common Reporting Standard (2025) | OECD

[5] TIN staat voor *Tax Identification Number* en betreft een algemene term voor fiscale identificatienummers die lidstaten gebruiken. In Nederland is het BSN bijvoorbeeld het fiscale identificatienummer van een persoon en het RSIN het fiscale identificatienummer van een rechtspersoon of samenwerkingsverband.

rapporterende entiteiten als de belastingdiensten die de informatie versturen het buitenlandse TIN kunnen verifiëren.[6] Het gebruik van de tool door rapporterende entiteiten is vrijwillig. Bij gebruik hoeven deze entiteiten minder informatie te rapporteren. Doel hiervan is administratieve lastenverlichting en het efficiënter en betrouwbaarder maken van de data-uitwisseling tussen lidstaten.

Stroomlijnen rapportageverplichtingen voor grote ondernemingen

Grote ondernemingen (met een geconsolideerde jaaromzet van meer dan € 750 miljoen) moeten jaarlijks een *country-by-country report* (CbCr) en een bijheffing-informatieaangifte («BIA») voor de wereldwijde minimumbelasting (hierna: «Pijler 2») indienen. Voor deze verplichtingen bestaat voor iedere onderneming de mogelijkheid tot centrale indiening in een land, zowel binnen als buiten de EU, die deze regels ingevoerd heeft, waarna het CbCr en de BIA uitgewisseld worden. De onderneming moet de andere landen waar deze regels van kracht zijn informeren dat centraal aan deze verplichtingen wordt voldaan. Dit gebeurt via een notificatie.

Momenteel geldt een afzonderlijke notificatie voor het CbCr en de BIA en moet deze notificatie ook per land gedaan worden. De Commissie stelt voor dat ondernemingen ervoor kunnen kiezen om de CbCr en de Pijler 2 notificatie samen te voegen tot één gezamenlijke notificatie, die binnen de EU centraal in een lidstaat ingediend kan worden en die vervolgens binnen de EU automatisch uitgewisseld wordt.

Verduidelijken rapportageverplichtingen bij grensoverschrijdende fiscale constructies

Intermediairs en, in sommige gevallen, belastingplichtigen zijn verplicht om potentieel agressieve grensoverschrijdende belastingconstructies te melden aan de Belastingdienst wanneer deze aan bepaalde kenmerken voldoen. De Commissie stelt voor deze rapportageverplichting te vereenvoudigen. Hiervoor wordt een aantal voorstellen gedaan. Ten eerste worden ondernemingen die onder Pijler 2 vallen onder voorwaarden uitgezonderd omdat het risico en de effectiviteit van dit soort constructies door Pijler 2 worden gemitigeerd. Ten tweede worden de generieke wezenskenmerken in categorie A geschrapt omdat deze veel rapportage vergen die geen of beperkte meerwaarde hebben. Ten derde wordt de meldingstermijn verlengd van 30 naar 90 dagen, om zo de kwaliteit van de rapportage te verbeteren. Daarnaast wordt verduidelijkt dat alleen wanneer daadwerkelijk tot implementatie van de structuur wordt overgegaan er een meldingsplicht bestaat en wordt het verschoningsrecht voor bepaalde beroepsgroepen in lijn gebracht met recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Doorstroomvennootschappen

De Commissie stelt voor om het richtlijnvoorstel over Doorstroomvennootschappen[7] (*Unshell*) om te zetten naar een rapportageverplichting gebaseerd op een wezenskenmerk waarbij gemeld moet worden wanneer de eigendomsstructuur van de vennootschap niet-transparant is en er geen sprake is van een wezenlijke economische activiteit. Hierdoor worden lidstaten op de hoogte gesteld op het moment dat er betalingen

---

[6] Met verificatie wordt bedoeld dat rapportageplichtige entiteiten en Belastingdiensten kunnen controleren het aan hen aangeleverde buitenlandse TIN hoort bij de daarbij aangeleverde persoonsgegevens.

[7] Richtlijn met het oog op het tegengaan van misbruik door doorstroomvennootschappen op het gebied van belastingen, 22 december 2021 COM(2021) 565.

worden gedaan aan zo een doorstroomvennootschap. Lidstaten krijgen daardoor de mogelijkheid om gepaste maatregelen daartegen te kunnen nemen. De Commissie wil de definitie van het begrip doorstroomvennootschap verder uitwerken in gedelegeerde Raadshandelingen. De uitzondering voor Pijler 2-ondernemingen zou ook gelden voor de rapportageverplichting ten aanzien van doorstroomvennootschappen.

Informatie-uitwisseling digitale platforms (DAC7)

Onder DAC7 zijn digitale platforms sinds 2023 verplicht inkomsten van hun gebruikers automatisch te delen met de Belastingdienst. Bij verkoop van goederen via een online platform geldt dat het platform verplicht wordt informatie te delen zodra een gebruiker meer dan dertig transacties verricht of voor meer dan € 2.000 aan transacties verricht. Als gevolg van deze rapportagegrenzen ontstaan forse volumes aan data-uitwisseling over personen met beperkte economische activiteiten, waarbij het fiscale risico tevens beperkt is.[8] De Commissie stelt daarom voor de rapportagegrens van dertig goederentransacties te schrappen en de monetaire grens te verhogen naar € 3.000. Daarnaast worden kleine platforms met een totale jaarlijkse tegenprestatie lager dan € 50.000 uitgezonderd van de rapportageverplichtingen onder DAC7. Tot slot wordt de definitie van platform exploitant uitgebreid zodat informatie over verkopers die via een intermediair handelen op een online platform wordt gerapporteerd en kwalificeren ook eenmanszaken als platformexploitant.

Toegang tot registers

Voorgesteld wordt dat belastingdiensten direct toegang hebben tot bepaalde registers. Dit betreft het systeem van gekoppelde registers van uiteindelijk begunstigden, bankrekeningregisters, vastgoedregisters en pensioenregisters. Het doel van de Commissie is dat toegang van belastingdiensten tot deze registers de transparantie vergroot en kan leiden tot lagere administratieve lasten, omdat informatie vaker eenmalig hoeft te worden aangeleverd.

Overige wijzigingen

Daarnaast bevat het voorstel nog een aantal beperkte wijzigingen die onder andere zien op het stroomlijnen van het gebruik van templates, de jaarlijkse verstrekking van statistieken, betere coördinatie richting derde landen en het bijwerken van verouderde of foutieve verwijzingen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact assessment gemaakt waarin vijf beleidsmaatregelen zijn onderzocht. Dit betreft 1) verduidelijken rapportageverplichtingen bij grensoverschrijdende fiscale constructies, 2) verhogen rapportagegrens bij verkoop van goederen, 3) stroomlijnen rapportageverplichtingen Pijler 2-bedrijven, 4) verbeteren vertrouwbaarheid van gerapporteerde TINs, en 5) verhogen volledigheid van gerapporteerde informatie onder DAC1. Per maatregel zijn drie beleidsopties onderzocht. Ten aanzien van maatregel 1 concludeert de Commissie dat het uitsluiten van grote ondernemingen, het verwijderen van minder relevante wezenskenmerken en het verduidelijken van de

[8] Indien een persoon in een jaar tijd dertig transacties verricht van enkele euro's, bijvoorbeeld bij verkoop van overbodig geworden babykleding, dan is het online platform verplicht deze data te delen met de Belastingdienst. Het verzamelen en uitwisselen van deze informatie is niet proportioneel en draagt niet of nauwelijks bij aan het uiteindelijke doel van de DAC, het vergroten van fiscale transparantie en het tegengaan van ontwijking en ontduiking.

«*main benefit test*» het meest passend is. Voor maatregel 2 is de conclusie dat het schrappen van de transactiegrens en het verhogen van de monetaire grens naar € 3.000 de rapportagelast vermindert en tegelijkertijd waardevolle informatie behouden blijft. Voor maatregel 3 leidt het samenvoegen van de CbCr- en Pijler 2-notificatie in samenhang met het gelijktrekken van de rapportagedeadline en invoeren van een gemeenschappelijke template tot de grootste vermindering van administratieve lasten. Bij maatregel 4 concludeert de Commissie dat invoering van een TIN-verificatietool leidt tot significante verhoging van automatische matchingcijfers en toename van de betrouwbaarheid van data. Ten aanzien van maatregel 5 is de conclusie dat verplicht rapporteren over alle inkomenscategorieën en het uitbreiden van de definitie van «beschikbare informatie» weliswaar leidt tot eenmalige hoge implementatiekosten voor lidstaten maar tegelijkertijd de volledigheid van informatie in brede zin verbetert.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is een groot voorstander van meer fiscale transparantie en het bestrijden van belastingontduiking en -ontwijking.[9] Nederland is om die reden voorstander van de uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten in EU-verband en in het kader van equivalente afspraken in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Tegelijkertijd steunt het kabinet het streven van de Commissie om, onder meer in het kader van het versterken van het EU-concurrentievermogen, regelgeving te vereenvoudigen en administratieve lasten te verlichten. In het kader van de uitwisseling van informatie voor fiscale doeleinden vindt het kabinet het van belang om ambitieus in te zetten op het verminderen van rapportageverplichtingen en administratieve lasten waar dit mogelijk is, tegelijkertijd rekening houdend met de administratieve informatiebehoefte en het behoud van effectieve anti-misbruikmaatregelen. Vanuit dat perspectief geeft het kabinet prioriteit aan het stroomlijnen van de DAC, bijvoorbeeld door overlappende of overbodige rapportageverplichtingen te schrappen en regelgeving te verduidelijken voor burgers en bedrijven.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet deelt de doelstellingen van de Commissie om het EU-concurrentievermogen te versterken en administratieve lasten te verminderen door de DAC te versimpelen, verduidelijken en te versterken zonder het huidige niveau van bescherming tegen belastingontduiking, ontwijking en fraude te verlagen.

Algemene wijzigingen DAC en Wijziging en uitbreiding informatie-uitwisseling inkomenscategorieën

Het kabinet deelt het streven van de Commissie om de volledigheid van de uitgewisselde informatie te verbeteren en te voorkomen dat rapportageplichtigen aan meerdere overheidsinstanties dezelfde informatie moeten rapporteren. Vanuit dit perspectief kan het kabinet verplichte uitwisseling over alle inkomenscategorieën en de uitbreiding van inkomen uit vastgoed met informatie over de uiteindelijke begunstigde steunen. Het kabinet is echter kritisch op het schrappen van het «voorzienbaar relevant»-criterium en de uitbreiding van de definitie van «beschikbare informatie» naar alle informatie die beschikbaar is in de systemen op nationaal niveau. De Commissie biedt onvoldoende onderbouwing voor

[9] Kamerstukken II 2025/26, 25 087, nr. 357.

de noodzaak van deze aanpassingen en gaat onvoldoende in op de vraag of geen gerichtere oplossingen mogelijk zijn om de volledigheid van informatie te verbeteren. Het kabinet zal de Commissie vragen naar een betere toelichting en onderbouwing van de proportionaliteit. De Belastingdienst ontvangt reeds de informatie die relevant is voor de nationale belastingheffing. Daarnaast ontvangt de Belastingdienst de informatie die op grond van de DAC voorzienbaar relevant is. De daarvoor relevante informatie wordt tevens uitgewisseld conform de verplichtingen die volgen uit de DAC. Deze wijzigingen kunnen ertoe leiden dat de Belastingdienst, uitsluitend vanwege uitwisseling van informatie onder de DAC, de mogelijkheid moet krijgen om data te verzamelen vanuit alle nationale registers, ook als deze informatie niet voorzienbaar (fiscaal) relevant is. Indien dat het geval is hebben deze wijzigingen een forse impact op de capaciteit bij de Belastingdienst. Die capaciteit kan dan niet kan worden benut voor andere mogelijke beleidswensen. Daarom acht het kabinet het van belang dat de inzet van deze capaciteit goed wordt onderbouwd en in verhouding staat tot de meerwaarde van deze maatregelen. Deze wijzigingen roepen tevens vragen op in het kader van de bescherming van persoonsgegevens, omdat de Belastingdienst, ten behoeve van internationale uitwisseling van gegevens, mogelijk toegang krijgt tot gegevens die geen meerwaarde hebben voor de belastingheffing.

Daarnaast is het kabinet van mening dat de DAC niet het aangewezen instrument is om de gegevensverstrekking tussen overheidsinstanties op nationaal niveau in te richten. Het kabinet acht deze wijziging ook minder prioritair in het kader van de vereenvoudigingsopgave. Gelet op het bovenstaande zal kabinet daarom inzetten op het schrappen van deze maatregelen. Mocht schrappen niet haalbaar zijn omdat deze wijzigingen, gelet op een nadere onderbouwing vanuit de Commissie, noodzakelijk zijn, dan zal het kabinet inzetten op het significant inperken van deze maatregelen. Het kabinet zet daarmee in op gerichtere en minder ingrijpende maatregelen om de volledigheid van uitgewisselde informatie te verbeteren.

Het kabinet deelt met de Commissie dat dubbele rapportageverplichtingen moeten worden voorkomen. Toch is het kabinet kritisch op de bepaling die lidstaten verplicht op nationaal niveau eventuele dubbele rapportageverplichtingen te schrappen en verbiedt om nieuwe rapportageverplichtingen in te voeren die substantieel overlappen met de verplichtingen die volgen uit de DAC. Als gevolg van een dergelijke bepaling kan de Commissie beoordelen of een rapportageverplichting in een lidstaat is toegestaan. Het kabinet is van mening dat deze beoordeling aan de lidstaten zelf moet zijn. Om die reden zet het kabinet in op het schrappen van de bepaling of, indien dit niet haalbaar blijkt, het aanpassen naar een inspanningsverplichting.

Het kabinet deelt het inzicht van de Commissie dat mogelijk overlap bestaat omtrent de uitwisseling van informatie over lijfrenteproducten. Deze informatie is voor Nederland echter van belang. Het kabinet zal de Commissie daarom vragen deze overlap nader te specificeren om verlies van relevante informatie te voorkomen. Daarnaast zal het kabinet inzetten op een specifieke evaluatiebepaling op dit onderdeel.

Introduceren van een TIN-verificatietool en verplicht meeleveren van het TIN

Het kabinet deelt het streven van de Commissie naar administratieve lastenverlichting en het betrouwbaarder maken van de data-uitwisseling tussen lidstaten. Het kabinet staat om die reden open voor de introductie van een TIN-verificatietool, waartoe zowel rapportageplichtigen als de

Belastingdienst toegang krijgen. Een dergelijke tool zou kunnen leiden tot administratieve lastenverlichting en betrouwbaardere rapportage van het TIN. Het voorstel bevat echter geen uitwerking van deze tool, maar slechts de bevoegdheid voor de Commissie om deze tool te ontwikkelen. Het kabinet beoordeelt de vormgeving van deze tool op basis van het nog te verwachten voorstel van de Commissie. Ten aanzien van het verplicht meeleveren van het TIN moet een afweging gemaakt worden tussen administratieve- en uitvoeringslasten en het vereenvoudigen van automatische koppeling van data aan belastingplichtigen, hetgeen de werking van de DAC verbetert. Informatie met betrekking tot de inkomenscategorieën wordt momenteel aan de Belastingdienst gerapporteerd op basis van nationale renseigneringsverplichtingen. Daarbij wordt, over het algemeen, een Nederlands BSN aan de Belastingdienst gerapporteerd. Een verplichting voor gegevensleveranciers om (daarnaast) een buitenlands TIN te registreren en te rapporteren bestaat thans nog niet, al wordt dat met betrekking tot CbCr (DAC4) en potentieel agressieve grensoverschrijdende constructies (DAC6) vanaf 2028 en met betrekking tot bepaalde inkomenscategorieën vanaf 2030 wel in Nederland ingevoerd.

Invoering daarvan leidt tot een grote administratieve last voor de betreffende rapportageplichtigen en vergt bovendien aanpassingen in de systemen van de Belastingdienst. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie van de DAC dat het meeleveren van het TIN het voor veel lidstaten fors eenvoudiger maakt om uitgewisselde informatie aan belastingplichtigen te koppelen. Dit betreft daarmee een belangrijk verbeterpunt voor het functioneren van de DAC. Het kabinet staat daarom open voor deze wijziging maar zal, gelet op de benodigde systeemaanpassingen en administratieve lasten, op dit onderdeel inzetten op een latere inwerkingtreding. Daarnaast zal het kabinet in dat kader inzetten op het tijdig introduceren van de nog te ontwikkelen TIN-verificatietool, zodat de daarmee beoogde administratieve lastenverlichting samen kan lopen met de administratieve last die volgt uit de hierboven beschreven verplichting het TIN mee te leveren.

Stroomlijnen rapportageverplichtingen voor Pijler 2-bedrijven

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het vereenvoudigen en verlichten van de rapportageverplichtingen voor ondernemingen die onder Pijler 2 vallen. Vanuit dat perspectief steunt het kabinet het uitgangspunt om bedrijven de keuze te bieden om de notificatieverplichtingen voor CbCr en Pijler 2 samen te voegen tot één enkele notificatie, die centraal binnen de EU ingediend kan worden. Hiertegenover staat dat deze nieuwe gegevensuitwisseling leidt tot extra werk voor de Belastingdienst.

Daarbij is echter wel van belang dat dit zorgvuldig wordt afgestemd met de OESO. Zowel CbCr als Pijler 2 is gebaseerd op binnen de OESO overeengekomen mondiale standaarden en het is belangrijk dat de EU-standaarden hier in lijn mee blijven. Deze standaarden schrijven, bijvoorbeeld, voor dat notificatie per jurisdictie plaatsvindt. Indien de EU hiervan zou afwijken, bestaat het risico dat de lidstaten door de implementatie de kwalificerende status verliezen. Gebeurt dit, dan kan dit ertoe leiden dat andere jurisdicties de kwalificerende status van de Nederlandse regels niet langer erkennen, met als gevolg juist onzekerheid, potentiële bijheffingen en een toename van de administratieve lasten voor ondernemingen. Het kabinet ziet dit daarom enkel als een vereenvoudiging van de notificatieverplichtingen indien de kwalificerende status van Nederland daadwerkelijk is gewaarborgd.

Verduidelijken rapportageverplichtingen bij grensoverschrijdende fiscale constructies

Belastingdiensten ontvangen momenteel veel meldingen zonder toegevoegde waarde, het kabinet steunt daarom het schrappen van onnodige rapportageverplichtingen en het verduidelijken van regels die blijven bestaan. Waarbij het van belang is dat naar alle wezenskenmerken wordt gekeken en niet enkel naar wezenskenmerken die gekoppeld zijn aan de *main benefit test*.

In lijn met hetgeen hierboven is geschreven, steunt het kabinet versimpelingen voor bedrijven die onder Pijler 2 vallen. Pijler 2 zorgt al voor een minimumheffing van 15% voor deze bedrijven waardoor veel van de te melden constructies minder relevant worden. Hiernaast zorgt de Pijler 2-rapportage voor veel informatie over deze bedrijven en hebben belastingdiensten over het algemeen al meer contact met en zicht op deze bedrijven. Tevens moeten deze bedrijven ook voldoen aan (publieke) CbCr. Het kabinet steunt daarmee het uitgangspunt dat de meldingsplicht van toepassing blijft op groepen waarvan het hoofdkantoor gevestigd is in een kwalificerende *Side-by-Side*-jurisdictie, indien op het niveau van de dochtermaatschappij geen kwalificerende binnenlandse bijheffing wordt geheven. Het kabinet acht aanvullende voorwaarden voor situaties waarin sprake is van een teruggave of van directe of indirecte financiële voordelen echter niet noodzakelijk. Binnen het OESO/*Inclusive Framework* wordt al gewerkt aan regels voor dergelijke situaties. Het opnemen van aanvullende voorwaarden in deze richtlijn zou daarom op dit punt leiden tot onnodige complexiteit en gaat ten koste van de eenvoud en uitvoerbaarheid van de regeling en veronderstelt kennis die mogelijk niet beschikbaar is bij de intermediair die moet melden.

Doorstroomvennootschappen

Hiernaast steunt het kabinet de doelstellingen van het voorstel ten aanzien van informatie-uitwisseling over doorstroomvennootschappen. Opname in de DAC zorgt ervoor dat informatie hierover wordt uitgewisseld met lidstaten die betalingen doen aan deze vennootschapen zodat deze in staat zijn om tegenmaatregelen te nemen. Verder zorgt de toevoeging van notificaties over doorstroomvennootschappen ook voor een vermindering van administratieve lasten omdat hiermee een efficiëntere vorm van informatie-uitwisseling wordt beoogd in vergelijking met het originele Unshell-richtlijnvoorstel.

Het kabinet heeft wel vragen bij het voorstel om de meldplicht pas te laten ingaan op het moment waarop een constructie daadwerkelijk wordt geïmplementeerd. Het kabinet onderschrijft het belang van één duidelijk moment waarop een melding moet worden gedaan. Tegelijkertijd rust de meldingsplicht in beginsel op de intermediair die de constructie heeft ontworpen, geadviseerd of beschikbaar heeft gesteld. Een intermediair is echter niet altijd op de hoogte van het moment waarop een onderneming de constructie daadwerkelijk uitvoert, of krijgt daar pas op een later moment zicht op. Hierdoor bestaat het risico dat de intermediair niet of niet tijdig aan de meldingsplicht kan voldoen. Het kabinet zal zich daarom inzetten voor een duidelijk, uitvoerbaar meldingsmoment.

Informatie-uitwisseling digitale platforms (DAC7)

DAC7 is gebaseerd op de OESO *Model Rules for Digital Platform Operators*. In OESO-verband wordt op dit moment tevens gewerkt aan het verbeteren van deze regelgeving, waaronder het aanpassen van de rapportagegrens ten aanzien van de verkoop van goederen. Het kabinet

steunt het voorstel in de DAC om de rapportagegrens van dertig goederentransacties te schrappen en de monetaire grens te verhogen naar € 3.000 omdat dit kan bijdragen aan het verminderen van overrapportage en administratieve lasten. Ten aanzien van het uitbreiden van de definitie van platformexploitant om verkopers die actief zijn via intermediairs beter in beeld te krijgen loopt nog een publieke consultatie in OESO-verband. Het kabinet acht het van belang dat de DAC in lijn blijft met de OESO-modelregels, omdat anders separate systemen kunnen ontstaan die tot complicaties en meer administratieve lasten leiden. Het kabinet is wel voorstander van meer transparantie inzake verkopers die handelen via een intermediair. Omdat beperkte aanvullende rapportageverplichtingen daarbij waarschijnlijk onvermijdelijk zijn, wil het kabinet eerst meer inzicht in de omvang van dit probleem en de implicaties van de gekozen oplossing. Het kabinet is geen voorstander van de uitbreiding van de definitie van platformexploitant naar eenmanszaken, omdat dit op gespannen voet staat met de beoogde lastenverlichting als zodanig en voor specifiek eenmanszaken bovendien een disproportionele administratieve last lijkt te veroorzaken. Het kabinet staat tot slot open voor uitzondering voor kleine platforms, omdat de fiscale risico's hier doorgaans beperkt zijn en de rapportageverplichtingen een disproportionele administratieve last voor deze bedrijven kunnen betekenen. De grens van € 50.000 is daarbij waarschijnlijk te laag om administratieve lastenverlichting te bieden voor een wezenlijk aantal kleine platformbedrijven. Een hogere grens is wenselijk, waarbij het kabinet de voorkeur heeft om aan te sluiten bij de grens die de OESO hanteert (€ 1 miljoen), indien hiermee meer administratieve lastenverlichting volgt zonder de waarborgen tegen ontwijking en ontduiking disproportioneel te verzwakken.

Toegang tot registers

Toegang van belastingdiensten tot deze registers kan bijdragen aan fiscale transparantie en het sneller en eenvoudiger beschikbaar maken van relevante informatie. Uit het voorstel wordt echter niet duidelijk of belastingdiensten toegang zouden moeten krijgen tot registers in andere lidstaten, of alleen tot registers in de eigen lidstaat. Het kabinet vindt dat het verlenen van directe toegang tot deze registers zorgvuldig afgewogen moet worden, onder meer in het kader van de bescherming van persoonsgegevens. Het kabinet zal de Commissie daarom vragen om verduidelijking over wie toegang krijgt tot deze systemen en op welke wijze. Ook in dit verband zal het kabinet vragen of minder vergaande mogelijkheden beschikbaar zijn om de beschikbaarheid van de gewenste informatie te bereiken. Bijvoorbeeld toegang beperken tot de belastingdienst uit de lidstaat van het register, waarna uitwisseling op verzoek mogelijk is.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Vrijwel alle lidstaten zullen de doelstellingen van het richtlijnvoorstel steunen. De verwachting is dat een meerderheid van de lidstaten de vereenvoudigingsvoorstellen steunen, zoals het schrappen van overlappende rapportageverplichtingen en het verhogen van de rapportagegrens in DAC7. Op het terrein van de rapportageverplichting van grensoverschrijdende fiscale structuren kunnen de lidstaten waarschijnlijk het principe steunen om administratieve lasten te verminderen, maar zullen verdeeld zijn over de concrete voorstellen. Ten aanzien van de uitbreiding van de criteria voor informatie-uitwisseling is de verwachting dat de meeste lidstaten kritisch zullen zijn. Met betrekking tot de doorstroomvennootschappen is de verwachting dat een aanzienlijk deel van de lidstaten kritisch is, gedeeltelijk omdat bepaalde lidstaten niet overtuigd zijn van de noodzaak voor deze regeling. Verder zullen bepaalde lidstaten het voorstel

van de Commissie niet kunnen steunen om de aanpassingen via gedelegeerde Raadshandelingen vast te stellen.

Het Europees Parlement (hierna: EP) heeft zich tot dusverre niet expliciet uitgesproken over dit richtlijnvoorstel. Naar verwachting zal het voorstel behandeld worden in FISC, de subcommissie belastingaangelegenheden. In zijn algemeenheid is het EP voorstander van fiscale transparantie en het tegengaan van belastingontduiking en ontwijking. Tegelijkertijd is het EP ook voorstander van het verminderen van de administratieve lasten en het versterken van het concurrentievermogen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 113 en 115 van het VWEU. Artikel 113 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot 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 concurrentieverstoringen te voorkomen. 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. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van belastingen die rechtstreeks invloed hebben op de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, op grond van artikel 4, lid 2, sub a, VWEU.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het richtlijnvoorstel heeft als doel om het EU-concurrentievermogen te versterken en administratieve lasten te verminderen door de DAC te versimpelen, verduidelijken en te versterken zonder het huidige niveau van bescherming tegen belastingontduiking, ontwijking en fraude te verlagen. Uitwisseling van informatie voor fiscale doeleinden kan het meest effectief in EU-verband worden vastgelegd, omdat lidstaten zich dan committeren aan deze uitwisseling. Het terugbrengen van de administratieve lasten, die met deze uitwisseling van informatie gepaard gaan, kan hierdoor eveneens het beste in EU-verband worden bereikt. Wanneer lidstaten individueel bepalen welke informatie ze uitwisselen en op welke wijze dit plaatsvindt, zal deze uitwisseling niet efficiënt kunnen plaatsvinden en worden belastingplichtige entiteiten in

elke lidstaat geconfronteerd met verschillende rapportageverplichtingen. De DAC borgt daarmee een gelijk speelveld omtrent de uitwisseling van informatie voor fiscale doeleinden binnen de EU. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. De voorstellen betreffen bovendien aanpassing en wijziging van bestaande EU-regelgeving. Dat kan alleen op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. Het richtlijnvoorstel heeft als doel om het EU-concurrentievermogen te versterken en administratieve lasten te verminderen door de DAC te versimpelen, verduidelijken en te versterken zonder het huidige niveau van bescherming tegen belastingontduiking, ontwijking en fraude te verlagen. Het voorgestelde optreden is, ten aanzien van het schrappen van overbodige bepalingen, het beperken van minder relevante rapportageverplichtingen en het verduidelijken van definities, volgens het kabinet geschikt om deze doelstellingen te bereiken. Bovendien gaat het voorgestelde optreden, op deze onderdelen, niet verder dan noodzakelijk, omdat het verminderen van administratieve lasten gerelateerd aan de uitwisseling van fiscale informatie op EU-niveau alleen via verduidelijking en versimpeling van de DAC kan plaatsvinden.

Het kabinet plaatst echter een kanttekening bij de proportionaliteit van de onderdelen van het voorstel die zien op de uitbreiding van de definitie van beschikbare informatie naar alle informatie op nationaal niveau en het schrappen van het «voorzienbaar relevant»-criterium. De noodzaak van deze maatregelen is onvoldoende onderbouwd en er wordt niet ingegaan op de vraag of op deze onderdelen andere, minder ingrijpende oplossingen mogelijk zijn. De voorgestelde verplichting om alle informatie die beschikbaar is in nationale registers of systemen uit te wisselen is bedoeld om de volledigheid van uitgewisselde informatie te verbeteren en het schrappen van het «voorzienbaar relevant»-criterium heeft verstrekkende gevolgen voor de toegang van de belastingdiensten van de lidstaten tot systemen en betreft bovendien een forse implementatieopgave. Hierbij is onvoldoende duidelijk of deze maatregelen in verhouding staan tot het eventuele voordeel. Om de volledigheid van informatie te verbeteren kan bovendien ook gekeken worden naar minder ingrijpende en gerichte maatregelen om de nader door de Commissie te specificeren ontbrekende of onvolledige informatie in de uitwisseling te betrekken.

Het kabinet plaatst tevens een kanttekening bij de bepaling die lidstaten verplicht op nationaal niveau eventuele dubbele rapportageverplichtingen af te schaffen en verbiedt om nieuwe rapportageverplichtingen in te voeren die substantieel overlappen met de verplichtingen die volgen uit de DAC. Het kabinet is van mening dat de bevoegdheid en afweging om informatie op te vragen aan de lidstaten zelf is. Het overdragen van deze bevoegdheid is niet noodzakelijk om dubbele rapportageverplichtingen te voorkomen. Op dit onderdeel zijn bovendien minder ingrijpende opties mogelijk, bijvoorbeeld een inspanningsverplichting zodat lidstaten op nationaal niveau toetsen of rapportageverplichtingen onnodig overlappen en mogelijk geschrapt kunnen worden.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie heeft de kosten voor het implementeren van dit voorstel geraamd op € 14,3 miljoen cumulatief over de periode 2028–2034. Deze middelen worden nodig geacht onder meer voor de ontwikkeling en onderhoud van IT-systemen en operationele programma's. Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde middelen moeten worden ingepast binnen de toekomstige financiële kaders van de EU-begroting 2028–2034 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

Het voorstel heeft geen budgettaire gevolgen in de zin dat er geen belastingen verhoogd of verlaagd worden. Wel kunnen enkele onderdelen van het voorstel leiden tot een betere informatievoorziening voor de Belastingdienst. Dit kan de handhaving door de Belastingdienst verbeteren en daarmee leiden tot hogere belastingopbrengsten.

Het voorstel zal daarnaast leiden tot implementatiekosten voor de Belastingdienst. Zo is de verwachting dat het uitbreiden van de definitie van «beschikbare informatie», het verplicht meeleveren van het TIN en het ontwikkelen van de TIN-verificatietool leidt tot kosten voor lidstaten. De Commissie verwacht dat de ontwikkeling van de TIN-verificatietool voor lidstaten eenmalig € 15–25 miljoen aan kosten met zich meebrengt, gevolgd door € 5,5–18 miljoen structureel. Bij de overige wijzigingen heeft de Commissie geen bedragen genoemd, omdat deze niet betrouwbaar gekwantificeerd kunnen worden.

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

De Commissie verwacht lagere kosten voor het bedrijfsleven als gevolg van een reductie in administratieve lasten en andere compliancekosten. De Commissie heeft de volgende kostenreducties gekwantificeerd: ten eerste, een reductie van € 300 miljoen in compliancekosten voor grote multinationale bedrijven (boven € 750 miljoen omzet) en een reductie van € 41,4 miljoen voor overige multinationale bedrijven, als gevolg van het verduidelijken van de rapportageverplichtingen bij grensoverschrijdende fiscale constructies. Ten tweede, een eenmalige reductie in compliancekosten van € 452–904 miljoen voor digitale platforms als gevolg van het verhogen van de rapportagegrens bij verkoop van goederen. Ten derde, een jaarlijkse kostenvermindering van € 264 miljoen als gevolg van het stroomlijnen van de rapportageverplichtingen voor bedrijven die onder Pijler 2 vallen. Van de overige maatregelen uit het voorstel is geen gekwantificeerde kostenvermindering beschikbaar.

De Commissie stelt verder dat het voorstel leidt tot lagere administratieve lasten, omdat dubbele of overlappende rapportageverplichtingen verdwijnen en verduidelijkingen leiden tot meer rechtszekerheid.

Het kabinet verwacht een toename van rapportagekosten als gevolg van de verplichting het TIN mee leveren met de informatie-uitwisseling over de inkomenscategorieën uit de DAC. Aangezien het buitenlandse TIN als gevolg van het voorstel 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 bedrijven, gemeenten, werkgevers en uitkeringsinstanties) hun systemen hierop aan te passen. Deze aanpassingen betreffen in ieder geval het registreren en rapporteren van het buitenlandse TIN aan de Belastingdienst. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de nog te ontwikkelingen TIN-verificatietool leidt tot een vermindering van administratieve lasten, omdat rapportageplichtigen hiermee de mogelijkheid krijgen om minder informatie te verzamelen en te rapporteren. De mogelijke ontwikkeling in de lastendruk als gevolg van de verplichting het TIN mee te leveren en de nog te ontwikkelen TIN-verificatietool is op dit moment niet te kwantificeren.

Ten aanzien van DAC6 wordt de regeldruk vermindert door het schrappen van de categorie A-wezenskenmerken, het verschuiven van het moment van melding naar de eerste implementatiestap en de uitzondering voor groepen die onder Pijler 2 vallen. Hierdoor zal, naar verwachting, het aantal meldingsplichtige constructies afnemen. Hierdoor hoeven minder constructies te worden beoordeeld, gemonitord en gemeld. De directe regeldrukvermindering zal zich met name voordoen bij intermediairs, zoals belastingadvieskantoren, die in beginsel de meldingsplicht hebben. Ook belastingplichtigen die zelf meldingsplichtig zijn, kunnen hiervan profiteren. Indirect zullen ondernemingen naar verwachting lagere kosten ondervinden doordat minder meldingen namens hen hoeven te worden opgesteld en verwerkt. De omvang van de regeldrukvermindering is op dit moment niet te kwantificeren.

Het voorstel om de notificatieverplichtingen voor CbCr en Pijler 2 samen te voegen, leidt tot een vermindering van de regeldruk. De regeldruk vermindert omdat er nog slechts één notificatie in de gehele EU ingediend wordt, in plaats van twee afzonderlijke notificaties per lidstaat waar het bedrijf actief is. De inhoud van de aan te leveren gegevens wijzigt daarbij niet wezenlijk. De omvang van de regeldrukvermindering is afhankelijk van het aantal ondernemingen dat gebruik zal maken van deze mogelijkheid en in hoeveel lidstaten zij actief zijn. Naar schatting vallen ongeveer 3.000 ondernemingen in Nederland onder CbCr en Pijler 2.

Omtrent DAC7 verwacht het kabinet dat online platforms eenmalige kosten moeten maken om het ophogen van de rapportagegrens bij verkoop van goederen te implementeren in de bestaande rapportagesystematiek. Een uitzondering voor kleine platforms met maximale jaarlijkse tegenprestatie van € 50.000 leidt tot een significante verlaging van de regeldruk voor deze platforms, omdat deze platforms hiermee worden uitgezonderd van onder meer de verificatie- en rapportageverplichtingen die volgen uit DAC7.

Het kabinet merkt hierbij echter op dat deze significante lastenverlichting, gelet op de lage grens van € 50.000, vermoedelijk slechts voor een beperkt aantal platforms opgaat. Deze lage grens geeft tevens het risico dat platforms het ene jaar onder de grens vallen en het jaar erna er weer boven. De uitbreiding van de reikwijdte van DAC7 naar intermediairs en eenmanszaken heeft potentieel grote gevolgen voor de administratieve lasten voor platforms. De uitbreiding naar intermediairs leidt ertoe dat platforms moeten nagaan of een verkoper opereert als een intermediair voor de daadwerkelijke verkoper en daarover rapporteren. De uitbreiding naar eenmanszaak leidt tot een toename van rapportageplichtige

entiteiten die moeten rapporteren, mede omdat de eenmanszaak op grond van de OESO-regels voor platforms niet verplicht zijn te rapporteren. Door deze afwijking van de OESO-regels worden eenmanszaken in de EU wel als rapportageplichtig platform gezien en buiten de EU niet.

Reactie kabinet op advies ATR

Het Adviescollege toetsing regeldruk kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche:

- ATR adviseert voor de onderdelen met potentieel substantiële regeldrukgevolgen, in het bijzonder de wijzigingen van DAC6, DAC7 en de Pijler 2-notificaties en de uitgebreide TIN-verplichting, te beschrijven welke handelingen voor bedrijven en andere gegevensverstrekkers vervallen en welke nieuwe handelingen ontstaan. Geef waar mogelijk een indicatie van de betrokken aantallen en de orde van grootte van de toe- en afname van de regeldruk.
- ATR adviseert als randvoorwaarde voor de uitgebreide TIN-verplichting te bewerkstelligen dat rapportageplichtigen tijdig kunnen beschikken over een betrouwbare en voor verwerking van grote aantallen geschikte verificatievoorziening. Voor de praktische werkbaarheid is het van belang dat er voldoende voorbereidingstijd is voor de aanpassingen van administraties en systemen.
- ATR adviseert het gezamenlijke regeldrukeffect van de wijzigingen van DAC7 voor de Nederlandse platformsector nader te duiden. Betrek daarbij zowel de hogere rapportagegrens en de uitzondering voor kleine platforms als de uitbreiding van het begrip platformexploitant naar verkopen via intermediairs en eenmanszaken.

Het kabinet heeft deze adviezen meegenomen in de beoordeling van het voorstel.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Een aantal onderdelen van het voorstel zullen een positief effect hebben op de concurrentiekracht van de EU. Met name het verduidelijken van de rapportageverplichtingen bij grensoverschrijdende fiscale constructies, het verhogen van de rapportagegrens bij verkoop van goederen via een online platform en het stroomlijnen van rapportageverplichtingen voor bedrijven die onder Pijler 2 vallen kunnen immers leiden tot een reductie in compliancekosten en administratieve lasten. De Commissie geeft om die reden aan dat het voorstel een positief effect heeft op het functioneren van de interne markt en ondernemingsklimaat in de EU, en daarmee het EU-concurrentievermogen versterkt en tegelijkertijd fiscale transparantie vergroot.

Bepaalde onderdelen uit de DAC, zoals de financiële bankrekeninginformatie, inkomen uit verkopen op online platforms en gegevensuitwisseling ten behoeve van Pijler 2 zijn het equivalent van regelgeving opgesteld in OESO-verband. Wijzigingen in de DAC die (nog) niet in de OESO zijn voorzien of doorgevoerd kunnen daarmee leiden tot verschillende toepassingen. De EU-concurrentiepositie is onderdeel van de afweging of dergelijke afwijkingen acceptabel zijn.

Er zijn geen geopolitieke aspecten voorzien.

6. Implicaties juridisch

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 zal moeten worden gewijzigd. Indien het buitenlandse TIN meegeleverd moet gaan worden, zullen naar verwachting nog meer wetten en regels aangepast moeten worden. Dit betreft mogelijk het Uitvoeringsbesluit Inkomstenbelasting 2001 en het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken. Het voorstel leidt niet tot wijzigingen in de bevoegdheden van de rijksoverheid of medeoverheden. De regels omtrent uitwisseling van fiscale informatie zijn nationaal vormgegeven. Het richtlijnvoorstel is hiermee in lijn.

De lex silencio positivo is niet van toepassing.

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

Artikel 52 van het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Raad om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Dit betreft de bevoegdheid om de invulling van een wezenlijke economische activiteit vast te stellen. Het kabinet heeft vraagtekens of toekenning van de bevoegdheden mogelijk is. Enerzijds betreft het slechts een nadere invulling van een wezenskenmerk en is in die zin toekenning wenselijk omdat lidstaten deze op een eenduidige wijze doorstroomlichamen bestreden kunnen worden. Anderzijds kunnen de gevolgen van de invulling voor belastingplichtigen en de Belastingdienst zeer groot zijn waardoor deze invulling zich beter leent voor het behandelen in de hoofdtekst. Toekenning van de bevoegdheid acht het kabinet mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit een flexibele wijze is om de discussie over wezenlijke economische activiteit te voeren zonder de snelheid van de behandeling van de basishandeling te belasten. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wel op zijn plaats omdat er sprake is van een uitvoeringshandeling met betrekking tot de belastingheffing, artikel 2, lid 2, onderdeel van Verordening 182/2011.

Het voorstel bevat op grond van artikelen 36, 42 en 43 bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Dit betreft de bevoegdheid om de technische parameters van de TIN-verificatietool vast te stellen en (digitale) standaardformulieren voor de uitwisseling van informatie vast te stellen, waaronder CbCR en de Pijler 2-aangifte. Het toekennen van deze bevoegdheden is wel mogelijk, omdat het niet om essentiële onderdelen van de basishandeling gaat. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het opnemen van technische parameters en digitale formulieren in de uitvoeringshandeling bijdraagt aan een efficiënte uitvoering van de basishandeling. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wel op zijn plaats, omdat sprake is van een uitvoeringshandeling van algemene strekking. Meebeslissen door de lidstaten is belangrijk om tot werkbare en breed gedragen uitvoeringsmaatregelen te komen.

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

- De Commissie stelt 1 januari 2028 voor als inwerkingtredingsdatum voor de wijzigingen die zien op het verduidelijken van rapportageverplichtingen bij grensoverschrijdende fiscale structuren en de wijzigingen die zien op informatie-uitwisseling ten aanzien van digitale platforms.
- Voor alle andere wijzigingen is 1 januari 2030 de voorgestelde inwerkingtredingsdatum.

De haalbaarheid van de geplande inwerkingtredingsdata is afhankelijk van de duur van de onderhandelingen en het tijdpad van de nationale implementatie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voorgesteld wordt dat de Commissie en de lidstaten het functioneren van de administratieve samenwerking onderzoeken en evalueren. Daartoe is de Commissie bevoegd om, conform de onderzoekprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011, uitvoeringshandelingen vast te stellen, waarin de voorwaarden voor het jaarlijkse assessment zijn uitgewerkt en vast te stellen welke data lidstaten moeten aanleveren met betrekking tot het evalueren van de richtlijn.

Voorgesteld wordt dat de Commissie uiterlijk 31 december 2032, en vervolgens elke 5 jaar, een evaluatierapport aan het Europees Parlement en de Raad stuurt. Lidstaten dienen op verzoek van de Commissie de voor de evaluatie benodigde beschikbare informatie te verstrekken, waaronder de informatie die noodzakelijk is om de verschuldigde en geïnde accijnzen in die lidstaat te kunnen vergelijken. Het kabinet acht een evaluatie van het richtlijnvoorstel wenselijk, om te bezien of de beoogde doelen worden bereikt.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft naar verwachting aanzienlijke uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst, met name voor de informatievoorziening (IV) en gegevensuitwisseling. De precieze impact is afhankelijk van de definitieve uitwerking van het voorstel. De uiteindelijke uitvoeringsgevolgen zijn afhankelijk van de nadere uitwerking van het voorstel.

De grootste uitvoeringsimpact vloeit naar verwachting voort uit het voorstel om het criterium *«voorzienbaar relevant»* te schrappen en het criterium voor de informatie-uitwisseling uit te breiden naar *«alle informatie die beschikbaar is in nationale registers of systemen»*. Indien deze verplichting inderdaad ziet op alle informatie die beschikbaar is in nationale systemen, heeft dit als gevolg dat de Belastingdienst, uitsluitend voor de informatie-uitwisseling onder de DAC, gegevensstromen zal moeten opzetten om gegevens in te winnen vanuit alle nationale registers die thans niet worden geraadpleegd en waarvan de fiscale relevantie niet steeds voorzienbaar is en mogelijk het verkrijgen van structurele toegang tot verschillende nationale registers, zoals het Kadaster, het Pensioenregister en de Kamer van Koophandel. Indien de voorgestelde wijzigingen inderdaad zo moeten worden gelezen dan leiden deze naar verwachting

tot een aanzienlijke IV-impact. Die capaciteit kan dan niet worden benut voor andere mogelijk beleidswensen. Daarnaast roepen deze wijzigingen vragen op over de proportionaliteit van de gegevensverwerking en de bescherming van persoonsgegevens.

De reikwijdte van de voorgestelde verplichting is op dit moment onvoldoende duidelijk. Hierdoor kunnen de uitvoeringsgevolgen niet worden vastgesteld. Bovendien kan onduidelijkheid over de reikwijdte van de verplichting leiden tot uiteenlopende interpretaties, waardoor het risico bestaat dat gegevens onbedoeld niet worden uitgewisseld of juist meer gegevens worden verwerkt dan noodzakelijk. Nadere verduidelijking door de Commissie is daarom noodzakelijk om de uitvoeringsgevolgen goed te kunnen beoordelen en een uniforme uitvoering binnen de lidstaten te waarborgen. Gezien de omvang van de implementatieopgave is het tevens van belang dat de noodzaak en meerwaarde van deze uitbreiding voldoende worden onderbouwd en dat deze in verhouding staan tot de beoogde verbetering van de administratieve samenwerking.

Ook de uitbreiding van de automatische uitwisseling van inkomens- en vermogenscategorieën heeft substantiële uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst. Op basis van een eerste inschatting bedraagt de IV-impact ten minste 1.000 IV-dagen. Deze inzet is onder meer noodzakelijk voor de verwerking en uitwisseling van aanvullende gegevensstromen, waaronder gegevens over *non-custodial* dividenden en royalty's. Deze gegevens worden, als gevolg van dit voorstel, uitsluitend verzameld ten behoeve van de gegevensuitwisseling onder de DAC. Daarnaast kan aanvullende IV-inzet noodzakelijk zijn voor de aansluiting op een eventueel verplicht Single Access Point voor vastgoedgegevens.

Voor de voorgestelde wijziging omtrent de uitwisseling van informatie over lijfrenteproducten is het van belang dat deze gegevensstroom onder CRS gewaarborgd blijft. Voor Nederland zijn deze gegevens van belang voor de kwaliteit van de vooringevulde aangifte. Indien deze gegevensstroom niet langer beschikbaar is, kan dit gevolgen hebben voor de volledigheid van de vooringevulde aangifte.

Implementatie van voorgenoemde wijzigingen vraagt een grote implementatietermijn vanwege de forse impact op IV en uitvoering (personele capaciteit). Op basis van de eerste inzichten wordt voorzien dat implementatie minimaal twee jaar zal duren.

De uitvoeringsgevolgen van de TIN-verificatietool kunnen op dit moment nog niet worden vastgesteld, aangezien de technische en functionele uitwerking daarvan ontbreekt. Nadere uitwerking is noodzakelijk om de uitvoeringsgevolgen vast te kunnen stellen.

De verplichting tot het meeleveren van een TIN leidt naar verwachting tot aanvullende administratieve lasten voor rapportageplichtigen en vereist aanpassingen aan de systemen van de Belastingdienst. Gelet op de benodigde systeemaanpassingen en administratieve lasten is een ruime implementatietermijn benodigd en wordt een latere inwerkingtreding wenselijk geacht.

Ook ten aanzien van de voorgestelde toegang tot nationale registers bestaat nog onduidelijkheid. Uit het voorstel blijkt niet of belastingdiensten uitsluitend toegang moeten krijgen tot registers in de eigen lidstaat of ook tot registers van andere lidstaten. Directe toegang tot onder meer UBO-registers, bankrekeningregisters en vastgoedregisters heeft mogelijk ingrijpende gevolgen voor de uitvoering en dient mede te worden beoordeeld in het licht van de bescherming van persoonsge-

gevens en uitvoerbaarheid. Nadere verduidelijking is noodzakelijk om de uitvoeringsgevolgen nader te kunnen bepalen.

Het voorstel tot stroomlijnen van de notificatieverplichtingen voor grote ondernemingen die onder DAC4 en DAC9 vallen, levert een versimpeling op in het ondervangen van alle notificaties. Hierbij is van belang dat de notificatieverplichtingen aansluiten bij de OESO-standaarden. Er zullen aanpassingen gemaakt moeten worden in IV voor de notificaties en de uitwisseling daarvan. De precieze omvang van de uitvoeringsgevolgen is afhankelijk van de definitieve vormgeving.

De overige onderdelen van het voorstel leiden naar verwachting tot beperkte uitvoeringsgevolgen. Het stroomlijnen van de rapportageverplichtingen voor Pijler 2-ondernemingen zal naar verwachting leiden tot een beperkte afname van het aantal meldingen dat vanuit andere lidstaten wordt ontvangen, hetgeen de uitvoeringslasten enigszins kan verminderen. Daar staat tegenover dat minder meldingen ook kunnen leiden tot minder aanknopingspunten voor de detectie van fiscale ontwijkingsstructuren. Voor rapporterende partijen worden geen substantiële verminderingen van de administratieve lasten voorzien.

De uiteindelijke uitvoeringsgevolgen zijn mede afhankelijk van de definitieve afbakening van het begrip *«shell entity»*.

De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van DAC7, waaronder de introductie van een transactiedrempel voor digitale platforms, leiden eveneens naar verwachting tot beperkte uitvoeringsgevolgen. De omvang van de uitvoeringsgevolgen is afhankelijk van de definitieve vormgeving van het voorstel en de mate waarin de aanpassingen leiden tot een uitbreiding van de platformen die verplicht zijn om te rapporteren en eventuele onduidelijkheden hierover. De omvang hiervan kan op dit moment nog niet worden gekwantificeerd.

De verduidelijkingen van de rapportageverplichtingen bij grensoverschrijdende fiscale constructies (DAC6) en het beperken van deze verplichtingen voor ondernemingen die onder Pijler 2 vallen, zullen naar verwachting leiden tot een beperkte afname van het aantal meldingen in Nederland en die vanuit andere lidstaten wordt ontvangen. Dit kan de uitvoeringslasten enigszins verminderen. Daar staat tegenover dat minder meldingen ook kunnen leiden tot minder aanknopingspunten voor de detectie van fiscale ontwijkingsstructuren. Voor rapporterende partijen worden geen substantiële verminderingen van de administratieve lasten voorzien. Voor deze wijziging zullen er aanpassingen gemaakt moeten worden in de IV voor de notificaties. De omvang van de uitvoeringsgevolgen is afhankelijk van de definitieve vormgeving van het voorstel en de mate waarin de notificatieverplichtingen aansluiten bij de OESO-standaarden.

Het voorstel introduceert voor lidstaten een verplichting tot jaarlijkse verstrekking van statistieken aan de nationale instantie voor de statistiek over de omvang van de automatische uitwisselingen binnen het DAC-raamwerk en van alle relevante informatie uit CbCR-rapportages van multinationale ondernemingsgroepen. In Nederland is het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de betrokken nationale instantie. Niet uitgesloten is dat bestaande gegevensuitwisselingssystemen tussen de betrokken nationale autoriteiten en tussen het CBS en de Commissie (Eurostat) moeten worden aangepast. Op basis van het huidige voorstel is het niet mogelijk om de omvang (inclusief ordergrootte) van de uitvoeringsgevolgen voor het CBS te kwantificeren, omdat deze afhankelijk zijn van de definitieve uitwerking van de Richtlijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d.