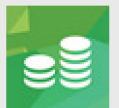


Speciaal verslag

Uitwisseling van fiscale inlichtingen in de EU:

de basis is solide, de uitvoering suboptimaal



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-X
Inleiding	01-13
EU-optreden	05-09
Richtlijn inzake administratieve samenwerking	10-13
Reikwijdte en aanpak van de controle	14-21
Commissie	17-18
Lidstaten	19-21
Opmerkingen	22-104
Hoewel het wetgevingskader van de EU soms vooruitloopt op internationale ontwikkelingen, vertoont het lacunes	22-44
Het wetgevingskader is gedegen, maar niet alomvattend	23-33
De Commissie monitort het wetgevingskader	34-38
Kansen voor het delen van beste praktijken worden niet volledig benut en richtsnoeren ontbreken	39-44
Lidstaten maken slechts beperkt gebruik van de inlichtingen die automatisch wordt uitgewisseld	45-83
Er was sprake van tekortkomingen met betrekking tot de tijdigheid, nauwkeurigheid en volledigheid van AEOI	46-56
Lidstaten ontvangen enorme hoeveelheden inlichtingen, maar benutten deze over het algemeen niet optimaal	57-71
Inlichtingen in de DAC3-database van de EU zijn grotendeels volledig, maar worden door de lidstaten weinig gebruikt	72-78
Minimaal gebruik van inlichtingen uit DAC4-verslagen	79-83
Uitwisselingen op verzoek, spontane uitwisselingen en gelijktijdige controles werken goed	84-95
EOIR en SEOI werken redelijk goed, ondanks de vertraagde antwoorden en geringe feedback	84-91
Gelijktijdige controles: een doeltreffend instrument	92-95

De inlichtingen die nodig zijn om de prestaties van de uitwisseling te meten, zijn grotendeels niet beschikbaar 96-104

Bij een aantal projecten werden de verliezen als gevolg van belastingontwijking en -ontduiking geraamd, maar een gemeenschappelijk EU-kader voor prestatie-monitoring ontbreekt 97-100

Doeltreffende kaders om prestaties te meten ontbreken ook in de lidstaten 101-104

Conclusies en aanbevelingen 105-120

Bijlagen

Bijlage I — Controleaanpak van de ERK op het niveau van de Commissie

Bijlage II — Controleaanpak van de ERK in de lidstaten

Bijlage III — Geschiedenis van de DAC, met wetswijzigingen en actuele uitvoeringsverordeningen

Bijlage IV — Vergelijking tussen DAC2- en het OESO-kader

Bijlage V — Wetgevingsproces: duur en wijzigingen (DAC1 tot DAC4)

Bijlage VI — Fiscalis 2020

Acroniemen en afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Controleteam

Tijdslijn

Samenvatting

I De Europese Unie heeft als doelstelling eerlijke en doeltreffende belastingheffing te waarborgen in de hele eengemaakte markt waarbij alle belastingen worden geïnd wanneer zij verschuldigd zijn. Een gecoördineerd fiscaal EU-beleid vergroot de zekerheid voor belastingplichtigen en bevordert investeringen en concurrentie.

II Sinds 2011 heeft de Raad overeenstemming bereikt over een reeks wetgevingsinitiatieven die de lidstaten in staat stellen op diverse manieren fiscale inlichtingen te delen. Regels inzake de uitwisseling van inlichtingen en andere vormen van administratieve samenwerking stellen de lidstaten in staat toegang te krijgen tot de inlichtingen die zij nodig hebben om ervoor te zorgen dat belastingen worden geïnd.

III De Europese Commissie is verantwoordelijk voor het opstellen van wetgevingsvoorstellen inzake het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen en moet de lidstaten richtsnoeren verstrekken. Als de EU-wetgeving in een lidstaat niet naar behoren wordt toegepast, kan de Commissie een inbreukprocedure inleiden tegen die lidstaat. Het monitoren van de uitvoering van het systeem voor uitwisseling van inlichtingen en de doeltreffendheid ervan behoort ook tot haar bevoegdheden. Lidstaten zijn verantwoordelijk voor het delen van relevante fiscale inlichtingen en de toepassing ervan ter waarborging van de naleving.

IV In het kader van deze controle hebben we belangrijke aspecten beoordeeld die de doeltreffendheid van het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen in de EU bepalen. We hebben deze controle uitgevoerd omdat het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen, dat in 2011 is ingevoerd, nog niet eerder aan een controle is onderworpen. De controle had betrekking op de periode tussen 2014 en 2019. We hebben het wetgevingskader beoordeeld dat de Commissie heeft voorgesteld en ingevoerd, en onderzochten hoe goed de uitvoering en prestaties van het systeem voor uitwisseling van inlichtingen door dit kader werden gemonitord. We hebben vijf lidstaten bezocht om te beoordelen hoe zij de uitgewisselde inlichtingen gebruiken en hoe zij de doeltreffendheid van het systeem meten.

V Onze algehele conclusie is dat het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen goed is opgezet, maar dat er meer moet worden gedaan op het gebied van monitoring, het waarborgen van de kwaliteit van de gegevens en het gebruik van de ontvangen inlichtingen.

VI Onze conclusie over de werkzaamheden van de Commissie is dat zij een geschikt kader voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen heeft opgezet, maar niet proactief voor richtsnoeren zorgt en de uitkomsten en impact van het gebruik van de uitgewisselde inlichtingen niet meet. De belangrijkste conclusie naar aanleiding van onze bezoeken aan de lidstaten is dat de inlichtingen die zij uitwisselen van beperkte kwaliteit zijn en niet op grote schaal worden gebruikt, en dat de lidstaten weinig doen om de doeltreffendheid van het systeem te monitoren.

VII Hoewel de Commissie een duidelijk en transparant wetgevingskader heeft vastgesteld, kunnen sommige vormen van inkomsten in bepaalde lidstaten nog steeds aan belastingheffing ontsnappen. De monitoring door de Commissie van de toepassing van het systeem in de lidstaten gaat niet ver genoeg en omvat geen bezoeken ter plaatse in de lidstaten of de doeltreffendheid van sanctieregelingen. De Commissie heeft de lidstaten in de eerste fasen van de uitwisseling van inlichtingen nuttige richtsnoeren verstrekt, maar meer recentelijk heeft zij geen verdere richtsnoeren uitgevaardigd om lidstaten te helpen de ontvangen inlichtingen te analyseren en te gebruiken om de desbetreffende belastingen te innen.

VIII De inlichtingen die door de lidstaten worden verzameld, vertonen gebreken met betrekking tot kwaliteit, volledigheid en nauwkeurigheid. De meeste lidstaten die we bezochten, voeren geen controles uit bij de rapporterende entiteiten teneinde de kwaliteit en volledigheid van gegevens te controleren voordat deze naar andere lidstaten worden doorgestuurd. Daarnaast levert slechts een klein aantal lidstaten alle vereiste categorieën inlichtingen aan, waardoor sommige inkomsten aan belastingheffing ontsnappen. Hoewel de lidstaten vaststellen om welke belastingplichtigen het gaat, wordt er onvoldoende gebruik gemaakt van automatisch uitgewisselde inlichtingen.

IX Er is geen gemeenschappelijk EU-kader voor het monitoren van de prestaties en resultaten van het systeem en de individuele beoordelingen die door sommige lidstaten worden uitgevoerd, zijn onvoldoende duidelijk en transparant.

X We doen diverse aanbevelingen om de doeltreffendheid van het systeem voor uitwisseling van inlichtingen te verbeteren. De aanbevelingen hieronder zijn gericht tot de vijf lidstaten die we bezochten (Cyprus, Italië, Nederland, Polen en Spanje), maar kunnen ook relevant zijn voor andere lidstaten.

- a) De Commissie moet:
- o rechtstreekse en doeltreffende maatregelen treffen om de tekortschietende kwaliteit van de door de lidstaten toegezonden gegevens aan te pakken;
 - o wetgevingsvoorstellen opstellen om te waarborgen dat alle relevante inlichtingen over inkomsten worden uitgewisseld;
 - o haar monitoringactiviteiten uitbreiden en haar richtsnoeren voor de lidstaten aanvullen.
- b) De lidstaten moeten:
- o waarborgen dat de inlichtingen die zij uitwisselen volledig en van toereikende kwaliteit zijn;
 - o systematische procedures invoeren voor de risicoanalyse van binnenkomende inlichtingen en deze procedures zo uitgebreid mogelijk toepassen.
- c) De Commissie moet samen met de lidstaten een betrouwbaar gemeenschappelijk kader vaststellen voor het meten van de baten van het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen.

Inleiding

01 Omdat geld tegenwoordig met één druk op de knop de hele wereld rond kan worden gestuurd, worden sommige belastingplichtigen in de verleiding gebracht investeringen verborgen te houden op rekeningen in het buitenland. Tot voor kort fungeerden veel landen en andersoortige gebieden openlijk als belastingparadijzen waar geheime bankrekeningen en lege vennootschappen werden getolereerd en inlichtingen niet met andere overheden werden gedeeld¹.

02 Op de eengemaakte markt moeten ondernemingen die winst maken belasting betalen waar het geld is verdiend. Veel ondernemingen maken echter gebruik van agressieve fiscale planning om te profiteren van verschillen in de belastingregels van diverse lidstaten en zo weinig mogelijk belasting te betalen over hun winsten.

03 Naar schatting loopt de EU alleen al als gevolg van belastingontwijking door ondernemingen elk jaar 50 tot 70 miljard EUR aan belastinginkomsten mis². Dit bedrag loopt op tot bijna 190 miljard EUR (ongeveer 1,7 % van het bbp van de EU ten tijde van deze studie) als rekening wordt gehouden met andere factoren, zoals bijzondere fiscale constructies en inefficiënties in de belastinginning.

04 Om tegemoet te komen aan de roep om sociale rechtvaardigheid en economische groei werkt de Commissie samen met de lidstaten om belastingstelsels over de gehele linie transparanter, meer verantwoordingsgericht en doeltreffender te maken. Dit gaat hand in hand met het begrip fiscale rechtvaardigheid: belastingplichtigen die actief zijn in meerdere lidstaten — zowel multinationale ondernemingen (MNO's) als particulieren — mogen geen belastingvoordeel genieten als gevolg van beperkte communicatie tussen belastingautoriteiten. Als vanaf het begin de belastingen correct en aan het juiste land worden betaald, zijn latere correcties niet nodig en verbetert de fiscale zekerheid in de hele EU.

¹ [Lijst van niet-coöperatieve jurisdicties](#).

² Dover et al: “[Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union](#)”, deel I van een studie voor de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, september 2015 (PE 558.773).

EU-optreden

05 In 1998 heeft de Raad Economische en Financiële Zaken een EU-gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen aangenomen³. De Raad erkende de positieve effecten van eerlijke concurrentie en riep de lidstaten op volledig mee te werken aan de preventie van belastingontwijking⁴ en -ontduiking⁵, in het bijzonder door het uitwisselen van fiscale inlichtingen⁶.

06 Het innen van belastingen is een bevoegdheid van de lidstaten, maar belastingfraude en -ontwijking worden ook op EU-niveau aangepakt. De lidstaten zijn overeengekomen dat het van cruciaal belang is om de administratieve samenwerking tussen hun belastingautoriteiten te verbeteren en verdiepen door gebruik te maken van het grensoverschrijdende kader en de instrumenten die door de EU zijn voorgesteld.

07 Teneinde de werking van de interne markt te waarborgen en de financiële belangen van de EU te beschermen, moedigt de Commissie samenwerking tussen de lidstaten aan en bevordert zij deze via haar directoraat-generaal Belastingen en Douane-Unie (DG TAXUD). Overeenkomstig zijn taakomschrijving — het ontwikkelen en monitoren van de uitvoering van fiscaal beleid in de hele EU ten gunste van burgers⁷, bedrijven en lidstaten, en het ondersteunen van lidstaten bij de bestrijding van fraude en belastingontduiking — heeft DG TAXUD de volgende taken:

- wetgevingsvoorstellen opstellen voor het opzetten en verbeteren van de uitwisseling van fiscale inlichtingen tussen de lidstaten en het monitoren van de uitvoering van de wetgeving in de lidstaten;

³ [Conclusies](#) van de Raad Ecofin van 1 december 1997 inzake het belastingbeleid (PB C 2 van 6.1.1998, blz. 1).

⁴ Een juridische constructie teneinde een belastingplicht te omzeilen, over het algemeen in de vorm van een reeks kunstmatige financiële constructies die als belangrijkste of enige doel hebben een belastingaanslag te verlagen.

⁵ Het gebruik van illegale middelen om het belastingbetaling te ontwijken, over het algemeen door de belastingautoriteiten een onjuiste voorstelling van inkomsten te geven. Toont vaak overlap met het concept “belastingfraude”.

⁶ De term “uitwisseling van fiscale inlichtingen” verwijst naar informatie die tussen lidstaten wordt uitgewisseld voor fiscale doeleinden.

⁷ [Taakomschrijving](#) en strategische doelstellingen van DG TAXUD.

- o voorzien in mechanismen, systemen en elektronische interfaces om de uitwisseling van fiscale inlichtingen te coördineren;
- o toezicht houden op een centrale database voor de uitwisseling van inlichtingen over voorafgaande grensoverschrijdende fiscale rulings en verrekenprijfsafspraken;
- o beheren van het Fiscalis 2020-programma voor de uitwisseling van beste praktijken en kennis tussen de lidstaten en de Commissie (zie [bijlage VI](#)).

08 De nationale overheden van de EU-lidstaten hebben een aanzienlijke vrijheid om hun eigen fiscale wetgeving en stelsels vorm te geven en om op dit gevoelige beleidsterrein op EU-niveau besluiten te kunnen nemen, moeten alle lidstaten ermee instemmen. In alle nationale wetgeving moeten echter bepaalde fundamentele beginselen in acht worden genomen, zoals non-discriminatie en vrij verkeer in de interne markt. De fiscale wetgeving van een bepaald land mag personen niet in staat stellen in een ander land belastingheffing te ontduiken.

09 De lidstaten moeten op hun beurt:

- o de belastingstelsels beheren;
- o de vereiste belastinggerelateerde inlichtingen verzamelen en hierover verslag doen;
- o beste praktijken delen, en
- o eerlijke fiscale concurrentie in de interne markt waarborgen.

Richtlijn inzake administratieve samenwerking

10 De Europese Gemeenschappen stelden in 1977 voor het eerst een richtlijn vast betreffende administratieve samenwerking op belastinggebied⁸. Deze werd vervangen

⁸ Richtlijn (77/799/EEG) van de Raad van 19 december 1977 betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten op het gebied van de directe belastingen.

door de huidige EU-richtlijn administratieve samenwerking (DAC)⁹ (zie *bijlage III*), die op 1 januari 2013 in werking is getreden (zie *tekstvak 1*).

Tekstvak 1

Administratieve samenwerking

Een lidstaat afzonderlijk kan zijn eigen belastingstelsel, met name wat de directe belastingen betreft, niet meer beheren zonder inlichtingen van andere lidstaten. Teneinde de negatieve gevolgen van deze ontwikkeling tot staan te brengen, is het absoluut zaak administratieve samenwerking tussen de belastingdiensten van de lidstaten op te zetten.

In de DAC zijn de voorschriften en procedures vastgesteld voor de onderlinge samenwerking tussen de lidstaten met het oog op de uitwisseling van inlichtingen die naar verwachting van belang is voor de administratie en de handhaving van de nationale wetgeving van de lidstaten.

11 De richtlijn heeft drie specifieke doelstellingen:

- o het verbeteren van het vermogen van de lidstaten om grensoverschrijdende belastingfraude, -ontwijking en -ontduiking te voorkomen, en
- o het beperken van de mogelijkheden voor stimulansen en voordelen die leiden tot schadelijke fiscale concurrentie (zie *tekstvak 2*), met inbegrip van de bestrijding van belastingontwijking en agressieve belastingplanning door middel van maatregelen voor transparantie met betrekking tot fiscale rulings/voorafgaande verrekenprijzafspraken en landverslagen door multinationale ondernemingen, en
- o het bevorderen van spontane fiscale naleving door het gemakkelijker te maken om grensoverschrijdende inkomsten en activa te detecteren.

⁹ 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.

Tekstvak 2

Schadelijke fiscale concurrentie

Schadelijke fiscale concurrentie wordt gedefinieerd als fiscaal beleid dat wordt uitgevoerd door een land dat een breed scala van fiscale stimulansen en voordelen biedt om mobiele factoren (investerings) aan te trekken. Een beperkte transparantie en het ontbreken van doeltreffende uitwisseling van inlichtingen met andere landen zullen bijdragen aan de schadelijke effecten.

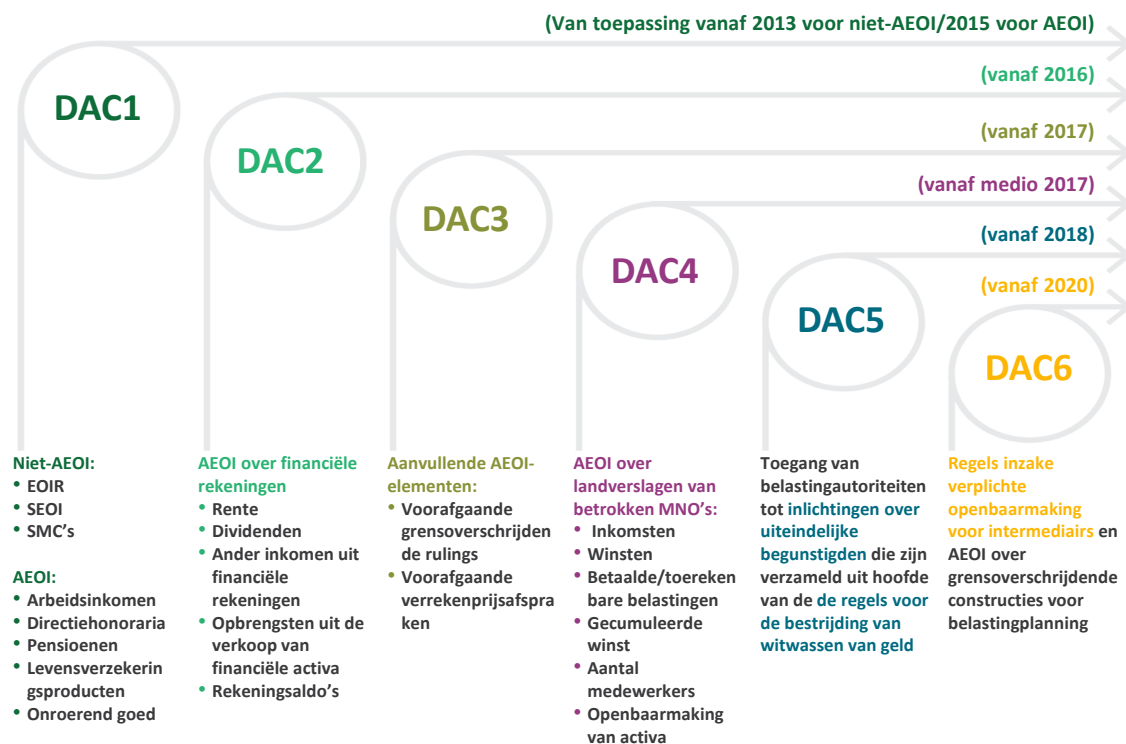
12 De DAC was een reactie op de toenemende mobiliteit van belastingplichtigen en kapitaal en op de internationalisering van financiële instrumenten. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een explosieve stijging van het aantal grensoverschrijdende transacties, waardoor het voor lidstaten moeilijk is om de verschuldigde belastingen correct vast te stellen hetgeen belastingfraude in de hand werkt. Tegen die achtergrond was er dringend behoefte aan nauwere samenwerking op belastinggebied.

13 In de DAC worden drie belangrijke vormen van uitwisseling van inlichtingen in de EU vastgesteld. De ontwikkeling hiervan in de loop der tijd wordt weergegeven in *figuur 1*:

- o automatische uitwisseling van inlichtingen (automatic exchange of information, AEOI) heeft betrekking op de verplichte uitwisseling van vooraf bepaalde fiscale en financiële boekhoudkundige gegevens met gebruikmaking van vooraf bepaalde formats op vooraf bepaalde tijdstippen;
- o uitwisseling van inlichtingen op verzoek (exchange of information on request, EOIR) heeft betrekking op verzoeken om inlichtingen met betrekking tot een of meer belastingplichtigen;
- o spontane uitwisseling van inlichtingen (spontaneous exchange of information, SEOI): het op eigen initiatief overdragen van inlichtingen waarvan een land denkt dat deze van belang zijn voor een ander land.

De DAC voorziet ook in andere vormen van administratieve samenwerking. In dit verslag wordt voornamelijk ingegaan op gelijktijdige controles (simultaneous controls, SMC) van specifieke belastingplichtigen in twee of meer lidstaten met het oog op de uitwisseling van de op die manier verkregen inlichtingen.

Figuur 1 — Een geleidelijke aanscherping van de DAC-voorschriften



Bron: ERK.

Reikwijdte en aanpak van de controle

14 In deze controle hebben we de regelingen voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen in de EU geanalyseerd. Deze zijn bepalend voor de doeltreffendheid van de andere instrumenten van administratieve samenwerking. We hebben ons gericht op de uitvoering van verschillende wijzigingen in de DAC (DAC1 tot DAC5) gedurende de periode van 2014 tot 2019 (DAC6 trad pas in juni 2020 in werking).

15 We hebben deze controle uitgevoerd omdat het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen, dat in 2011 is ingevoerd, nog niet eerder aan een controle is onderworpen. In het kader van deze controle hebben we de tekortkomingen van het systeem geanalyseerd en aanbevelingen gedaan voor verbeteringen op het gebied van het ontwerp, de toepassing en de monitoring van het systeem en het gebruik van de inlichtingen door de lidstaten, in het bijzonder:

- o de mate waarin de uitwisseling van inlichtingen bijdraagt aan de strategie van de Europese Commissie voor eerlijkere belastingheffing;
- o de doeltreffendheid van de praktische regelingen en richtsnoeren die door de Commissie worden aangeboden aan de lidstaten voor de uitvoering van de DAC-richtlijn;
- o de monitoring door de Commissie van het systeem;
- o de toereikendheid van middelen en richtsnoeren voor een juiste toepassing van het systeem;
- o het doeltreffende gebruik van de ontvangen inlichtingen;
- o de doeltreffendheid van samenwerkingsafspraken tussen de lidstaten en tussen lidstaten en niet-EU-landen, en
- o de doeltreffendheid van de regelgevende en controlemaatregelen en de toewijzing van middelen.

16 We hebben de activiteiten van de Commissie en vijf lidstaten (Cyprus, Italië, Nederland, Polen en Spanje) aan een controle onderworpen. Deze lidstaten werden geselecteerd op basis van kwantitatieve en kwalitatieve risicocriteria met betrekking tot de uitwisseling van inlichtingen (zie [bijlage II](#)).

Commissie

17 Wat de Commissie betreft, hebben we de regels voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen uit hoofde van DAC1 tot DAC5 geëvalueerd, en onderzocht hoe DG TAXUD de toepassing ervan monitorde. We hebben in het bijzonder aandacht besteed aan:

- o de relevante wetgeving, of de Commissie controleerde hoe de lidstaten de EU-regels toepasten via nationale wetgeving en of zij de nodige maatregelen heeft getroffen om eventuele vertragingen in de uitvoering aan te pakken;
- o de beschikbaarheid en kwaliteit van richtsnoeren en informatie met betrekking tot de uitvoering van de DAC, en de wijze waarop de Commissie deze informatie met de lidstaten heeft gedeeld;
- o de prestaties van programma's en maatregelen die zijn gefinancierd vanuit de EU-begroting om lidstaten te helpen met de uitwisseling van goede praktijken en ideeën om het systeem te verbeteren;
- o de vraag of de Commissie een gemeenschappelijk EU-kader heeft opgezet voor prestatie-monitoring van het systeem teneinde te waarborgen dat het de beoogde resultaten leverde.

18 De benadering en methode die voor de uitvoering van deze controle op Commissieniveau werden toegepast, kunnen worden geraadpleegd in *bijlage I*.

Lidstaten

19 Op grond van de DAC moeten de lidstaten meewerken aan de uitwisseling van alle relevante fiscale inlichtingen. We hebben geanalyseerd hoe de lidstaten:

- o ervoor zorgden dat de gegevens die zij uitwisselden nauwkeurig en volledig waren en binnen de termijnen werden verzonden;
- o de ontvangen inlichtingen gebruikten en hoe dit beter kan;
- o de andere vormen van administratieve samenwerking waarin de DAC voorziet gebruikten;
- o de doeltreffendheid van het systeem maten en de resultaten van deze metingen gebruikten om risico's aan te pakken en middelen toe te wijzen.

20 In de bezochte lidstaten hebben we op risico gebaseerde steekproeven gebruikt om de automatische en niet-automatische uitwisseling van inlichtingen (AEOI, EOIR en SEOI) en gelijktijdige controles te selecteren voor onze controle. De controleaanpak die we hebben gebruikt voor de lidstaten wordt toegelicht in *bijlage II*.

21 Zowel de tussen de lidstaten uitgewisselde inlichtingen als de onderliggende systemen zijn van zeer vertrouwelijke aard. In dit verslag worden derhalve geen specifieke details over lidstaten gegeven tenzij deze informatie openbaar beschikbaar is.

Opmerkingen

Hoewel het wetgevingskader van de EU soms vooruitloopt op internationale ontwikkelingen, vertoont het lacunes

22 De wetgeving op het gebied van de uitwisseling van fiscale inlichtingen moet ervoor zorgen dat alle inkomsten waarop de bepalingen ervan van toepassing zijn in de juiste lidstaat en volledig worden belast. De Commissie moet de omzetting en uitvoering van de wetgeving monitoren en richtsnoeren verschaffen voor een uniforme toepassing ervan in de hele EU. We hebben het wetgevingsproces geanalyseerd dat de Commissie heeft opgezet voor het initiële DAC-voorstel en de daaropvolgende wijzigingen. We hebben ook gekeken naar de wijze waarop de Commissie de uitvoering van de DAC in de lidstaten monitort, met inbegrip van de richtsnoeren die zij voor dit doeleinde publiceert.

Het wetgevingskader is gedegen, maar niet alomvattend

De EU loopt soms vooruit op internationale ontwikkelingen

23 In 2013 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een actieplan aangenomen om de strategie van winstverschuiving om belasting te ontwijken aan te pakken¹⁰. In 2015 bracht de organisatie verslag uit over diverse aspecten van het actieplan, zoals spontane uitwisselingen van voorafgaande grensoverschrijdende rulings en voorafgaande verrekenprijfsafspraken¹¹, en verslaglegging per land¹².

24 Veel landen zijn ermee akkoord gegaan het bankgeheim voor fiscale doeleinden op te heffen, fiscale inlichtingen te delen met andere overheden en de geheimhouding omtrent de eigenaren, bankconstructies en financiële transacties van juridische entiteiten weg te nemen. Het uitgangspunt was de wereldwijde, door de OESO ontwikkelde EOIR-standaard, die in eerste instantie voorzag in de internationale uitwisseling van inlichtingen tussen twee landen op verzoek van een

¹⁰ Tax base erosion and profit shifting (BEPS) actions.

¹¹ OESO/G20: “Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance”, Actie 5 — eindverslag 2015.

¹² OESO/G20: “Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting”, Actie 13 — eindverslag 2015.

belastingautoriteit en waaraan later een nieuwe eis werd toegevoegd inzake het verkrijgen en uitwisselen van inlichtingen, zelfs indien deze die in het bezit zijn van een bank.

25 Technologische vooruitgang heeft ook geleid tot een grootschalige automatische uitwisseling van inlichtingen, in aanvulling op de EOIR. Na de eerste ervaring met de EU-spaarrichtlijn bekrachtigde het forum voor internationale economische samenwerking G20 in 2014 een voorstel voor een wereldwijde AEOI-standaard, die de OESO in datzelfde jaar publiceerde als de nieuwe gezamenlijke rapportagestandaard (Common Reporting Standard, CRS)¹³. Hierin wordt gespecificeerd welke inlichtingen moeten worden uitgewisseld en worden operationele regels vastgesteld. Aan het einde van 2019 hadden meer dan 100 landen automatische uitwisselingen van inlichtingen over financiële rekeningen uit hoofde van de CRS¹⁴ toegezegd.

26 De EU heeft een voortrekkersrol in de internationale ontwikkelingen en loopt soms zelfs voor op de OESO (zie [tabel 1](#)). Zij heeft in korte tijd gemeenschappelijke praktijken ingevoerd en een geharmoniseerd kader opgezet dat rekening houdt met internationale benchmarks¹⁵. De DAC sluit aan op de OESO-bepalingen¹⁶.

¹³ OESO, “Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters”, tweede editie, 2017.

¹⁴ Gezamenlijke rapportagestandaard van de OESO.

¹⁵ Inclusief artikel 26, leden 1 en 3, van het OESO-modelverdrag (inzake relevantie en tijdslijmieten), het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken van de OESO en de Raad van Europa, en het modelakkoord inzake uitwisseling van inlichtingen voor belastingdoeleinden van de OESO.

¹⁶ Evaluatie van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad.

Tabel 1 — De EU houdt gelijke tred met de internationale standaarden voor de uitwisseling van inlichtingen

Soort uitwisseling	Datum van OESO-standaard	DAC	Publicatiedatum DAC	Opmerkingen
AEOI (inkomen)	n.v.t.	1	15.2.2011	Geen OESO-kader
AEOI (financiële rekeningen)	15.7.2014	2	16.12.2014	Grotendeels identiek
AEOI (voorafgaande grensoverschrijdende rulings en voorafgaande verrekenprijzafspraken)	5.10.2015	3	18.12.2015	Automatische toegang binnen de EU
AEOI (verslaglegging per land)	5.10.2015	4	30.6.2016	In wezen identiek
SEOI	25.1.1988	1	Diverse data ¹⁷	
EOIR	27.5.2010 ¹⁸	1	15.2.2011	

Bron: ERK.

Het wetgevingskader is transparant en logisch, maar onvolledig

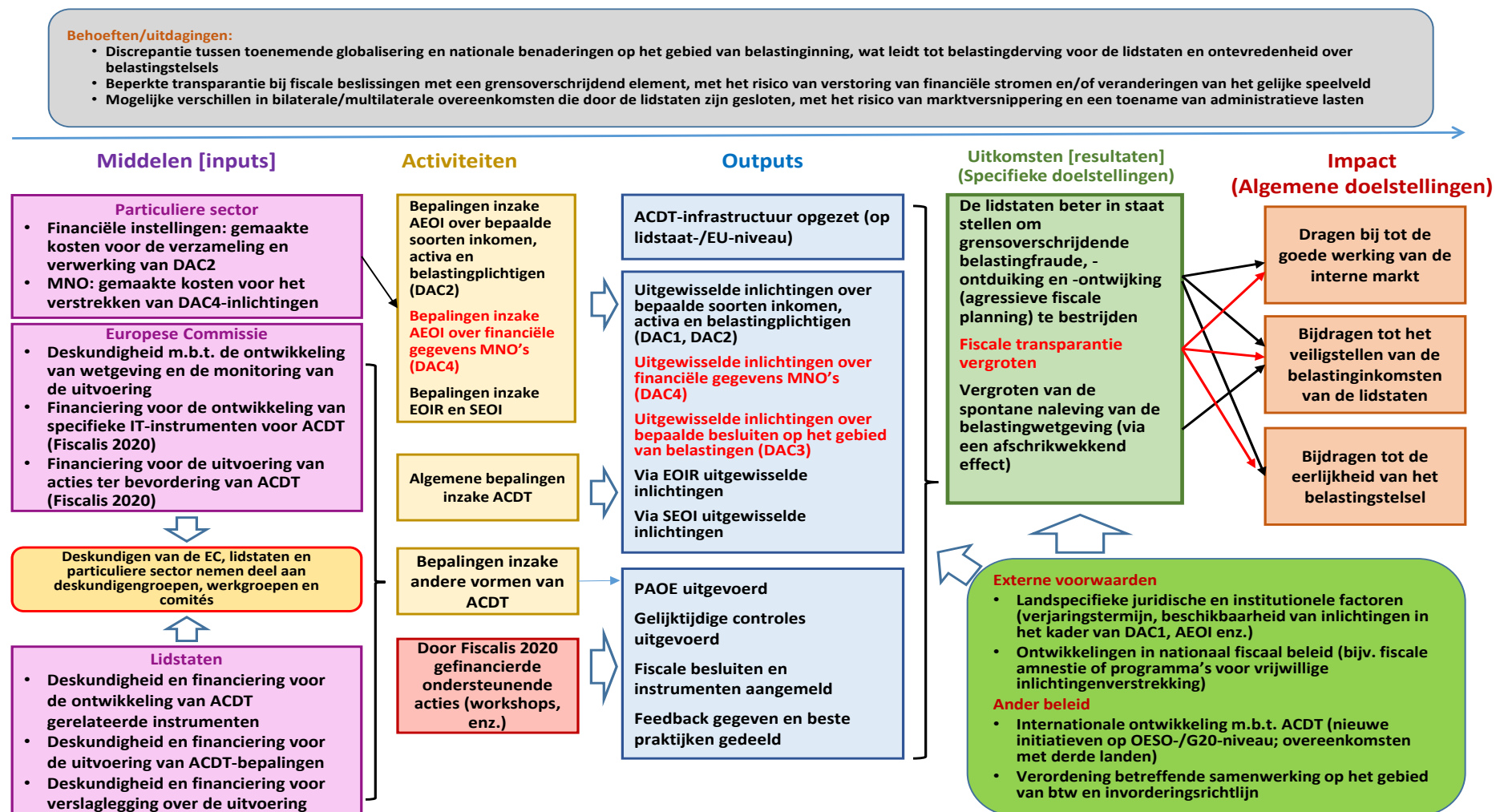
27 We hebben het wetgevingskader geëvalueerd voor het systeem inzake de uitwisseling van fiscale inlichtingen en hierbij lacunes vastgesteld.

28 Het algehele wetgevingskader is gebaseerd op een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden en heeft duidelijk gedefinieerde doelstellingen (zie [figuur 2](#) en [bijlage V](#)). De EU-regels kunnen door de Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Unie worden gehandhaafd.

¹⁷ Wederzijdsebijstandsrichtlijn (77/799/EEG), voor het laatst gewijzigd in 2001 en aangevuld door de richtlijn spaargelden (2003/48/EG).

¹⁸ OECD/Council of Europe Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters en het protocol tot wijziging ervan.

Figuur 2 — Interventiologica voor AEOI in de EU



Bron: SWD(2019) 327, blz. 13.

29 In de evaluatie van de DAC uit 2019¹⁹ stelde de Commissie vast dat er geen grote problemen zijn met betrekking tot de wetgeving. In de evaluatie werd echter niet ingegaan op een aantal lacunes in de wetgeving die in de volgende paragrafen worden besproken.

30 Cryptovaluta zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de uitwisseling van inlichtingen²⁰. Als een belastingplichtige geld aanhoudt in elektronische cryptovaluta is het platform dat of een andere elektronische aanbieder die portefeuillediensten voor dergelijke klanten verricht niet verplicht dergelijke bedragen of verkregen winsten bij de belastingautoriteiten aan te geven. Derhalve blijft geld dat in dergelijke elektronische instrumenten wordt aangehouden, grotendeels onbelast.

31 Inkomsten uit dividenden zonder bewaarneming (bijv. dividenden die worden betaald via een rekening-courant zonder bewaarneming door een onderneming die is gevestigd in een bepaalde lidstaat aan haar aandeelhouder die woonachtig is in een andere lidstaat) vormen geen afzonderlijke AEOI-inkomenscategorie in het kader van DAC1. Als de lidstaat waar de onderneming is gevestigd dergelijke inlichtingen derhalve niet uitwisselt met de lidstaat waar de belastingplichtige is gevestigd, blijven dergelijke bedragen onbelast.

32 De lidstaten hoeven niet over alle DAC1-inkomstencategorieën verslag te doen, maar alleen over de gegevens die gemakkelijk beschikbaar zijn. Als gevolg hiervan zijn er grote verschillen tussen de aantallen door elke lidstaat gerapporteerde inlichtingencategorieën (zie paragraaf 48), waardoor bepaalde inkomsten niet worden belast in de lidstaat waar de belastingplichtige is gevestigd. In een wetgevingsvoorstel uit juli 2020²¹ heeft de Commissie een wijziging voorgesteld die voor meer harmonisering moet zorgen waarbij de lidstaten verplicht zouden zijn alle beschikbare inlichtingen uit te wisselen, maar voor ten minste twee inkomenscategorieën voor belastbare perioden tot 2024 en voor ten minste vier categorieën voor belastbare perioden vanaf 2024.

33 Voorafgaande grensoverschrijdende fiscale rulings worden uitgesloten van de uitwisseling van inlichtingen als deze zijn afgegeven voor natuurlijke personen (zie paragraaf 73). Een vermogend individu (high net-worth individual, HNWI) dat een

¹⁹ Evaluatie van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad.

²⁰ Volgens een studie van het Europees Parlement bedroeg de totale marktkapitalisatie van de honderd grootste cryptovaluta begin 2018 naar schatting meer dan 330 miljard EUR.

²¹ Voorstel van de Commissie voor een richtlijn tot wijziging van de DAC, COM(2020) 314 final.

dergelijke ruling met gunstige belastingtarieven van een lidstaat verkrijgt, zal een aanzienlijk bedrag aan belasting ontwijken in zijn lidstaat van verblijf.

De Commissie monitort het wetgevingskader

De monitoring door de Commissie van de omzetting van de DAC in de nationale wetgeving is toereikend

34 Bij de monitoring van de omzetting van de DAC door de lidstaten neemt de Commissie alle wijzigingen van de richtlijn in acht, evenals de uitvoeringsverordeningen en andere latere wetgevende handelingen. De lidstaten moeten de EU-richtlijnen in nationaal recht omzetten. Wanneer zich vertragingen voordoen bij de omzetting van relevante EU-wetgeving in nationaal recht leidt de Commissie voor dergelijke vertragingen inbreukprocedures in tegen individuele lidstaten. Tot op heden zijn er 62 van dergelijke procedures geweest, en liepen er in juli 2020 nog 2 inbreukprocedures.

35 In 2016 is de DAC5-wijziging in werking getreden²², die moet waarborgen dat belastingautoriteiten toegang hebben tot de antiwitwasinlichtingen waarover andere lidstaten beschikken in het kader van de vierde antiwitwasrichtlijn²³ zodat zij beter kunnen voldoen aan hun verplichtingen met betrekking tot belastingontduiking en -fraude uit hoofde van de DAC. In dit opzicht is met name de toegang tot DAC2-inlichtingen over financiële rekeningen relevant, met name wanneer de houder van een te rapporteren rekening een intermediaire structuur is.

36 Alle vijf de lidstaten die we bezochten, hebben de DAC5-wetgeving in hun nationale wetgeving omgezet, maar twee hadden de procedure om belastingautoriteiten wettelijk toegang te geven tot antiwitwasinlichtingen nog niet ingevoerd. De uiterste termijn hiervoor was 1 januari 2018. De Commissie heeft in dit verband drie inbreukprocedures ingeleid die ten tijde van onze controle waren afgesloten.

²² Richtlijn (EU) 2016/2258 van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten.

²³ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering. De regels inzake toegang zijn te vinden in de artikelen 13, 30, 31 en 40.

De reikwijdte van de monitoring van de uitvoering van de wetgeving is niet breed genoeg

37 De Commissie monitort de uitvoering van de wetgeving op hoog niveau. Daarnaast moeten de lidstaten via een jaarlijkse vragenlijst bij de Commissie melden hoe tevreden zij zijn met de werking van de DAC (met inbegrip van statistieken over de uitwisseling van inlichtingen en andere operationele aspecten). De Commissie monitort de uitwisseling tussen lidstaten aan de hand van de jaarlijkse vragenlijst en de jaarlijkse bilaterale feedback die lidstaten elkaar geven. De monitoring omvat echter niet:

- o het treffen van directe en doeltreffende maatregelen om de tekortschietende kwaliteit van de gegevens die tussen de lidstaten worden verzonden aan te pakken, een probleem dat werd ontdekt in de DAC-evaluatie uit 2018²⁴;
- o informatiebezoeken aan de lidstaten, zowel om de vooruitgang te beoordelen als om goede praktijken vast te stellen. Dergelijke bezoeken zouden ook kunnen dienen om problemen op te sporen die kunnen worden aangepakt door verbetering van de wetgeving of ze onder de aandacht te brengen van Fiscalis 2020 (zie [bijlage VI](#)) of deskundigengroepen op het gebied van administratieve samenwerking;
- o de beoordeling van instrumenten voor risicoanalyse die door de lidstaten zijn ontwikkeld om de inlichtingen die zij ontvangen te analyseren.

38 Op grond van de DAC-bepalingen²⁵ moeten lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties invoeren voor rapporterende entiteiten. Momenteel beoordeelt de Commissie niet de omvang van de afschrikkende werking van de sancties die elke lidstaat in zijn wetgeving heeft vastgesteld. Ook heeft zij in dit verband geen benchmarks voor vergelijkingen of richtsnoeren aangeboden.

Kansen voor het delen van beste praktijken worden niet volledig benut en richtsnoeren ontbreken

39 Overeenkomstig artikel 15 van de DAC moeten de Commissie en de lidstaten hun ervaring met administratieve samenwerking evalueren en delen, en in het artikel

²⁴ Evaluatie van de DAC, COM(2018) 844 final.

²⁵ Artikel 25 bis van de DAC.

wordt uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid dat de lidstaten hun ervaring en beste praktijken gebruiken om bij te dragen tot richtsnoeren. Om het beoogde doel van eerlijke belastingheffing in de EU²⁶ te verwezenlijken, biedt de Commissie de lidstaten diverse fora voor de uitwisseling van de goede praktijken die door de belastingdiensten van de lidstaten worden vastgesteld.

40 De Commissie heeft verschillende instrumenten beschikbaar gesteld waarmee de lidstaten inlichtingen en expertise kunnen ontwikkelen en uitwisselen. Het belangrijkste programma is Fiscalis 2020²⁷, dat als voornaamste taak heeft IT-ondersteuning te bieden voor de uitwisseling van inlichtingen en dat via workshops, werkbezoeken en projectgroepen de uitwisseling van beste praktijken en ervaringen financiert. De rol en structuur van dit programma wordt verder in detail toegelicht in *bijlage VI*.

41 We hebben de door Fiscalis 2020 gefinancierde acties ter verbetering van de uitwisseling van fiscale inlichtingen in de EU geanalyseerd. Het ging hierbij tussen 2015 en 2019 onder meer om de deelname van lidstaten aan negen workshops en vijf werkbezoeken op het gebied van de DAC. Tussen 2014 en 2018 werden uit het programma ook 660 gelijktijdige controles op het gebied van directe en indirecte belastingen gefinancierd (zie paragraaf [92](#)).

42 De lidstaten hebben over het algemeen positieve feedback gegeven op het werk van de projectgroepen en op de technische ondersteuning, beschikbaarheid en reactiesnelheid van EU-personeel. Ze waardeerden ook de richtsnoeren van de Commissie voor de uitvoering van DAC1 en DAC2.

43 Wegens de complexiteit en voortdurende ontwikkeling van de DAC is het voor lidstaten echter steeds moeilijker geworden om alle discussiepunten tijdens hun bijeenkomsten te bespreken. Deze bijeenkomsten zijn namelijk niet langer geworden naarmate de DAC werd uitgebreid. Tegelijkertijd heeft de Commissie geen verdere richtsnoeren opgesteld inzake het gebruik van inlichtingen (bijv. DAC3- en DAC4-uitwisselingen en andere instrumenten in het kader van de DAC). In 2019 hebben de lidstaten een nieuwe Fiscalis-projectgroep opgezet voor het gebruik van geavanceerde analyses om de kwaliteit van gegevens binnen een gemeenschappelijk kader te meten, maar dit initiatief heeft nog geen resultaten opgeleverd.

²⁶ ““De eengemaakte markt verbeteren: meer mogelijkheden voor mensen en ondernemingen”, Europese Commissie, directoraat-generaal Communicatie, 2015.

²⁷ Verordening (EU) nr. 1286/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

44 De belastingautoriteiten in de door ons bezochte lidstaten gaven aan interesse te hebben in meer uitwisselingen van goede praktijken (via projectgroepen, workshops en werkbezoeken) en richtsnoeren, met name op het gebied van gegevensanalyse en -gebruik.

Lidstaten maken slechts beperkt gebruik van de inlichtingen die automatisch wordt uitgewisseld

45 Om ervoor te zorgen dat het systeem voor de uitwisseling van inlichtingen correct functioneert, moeten de gegevens die door de lidstaten worden uitgewisseld nauwkeurig en volledig zijn en worden verzonden op het moment dat ze het nuttigst zijn. In de vijf door ons bezochte lidstaten analyseerden we daarom hoe de automatische verzending van gegevens was georganiseerd en hoe de belastingautoriteiten de ontvangen inlichtingen gebruikten.

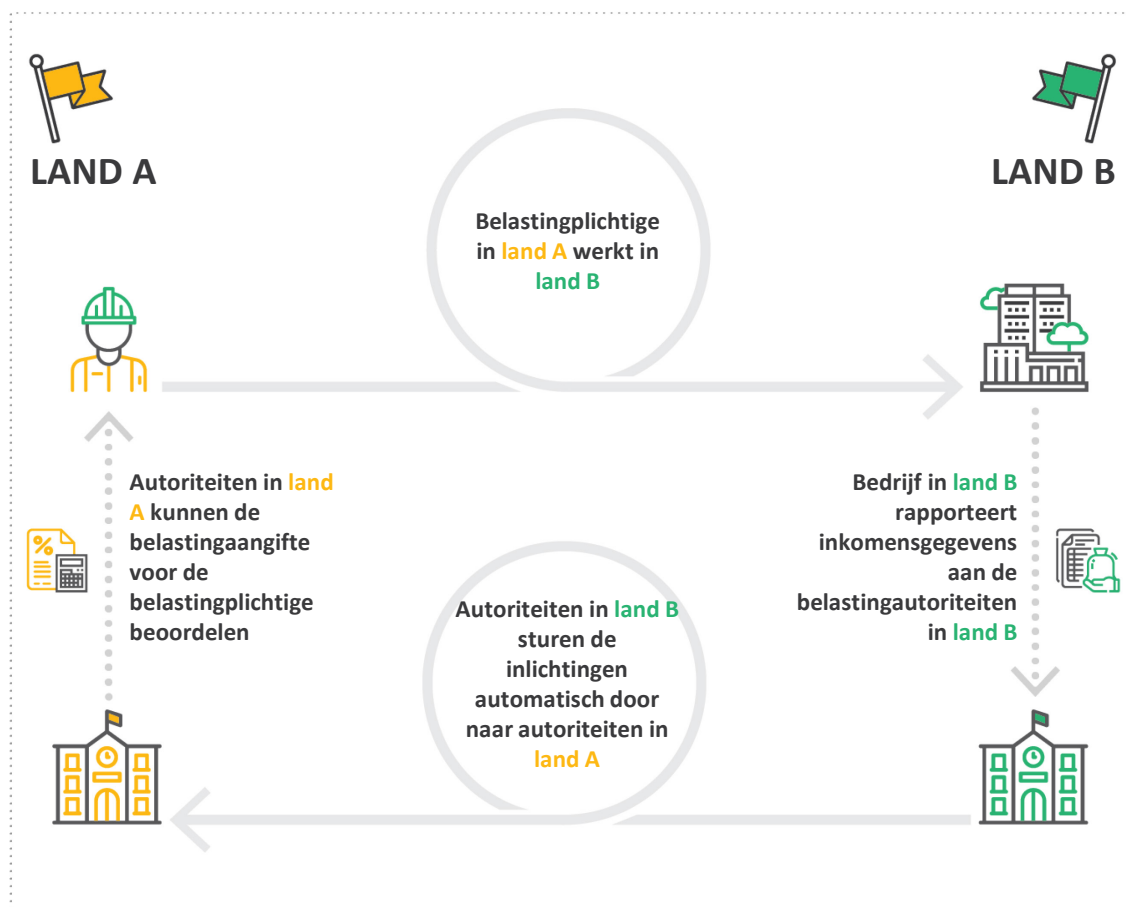
Er was sprake van tekortkomingen met betrekking tot de tijdigheid, nauwkeurigheid en volledigheid van AEOI

DAC1-gegevens zijn niet altijd volledig en de inlichtingen worden soms te laat uitgewisseld

46 Voor DAC1²⁸ worden de inlichtingen door de belastingautoriteiten verzameld uit de nationale databases van elke bezochte lidstaat (zie *figuur 3*), maar er worden geen inlichtingen over alle inkomenscategorieën verzameld. De inlichtingen komen uit lokale databases (die namen, adressen, geboortedata, fiscale identificatienummers (FIN) en gegevens over inkomsten en eventuele ingehouden belastingen bevatten). Voorafgaand aan verzending worden de inlichtingen automatisch gevalideerd in overeenstemming met de technische richtsnoeren voor het DAC1-rapportageproces. Slechts een van de vijf door ons bezochte lidstaten voerde in aanvulling op de automatische validatie controles uit van de gegevenskwaliteit (volledigheid, nauwkeurigheid en tijdigheid); deze controles werden alleen handmatig en aan de hand van een beperkte steekproef en niet als een systematisch proces uitgevoerd.

²⁸ Arbeidsinkomen, directiehonoraaria, levensverzekeringsproducten, pensioenen, eigendom van en inkomsten uit onroerend goed (zie artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad).

Figuur 3 — Stroomdiagram voor DAC1-uitwisselingen



Uitgewisselde inlichtingen:

Naam, adres, geboortedatum, FIN
Arbeidsinkomen
Directiehonoraria
Pensioenen
Levensverzekeringsproducten
Onroerend goed

Bron: ERK.

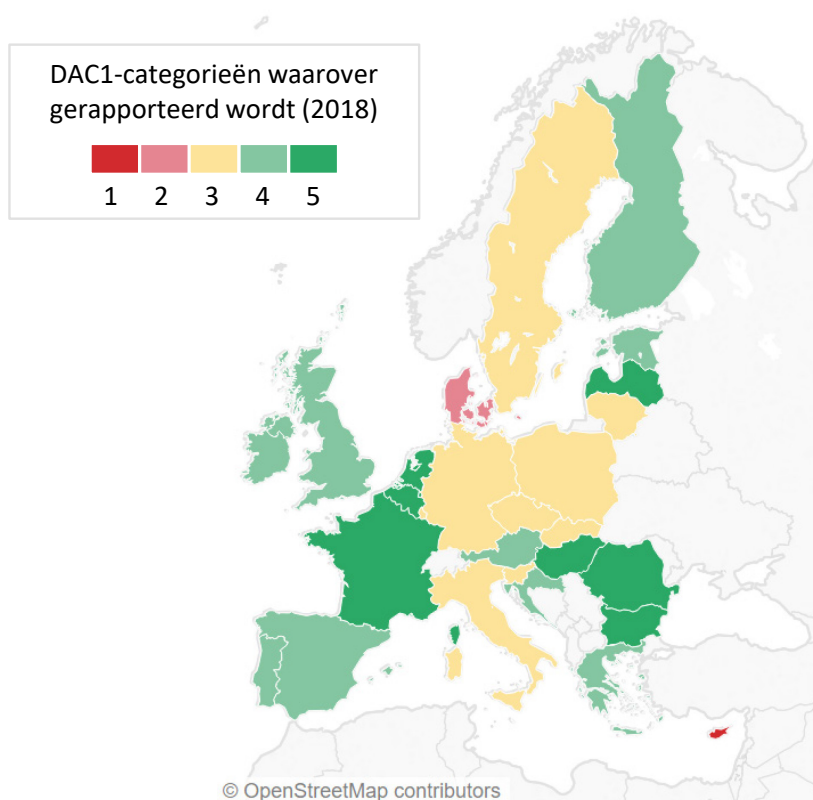
47 Een probleem met betrekking tot de volledigheid van DAC1-gegevens is dat lidstaten de inlichtingen die zij verzenden zelden koppelen aan een FIN dat is afgegeven door het land waar de belastingplichtige woonachtig is. In de driejarige periode 2015-2017 werd slechts 2 % van de belastingplichtigen waarop AEOI betrekking had, in verband gebracht met een door het ontvangende land afgegeven FIN²⁹. Lidstaten gebruiken andere gegevens (naam, adres, geboortedatum, enz.) om de gegevens te matchen met hun eigen ingezetene belastingplichtigen (zie paragraaf 59). Het FIN is echter uniek voor elke belastingplichtige en met dit nummer zouden de lidstaten beter in staat moeten zijn de identiteit van de desbetreffende

²⁹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, COM(2018) 844 final.

belastingplichtigen vast te stellen en de verwante belastingen naar behoren te bepalen. In het voorstel tot wijziging van de DAC stelde de Commissie voor het opgeven van FIN's voor DAC1 verplicht te stellen³⁰.

48 De volledigheid van de gegevens wordt beïnvloed door het feit dat het op grond van de huidige regels voor automatische uitwisseling van inlichtingen voor de lidstaten niet verplicht is om informatie over alle DAC1-inkomenscategorieën te verzamelen, maar alleen informatie die “beschikbaar is”³¹. De belastingautoriteiten waren in het algemeen gekant tegen het rapporteren van alle categorieën inlichtingen. Zelfs de weinige die in theorie akkoord gingen met het voorstel, wezen erop dat het in de praktijk brengen van het voorstel veel extra werk zou betekenen. Hierdoor zijn er slechts een paar lidstaten die alle vijf categorieën van DAC1-inlichtingen verzamelen en er verslag over uitbrengen (zie *figuur 4*).

Figuur 4 – Aantal DAC1-inkomenscategorieën waarover in 2018 verslag werd uitgebracht



Bron: ERK, op basis van statistieken van de Commissie³².

³⁰ Proposal for a Directive amending DAC, COM(2020) 314 final, juli 2020.

³¹ Artikel 8, lid 2, van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad.

³² Kaartachtergrond ©OpenStreetMap-bijdragers aan wie een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

49 Dat over bepaalde categorieën gegevens geen verslag wordt uitgebracht, kan soms worden verklaard door het feit dat de inlichtingen moeilijk toegankelijk zijn. Zo worden inkomsten uit onroerend goed meestal geregistreerd in afzonderlijke lokale registers waar de belastingautoriteiten deze niet zo gemakkelijk kunnen vinden. Omissies kunnen ook worden verklaard door een verwijzing naar een bepaalde belastingregeling (lidstaten die levensverzekeringsproducten niet belasten, zullen bijvoorbeeld niet over de desbetreffende informatie beschikken in hun fiscale registers). Het kan ook zijn dat een lidstaat geen afzonderlijke overzichten bijhoudt, bijvoorbeeld in het geval van arbeidsinkomen en directiehonoraria.

50 Lidstaten moeten DAC1-inlichtingen delen binnen zes maanden na afloop van het belastingjaar waarin de inlichtingen beschikbaar kwamen. De juridische termijnen worden door de lidstaten in het algemeen in acht genomen, maar sinds de inwerkingtreding van DAC1 werden inlichtingen gemiddeld twaalf maanden na afloop van het desbetreffende belastingjaar gedeeld³³.

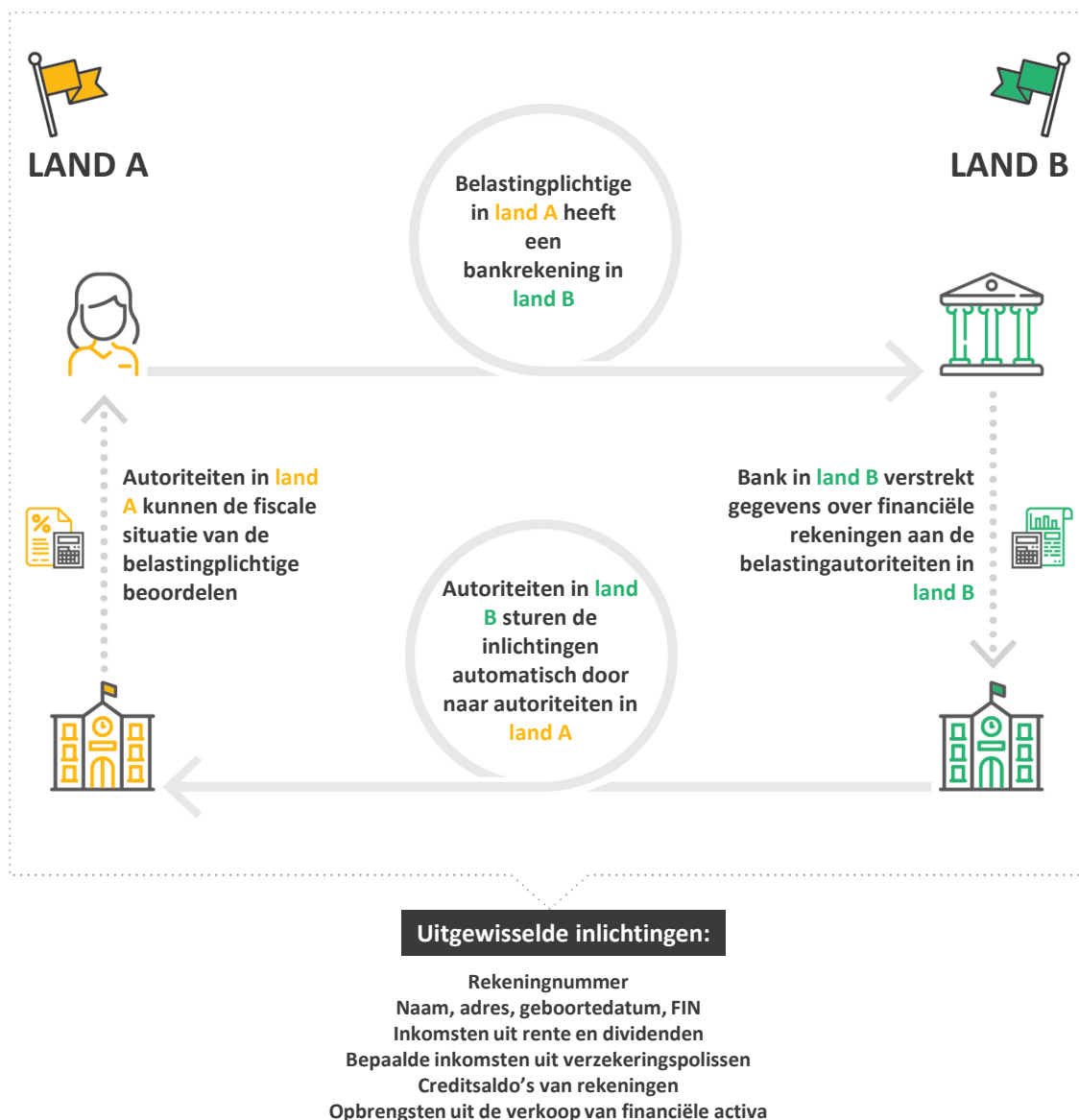
De uitwisseling van DAC2-inlichtingen vindt meestal op tijd plaats, maar de gegevens zijn van ontoereikende kwaliteit en onvolledig

51 Het proces voor het verzamelen van gegevens is voor DAC2 net iets anders dan voor DAC1 (zie [figuur 5](#)). Rapporterende instellingen gebruiken speciale internetportalen om standaardverslagen in te dienen³⁴.

³³ [Verslag van de Commissie](#) aan het Europees Parlement en de Raad, COM(2018) 844 final.

³⁴ Deze bevatten de inlichtingen waarnaar wordt verwezen in artikel 8, lid 3 bis, van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad, zoals gewijzigd bij [Richtlijn 2014/107/EU van de Raad](#).

Figuur 5 — Stroomdiagram voor DAC2-uitwisselingen



Bron: ERK.

52 Slechts in één van de door ons bezochte lidstaten voerde de belastingautoriteit kwaliteitscontroles uit op de gegevens die door financiële instellingen werden ingediend. We ontdekten echter in alle bezochte lidstaten problemen die gevolgen kunnen hebben voor de volledigheid van DAC2-gegevens. Drie van deze lidstaten beschikten niet over specifieke procedures voor de controle van de financiële instellingen met betrekking tot de kwaliteit en volledigheid van de verzonden gegevens. Vier lidstaten hielden geen register bij van de financiële instellingen die onder de rapportageverplichting van DAC2 vallen, wat hen zou helpen na te gaan of alle verslagen zijn ingediend.

53 Alle vijf lidstaten hanteerden een systeem van sancties met betrekking tot de verslagleggingsverplichtingen in het kader van DAC2, maar geen enkele lidstaat legde tot dusver een sanctie op. Om sancties te kunnen opleggen, zijn duidelijke procedures voor gegevensverificatie nodig en moeten de rapporterende instellingen regelmatig aan controles worden onderworpen. Voorts bestaat het risico dat de sancties niet hoog genoeg zijn om een afschrikkend effect te hebben.

54 We troffen ook verschillende problemen aan met de kwaliteit van DAC2-gegevens, met name met betrekking tot het niet vermelden van buitenlandse FIN's. Financiële instellingen zijn wettelijk verplicht om de fiscale identificatienummers van rekeninghouders te registreren en te melden, zelfs als deze nummers zijn afgegeven door andere lidstaten. In de gegevens die door de lidstaten werden uitgewisseld, was echter slechts 70 % van de rekeningen waarvan de rekeninghouder een natuurlijk persoon was, gekoppeld aan een FIN. Slechts 73 % van de rekeningen waarvan de houders rechtspersonen zijn, was aan een registratienummer van een onderneming gekoppeld³⁵.

55 Een ander probleem met betrekking tot de kwaliteit van gegevens is dat rekeningen dubbel worden geregistreerd wanneer er meerdere uiteindelijke begunstigers zijn. Bovendien kan in het huidige formaat voor de verslaglegging niet worden aangegeven dat een rekening meerdere eigenaren heeft. Daarom wijzen de belastingautoriteiten het volledige bedrag aan meerdere eigenaren toe, waardoor rekeningen dubbel worden geregistreerd.

56 Op grond van artikel 14, lid 2, van de DAC moeten de lidstaten jaarlijks bilaterale feedback geven over de AEOI-inlichtingen die zij ontvangen. In de praktijk heeft de enige jaarlijkse feedback die is gegeven echter betrekking op het percentage gevallen waarbij de buitenlandse en binnenlandse gegevens aan elkaar konden worden gekoppeld (zie paragraaf 59). Er is weinig feedback over de kwaliteit, volledigheid en tijdigheid van de gegevens en helemaal geen feedback over andere kwantitatieve of kwalitatieve aspecten.

³⁵ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, COM(2018) 844 final.

Lidstaten ontvangen enorme hoeveelheden inlichtingen, maar benutten deze over het algemeen niet optimaal

De doeltreffendheid van het matchingproces varieert aanzienlijk tussen de verschillende lidstaten en niet-gematchte inlichtingen worden niet gebruikt

57 Elk jaar worden er miljoenen individuele gegevenselementen uitgewisseld tussen lidstaten. Om de gegevens voor belastingdoeleinden te kunnen gebruiken, moeten de lidstaten deze vergelijken met de gegevens van hun belastingplichtigen om te bepalen welke relevant zijn. De nadruk ligt bij de matchingsystemen op het identificeren van zo veel mogelijk belastingplichtigen om een zo hoog mogelijk niveau van fiscale naleving te waarborgen.

58 We hebben onderzocht hoe de vijf lidstaten hun IT-systemen en matchingprocessen gebruiken om de relevante belastingplichtigen te vinden en de vereiste belastingen te innen.

59 Ze maakten gebruik van een reeks automatische of semiautomatische IT-programma's om inkomende DAC1- en DAC2-inlichtingen aan belastingplichtigen te koppelen. Als de ontvangen gegevens niet overeenstemmen, kunnen ze niet worden gebruikt om de desbetreffende belastingen te beoordelen. De doeltreffendheid van deze systemen hangt af van hun inherente flexibiliteit en interconnectiviteit met lokale fiscale databases, maar ook van de kwaliteit van de ontvangen inlichtingen. Twee lidstaten matchen de inlichtingen ook handmatig.

60 Bij automatische matching wordt gebruik gemaakt van zoek sleutels die algoritmen uitvoeren op basis van een combinatie van velden (naam, adres en geboortedatum worden het meest gebruikt voor DAC1 en bij DAC2 ligt de nadruk meer op het matchen met een FIN). De systemen van drie van de door ons bezochte lidstaten stonden ook approximatieve matches toe (waarbij in de ontvangen gegevens ook wordt gezocht naar gegevens als namen of adressen die bijna identiek zijn). Bij een semiautomatisch matchingproces wordt handmatige matching gecombineerd met een eenvoudigere reeks zoek sleutels (bijv. alleen een adres) of vergelijkingen met andere externe databases.

61 De matchpercentages variëren aanzienlijk, zowel tussen landen als tussen inlichtingencategorieën. Matches kunnen onder meer niet tot stand worden gebracht door ondoeltreffende matchingprocessen, onjuiste of onvolledige inkomende gegevens of ontbrekende informatie over een belastingplichtige in de ontvangende lidstaat. Wanneer zij feedback geven (zie paragraaf 56), gaan de bezochte lidstaten

momenteel niet in op de oorzaken van de lage matchpercentages en beschrijven zij geen specifieke problemen.

62 In de vijf door ons bezochte lidstaten lag het algehele matchpercentage tussen 68 % en 99 % voor DAC1 en tussen 70 % en 95 % voor DAC2 (één lidstaat had zijn DAC2-gegevens voor 2016 nog niet geanalyseerd). De hoogste percentages hielden verband met een aanzienlijke hoeveelheid handmatige matches, maar twee lidstaten behaalden zeer goede resultaten met alleen automatische of semiautomatische matches.

63 Uit deze matchpercentages blijkt dat grote hoeveelheden inlichtingen niet worden gebruikt, aangezien deze niet worden gematcht met de desbetreffende belastingplichtige. Geen van de door ons bezochte lidstaten voert momenteel verdere controles uit op niet-gematchte gegevens. Het niet gebruiken van de niet-gematchte gegevens leidt tot een belastingtekort.

DAC1- en DAC2-inlichtingen worden niet volledig benut

64 We analyseerden hoe de vijf door ons bezochte lidstaten de inkomende DAC1- en DAC2-inlichtingen gebruikten. Eén lidstaat markeerde bepaalde gegevensvelden in belastingaangiften, maar vulde de bedragen niet van tevoren in. Een andere lidstaat informeerde belastingplichtigen dat de inlichtingen beschikbaar waren en dat zij de overeenkomstige velden moesten invullen. Beide lidstaten hebben ons laten weten dat hun strategieën een afschrikkend effect hadden op de niet-aangifte van inkomsten en naleving door de belastingbetaler bevorderde. De andere drie lidstaten verstrekten geen vooraf ingevulde belastingaangiften.

65 Gegevens kunnen alleen op efficiënte wijze worden gebruikt als een risicoanalyse van de ontvangen gegevens wordt uitgevoerd. In 2015-2016 ontwikkelde een Fiscalis-projectgroep richtsnoeren voor lidstaten inzake het matchen en analyseren van gegevens. Met deze richtsnoeren werd met name beoogd de lidstaten te helpen strategieën voor risicobeheer vast te stellen of bestaande strategieën af te stemmen op de nieuwe vereisten in het kader van verplichte AEOI. In de richtsnoeren worden gemeenschappelijke risico's in kaart gebracht en worden belangrijke risico-indicatoren en concrete benaderingen voor de selectie van belastingbetalers met een hoog risico voorgesteld.

66 Slechts twee van de vijf lidstaten voerden een gestructureerde risicoanalyse uit van de inkomende gegevens, en een derde lidstaat gebruikte alleen niet-gestandaardiseerde procedures op regionaal/lokaal niveau. De andere twee lidstaten

hadden nog geen risicoanalyse uitgevoerd van de DAC1- en DAC2-gegevens die zij voor 2015-2018 hadden ontvangen.

67 In een van de door ons bezochte lidstaten had een uitgebreide campagne, gericht op belastingplichtigen met een hoog risico en geselecteerd op basis van een centrale risicoanalyse, geleid tot aanzienlijk hogere belastingaanslagen. In een andere lidstaat hadden campagnes voor vrijwillige aangifte van DAC1- en DAC2-inkomen uit het buitenland voor 2015 en 2017, zonder boetes voor late betaling, geleid tot een groot aantal vrijwillige aangiften en aanzienlijke extra belastinginkomsten. Een afzonderlijke campagne in dezelfde lidstaat, waarbij brieven werden verzonden naar geselecteerde belastingplichtigen over DAC2-inlichtingen die voor 2015 en 2017 waren ontvangen, was minder succesvol: er kwamen maar weinig reacties op. Een derde lidstaat had DAC-inlichtingen sporadisch in opeenvolgende campagnes gebruikt, maar met inconsistente resultaten.

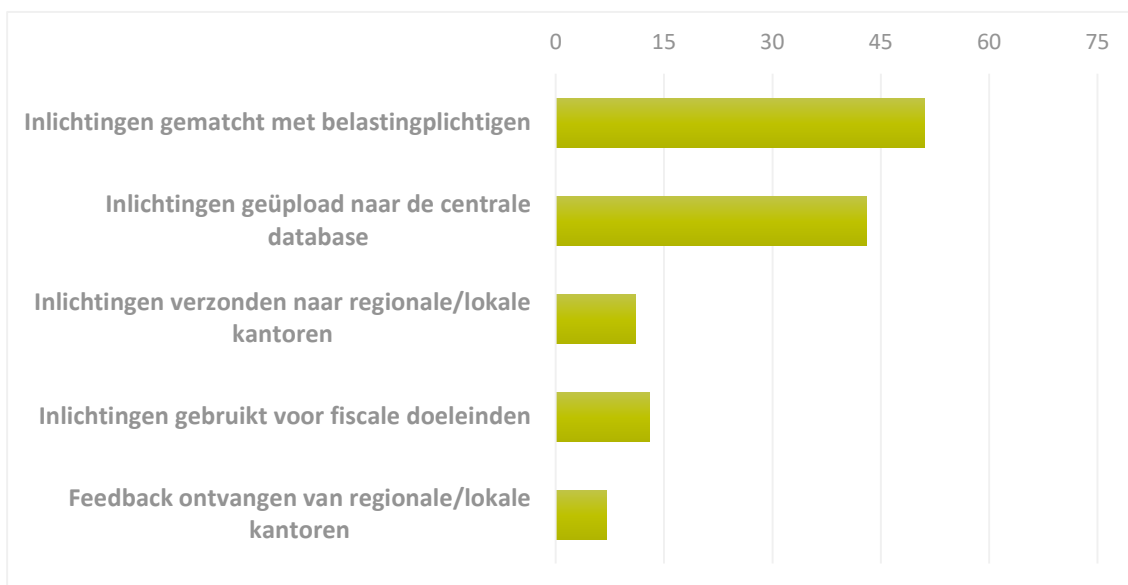
Inlichtingen worden over het algemeen onderbenut

68 In de door ons bezochte lidstaten onderzochten we een steekproef van in totaal 150 elementen van inlichtingen die tijdens 2016 waren ontvangen — 75 in het kader van DAC1 en DAC2 — om te analyseren hoe de belastingautoriteiten deze inlichtingen hadden gebruikt. Wij constateerden dat er weliswaar informatie in 105 gecontroleerde steekproeven was gematcht en geüpload in de databases van een belastingautoriteit, maar dat er 60 buiten beschouwing werden gelaten (bijv. geen risicoanalyse/onderbouwing), en dat slechts 45 resulteerden in nadere fiscale maatregelen.

69 DAC1 (zie *figuur 6*):

- o 51 elementen werden gematcht met belastingplichtigen in nationale databases; 24 werden niet gematcht of verder geanalyseerd;
- o van de 51 gematchte elementen werden er 40 geüpload naar centrale databases, maar er was geen informatie beschikbaar over hoe zij vervolgens werden gebruikt; 11 elementen werden doorgestuurd naar regionale/lokale belastingkantoren voor follow-up;
- o uit het bewijsmateriaal bleek dat 13 elementen waren gebruikt om belastingaangiften te controleren en aanvullende belastingen te berekenen, of om fiscale controles uit te voeren; lokale belastingkantoren gaven slechts in zeven gevallen feedback.

Figuur 6 — Gebruik van 75 DAC1-gegevenselementen uit de steekproeven in de lidstaten

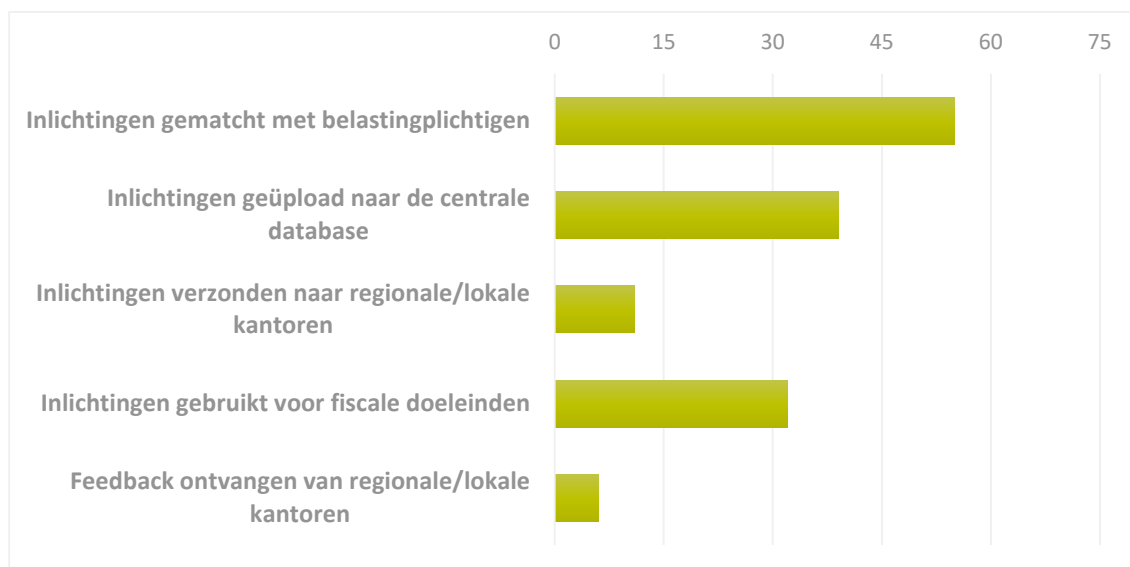


Bron: ERK.

70 DAC2 (zie [figuur 7](#)):

- o 55 elementen werden gematcht met belastingplichtigen in nationale databases; 20 werden niet gematcht of verder geanalyseerd;
- o van de 55 gematchte elementen werden er 39 geüpload naar centrale databases, maar er was geen informatie beschikbaar over hoe zij vervolgens werden gebruikt; 11 elementen werden doorgestuurd naar regionale/lokale belastingkantoren voor follow-up; 5 elementen werden helemaal niet gebruikt;
- o uit het bewijsmateriaal bleek dat 32 elementen waren gebruikt om belastingaangiften van tevoren in te vullen, verschuldigde belastingen te beoordelen en aanvullende belastingen te berekenen, of om fiscale controles uit te voeren; lokale belastingkantoren gaven slechts in 6 gevallen feedback.

Figuur 7 — Gebruik van 75 DAC2-gegevens-elementen uit de steekproeven in de lidstaten



Bron: ERK.

71 Het gebrek aan feedback van centrale/lokale kantoren over het gebruik van inkomende inlichtingen was in alle bezochte lidstaten een probleem. Feedback van lokale kantoren is essentieel om de prestaties van het gebruik van de inlichtingen en de baten ervan te meten.

Inlichtingen in de DAC3-database van de EU zijn grotendeels volledig, maar worden door de lidstaten weinig gebruikt

Er worden meer inlichtingen uitgewisseld, maar sommige inlichtingen worden nog steeds niet gemeld

72 DAC3³⁶ heeft het toepassingsgebied van verplichte AEOI uitgebreid naar voorafgaande grensoverschrijdende fiscale rulings en voorafgaande verrekenprijzafspraken. Deze inlichtingen worden uitgewisseld via een centrale EU-database die door de Commissie is opgezet en wordt bijgehouden. De lidstaten moeten alle DAC3-inlichtingen naar de database uploaden, waar deze toegankelijk zijn voor alle lidstaten, maar de Commissie heeft op grond van de geldige wetgeving slechts beperkte toegang tot de inlichtingen.

³⁶ Richtlijn (EU) 2015/2376 van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied.

73 In de DAC³⁷ worden voorafgaande grensoverschrijdende rulings uitgesloten van AEOI als zij exclusief verband houden met de fiscale aangelegenheden van natuurlijke personen. Deze bepaling heeft tot gevolg dat rulings die voor HNWI zijn afgegeven, worden vrijgesteld van de verplichte en automatische uitwisseling van inlichtingen.

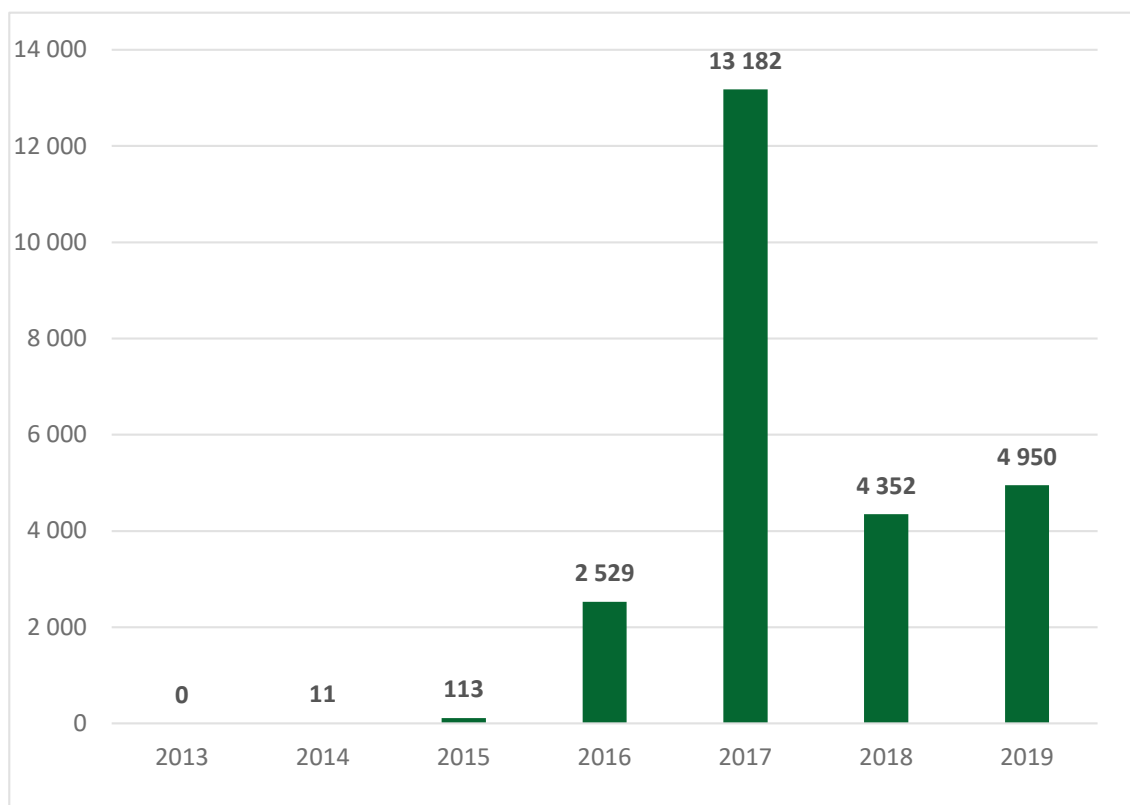
74 Het Europees Parlement heeft in een resolutie uit 2019 zijn bezorgdheid geuit over deze fiscale mazen³⁸. Het wees erop dat HNWI en ultrarijken met behulp van niet-meldingsplichtige grensoverschrijdende rulings hun inkomsten langs verschillende fiscale rechtsgebieden sluizen en zo ontwijken dat zij een billijk deel van de belastingen betalen.

75 Vóór 2016 wisselden de lidstaten praktisch geen inlichtingen uit over voorafgaande grensoverschrijdende rulings en verrekenprijzafspraken. Het aantal uitwisselingen bereikte in 2017 een hoogtepunt en kort daarna werden deze verplicht gesteld. Over voorafgaande rulings en afspraken die vóór 2017 waren uitgebracht, werd verslag gedaan in de eerste gegevensreeks (zie [figuur 8](#)).

³⁷ Artikel 8 bis, lid 4, van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad, als gewijzigd bij [Richtlijn \(EU\) 2015/2376 van de Raad](#).

³⁸ [Resolutie van het Europees Parlement van 26 maart 2019 over financiële misdrijven, belastingontduiking en belastingontwijking \(2018/2121\(INI\)\)](#).

Figuur 8 — Hoeveelheid uitgewisselde DAC3-inlichtingen, 2013-2019



Bron: ERK, op basis van cijfers van DG TAXUD.

DAC3-gegevens zijn meestal erg uitgebreid

76 We onderzochten de vereiste inlichtingen die de lidstaten hadden geüpload naar de database en troffen geen grote problemen aan met betrekking tot de volledigheid van de database. Soms was de kwaliteit van de gegevens echter ontoereikend:

- Lidstaten noemden vaak niet de namen van individuele belastingplichtigen, waardoor het matchen van de gegevens in het doelland werd bemoeilijkt.
- Volgens de bezochte lidstaten en de DAC-evaluatie van de Commissie³⁹ waren de samenvattingen van de geüploade rulings soms onvoldoende gedetailleerd om een goed inzicht te kunnen krijgen in de onderliggende inlichtingen. Het was voor lidstaten lastig om te bepalen waar ze terecht konden voor aanvullende inlichtingen en om in die gevallen aan te tonen dat ze de inlichtingen nodig hadden voor de belastingaanslag.

³⁹ Evaluatie van de DAC, SWD(2019) 327 final.

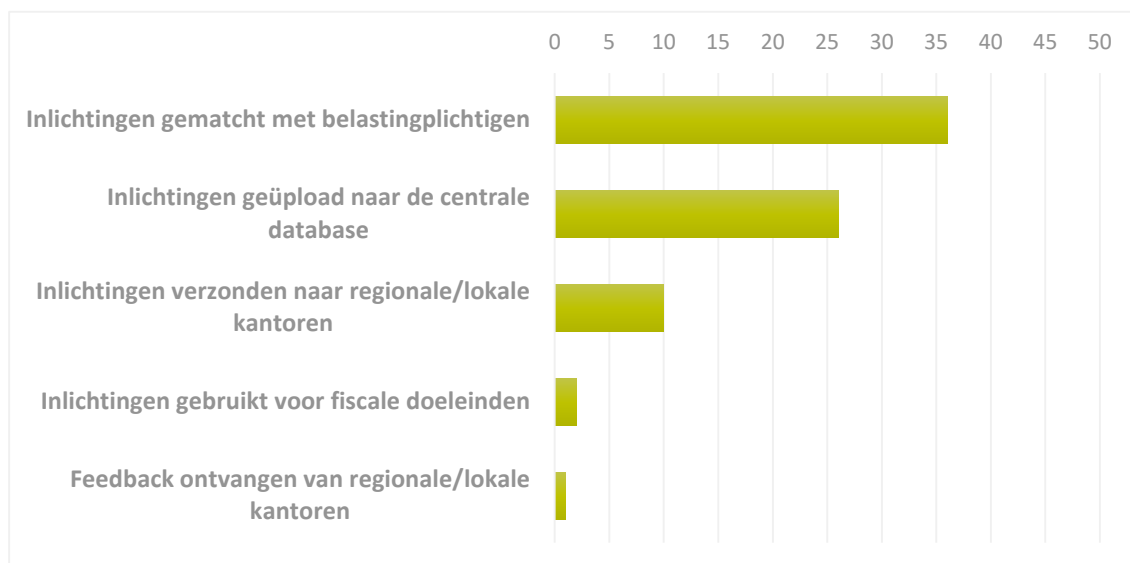
Minimaal gebruik van DAC3-inlichtingen

77 Geen van de door ons bezochte lidstaten voerde systematische risicoanalyses uit van de inlichtingen in de centrale EU-database. Eén lidstaat had echter de DAC3-inlichtingen geanalyseerd die in 2017 waren geüpload en enkele ervan geselecteerd voor verder onderzoek. Hoewel de lidstaat over het algemeen in staat was de informatie met de belastingplichtigen te matchen, beschikte hij niet over een procedure voor de analyse en het gebruik ervan in zijn fiscale follow-up.

78 In elke door ons bezochte lidstaat namen we een steekproef van tien gegevenselementen met betrekking tot de jaren 2013-2018 om te controleren hoe lidstaten de inlichtingen uit de database gebruikten (zie *figuur 9*). Van de 50 elementen uit de steekproef was slechts 4 % gebruikt:

- 36 waren gematcht met belastingplichtigen en 14 waren niet gematcht of waren op geen enkele manier gebruikt;
- van de 36 gematchte elementen waren er 26 geüpload naar centrale nationale databases en 10 verzonden naar lokale belastingkantoren;
- slechts twee elementen waren gebruikt voor fiscale follow-up en het lokale belastingkantoor stuurde slechts in één geval feedback.

Figuur 9 — Gebruik van 50 DAC3-gegevenselementen uit de steekproeven in de lidstaten



Bron: ERK.

Minimaal gebruik van inlichtingen uit DAC4-verslagen

79 Met DAC4⁴⁰ werd verslaglegging per land ingevoerd (*figuur 10*), een verplichting voor grote multinationale groepen om vanaf het fiscale jaar 2016 essentiële inlichtingen te publiceren, waaronder:

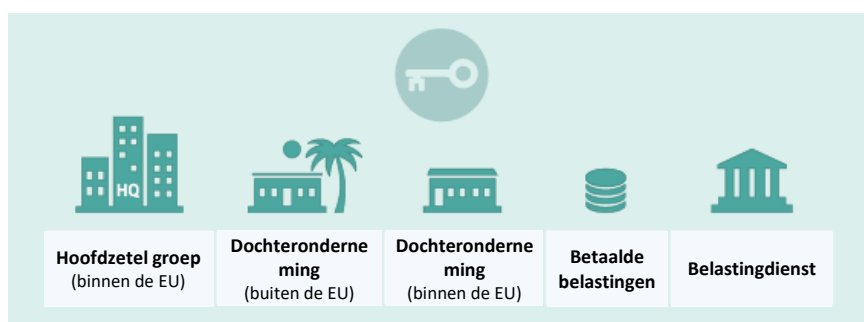
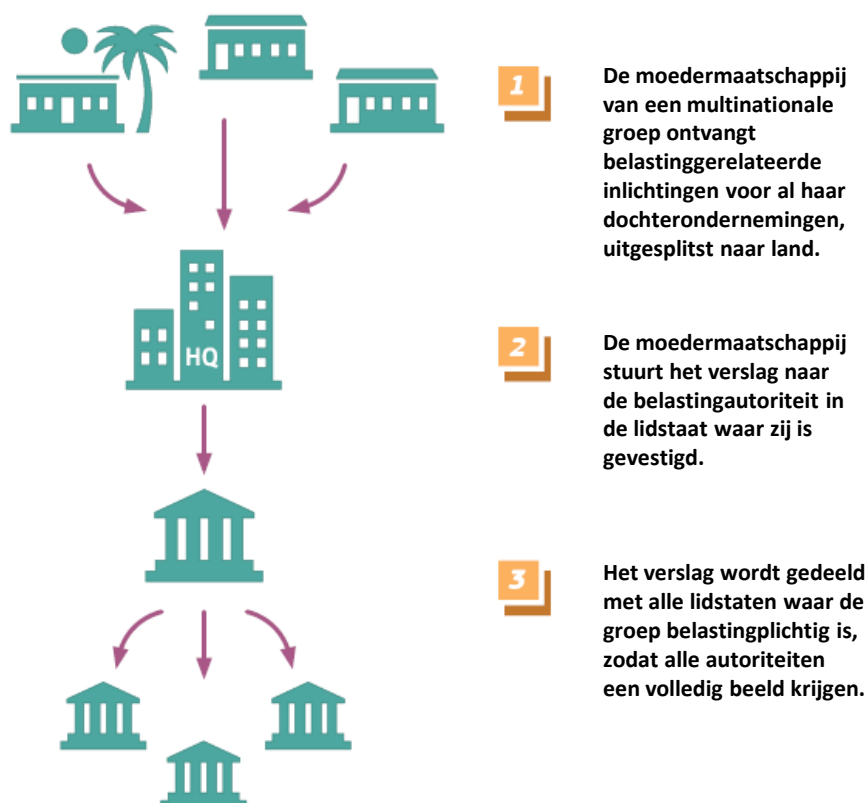
- o belangrijke details over inkomsten en activa;
- o waar winsten tot stand komen;
- o waar (binnen en buiten de EU) belasting wordt betaald;
- o aantal medewerkers enz.

⁴⁰ Richtlijn (EU) 2016/881 van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied.

Figuur 10 — Hoe werk verslaglegging per land?

HERZIENE RICHTLIJN ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING

HOE GAAT VERSLAGLEGGING PER LAND IN ZIJN WERK?



Bron: Europese Commissie, [DG TAXUD](#).

Lidstaten zorgen er niet voor dat DAC4-inlichtingen volledig zijn

80 Lidstaten moeten op jaarbasis inlichtingen van DAC4-ondernemingen verzamelen. De door ons bezochte lidstaten beschikten over IT-systemen om dit te doen en hadden algemene richtsnoeren voor verslaglegging verstrekt aan de betrokken ondernemingen.

81 Alle vijf lidstaten vertrouwden op de bereidwilligheid van ondernemingen om aan hun verslagleggingsverplichtingen te voldoen. De belastingautoriteiten controleerden niet voldoende of alle entiteiten die in een bepaald jaar verslag hadden moeten uitbrengen, dat ook daadwerkelijk hadden gedaan. Bovendien beperkten vier van de vijf lidstaten hun controles tot verificaties aan de hand van technische criteria van de OESO en de Commissie. Slechts één lidstaat voerde een eigen aanvullende risicoanalyse uit van de gegevens die werden uitgewisseld met andere lidstaten.

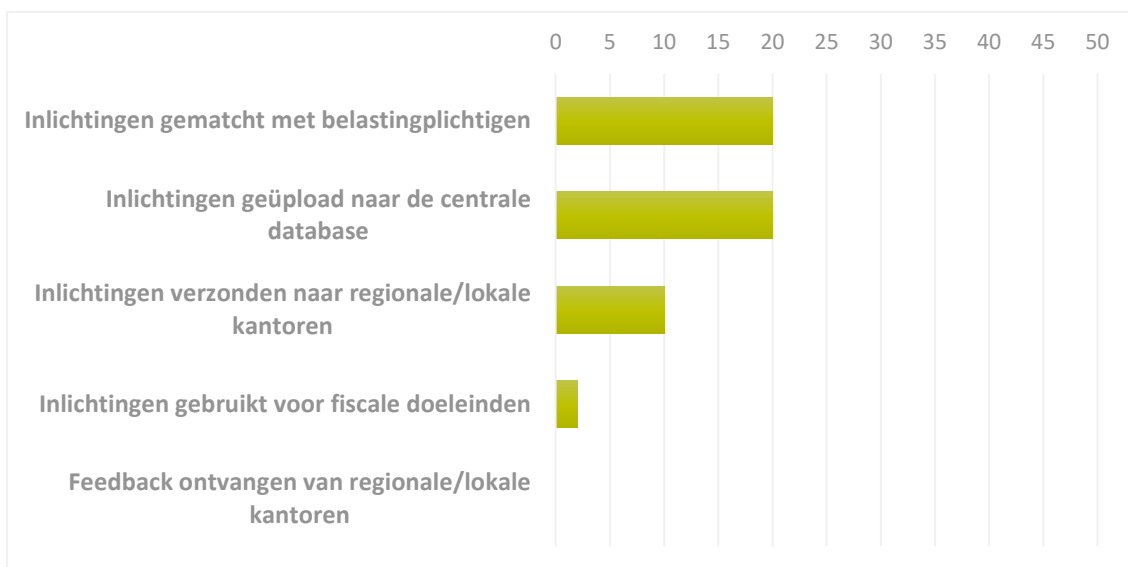
DAC4-inlichtingen worden in hoge mate onderbenut

82 De door ons bezochte lidstaten maakten erg weinig gebruik van inkomende DAC4-inlichtingen. Slechts één van hen had een rigoureuus systeem van risicoanalyse opgezet, hetgeen kan worden aangemerkt als een zeer goede praktijk op dit gebied. Na de risicoanalyse werden de inlichtingen doorgegeven aan regionale belastingteams, die deze gebruikten in hun procedures voor belastingheffing. Twee van de andere lidstaten matchten gegevens en hadden plannen voor een risicoanalysemechanisme, terwijl de andere twee de ontvangen inlichtingen niet hadden gebruikt.

83 In elke door ons bezochte lidstaat namen we een steekproef van tien landverslagen met betrekking tot de fiscale jaren 2016-2017 om te controleren hoe de inlichtingen werden gebruikt (zie *figuur 11*). Van de 50 verslagen uit de steekproef was slechts 4 % gebruikt:

- 20 waren gematcht met belastingplichtigen en 30 waren helemaal niet gebruikt;
- de 20 gematchte verslagen waren geüpload naar centrale databases; 10 ervan waren onderworpen aan een risicoanalyse waaruit geen grote risico's bleken;
- slechts 2 verslagen waren in een later stadium gebruikt voor fiscale follow-up, en tot nu toe was geen feedback ontvangen over het gebruik ervan.

Figuur 11 — Gebruik van 50 DAC4-inlichtingenelementen uit de steekproeven in de lidstaten



Bron: ERK.

Uitwisselingen op verzoek, spontane uitwisselingen en gelijktijdige controles werken goed

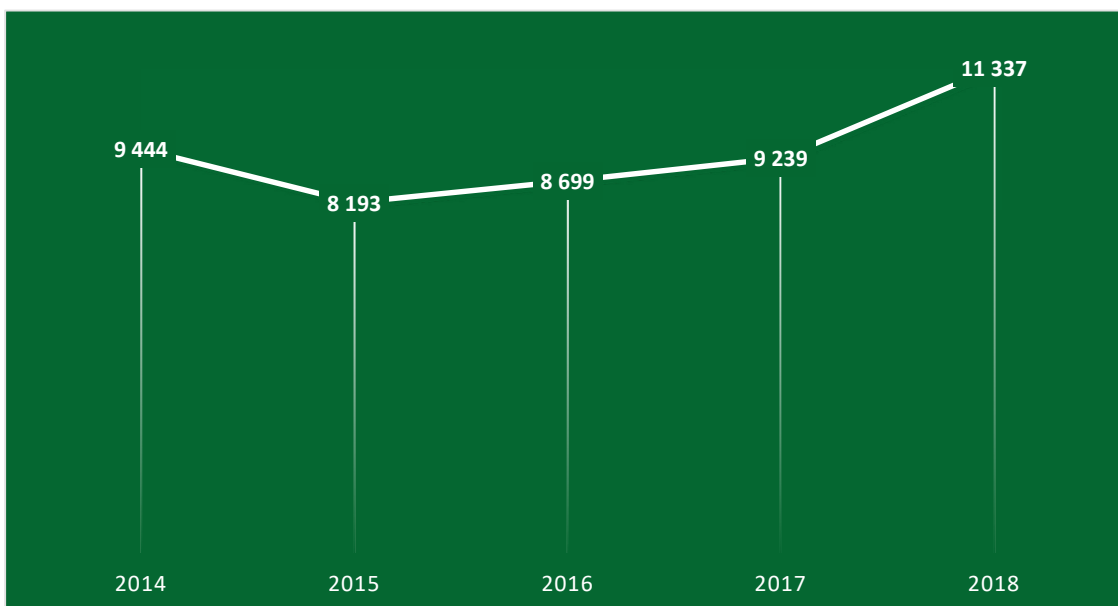
EOIR en SEOI werken redelijk goed, ondanks de vertraagde antwoorden en geringe feedback

84 Alle door ons bezochte lidstaten hadden goed werkende regelingen voor EOIR⁴¹ en SEOI⁴². Er zijn sinds een paar jaar EOIR- en SEOI-processen in de hele EU die consequent worden toegepast. Het volume van EOIR groeit gestaag en dat van SEOI exponentieel (zie [figuur 12](#) en [figuur 13](#)).

⁴¹ Artikel 5 DAC.

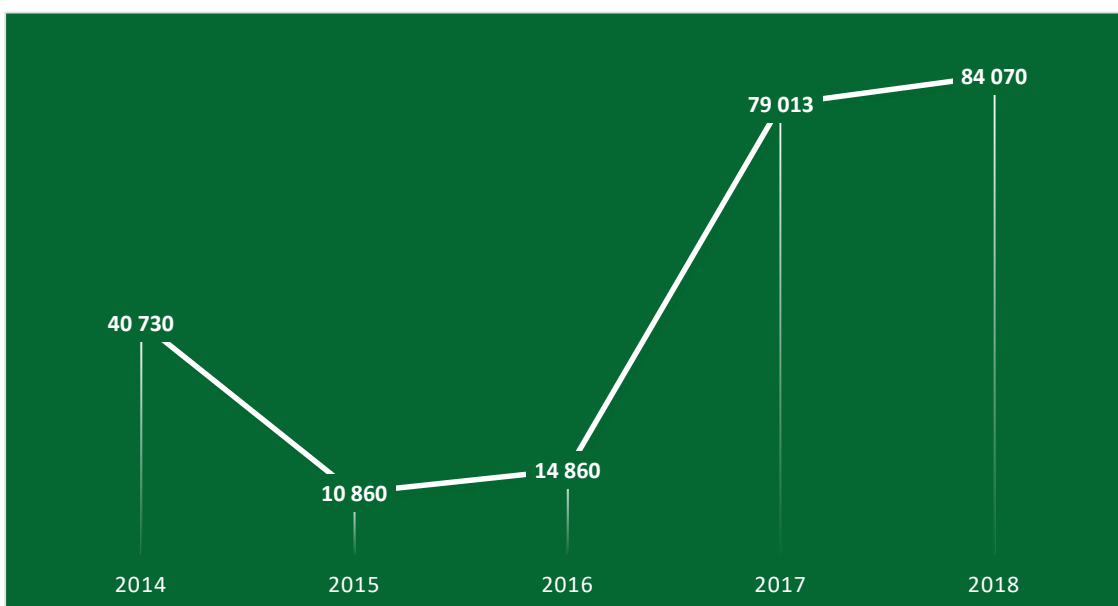
⁴² Artikel 9 DAC.

Figuur 12 — EOIR: aantal verzoeken van lidstaten om inlichtingen



Bron: Statistieken van de Commissie — Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van belastingen.

Figuur 13 — SEOI: aantal uitwisselingen



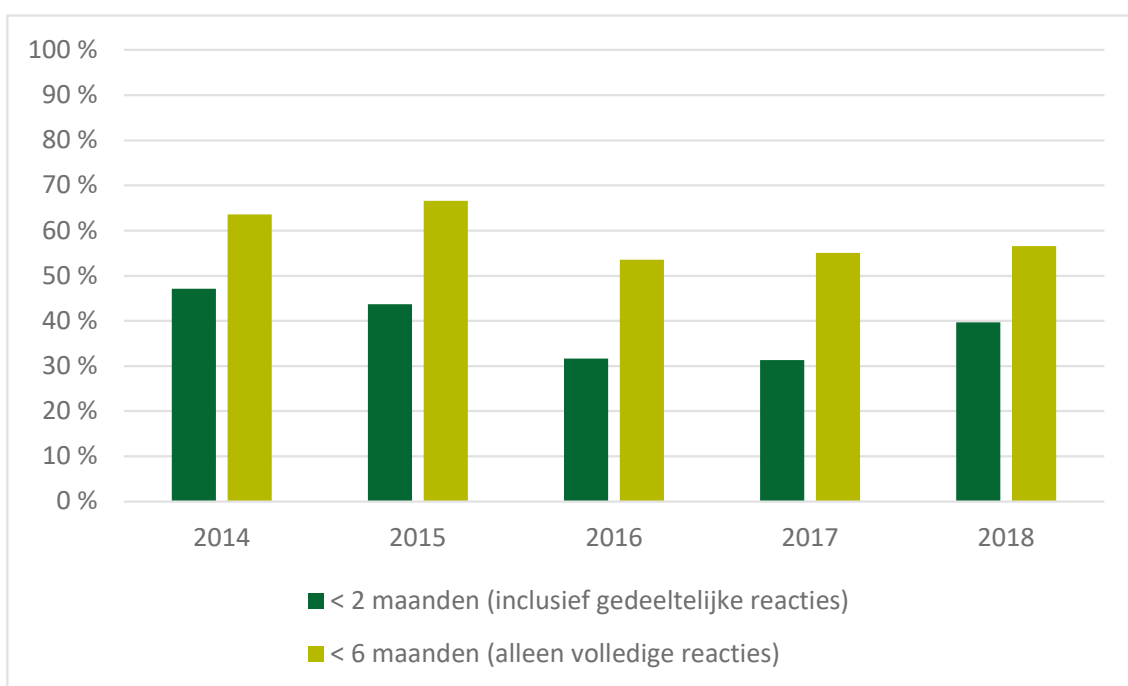
Bron: Statistieken van de Commissie — Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van belastingen.

85 In de bezochte lidstaten werden de meeste inlichtingenverzoeken ingediend door lokale of regionale belastingkantoren en voor beoordeling naar de nationale belastingautoriteiten verzonden. Reacties worden ook eerst centraal geverifieerd, waarna de verzendende lidstaat om nadere details kan worden gevraagd. Wanneer zij een inlichtingenverzoek uit het buitenland ontvangen, reageren de centrale belastingautoriteiten onmiddellijk als de inlichtingen centraal beschikbaar zijn.

Regionale/lokale belastingkantoren worden betrokken bij meer specifieke of complexe verzoeken. Spontane uitwisselingen worden meestal geïnitieerd wanneer een regionaal belastingkantoor inlichtingen detecteert die relevant zijn voor de fiscale situatie in een andere lidstaat.

86 Volgens de statistieken van de Commissie voor 2014-2018 werd gemiddeld 59 % van de reacties op inlichtingenverzoeken binnen de termijn van zes maanden verzonden⁴³ (zie *figuur 14*). Uit onze controle in de vijf lidstaten bleek dat vertragingen met name voorkwamen bij complexe of onvoldoende duidelijke verzoeken.

Figuur 14 — Percentage binnen twee en zes maanden ontvangen EOIR-reacties



Bron: ERK, op basis van door de Commissie verzamelde statistieken voor 2014-2018.

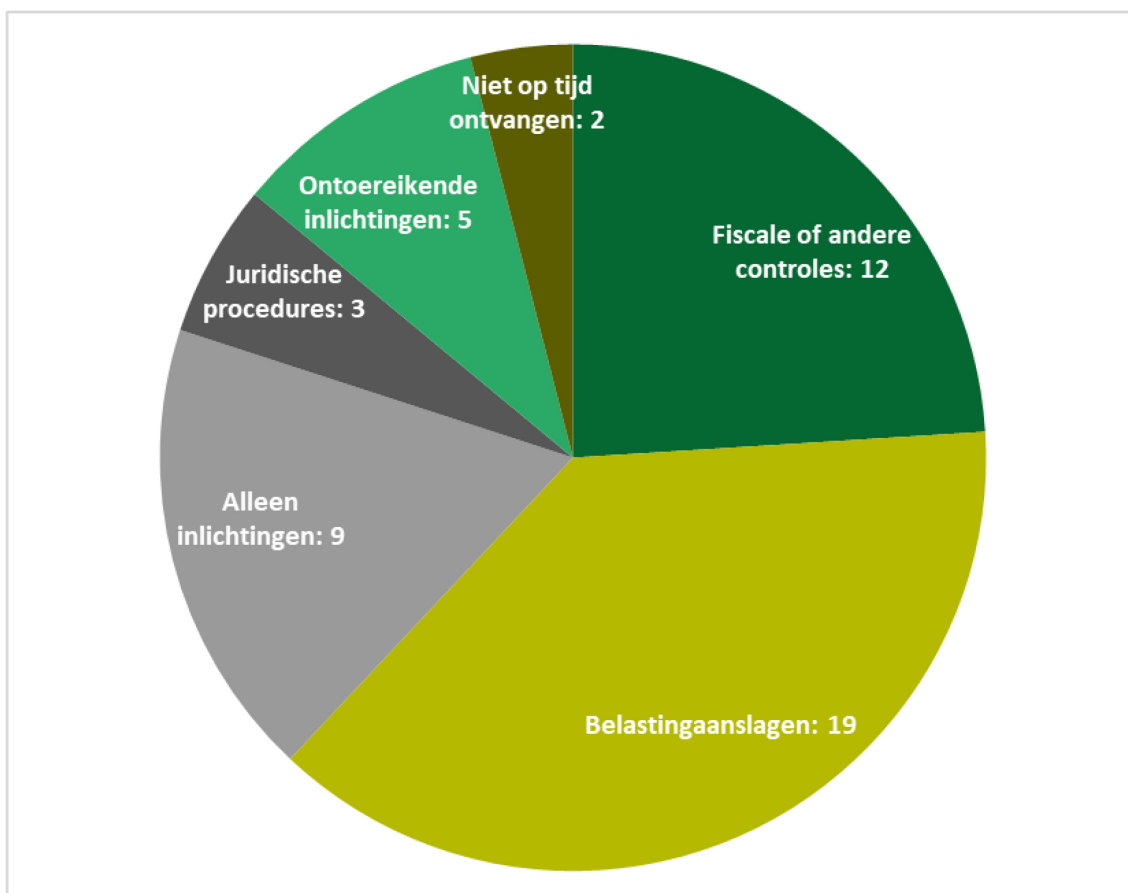
Lidstaten gaan systematisch om met EOIR- en SEOI-inlichtingen

87 De vijf door ons bezochte lidstaten hebben over het algemeen alle verzoeken en reacties met behulp van specifieke IT ingediend en gevolgd. In de systemen die we zagen, werden termijnen, feedback en gegevens over belastingkantoren geregistreerd, met kleine variaties. Termijnen werden gemonitord en waar mogelijk spanden de belastingkantoren zich in om binnen de tijdslimieten te reageren.

⁴³ Artikel 7 DAC.

88 In deze vijf lidstaten onderzochten we 50 reacties van andere lidstaten naar aanleiding van een EOIR-verzoek. In de meeste gevallen waren de inkomende inlichtingen relevant en tijdig genoeg om nuttig te zijn voor de belastingkantoren die om deze inlichtingen hadden verzocht. De kantoren gebruikten de inlichtingen op verschillende manieren, onder meer om ontbrekende inlichtingen over belastingplichtigen aan te vullen, voor fiscale controles of om verschuldigde belastingen te bepalen of als bewijsmateriaal in juridische procedures (zie [figuur 15](#)).

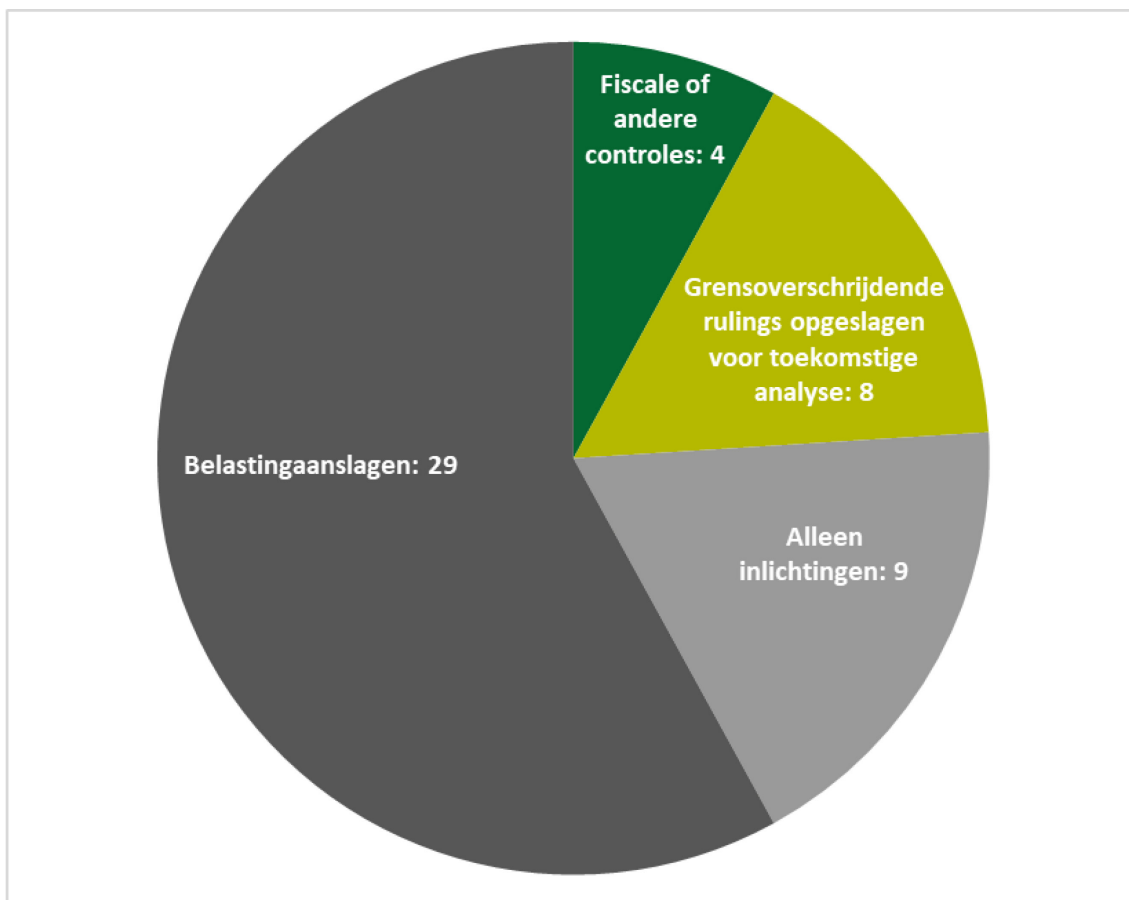
Figuur 15 — Gebruik van reacties op EOIR-verzoeken in vijf lidstaten



Bron: ERK.

89 We evalueerden ook 50 SEOI-inlichtingenelementen (zie [figuur 16](#)). In alle gevallen concluderen wij dat de informatie op het nut ervan is beoordeeld en door de ontvangende lidstaat is opgevolgd.

Figuur 16 — Gebruik van SEOI-inlichtingen in vijf lidstaten



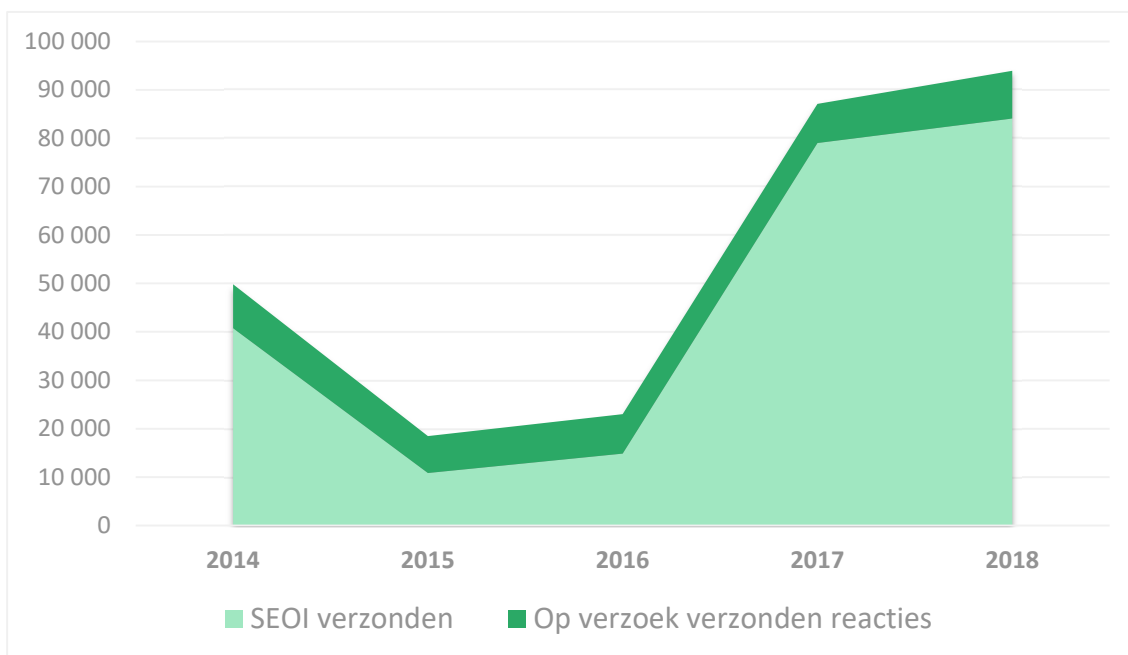
Bron: ERK.

Gezien het volume van EOIR en SEOI is de feedback over de kwaliteit van de informatie onvoldoende

90 Feedback is met name noodzakelijk om de doeltreffendheid van de DAC te beoordelen. Het is ook een manier om de belastingambtenaren die zich inspannen om de inlichtingen te verzamelen te motiveren en waardering voor hun werk te tonen. In de door ons bezochte lidstaten was er geen feedbacksysteem om aan te tonen op welke manier en waar de inlichtingen het nuttigst zijn. Feedback werd meestal alleen gegeven door regionale belastingkantoren wanneer de verzendende lidstaat hierom verzocht en werd niet altijd gegeven.

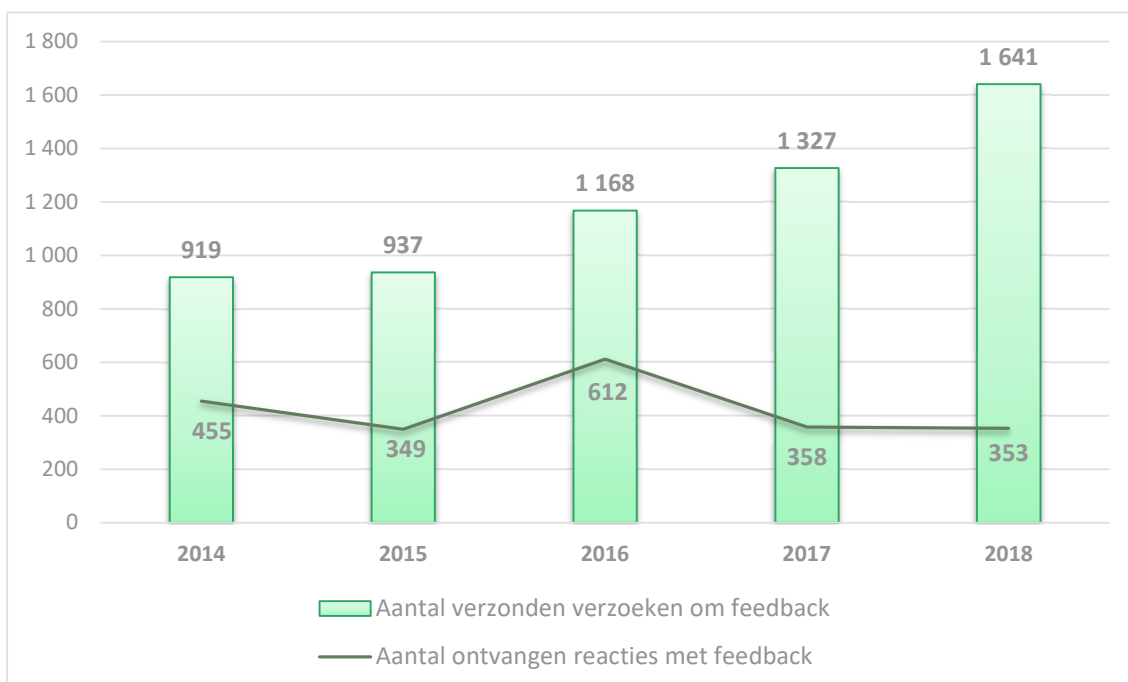
91 Ten opzichte van het totale volume aan uitgewisselde inlichtingen (EOIR en SEOI), vragen lidstaten maar zelden om feedback. In *figuur 17* en *figuur 18* is de toenemende divergentie zichtbaar tussen het aantal feedbackverzoeken en de ontvangen feedback. Over de volledige periode vroegen de lidstaten die inlichtingen verzonden bij slechts 2,2 % van alle niet-AEOI-uitwisselingen om feedback.

Figuur 17 — Totaal aantal EOIR-reacties en SEOI-uitwisselingen, 2014-2018



Bron: Statistieken van de Commissie — Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van belastingen.

Figuur 18 — Ontwikkeling van hoeveelheid feedback



Bron: Statistieken van de Commissie — Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van belastingen.

Gelijktijdige controles: een doeltreffend instrument

92 Gelijktijdige controles worden gecoördineerd door twee of meer lidstaten en hebben betrekking op belastingplichtigen die van “gemeenschappelijk of aanvullend belang” zijn⁴⁴. Ze zijn vaak doeltreffender dan controles door één enkele lidstaat.

93 Tussen 2014 en 2018 zijn de lidstaten 660 gelijktijdige controles gestart in het kader van controles op het gebied van directe en indirecte belastingen of directe belastingen in combinatie met btw.

94 We hebben voor elk van de door ons bezochte lidstaten vijf gelijktijdige controles onderzocht die door hen werden gestart, evenals vijf controles waaraan zij anderszins hadden deelgenomen (in beide gevallen: tenzij er minder relevante controles waren). In het algemeen waren de controles zeer doeltreffend qua:

- o naheffingsaanslagen;
- o uitwisseling van goede praktijken voor de beoordeling van bedrijfsstructuren;
- o vroegtijdige opsporing van fraudeconstructies voordat deze naar meerdere lidstaten kunnen worden uitgebreid.

95 In het algemeen zijn gelijktijdige controles een doeltreffend instrument gebleken. Zelfs lidstaten die aan erg weinig controles hadden deelgenomen, vonden het een goed instrument voor de uitwisseling van inlichtingen, ervaring en goede praktijken.

De inlichtingen die nodig zijn om de prestaties van de uitwisseling te meten, zijn grotendeels niet beschikbaar

96 Belastingautoriteiten moeten duidelijke ramingen hebben van de inkomsten die zij mislopen wegens belastingontwijking en -ontduiking en passende corrigerende maatregelen nemen. We analyseerden hoe de EU en de lidstaten inlichtingen verzamelen over de omvang van onbetaalde belasting en de impact van de DAC.

⁴⁴ Artikel 12 DAC.

Bij een aantal projecten werden de verliezen als gevolg van belastingontwijking en -ontduiking geraamd, maar een gemeenschappelijk EU-kader voor prestatie-monitoring ontbreekt

97 In 2018 stelden de Commissie en 15 lidstaten een studie op over misgelopen inkomsten uit vennootschapsbelasting⁴⁵. In 2019 heeft de Commissie ook een studie laten opstellen over belastingontduiking door particulieren⁴⁶, waarbij de nadruk lag op vermogen in het buitenland (naar schatting houden EU-belastingplichtigen 1,5 biljoen EUR in het buitenland aan) en de daarmee samenhangende derving van belastinginkomsten (naar schatting gemiddeld 46 miljard EUR per jaar in de EU). In beide onderzoeken wordt verwezen naar het belang van de DAC voor de bestrijding van belastingontwijking en -ontduiking. Er zijn momenteel echter geen plannen voor een raming van de belastingkloof met behulp van de gegevens die beschikbaar zijn via de DAC-uitwisselingen (met inbegrip van gegevens over winstverschuiving door multinationale ondernemingen).

98 Een gemeenschappelijk kader voor de monitoring van prestaties is van cruciaal belang om de drie DAC-doelstellingen te verwezenlijken (paragraaf 11), aangezien het belastingautoriteiten een beter inzicht zou geven in de gebieden die het meest worden getroffen door belastingontduiking en -ontwijking en het deze in staat zou stellen de nodige middelen toe te wijzen. Desalniettemin wordt in de EU niet één gemeenschappelijke reeks van prestatie-indicatoren gebruikt om de resultaten en doeltreffendheid van de uitwisseling van inlichtingen op fiscaal gebied te meten.

99 De prestatie-monitoring is nog niet aangepakt door de Fiscalis-projectgroepen of door andere acties. De Commissie en de lidstaten besloten in 2019 een dergelijk project te starten en hadden in 2020 verschillende bijeenkomsten, maar wegens de COVID-19-crisis waren er op het moment van onze controle geen resultaten beschikbaar.

100 In haar evaluatie van de DAC uit 2019⁴⁷ erkende de Commissie dat zij geen volledig inzicht had in de kosten en baten van de uitwisseling van fiscale inlichtingen omdat zij geheel afhankelijk was van vragenlijsten, zelfevaluaties en veronderstellingen en omdat de lidstaten geen gemeenschappelijke aanpak toepasten. Zo stelden België

⁴⁵ [The Concept of Tax Gaps Report II: Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies](#), Fiscalis Tax Gap Project Group (FPG/041).

⁴⁶ DG TAXUD: “[Estimating International Tax Evasion by Individuals](#)”, Taxation Paper No. 76-2019.

⁴⁷ [Evaluatie van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad](#).

en Finland de grondslag voor aanvullende DAC1-belastingen bijvoorbeeld vast op grond van verschillende referentie jaren en waren de ramingen van de aanvullende belastinginkomsten als gevolg van non-AEOI-uitwisselingen tijdens de periode 2014-2017 beperkt tot slechts zes lidstaten.

Doeltreffende kaders om prestaties te meten ontbreken ook in de lidstaten

101 Geen van de door ons bezochte lidstaten had een uitgebreid kader opgezet om de prestaties te meten. We constateerden ook dat één lidstaat geen prestatie-indicatoren gebruikte en dat de overige vier de volgende verschillende benaderingen toepasten om de impact van de uitwisseling van inlichtingen te meten:

- gebruik van zeer beperkte statistische gegevens en specifieke evaluaties van aanvullende belastinginkomsten;
- raming van het potentieel voor aanvullende belastinginkomsten wanneer brieven over inkomende DAC1- en DAC2-inlichtingen naar belastingplichtigen worden verstuurd;
- gebruik van statistische gegevens in een studie over de vennootschaps- en individuele inkomstenbelastingkloof, waarbij de risico's per sector en regio worden beoordeeld;
- raming van aanvullende belastinginkomsten op basis van feedback met betrekking tot het gebruik van fiscale inlichtingen. We konden niet nagaan of de gegevens waarop de ramingen waren gebaseerd volledig waren.

102 In slechts een van de vijf door ons bezochte lidstaten was er bewijs dat lokale belastingkantoren systematisch gegevens hadden verzameld en gerapporteerd over het gebruik van inkomende inlichtingen, zodat de nationale autoriteiten ruwe schattingen konden maken. In alle andere lidstaten ontbrak automatische feedback tussen de lokale/regionale kantoren en de centrale autoriteiten.

103 Twee van de vijf lidstaten hadden efficiëntie-indicatoren (bijv. over uitgewisselde en gematchte gegevens en gegevens die van tevoren worden ingevuld op belastingformulieren). Eén lidstaat had helemaal geen indicatoren. Eén lidstaat stelde geaggregeerde statistieken op over de bedragen van belastingaanslagen, rente bij late betaling en follow-up-maatregelen.

104 Drie lidstaten hadden de kosten van de uitvoering van de DAC niet berekend; één lidstaat had net voor onze controle een raming gemaakt van de kosten en een andere lidstaat deed dat tijdens de controle. Eén lidstaat verzamelde gegevens over de aanvullende belastinginkomsten die werden geïnd als gevolg van de DAC1- en DAC2-uitwisselingen, maar verzamelde niet op systematische wijze inlichtingen over de baten.

Conclusies en aanbevelingen

105 Onze algehele conclusie is dat het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen goed is opgezet, maar dat er meer moet worden gedaan op het gebied van monitoring, het waarborgen van de kwaliteit van de gegevens en het gebruik van de ontvangen inlichtingen.

106 Onze belangrijkste conclusie over de werkzaamheden van de Commissie is dat zij een geschikt kader voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen heeft opgezet, maar de uitvoering van de wetgeving niet proactief monitort, onvoldoende richtsnoeren verstrekt en de uitkomsten en impact van het systeem niet meet.

107 Op basis van onze bezoeken aan vijf lidstaten concludeerden we dat de inlichtingen die werden uitgewisseld niet van optimale kwaliteit waren en onvoldoende werden benut. Ook werden slechts minimale maatregelen genomen om de doeltreffendheid van het systeem te monitoren. De aanbevelingen hieronder zijn gericht tot die vijf lidstaten (Cyprus, Italië, Nederland, Polen en Spanje), maar kunnen ook op andere lidstaten van toepassing zijn.

108 De Commissie heeft een duidelijk en transparant wetgevingskader verschaft voor het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen (zie de paragrafen [23-28](#)). Bepaalde vormen van inkomsten van niet-ingezetenen belastingplichtigen kunnen echter nog steeds belastingheffing in hun woonstaat ontwijken. Het gaat hierbij om inkomenscategorieën die geen deel uitmaken van verplichte DAC-verslaglegging (zie de paragrafen [29-33](#)).

Aanbeveling 1 — Breid het toepassingsgebied van het wetgevingskader van de EU uit

Om ervoor te zorgen dat alle inkomenscategorieën naar behoren worden belast, moet de Commissie wetgevingsvoorstellen opstellen om:

- a) het voor lidstaten verplicht te stellen om over alle DAC1-inkomenscategorieën verslag uit te brengen;
- b) het toepassingsgebied van verplichte uitwisseling van inlichtingen uit te breiden naar cryptovaluta, inkomsten uit dividenden zonder bewaarneming en

voorafgaande grensoverschrijdende fiscale rulings met betrekking tot natuurlijke personen.

Tijdpad: Uiterlijk eind 2022

109 De Commissie monitort de omzetting van de DAC-wetgeving in de lidstaten en neemt alle noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat de lidstaten zich aan de uitvoeringstermijnen houden. Haar toezichthoudende rol omvat echter niet het nemen van rechtstreekse en doeltreffende maatregelen om de tekortschietende kwaliteit van de tussen de lidstaten verzonden gegevens aan te pakken, bezoeken aan de lidstaten, of de doeltreffendheid van de sancties die door de lidstaten zijn opgelegd wegens inbreuken op de bepalingen inzake DAC-verslaglegging (zie de paragrafen [34-38](#)).

110 Fiscalis 2020 werkt goed en biedt de lidstaten fora om goede praktijken uit te wisselen. Het programma financiert ook een groot aantal gelijktijdige controles die de lidstaten helpen hun belastingaanslagen onderling af te stemmen (zie de paragrafen [39-41](#)). De Commissie heeft de lidstaten richtsnoeren verstrekt voor de uitvoering van DAC1 en DAC2. Tot nu toe heeft zij echter geen richtsnoeren uitgebracht voor de hieropvolgende richtlijnen en weinig richtsnoeren voor risicoanalyse en het gebruik van de inlichtingen over inkomsten (zie de paragrafen [42-44](#)).

Aanbeveling 2 — Ontwikkel monitoring en richtsnoeren

De Commissie moet:

- a) directe en doeltreffende maatregelen treffen om de tekortschietende kwaliteit van de door de lidstaten verzonden gegevens aan te pakken, zoals vastgesteld in de evaluatie van de DAC in 2018;
- b) haar monitoringactiviteiten uitbreiden tot kwesties die verder gaan dan de omzetting van de DAC-wetgeving, met bijvoorbeeld bezoeken ter plaatse in lidstaten en sancties;
- c) haar richtsnoeren voor de lidstaten over de uitvoering van de DAC-wetgeving, de uitvoering van risicoanalyses en het gebruik van de ontvangen fiscale inlichtingen verder ontwikkelen.

Tijdpad: Uiterlijk eind 2023

111 De lidstaten voeren zelden kwaliteitscontroles uit op DAC1-gegevens voordat zij deze naar andere lidstaten verzenden. Zij koppelen deze inlichtingen met name zelden aan een FIN dat is afgegeven door het land waar de belastingplichtige woonachtig is. Daarnaast is er sprake van grote verschillen in het aantal categorieën waarover elke lidstaat verslag uitbrengt (zie de paragrafen [45-50](#)).

112 Nationale belastingautoriteiten voeren weinig controles uit op de kwaliteit van DAC2-gegevens die door financiële instellingen worden gerapporteerd. Als resultaat hiervan zijn de gerapporteerde gegevens onvolledig en kunnen zij onjuist zijn. Daarnaast bestaat het risico dat de sancties die de lidstaten toepassen voor onjuiste of onvolledige verslaglegging niet afschrikkend genoeg zijn om volledige naleving van de DAC2-rapportageverplichting te waarborgen (zie de paragrafen [51-55](#)).

113 De jaarlijkse feedback die lidstaten geven over de gegevens die zij ontvangen, wordt beperkt tot de matchpercentages die zij behalen met hun nationale databases en er wordt zelden ingegaan op de kwalitatieve aspecten van de gegevens (zie paragraaf [56](#)).

Aanbeveling 3 — Verbeter de kwaliteit en volledigheid van DAC1- en DAC2-gegevens

Teneinde te waarborgen dat de verzamelde en uitgewisselde fiscale inlichtingen optimaal wordt benut, moeten de lidstaten:

- a) over alle DAC1-inkomenscategorieën verslag uitbrengen;
- b) procedures opzetten en toepassen voor de controle van instellingen die op grond van DAC2 verslag moeten uitbrengen;
- c) een systeem opzetten voor kwaliteits- en volledigheidscntroles van DAC1- en DAC2-gegevens;
- d) kwalitatieve aspecten opnemen in hun bilaterale feedback op inkomende inlichtingen.

Tijdpad: Uiterlijk eind 2023

114 De uiteenlopende systemen die door lidstaten worden gebruikt voor het matchen van inlichtingen leiden tot uiteenlopende resultaten (met sommige wordt meer resultaat geboekt). In de meeste gevallen wordt het matchen van inkomende

gegevens belemmerd door problemen die verband houden met een lage kwaliteit en onvolledigheid. Op dit moment worden niet-gematchte inlichtingen niet voor verdere analyse gebruikt (zie de paragrafen [57-63](#)).

115 Hoewel een gestructureerde risicoanalyse van binnenkomende gegevens van cruciaal belang is voor een doeltreffende belastingheffing op het verwante inkomen, hebben de lidstaten doorgaans geen standaardprocedures voor risicoanalyse toegepast. Bovendien wordt het merendeel van de verzamelde en uitgewisselde fiscale inlichtingen in het kader van DAC1 en DAC2 slechts in zeer beperkte mate gebruikt om naheffingsaanslagen op te leggen (zie de paragrafen [64-71](#)).

116 De lidstaten uploaden verplichte DAC3-gegevens naar de centrale database van de EU, maar op grond van de regels zijn voorafgaande grensoverschrijdende rulings die betrekking hebben op natuurlijke personen expliciet van deze vereiste uitgesloten. Inlichtingen zijn soms van slechte kwaliteit (ontbrekende namen van belastingplichtigen, veel te oppervlakkige samenvattingen van rulings) (zie de paragrafen [72-76](#)). Geen van de door ons bezochte lidstaten heeft een systematische procedure voor de risicoanalyse van DAC3-gegevens of het gebruik van inlichtingen uit de DAC3-database (zie de paragrafen [77](#) en [78](#)).

117 De lidstaten garanderen in het algemeen niet dat alle rapporterende ondernemingen voldoen aan de eisen inzake DAC4-verslaglegging en geven er de voorkeur aan te vertrouwen op de bereidwilligheid van de entiteiten (zie de paragrafen [79-81](#)). Voorts worden erg weinig DAC4-inlichtingenelementen gebruikt voor follow-up van belastingheffing (zie de paragrafen [82](#) en [83](#)).

Aanbeveling 4 — Benut de ontvangen inlichtingen beter

De lidstaten moeten alle inkomende inlichtingen zo uitgebreid mogelijk gebruiken. Daartoe moeten zij met name:

- a) procedures invoeren voor de systematische risicoanalyse van de inlichtingen die worden ontvangen van andere lidstaten;
- b) verdere analyses uitvoeren op niet-gematchte DAC1- en DAC2-gegevens om deze te matchen met de relevante belastingplichtigen en de resulterende inlichtingen gebruiken voor de vaststelling van de verschuldigde belastingen;
- c) duidelijke gegevens en uitgebreide samenvattingen verstrekken van grensoverschrijdende rulings en voorafgaande verrekenprijfsafspraken die zij uploaden naar de centrale EU-database;
- d) procedures invoeren om ervoor te zorgen dat gerapporteerde DAC4-gegevens volledig en van toereikende kwaliteit zijn.

Tijdpad: Uiterlijk eind 2022

118 De door ons bezochte lidstaten hebben doeltreffende regelingen getroffen voor de uitwisseling van inlichtingen op verzoek en spontane uitwisselingen van inlichtingen. Ondanks het feit dat het aantal ingediende verzoeken tijdens de gecontroleerde periode exponentieel is gestegen, kunnen de lidstaten de termijnen in acht nemen en kunnen de meeste vertragingen worden verklaard door de complexiteit van verzoeken. Feedback tussen lidstaten is echter erg zeldzaam (zie de paragrafen [84-91](#)).

119 Gelijktijdige controles zijn een krachtig en zeer gewaardeerd instrument dat de lidstaten intensief gebruiken om de verschuldigde belastingen te bepalen bij grensoverschrijdende transacties. Ze komen steeds vaker voor en worden gefinancierd door Fiscalis 2020 (zie de paragrafen [92-95](#)).

120 Hoewel zowel de Commissie als de lidstaten sporadisch hebben gewerkt aan de belastingkloof die het gevolg is van belastingontduiking en -ontwijking door particulieren, zijn er geen projecten om de kloof op basis van DAC-informatie in te schatten (zie de paragrafen [96](#) en [97](#)). Er is geen gemeenschappelijk kader voor de monitoring van de impact van het systeem voor uitwisseling van inlichtingen, ook al hebben sommige lidstaten niet-doorslaggevende evaluaties uitgevoerd van de baten ervan. Voorts was er nauwelijks sprake van regelingen voor consequente feedback van

het regionale naar het centrale niveau om de baten van het ontvangen van inlichtingen uit het buitenland naar behoren te analyseren (zie de paragrafen [98-104](#)).

Aanbeveling 5 — Monitor de impact van uitwisseling van inlichtingen

De Commissie moet samen met de lidstaten een betrouwbaar gemeenschappelijk kader vaststellen voor het meten van de baten van het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen.

Tijdpad: Uiterlijk eind 2022

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Alex Brenninkmeijer, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 8 december 2020.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

Bijlage I — Controleaanpak van de ERK op het niveau van de Commissie

We hebben de controle bij de Commissie in twee fasen uitgevoerd: een voorbereidende fase en de controlewerkzaamheden ter plaatse.

Om informatie en gegevens te verzamelen die nuttig konden zijn voor de controlewerkzaamheden ter plaatse in de lidstaten en om de EU-wetgeving te vergelijken met de internationale beste praktijken, hebben we tijdens de voorbereidende fase een preliminair bezoek gebracht aan directoraat-generaal Belastingen en Douane-Unie. We bezochten de Roemeense belastingautoriteit (ANAF) en de Luxemburgse belastingdienst om informatie te vergaren en hebben alle beschikbare verslagen geanalyseerd die door hoge controle-instanties waren opgesteld.

We hebben de controlemethode besproken met de Commissie (controle vragen, -criteria en -standaarden). DG TAXUD verschaftte ons toegang tot de relevante groepen in de systemen van de Commissie inzake administratieve samenwerking op het gebied van directe belastingen. Ten slotte onderzochten we relevante informatie over prestaties, zoals de beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen van DG TAXUD.

Als onderdeel van de controlewerkzaamheden ter plaatse analyseerden we de antwoorden op een algemene vragenlijst die naar de Commissie werd verzonden en de informatie die naar aanleiding daarvan werd ontvangen. In de vragenlijst, die werd ingevuld door DG TAXUD en die werd aangevuld met ondersteunend bewijsmateriaal, lag de nadruk op de mate waarin de Commissie een gedegen kader heeft ontwikkeld voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen in de EU en werd ingegaan op vier kerngebieden: i) de monitoring van het wetgevingsproces en de uitvoering ervan; ii) de richtsnoeren die aan de lidstaten worden aangeboden; iii) de prestatie metingen van het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen; en iv) fora en richtsnoeren die worden aangeboden voor de uitwisseling van beste praktijken.

Daarnaast stuurden wij hun een aanvullende vragenlijst om nog hangende kwesties te verduidelijken en organiseerden we videoconferenties met DG TAXUD om de preliminaire bevindingen en de ontwerpconclusies en -aanbevelingen te bespreken.

Bijlage II — Controleaanpak van de ERK in de lidstaten

We hebben de controle in twee fasen uitgevoerd: een voorbereidende fase en de controlewerkzaamheden ter plaatse.

- a) Tijdens de voorbereidende fase voerden we de volgende acties uit:
 - o preliminaire werkzaamheden bij de Commissie (DG TAXUD) en controle op stukken om informatie en gegevens te verzamelen die nuttig konden zijn voor de controlewerkzaamheden ter plaatse in de lidstaten en om de EU-wetgeving te vergelijken met internationale beste praktijken;
 - o controle op stukken van de relevante wetgeving, verslagen, andere documenten en analyses van gegevens en statistieken die door de Commissie en lidstaten worden verstrekt;
 - o gesprekken met de Belgische hoge controle instantie over een controle op de automatisch uitwisseling van fiscale inlichtingen die werd uitgevoerd voor de Belgische belastingdienst;
 - o een bezoek aan de Roemeense belastingautoriteit om kennis te vergaren, waarbij de praktische aspecten van en problemen met het systeem werden besproken.
- b) We hebben vijf lidstaten geselecteerd: Cyprus, Italië, Nederland, Polen en Spanje. De selectie van de lidstaten was gebaseerd op de volgende risicocriteria:
 - o percentage verzoeken om uitwisseling van inlichtingen aan andere lidstaten waarop een reactie werd ontvangen;
 - o aantal categorieën voor DAC1-inlichtingen dat door elke lidstaat is uitgewisseld;
 - o aantal DAC2- inlichtingenberichten dat door elke lidstaat is ontvangen;
 - o aantal voorafgaande grensoverschrijdende fiscale rulings en voorafgaande verrekenprijfsafspraken dat voor DAC3-doeleinden in de centrale database is geüpload.
- c) Tweede fase: controlewerkzaamheden ter plaatse in de geselecteerde lidstaten, waarbij we aandacht besteedden aan het ontwerp en de uitvoering van het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen om te weten te komen hoe de lidstaten de inlichtingen uitwisselen en hoe zij de ontvangen inlichtingen gebruiken.

We stuurden een vragenlijst aan de geselecteerde lidstaten. Hierin werd ingegaan op de vraag hoe lidstaten de uitwisseling van inlichtingen hebben aangepakt en of zij de

ontvangen inlichtingen optimaal benutten voor eerlijke belastingheffing. Ter plekke bespraken we de antwoorden op de vragenlijst met de ambtenaren van de belastingdiensten die zich bezighielden met de uitwisseling van fiscale inlichtingen, administratieve samenwerking, audits en controles.

Voorafgaand aan onze bezoeken selecteerden we steekproeven uit de inlichtingen die waren ontvangen en verzonden door de bezochte lidstaat, die we ter plaatse verifieerden:

- i) 15 ontvangen DAC1-berichten;
- ii) 15 ontvangen DAC2-berichten;
- iii) 10 van andere lidstaten ontvangen reacties op verzoeken om uitwisseling van inlichtingen en 10 door de bezochte lidstaat verzonden antwoorden;
- iv) 10 spontane uitwisselingen van inlichtingen ontvangen van een andere lidstaat;
- v) 10 ontvangen voorafgaande grensoverschrijdende rulings;
- vi) 10 ontvangen landverslagen;
- vii) 5 gelijktijdige controles inzake directe belastingen die waren gestart door de bezochte lidstaat (als er minder dan 5 beschikbaar waren, werden deze allemaal geselecteerd) en 5 gelijktijdige controles waaraan de bezochte lidstaten hadden deelgenomen.

Bijlage III — Geschiedenis van de DAC, met wetswijzigingen en actuele uitvoeringsverordeningen

Tijdpad DAC-wetgeving

- **DAC1** De Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin) heeft op 15 februari 2011 Richtlijn 2011/16/EU van de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG vastgesteld. De richtlijn is op 11 maart 2011, de datum van publicatie in het Publicatieblad, in werking getreden, maar werd voor de lidstaten bindend op 1 januari 2013 (met uitzondering van de AEOI-regels, die op 1 januari 2015 bindend werden).
- **DAC2** Op 9 december 2014 heeft Ecofin Richtlijn 2014/107/EU van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied vastgesteld. De richtlijn werd op 16 december 2014 in het Publicatieblad gepubliceerd en is twintig dagen later in werking getreden; de eerste verplichte uitwisselingen moesten uiterlijk 30 september 2017 plaatsvinden.
- **DAC3** Op 8 december 2015 heeft Ecofin Richtlijn (EU) 2015/2376 van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van rulings en voorafgaande verrekenprijzafspraken op belastinggebied vastgesteld. De Richtlijn is op 18 december 2015, de datum van publicatie in het Publicatieblad, in werking getreden; de eerste verplichte uitwisselingen moesten uiterlijk 30 september 2017 plaatsvinden.
- **DAC4** Op 25 mei 2016 heeft Ecofin Richtlijn (EU) 2016/881 van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van verslaglegging per land op belastinggebied vastgesteld. De Richtlijn is op 30 juni 2016, de datum van publicatie in het Publicatieblad, in werking getreden; de eerste verplichte uitwisselingen moesten uiterlijk 30 juni 2018 plaatsvinden.
- **DAC5** Op 6 december 2016 heeft Ecofin Richtlijn (EU) 2016/2258 van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang van belastingautoriteiten tot antiwitwasinlichtingen vastgesteld. Deze richtlijn is in werking getreden op de datum waarop deze werd vastgesteld.
- **DAC6** Op 25 mei 2018 heeft Ecofin Richtlijn 2018/822/EU van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies vastgesteld. De richtlijn werd

op 5 juni 2018 in het Publicatieblad gepubliceerd en is twintig dagen later in werking getreden; de eerste verplichte uitwisselingen moesten uiterlijk 31 oktober 2020 plaatsvinden.

Uitvoeringsverordeningen voor de DAC

- Op 6 december 2012 heeft de Europese Commissie **Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1156/2012** vastgesteld. In deze verordening wordt ingegaan op de formulieren die moeten worden gebruikt voor uitwisselingen op verzoek, spontane uitwisselingen, verzoeken om kennisgeving en feedback. De verordening is op 10 december 2012 in werking getreden en werd op 1 januari 2013 van toepassing.
- De Commissie heeft op 15 december 2014 **Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1353/2014 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1156/2012** vastgesteld. In de verordening wordt ingegaan op het geautomatiseerde formaat dat moet worden gebruikt voor de verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen. De verordening is op 22 december 2014 in werking getreden en is sinds 1 januari 2015 van toepassing.
- Op 15 december 2015 heeft de Commissie **Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2378** tot vaststelling van nadere uitvoeringsvoorschriften voor enkele bepalingen van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen vastgesteld. Deze verordening verving Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1156/2012 en bevatte nieuwe bepalingen met betrekking tot het geautomatiseerde formaat dat moet worden gebruikt voor de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen. De verordening is op 21 december 2015 in werking getreden en is sinds 1 januari 2016 van toepassing.
- Op 9 november 2016 stelde de Commissie **Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1963 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2378** wat betreft de standaardformulieren en talenregeling ten behoeve van Richtlijnen (EU) 2015/2376 en (EU) 2016/881 van de Raad vast. De verordening is op 1 december 2016 in werking getreden en is sinds 1 januari 2017 van toepassing. Sommige bepalingen zijn pas sinds 5 juni 2017 van toepassing.
- Op 22 januari 2018 heeft de Commissie **Uitvoeringsverordening (EU) 2018/99 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2378** wat betreft de vorm en wijze van mededeling van de jaarlijkse beoordeling van de doeltreffendheid van de automatische uitwisseling van inlichtingen en de lijst van statistische gegevens

die door de lidstaten moeten worden verstrekt voor de evaluatie van Richtlijn van de Raad vastgesteld. De verordening is op 12 februari 2018 in werking getreden.

- o Op 28 maart 2019 heeft de Commissie **Uitvoeringsverordening (EU) 2019/532 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2378** met betrekking tot de standaardformulieren, met inbegrip van taalregelingen, voor de verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen over meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies vastgesteld. De verordening is op 18 april 2019 in werking getreden en is sinds 1 juli 2020 van toepassing.

Bijlage IV — Vergelijking tussen DAC2- en het OESO-kader

Element	Internationale standaard	DAC2
Gegevensbescherming	Algemene bepalingen op hoog niveau	Gedetailleerde regels voor de toepassing van het EU-kader voor gegevensbescherming
Structuur	Alleen de overeenkomst bevoegde autoriteiten (Competent Authority Agreement, CAA) wordt ondertekend, de gezamenlijke rapportagestandaard (Common Reporting Standard, CRS) wordt nationaal toegepast.	Alleen bepaalde elementen van de CAA zijn opgenomen; de rest maakt al deel uit van DAC1. De CSR is opgenomen in bijlage I, belangrijke elementen van de commentaren staan in bijlage II (wijzigingen in omstandigheden; zelfcertificering voor nieuwe entiteitsrekeningen; vestigingsplaats van een financiële instelling; aangehouden rekening; trusts die passieve NFE's zijn; adres van hoofdkantoor entiteit). De formulering is aangepast om rekening te houden met de multilaterale context van de twee bijlagen (bijv. "lidstaten" in plaats van "jurisdictie").
CRS Deel I(D)	Omvat een scenario in ii) waarin de krachtens de nationale wetgeving van het desbetreffende Te Rapporteren Rechtsgebied niet is vereist om het FIN in te zamelen dat door een dergelijk te rapporteren rechtsgebied wordt afgegeven.	Met inachtneming van hun rechtsstelsels achtte geen van de lidstaten deze situatie op hen van toepassing.
CRS Deel I(E)	Een van de voorwaarden voor het melden van de geboorteplaats is dat de geboorteplaats niet hoeft te worden gemeld, tenzij de rapporterende financiële instelling anderszins krachtens de nationale wetgeving verplicht is deze te verkrijgen en te rapporteren en deze	De voorwaarde voor het melden van de geboorteplaats is uitgebreid tot gevallen waarin de rapporterende financiële instelling anderszins verplicht is of

Element	Internationale standaard	DAC2
	geboorteplaats beschikbaar is in de elektronisch doorzoekbare gegevens die door de rapporterende financiële instelling worden beheerd.	is geweest de geboorteplaats te verkrijgen en te rapporteren op grond van een rechtsinstrument van de Unie dat van kracht is of was op de dag voor de inwerkingtreding van de richtlijn. Hiermee wordt beoogd te waarborgen dat de geboorteplaats wordt vermeld, zelfs na een eventuele intrekking van de EU-richtlijn spaarbelasting.
CRS Deel I(F)	Geleidelijke invoering bruto-opbrengsten (geïnspireerd op de wet naleving belastingplicht buitenlandse rekeningen (Foreign Account Tax Compliance Act, Fatca)).	Geen geleidelijke invoering bruto-opbrengsten (na de tijdlijn voor vroege aanvaarders)
CRS Deel III(A)	Vrijstelling voor verzekeringen wanneer de rapporterende financiële instelling daadwerkelijk wettelijk wordt belet (afgezwakt verderop in de commentaren) om een dergelijke overeenkomst te verkopen aan ingezetenen van een Te Rapporteren Rechtsgebied	De vrijstelling geldt niet in de EU, aangezien het regelgevingskader niet voldoet aan de voorwaarden in de CRS en de commentaren.
CRS Deel VII(B), Deel VIII(C)(9) Deel VIII(E)(4) Deel VIII(E)(6)	De commentaren bij deze paragrafen bevatten alternatieve bepalingen voor: <ul style="list-style-type: none"> — groepsverzekeringsovereenkomsten op basis van contante waarde en groepslijfrenteovereenkomsten; — nieuwe rekeningen van reeds bestaande klanten; — verwante entiteit; — gestandaardiseerd coderingssysteem voor bedrijfstakken. 	Voor een juiste werking zijn de vier onderdelen van de commentaren die voorzien in “alternatieve regels” voor financiële instellingen in bijlage I opgenomen.
CRS Deel VIII(B)(1)(c) Deel VIII	De lijst van niet-rapporterende financiële instellingen en uitgesloten rekeningen worden vastgesteld in de nationale wetgeving.	De lijst van niet-rapporterende financiële instellingen en uitgesloten rekeningen worden vastgesteld in de nationale wetgeving; lidstaten brengen de

Element	Internationale standaard	DAC2
		Commissie op de hoogte van de lijsten (en wijzigingen daarvan) en de Commissie publiceert deze in het Publicatieblad.
CRS Deel VIII(D)(5)	De term “deelnemend rechtsgebied” heeft betrekking op een rechtsgebied i) waarmee een overeenkomst is gesloten op grond waarvan dat rechtsgebied de informatie, bedoeld in deel I, zal verstrekken, en ii) dat in een gepubliceerde lijst is vermeld.	De term “deelnemend rechtsgebied” omvat uitdrukkelijk alle lidstaten en alle andere rechtsgebieden waarmee de Unie een overeenkomst heeft op grond waarvan dat rechtsgebied de in deel I bedoelde informatie zal verstrekken.

Bron: ERK, op basis van gegevens van DG TAXUD.

Bijlage V — Wetgevingsproces: duur en wijzigingen (DAC1 tot DAC4)

Stap/kwestie	DAC1	DAC2	DAC3	DAC4
Vaststelling COM	2.2.2009	12.6.2013	18.3.2015	28.1.2016
EP-verslag	10.2.2010	11.12.2013	27.10.2015	12.5.2016
Politiek akkoord in de Raad	7.12.2010	14.10.2014	6.10.2015	8.3.2016
Vaststelling door de Raad	15.2.2011	9.12.2014	8.12.2015	25.5.2016
Aantal compromissen in het proces	vijf	twee (ten minste) ⁴⁸	zes	N.v.t.
Publicatie in het PB	15.2.2011	16.12.2014	18.12.2015	3.6.2016

⁴⁸ Bestanden van de Commissie waren onvolledig, maar het minimale aantal compromissen was twee.

Stap/kwestie	DAC1	DAC2	DAC3	DAC4
Belangrijkste wijzigingen in het wetgevingsproces	Inkomenscategorieën: het initiële proces bevatte geen specifieke categorieën. Deze werden in een later stadium gespecificeerd, maar slechts één categorie werd verplicht gesteld, terwijl het oorspronkelijke voorstel alle verplicht zou hebben gemaakt.	De onderhandeling van DAC2 was een ad-hocproces: het voorstel evolueerde gelijktijdig met de besprekingen bij de OESO over de ontwikkeling van de CRS. Eén lidstaat kreeg een langere overgangperiode voor AEOI.	Retroactief element voor rulings tot maximaal 5 jaar terug in plaats van 10 jaar terug — beperkte toegang voor de Commissie tot de centrale database — alleen om toezicht te houden op de werking van de richtlijn. Toepassing van de richtlijn vanaf 1.1.17 in plaats van 1.1.16 (overeenkomstig het voorstel van de Commissie).	— De lidstaten kunnen ervoor kiezen de verplichting voor in de EU gevestigde dochterondernemingen van multinationale groepen van buiten de EU om landverslagen in te dienen uit te stellen voor het eerste jaar (d.w.z. het eerste fiscaal jaar dat begint op of na 1 januari 2016).

Bron: ERK, op basis van documenten en verklaringen van de Europese Commissie.

Bijlage VI — Fiscalis 2020

Het Fiscalis 2020-actieprogramma werd opgericht bij Verordening (EU) nr. 1286/2013.

Tussen 2015 en 2019 organiseerden de Commissie en de lidstaten elf Fiscalis-projectgroepen om kwesties te bespreken die specifiek verband hielden met de uitvoering van de DAC, de verwante IT-systemen en de manier waarop de uitgewisselde inlichtingen worden gebruikt. Het werk dat in 2015-2016 door de projectgroep op het gebied van gegevensanalyse is verricht, heeft geleid tot richtsnoeren van de Commissie inzake goede praktijken bij de risicoanalyse van de in het kader van DAC1 en DAC2 ontvangen inlichtingen.

Programmadoelstellingen

De **overkoepelende doelstelling** van het programma is “het verbeteren van het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt door de samenwerking tussen de deelnemende landen, hun belastingdiensten en hun ambtenaren te versterken” (artikel 5, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1286/2013).

Meer specifiek houdt dat het ondersteunen van de bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning en de toepassing van EU-recht op belastinggebied in. Deze doelstellingen worden verwezenlijkt door:

- de uitwisseling van inlichtingen te waarborgen;
- administratieve samenwerking te bevorderen;
- de bestuurlijke capaciteit van deelnemende landen zo nodig te vergroten.

De verwezenlijking van de programmadoelstellingen wordt in het bijzonder gemeten op basis van:

- de beschikbaarheid van en onbeperkte toegang tot Europese informatiesystemen voor belastingen via het gemeenschappelijk communicatienetwerk van de EU;
- feedback van deelnemende landen aangaande de resultaten van acties in het kader van het programma.

In de praktijk heeft Fiscalis de volgende **operationele doelstellingen en prioriteiten**:

- de Europese informatiesystemen voor belastingen ten uitvoer leggen, verbeteren, exploiteren en ondersteunen;
- activiteiten op het gebied van bestuurlijke samenwerking ondersteunen;

- o de vaardigheden en competenties van belastingambtenaren versterken;
- o het begrip en de toepassing van de EU-belastingwetgeving bevorderen;
- o verbeteringen in de administratieve procedures en het delen van goede administratieve praktijken ondersteunen.

De doelstellingen van alle **acties** in het kader van het programma moeten aansluiten op de eerdergenoemde doelstellingen en prioriteiten, die zijn gebaseerd op de Fiscalis 2020-verordening en ontwikkeld via jaarlijkse werkprogramma's. De Commissie stelt alle jaarlijkse werkprogramma's op met input van de deelnemende landen en stelt deze vervolgens vast.

Acties die in het kader van Fiscalis 2020 zijn gefinancierd

Gezamenlijke acties worden georganiseerd door en voor belastingambtenaren uit de deelnemende landen. Ze hebben betrekking op:

- o seminars en workshops;
- o projectgroepen die voor een beperkte tijd worden opgezet en streven naar een vooraf bepaald doel met een welomschreven resultaat;
- o bilaterale of multilaterale controles en andere activiteiten waarin de EU-wetgeving inzake administratieve samenwerking voorziet;
- o werkbezoeken om ambtenaren in de gelegenheid te stellen deskundigheid of kennis op het gebied van belastingaangelegenheden te verwerven of deze te vergroten;
- o **deskundigenteams** die worden opgezet om gestructureerde operationele samenwerking op de lange termijn tussen deelnemende landen te bevorderen door bundeling van hun deskundigheid;
- o acties voor bestuurlijke capaciteitsopbouw en -ondersteuning;
- o studies;
- o communicatieprojecten;
- o overige activiteiten ter ondersteuning van de doelstellingen van Fiscalis 2020;

de ontwikkeling, het onderhoud, de exploitatie en de kwaliteitscontrole van de EU-componenten van nieuwe en bestaande **Europese informatiesystemen**;

de ontwikkeling van [gezamenlijke opleidingsacties](#) ter ondersteuning van de vereiste beroepsbekwaamheid en vakkennis op het gebied van belastingen.

Uitvoering van het programma

De Europese Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Zij wordt hierbij ondersteund door een comité dat bestaat uit afgevaardigden van elke EU-lidstaat.

Acroniemen en afkortingen

ACDT: administratieve samenwerking op het gebied van directe belastingen
(administrative cooperation in direct taxation)

AEOI: automatische uitwisseling van inlichtingen (automatic exchange of information)

Bbp: bruto binnenlands product

CRS: gezamenlijke rapportagestandaard (Common Reporting Standard)

DAC: richtlijn administratieve samenwerking op het gebied van belastingen (Directive for Administrative Cooperation)

DAC1: DAC-wijziging waarbij verplichte AEOI wordt ingevoerd voor vijf categorieën inkomen en kapitaal

DAC2: DAC-wijziging die het toepassingsgebied van verplichte AEOI uitbreidt naar financiële rekeningen

DAC3: DAC-wijziging waarbij verplichte AEOI wordt ingevoerd voor voorafgaande grensoverschrijdende fiscale rulings en voorafgaande verrekenprijfsafspraken

DAC4: DAC-wijziging waarbij verplichte verslaglegging per land wordt ingevoerd voor multinationale groepen

DAC5: DAC-wijziging om te waarborgen dat belastingautoriteiten toegang hebben tot inlichtingen over witwassen

DAC6: DAC-wijziging waarbij verplichte AEOI wordt ingevoerd voor meldingsplichtige grensoverschrijdende belastingconstructies

DG TAXUD: directoraat-generaal Belastingen en Douane-Unie

Ecofin: Raad Economische en Financiële Zaken

EOIR: uitwisseling van inlichtingen op verzoek (exchange of information on request)

FIN: fiscaal identificatienummer

G20: groep Ministers van Financiën en presidenten van de centrale banken van 19 landen en de EU

HNWI: vermogende individuen (high net worth individuals)

MNO: multinationale onderneming

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

PAOE: aanwezigheid van ambtenaren van een lidstaat in de kantoren van de belastingautoriteiten van een andere lidstaat of tijdens administratieve onderzoeken die daar worden uitgevoerd

SEOI: spontane uitwisseling van inlichtingen (spontaneous exchange of information)

SMC: gelijktijdige controles (simultaneous control)

Verklarende woordenlijst

Administratieve samenwerking: samenwerking tussen lidstaten in de vorm van de uitwisseling en verwerking van inlichtingen, gezamenlijke acties of wederzijdse bijstand met als doel de EU-wetgeving uit te voeren

Automatische uitwisseling van inlichtingen: systematische verstrekking van vooraf gedefinieerde inlichtingen door één rechtsgebied aan een ander rechtsgebied met regelmatige, vooraf vastgestelde tussenpozen

Belastingontduiking: het gebruik van illegale middelen om het betalen van belasting te ontwijken, over het algemeen door de belastingautoriteiten een onjuiste voorstelling van inkomsten te geven. Toont vaak overlap met het concept “belastingfraude”.

Belastingontwijking: gebruik van een juridische constructie teneinde een belastingplicht te omzeilen, over het algemeen in de vorm van een reeks kunstmatige financiële constructies die als belangrijkste of enige doel hebben een belastingaanslag te verlagen

Dividenden zonder bewaarneming: dividenden die niet worden betaald of geïnd op een bewaarrekening

Fiscaal identificatienummer: uniek referentienummer dat door een belastingdienst aan een belastingplichtige wordt toegewezen

Fiscalis 2020: EU-actieprogramma, onderdeel van de Europa 2020-strategie, dat initiatieven van belastingautoriteiten financiert om de werking van belastingstelsels in de EU te verbeteren

Gelijktijdige controle: gecoördineerde controles van de fiscale situatie van belastingplichtige personen door twee of meer lidstaten die gemeenschappelijke of aanvullende belangen hebben

Gemeenschappelijk communicatienetwerk: een gemeenschappelijk platform dat is ontwikkeld door de EU om de elektronische overdracht van inlichtingen tussen de douane- en belastingautoriteiten van verschillende lidstaten mogelijk te maken

Spontane uitwisseling van inlichtingen: niet-systematische verstrekking van inlichtingen door één rechtsgebied aan een ander, op een willekeurig moment en zonder voorafgaand verzoek

Uitwisseling van fiscale inlichtingen: inlichtingen die tussen lidstaten worden uitgewisseld voor fiscale doeleinden.

Uitwisseling van inlichtingen op verzoek: uitwisseling van inlichtingen op basis van een specifiek verzoek van één rechtsgebied aan een ander

Voorafgaande grensoverschrijdende ruling: een overeenkomst, mededeling of ander instrument of andere actie met vergelijkbare effecten, uitgevaardigd door een overheidsinstantie aan een specifieke persoon of groep personen, met betrekking tot de juridische of administratieve interpretatie of fiscale behandeling van aankomende grensoverschrijdende transacties of activiteiten door die personen in een ander rechtsgebied

Voorafgaande verrekenprijsafspraken: een overeenkomst, mededeling of ander instrument of andere actie met vergelijkbare effecten, uitgevaardigd door een overheidsinstantie aan een specifieke persoon of groep personen waarin, voorafgaand aan grensoverschrijdende transacties tussen verwante ondernemingen, de criteria worden bepaald voor de prijsstelling van de overdracht van goederen, immateriële activa of diensten tussen die ondernemingen

**ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN
DE EUROPESE REKENKAMER: “UITWISSELING VAN FISCALE INLICHTINGEN IN
DE EU: DE BASIS IS SOLIDE, DE UITVOERING SUBOPTIMAAL”**

SAMENVATTING

VI. De Commissie herinnert eraan dat er momenteel werkzaamheden lopen om de uitkomsten en de impact van het gebruik van de uitgewisselde inlichtingen (en van de administratieve samenwerking in het algemeen) te meten. Zo heeft zij bijvoorbeeld in 2019 een evaluatie van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking (DAC) verricht en zij voert ook op gezette tijden enquêtes uit bij de lidstaten.

Met betrekking tot de beperkte kwaliteit en het beperkte gebruik merkt de Commissie op dat het beeld varieert naargelang de wijzigingen van de richtlijn.

In het algemeen is de Commissie het eens met de ERK dat verdere werkzaamheden noodzakelijk zijn.

VII. De Commissie evalueert regelmatig het toepassingsgebied van het wetgevingskader om dit af te stemmen op de nieuwe economische realiteit. In juli 2020 heeft zij voorgesteld de automatische inlichtingenuitwisseling uit te breiden tot inkomsten uit de digitale-platformeconomie. In haar actieplan voor eerlijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van het herstel heeft de Commissie erop gewezen dat ook cryptoactiva onder de DAC moeten worden gebracht.

Voorts hebben de diensten van de Commissie hun steun verleend aan de werkzaamheden van diverse groepen waarin de lidstaten hun praktijken inzake gegevensgebruik uitwisselen. Er moet in ieder geval meer worden gedaan en een van de maatregelen die in het actieplan van juli wordt genoemd, is het streven naar een beter gebruik van de gegevens.

IX. Er is weliswaar geen gemeenschappelijk EU-kader voor het monitoren van de prestaties en de resultaten van het systeem, maar de diensten van de Commissie zijn actief betrokken bij werkzaamheden die met dit doel in het kader van het Fiscaal-programma worden verricht.

X. a) Eerste streepje: de Commissie is zich ervan bewust dat de kwaliteit van de gegevens moet worden verbeterd en is vastbesloten te handelen, zoals blijkt uit de maatregelen die zij in het fiscale actieplan van juli heeft aangekondigd. Er zij evenwel opgemerkt dat de Commissie geen rechtstreekse toegang tot de uitgewisselde gegevens heeft.

Tweede streepje: de Commissie erkent dat het zinvol zou zijn het toepassingsgebied van de automatische inlichtingenuitwisseling uit te breiden tot cryptoactiva en elektronisch geld (afhankelijk van een effectbeoordeling). Dit is een van de actiepunten die in het fiscale actieplan van juli worden genoemd. De uitbreiding van het toepassingsgebied tot inkomsten uit dividenden zonder bewaarneming zal in overweging worden genomen, afhankelijk van een effectbeoordeling. De uitbreiding van het toepassingsgebied tot voorafgaande grensoverschrijdende fiscale rulings afgegeven aan natuurlijke personen zal verder moeten worden onderzocht. Een verplichte rapportage van alle DAC1-inkomstencategorieën zou zinvol kunnen zijn, maar er moet worden opgemerkt dat er op dat gebied al vooruitgang is geboekt dankzij het DAC7-voorstel.

Derde streepje: de Commissie is het ermee eens dat het zinvol is om verder te gaan dan alleen de omzetting van de wetgeving te controleren. Er zal de nodige aandacht moeten worden gegeven aan de gevolgen die dit heeft voor de middelen van de Commissie en van de lidstaten, met name wat bezoeken ter plaatse in de lidstaten betreft. Wat sanctieregelingen betreft, is de Commissie het volledig eens met de doelstelling van betekenisvolle sancties en zij is voornemens een voorstel te doen voor een alomvattend rechtskader voor sancties en nalevingsmaatregelen die gelden voor de DAC en de wijzigingen ervan.

c) De diensten van de Commissie buigen zich momenteel samen met de lidstaten in een Fiscalis-groep over deze kwestie.

OPMERKINGEN

29. In de evaluatie heeft de Commissie inderdaad geen grote problemen met betrekking tot de wetgeving vastgesteld. Zij heeft echter wel onderkend dat er aanpassingen aan het toepassingsgebied en de vorm van de administratieve samenwerking nodig kunnen zijn om gelijke tred te houden met nieuwe uitdagingen die zich voordoen als gevolg van nieuwe patronen van belastingontduiking en economische en technologische ontwikkelingen. Sinds de evaluatie heeft de Commissie een voorstel ingediend om het toepassingsgebied van de automatische inlichtingenuitwisseling uit te breiden en zij heeft in het fiscale actieplan van juli 2020 aangekondigd dat zij dat in de toekomst nog verder wil aanpassen.

30. Een van de maatregelen die de Commissie in haar fiscale actieplan van juli 2020 naar voren heeft geschoven, is de uitbreiding van het toepassingsgebied van de DAC, omdat “[d]e opkomst van alternatieve betaalmiddelen en investeringen, zoals cryptoactiva en e-geld, de vooruitgang die de afgelopen jaren op het gebied van fiscale transparantie is geboekt, teniet [dreigt] te doen, en een aanzienlijk risico op belastingontduiking mee[brengt]”.

33. De Commissie merkt op dat bij de vaststelling van DAC3 is overwogen om het toepassingsgebied uit te breiden tot fiscale rulings voor natuurlijke personen, maar dat dit idee is losgelaten. Het is onwaarschijnlijk dat rulings voor natuurlijke personen grote grensoverschrijdende effecten hebben. De vaststelling van wetgeving met de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor nationale overheden zou dus tot onevenredige lasten kunnen leiden. De Commissie is echter bereid deze kwestie opnieuw te bekijken.

37. Eerste streepje: dit aspect is de Commissie welbekend en wordt in het actieplan van 2020 genoemd. De Commissie erkent dat verbeteringen mogelijk zijn, bijvoorbeeld via lopende Fiscalis-projecten die uiteindelijk tot een gemeenschappelijke aanpak zouden moeten leiden, en zo nodig via een initiatief van de Commissie.

Derde streepje: de Fiscalis-gegevensanalysegroep zal nagaan hoe gegevens in het kader van de DAC beter kunnen worden benut om de risicobeoordeling te ondersteunen.

38. De Commissie is zich hiervan bewust. Het is de bedoeling dat in het voorstel voor DAC8, dat in het actieplan van 2020 is aangekondigd voor het derde kwartaal van 2021 en waarvoor de werkzaamheden al aan de gang zijn, een alomvattend rechtskader wordt opgenomen voor sancties die van toepassing zijn op het onder de DAC vallende gebied.

43. De Commissie heeft de samenwerking tussen de lidstaten bevorderd en hen ondersteund bij het uitwisselen van beste praktijken en oplossingen met betrekking tot diverse DAC-aangelegenheden, die in alle lidstaten toepassing kunnen vinden.

In het actieplan van juli 2020 voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van het herstel wordt aangekondigd dat moeilijkheden op het gebied van gegevensanalyse zullen worden aangepakt in een proefproject met als doel de ontwikkeling van een gemeenschappelijk IT-instrument.

76. Tweede streepje: in haar DAC7-voorstel van juli 2020 heeft de Commissie een wijziging van het artikel betreffende de samenvatting van de rulings voorgesteld om de op te nemen informatie verder te verduidelijken.

81. De Commissie erkent dat er in het kader van DAC4 sprake van onderrapportage lijkt te zijn. Dit probleem kan worden verholpen met behulp van haar voorstel uit 2016 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren, dat de Commissie en belanghebbenden toegang geeft tot de informatie.

97. De Commissie erkent dat de via de DAC uitgewisselde inlichtingen, met name de gegevens over winstverschuiving door multinationals, nuttig kunnen zijn om de belastingkloof te ramen. De Commissie heeft echter geen rechtstreekse toegang tot de uitgewisselde inlichtingen en moet de lidstaten telkens opnieuw vragen om vrijwillig verslag uit te brengen over de kosten en de baten. Momenteel verstrekken de meeste lidstaten deze gegevens niet omdat er op nationaal niveau geen kader voor de monitoring van prestaties bestaat of, waar dat wel het geval is, de doeltreffendheid van de uitgewisselde inlichtingen verschillend wordt gemeten (zie paragraaf 101).

98. In het kader van Fiscalis wordt gewerkt aan prestatiemeting met betrekking tot de administratieve samenwerking op het gebied van directe belastingen en btw. Het project moet de lidstaten helpen methoden vast te stellen om belastinginkomsten en niet-geldelijke voordelen te bepalen. Het project moet leiden tot een aanbeveling voor een gemeenschappelijk kader voor prestatie-monitoring om de administratieve samenwerking te evalueren. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat deze werkzaamheden begin 2021 zouden worden voltooid.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

106. De Commissie herinnert eraan dat zij de omzetting van de verschillende rechtshandelingen monitort maar ook de uitvoering van de richtlijn, bijvoorbeeld door middel van jaarlijkse enquêtes en een in 2019 voltooide evaluatie.

In de loop der jaren heeft de Commissie de samenwerking tussen de lidstaten bevorderd en hen geholpen bij de uitwisseling van beste praktijken en oplossingen. Recent hebben de diensten van de Commissie hun steun verleend aan de werkzaamheden op het gebied van prestatiemeting.

Aanbeveling 1 – Breid het toepassingsgebied van het wetgevingskader van de EU uit

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en beschouwt deze als gedeeltelijk uitgevoerd.

De Commissie herinnert eraan dat zij in haar voorstel (DAC7 van juli 2020) voor een uitbreiding van het aantal “verplichte inkomstencategorieën” heeft gepleit. Volgens dit voorstel wordt voor belastingtijdvakken vanaf 2024 het aantal verplicht te rapporteren inkomstencategorieën verhoogd tot ten minste vier. Verder zijn royalty's toegevoegd aan de inkomstencategorieën die onder de inlichtingenuitwisseling vallen. In een volgend wetgevingsvoorstel zal de Commissie naar een volledige verplichte rapportage van de inkomstencategorieën toewerken.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Commissie is het ermee eens dat het zinvol zou zijn het toepassingsgebied van de automatische inlichtingenuitwisseling uit te breiden tot cryptoactiva en elektronisch geld (afhankelijk van een effectbeoordeling). Dit is een van de actiepunten die in het fiscale actieplan van juli worden genoemd. De uitbreiding van het toepassingsgebied tot inkomsten uit dividenden zonder bewaarneming zal in overweging worden genomen, afhankelijk van een effectbeoordeling.

De uitbreiding van het toepassingsgebied tot voorafgaande grensoverschrijdende fiscale rulings afgegeven aan natuurlijke personen zal verder moeten worden onderzocht.

109. De Commissie is zich hiervan bewust. In Fiscalis-groepen lopen verschillende initiatieven om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren, met als doel beste praktijken te ontwikkelen, volgens een overeengekomen systematiek.

Bezoeken aan de lidstaten kunnen zeer nuttig zijn; aangezien zij echter zeer veel tijd en middelen vergen, heeft de Commissie tot dusver geen prioriteit kunnen geven aan dergelijke bezoeken.

Het is de bedoeling dat in het voorstel voor DAC8, dat voor het derde kwartaal van 2021 is aangekondigd en waarvoor de werkzaamheden al aan de gang zijn, bepalingen voor een alomvattend rechtskader worden opgenomen voor sancties die van toepassing zijn op DAC.

110. Hoewel er inderdaad geen officiële richtsnoeren zijn overeengekomen, heeft de Commissie vergaderingen georganiseerd om handvatten aan te reiken en heeft zij talloze vragen van de lidstaten over alle DAC-versies beantwoord. Er zijn momenteel verschillende Fiscalis-werkgroepen aan de slag om de risicoanalyse en het gebruik van gegevens te verbeteren.

Aanbeveling 2 – Ontwikkel monitoring en richtsnoeren

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie is zich ervan bewust dat de kwaliteit van de gegevens moet worden verbeterd en is vastbesloten actie te ondernemen, zoals blijkt uit de in het fiscale actieplan van juli 2020 aangekondigde maatregelen. De Commissie is voornemens samen met de lidstaten technologische oplossingen te ontwikkelen. Zij merkt evenwel ook op dat zij geen rechtstreekse toegang heeft tot de uitgewisselde gegevens.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie erkent dat het zinvol is om verder te gaan dan louter de controle van de omzetting van de wetgeving. Er zal de nodige aandacht moeten worden gegeven aan de gevolgen hiervan voor de middelen van de Commissie en van de lidstaten, met name wat betreft bezoeken ter plaatse in de lidstaten.

Wat sanctieregelingen betreft, is de Commissie het volledig eens met de doelstelling van betekenisvolle sancties en onderzoekt zij momenteel een wijziging van het wetgevingskader in de volgende versie van de DAC.

c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

In haar in juli 2020 goedgekeurde fiscale actieplan geeft de Commissie aan dat er meer zal worden gedaan op het gebied van risicoanalyse en methoden met het oog op een betere analyse van de ontvangen inlichtingen. Wat aanvullende richtsnoeren betreft, herinnert de Commissie eraan dat dergelijke werkzaamheden al in het verleden zijn verricht, zij het minder systematisch dan de richtsnoeren van de Commissie voor de uitvoering van DAC1 en DAC2. Er zal de nodige aandacht moeten worden gegeven aan de gevolgen hiervan voor de middelen.

Aanbeveling 3 – Verbeter de kwaliteit en volledigheid van DAC1- en DAC2-gegevens

De Commissie merkt op dat deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

Aanbeveling 4 – Benut de ontvangen inlichtingen beter

De Commissie merkt op dat deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

120. De Commissie is het ermee eens dat de impact van de inlichtingenuitwisseling beter moet worden gemonitord. Volgens de geldende DAC zijn de lidstaten niet verplicht om de gegevens te verstrekken die nodig zijn om de kloof in te schatten. Momenteel vraagt de Commissie de lidstaten op vrijwillige basis verslag uit te brengen over de kosten en de baten.

Aanbeveling 5 – Monitor de impact van uitwisseling van inlichtingen

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De diensten van de Commissie buigen zich momenteel samen met de lidstaten in een Fiscalis-groep over deze kwestie.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd uitgevoerd door controlekamer IV "Marktregulering en concurrerende economie", die onder leiding staat van ERK-lid Alex Brenninkmeijer. Deze controle werd geleid door ERK-lid Ildikó Gáll-Pelcz, die hierbij werd ondersteund door Claudia Kinga Bara, kabinetschef, en Zsolt Varga, kabinetsattaché; John Sweeney, hoofdmanager; Dan Danielescu, taakleider; Maria Echanove, Mirko Gottmann en Stefan Razvan Hagianu, controleurs. Thomas Everett verleende taalkundige ondersteuning.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Dan Danielescu



Maria Echanove



Mirko Gottmann



Stefan Razvan Hagianu



Thomas Everett

Tijdslijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM) / aanvang van de controle	3.7.2019
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	29.10.2020
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	8.12.2020
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	15.12.2020

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2020.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Afbeeldingen 3 en 5: Iconen gemaakt door [Pixel perfect](https://flaticon.com) van <https://flaticon.com>.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u ook geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-5638-4	1977-575X	doi:10.2865/525387	QJ-AB-21-003-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5613-1	1977-575X	doi:10.2865/409707	QJ-AB-21-003-NL-Q

De Europese Unie moedigt eerlijke en doeltreffende belastingheffing in de hele interne markt aan, waarbij alle belastingen worden geïnd wanneer zij verschuldigd zijn. Wij zijn nagegaan hoe de Europese Commissie de uitvoering en werking van het systeem voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen monitort en hoe de lidstaten de uitgewisselde informatie gebruiken. Wij constateerden dat het systeem goed is opgezet, maar dat er meer moet worden gedaan op het gebied van monitoring, het waarborgen van de kwaliteit van de gegevens en het gebruik van de ontvangen inlichtingen. Wij bevelen aan dat de Commissie ervoor zorgt dat het wetgevingskader van de EU beter wordt bestreken en dat zij werk maakt van de ontwikkeling van monitoring en richtsnoeren. Ook bevelen wij aan dat lidstaten beter gebruik maken van de inlichtingen die zij ontvangen.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors