



Brussel, 17.12.2018  
COM(2018) 844 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**inzake een overzicht en beoordeling van de statistieken en informatie over de  
automatische uitwisseling van inlichtingen op het gebied van directe belastingen**

## 1. INLEIDING

In een steeds verder globaliserende wereld kunnen verschillen in belastingheffing ongunstige gevolgen hebben voor belastingopbrengsten, omdat ondernemingen hun winsten naar andere landen kunnen verplaatsen en belastingplichtigen in het buitenland inkomsten kunnen vergaren zonder dat daar belasting op wordt geheven wanneer zij zich niet in alle betrokken landen aan de regelgeving houden. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van verschillende mechanismen voor samenwerking tussen de belastingdiensten: administratieve samenwerking op het gebied van directe belastingen.

Een belangrijk element in de samenwerking tussen de lidstaten binnen de EU is Richtlijn 2011/16/EU van de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (de Richtlijn of DAC). De Richtlijn ondersteunt sinds 2013 de lidstaten door middel van een nieuw, verbeterd kader voor gezamenlijk gestructureerde werkmethoden en elektronische hulpmiddelen, op basis van ervaringen die sinds 1977 zijn opgedaan met wederzijdse bijstand.

Het is voor belastingdiensten van groot belang toegang te hebben tot inlichtingen over inkomsten die binnenlands belastingplichtigen in het buitenland verdienen en activa die zij in het buitenland houden. De uitwisseling van inlichtingen over belastingplichtigen die zich bezighouden met grensoverschrijdende activiteiten is dan ook een essentieel onderdeel van een doeltreffende administratieve samenwerking en vormt één van de samenwerkingsvormen waar in de DAC op in wordt gegaan. Bij de uitwisseling van inlichtingen is sprake van een bilaterale informatiestroom tussen de bevoegde belastingdiensten in twee landen van gegevens waarvan te voorzien is dat ze relevant zullen zijn met betrekking tot verschillende belastingen geheven over natuurlijke personen en rechtspersonen.

In de DAC worden drie vormen van uitwisseling van inlichtingen voorzien, namelijk: i) uitwisseling van inlichtingen op verzoek (*exchange of information on request*, EOIR): inlichtingen over specifieke personen of transacties die door een land worden aangevraagd; ii) spontane uitwisseling van inlichtingen (*spontaneous exchange of information*, SEOI): niet-systematische stromen van inlichtingen die worden geacht van belang te zijn voor het ontvangende land; en iii) automatische uitwisseling van inlichtingen (*automatic exchange of information*, AEOI): uitwisseling van vooraf bepaalde belastinggegevens in vooraf bepaalde formaten en op vooraf bepaalde tijdstippen, zonder voorafgaand verzoek van een ander land.

Het onderhavige verslag handelt over AEOI. AEOI verschilt van de andere vormen van uitwisseling van inlichtingen vanwege de dwingende aard en de grotere reikwijdte ervan.

De lidstaten zijn overeengekomen om vanaf halverwege 2015 verplichte AEOI in te voeren voor belastinggegevens over fiscaal ingezetenen in andere lidstaten, voor vijf categorieën van inkomsten en vermogen (DAC1). In 2014 zijn de lidstaten overeengekomen de Richtlijn bij te werken, met het oog op implementatie in de EU van de Common Reporting Standard, die is ontwikkeld door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). In de bijgewerkte richtlijn (DAC2) wordt de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen geregeld. In 2015 is de richtlijn opnieuw gewijzigd (DAC3), en is AEOI

van toepassing verklaard op belastingafspraken en voorafgaande verrekenprijfsafspraken. In 2016 en 2017 is de reikwijdte van AEOI opnieuw uitgebreid<sup>1</sup>.

Het onderhavige verslag is gebaseerd op artikel 8 ter, lid 2, van de Richtlijn, dat de Commissie verplicht om vóór 1 januari 2019 een verslag in te dienen waarin een overzicht en beoordeling van AEOI onder DAC1, DAC2 en DAC3 wordt gegeven. Het verslag bevat een beschrijving van de voornaamste bevindingen aangaande de implementatie van AEOI, de kosten en voordelen ervan, evenals acties die door de lidstaten zijn ondernomen om de ontvangen inlichtingen te gebruiken.

Het verslag is voornamelijk opgesteld aan de hand van informatie die via een jaarlijkse enquête onder de belastingdiensten van de lidstaten is vergaard en jaarlijks verzamelde sets van statistische gegevens<sup>2</sup>. Het heeft betrekking op de periode van 2015 tot half 2018 wat betreft DAC1, en van 2017 tot half 2018 wat betreft DAC2 en DAC3.

Opgemerkt dient te worden dat de Commissie tijdens het opstellen van het onderhavige verslag ook een uitgebreide evaluatie van DAC<sup>3</sup> verricht, waarin naast AEOI ook alle andere vormen van administratieve samenwerking aan bod zullen komen.

---

<sup>1</sup> Zie de webpagina's van DG TAXUD over administratieve samenwerking voor meer informatie.

<sup>2</sup> Uitvoeringsverordening (EU) 2018/99 van de Commissie wat betreft de vorm van de jaarlijkse beoordeling en statistische gegevens.

<sup>3</sup> Routekaart van de evaluatie: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1068597\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1068597_en)

## 2. DAC1

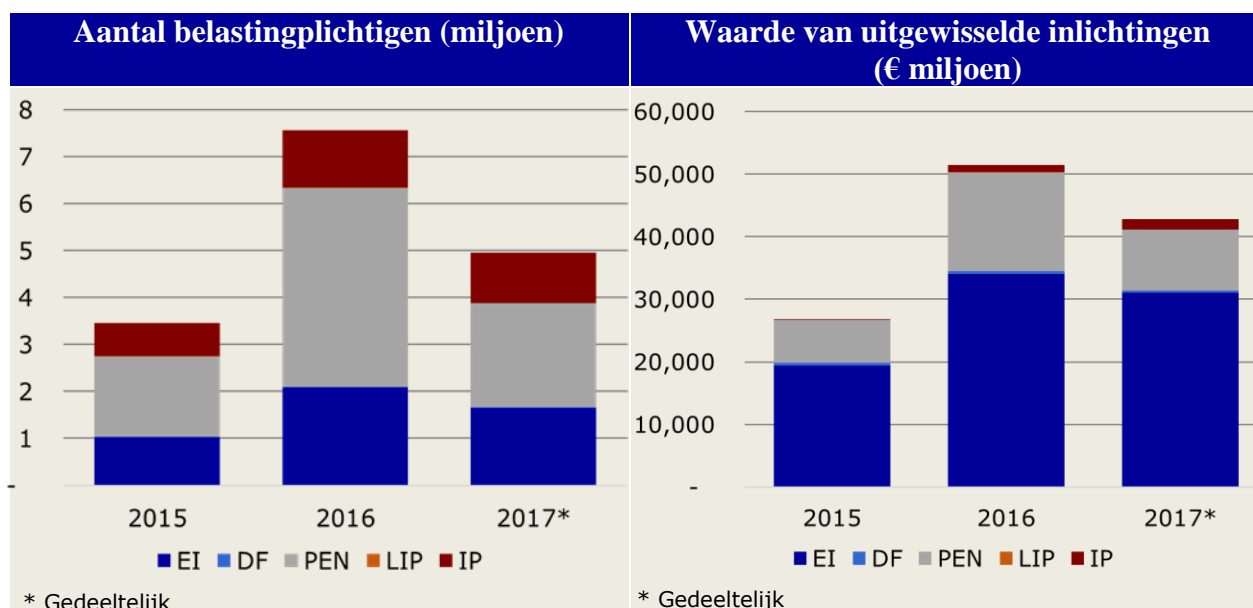
DAC1 verplicht lidstaten om automatisch inlichtingen uit te wisselen die beschikbaar zijn voor vijf categorieën van inkomsten en vermogen: inkomen uit dienstbetrekking, tantièmes en presentiegelden, levensverzekeringsproducten, pensioenen en eigendom van en inkomsten uit onroerend goed<sup>4</sup>.

Deze inlichtingen moeten ten minste één keer per jaar naar de lidstaat worden gestuurd waar de belastingplichtige woonachtig is. Deze gegevens zijn voor het eerst in juni 2015 uitgewisseld, met betrekking tot het belastingtijdvak 2014. Aan de hand van een stapsgewijze benadering werden de lidstaten geacht uiterlijk in 2017 inlichtingen te verzenden voor ten minste drie inkomsten- of vermogenscategorieën van de vijf die in artikel 8, lid 1, van de Richtlijn staan beschreven.

Het onderhavige verslag heeft betrekking op inlichtingen van lidstaten betreffende de volgende jaren: 2015, 2016 en 2017.

### 2.1 Voornaamste kenmerken van inlichtingenuitwisselingen in het kader van DAC1

Tot juni 2017 hebben de lidstaten inlichtingen over bijna 16 miljoen belastingplichtigen uitgewisseld met betrekking tot ruim 120 miljard EUR aan inkomsten en vermogen. De meeste informatie betrof inkomen uit dienstbetrekking en pensioenen, goed voor ruim 80 % van de belastingplichtigen en 95 % van de totale waarde.

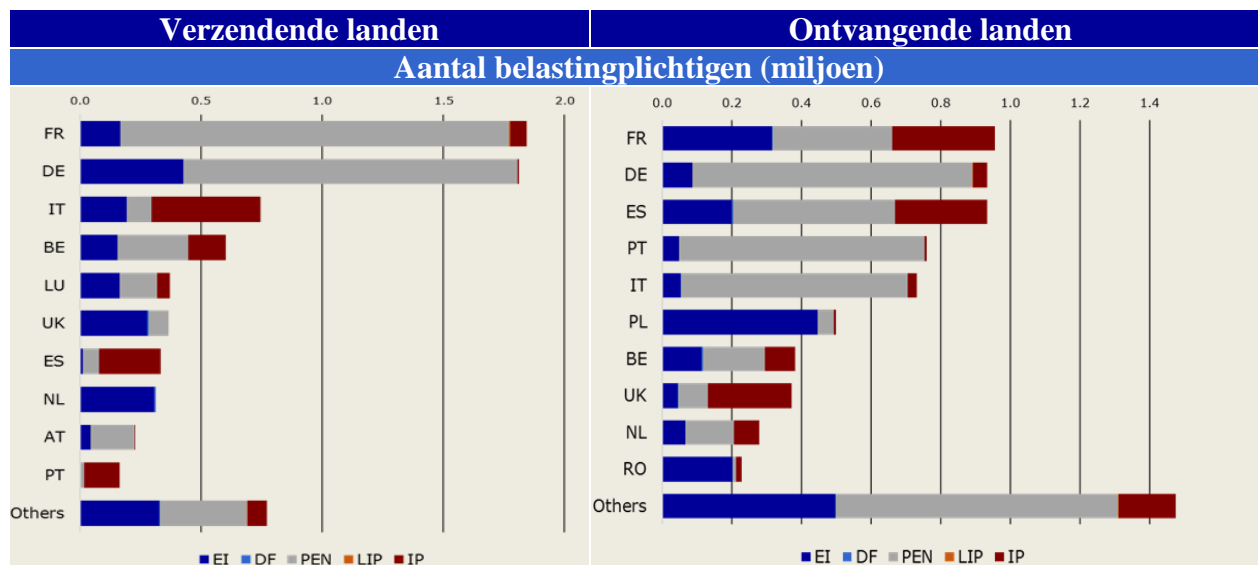


Figuur 1. Ontwikkeling van DAC1-uitwisselingen per berichtjaar

De omvang van de uitgewisselde inlichtingen is in de loop van de tijd toegenomen, en is tussen 2015 en 2016 verdubbeld. Uit gegevens over inlichtingenuitwisselingen betreffende het eerste halfjaar van 2017 blijkt dat de toename zich heeft voortgezet. Dit wordt tevens bevestigd door meldingen over de omvang die kunnen worden afgeleid uit het beveiligde

<sup>4</sup>In het onderhavige verslag worden de volgende afkortingen gebruikt voor AEOI onder DAC1: inkomen uit dienstbetrekking (*employment income*, EI); pensioenen (PEN); levensverzekeringsproducten (*life insurance products*, LIP); inkomsten uit of eigendom van onroerend goed (*immovable property*, IP); tantièmes en presentiegelden (*directors' fees*, DF).

uitwisselingskanaal dat de lidstaten gebruiken voor bilaterale uitwisselingen: ook in de hoeveelheden uitgewisselde gegevens is in 2017 een positieve trend zichtbaar.



Figuur 2. Top tien van verzendinge en ontvangende landen – in 2016 verzonden dossiers

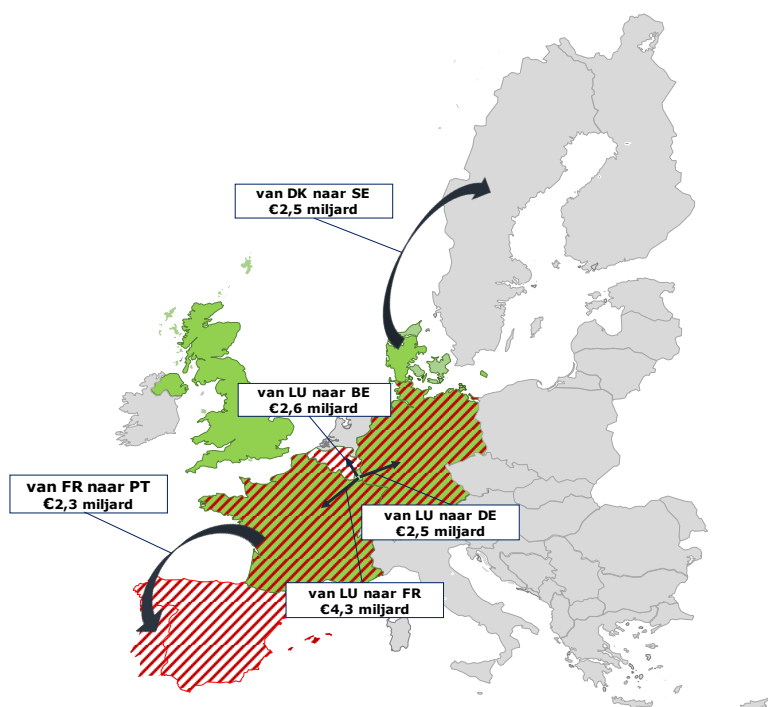
De patronen van uitwisseling sluiten voor het merendeel aan op de patronen van migratie binnen de EU. Emigratielanden zijn netto-ontvangers van inlichtingen. Met name Polen: het aantal belastingplichtigen waarover dit land inlichtingen ontvangt, is 14 keer (en qua geldwaarde 19 keer) zo groot als het aantal waarover het inlichtingen verzendt. Het omgekeerde is het geval in netto-immigratielanden, zoals Luxemburg, dat inlichtingen verzendt over 5 keer meer belastingplichtigen, en over een 30 keer hogere waarde, dan waarover het inlichtingen ontvangt. Andere netto-ontvangers zijn Spanje en Portugal. Duitsland en Denemarken zijn netto-verzenders.

Het wekt geen verbazing dat grote EU-landen zoals Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk zowel bij de grootste verzenders als bij de grootste ontvangers behoren, ook al hebben zij qua inkomstencategorieën een enigszins verschillend profiel. Wat betreft betrokken belastingplichtigen zijn Frankrijk en Duitsland bijvoorbeeld verreweg de grootste verzenders voor inkomen uit dienstbetrekking en pensioenen, terwijl de inlichtingen die deze landen ontvangen, voor een aanzienlijk deel onroerend goed betreffen. Voor Italië, Spanje en Portugal geldt exact het tegenovergestelde: de inlichtingen die deze landen verzenden, betreffen grotendeels onroerend goed, terwijl de inlichtingen die zij ontvangen, voornamelijk pensioenen betreffen.

Uit een overzicht van bilaterale interacties blijkt dat er sprake is van een sterke concentratie, met patronen die verschillen afhankelijk van de vraag of het aantal belastingplichtigen of de waarde van de uitgewisselde inlichtingen in aanmerking wordt genomen. **Wat betreft het aantal belastingplichtigen zijn Frankrijk en Duitsland de grootste verzendinge landen.** Het overgrote deel van de uitwisselingen vindt plaats langs twee assen, waarvan de ene Duitsland en Frankrijk verbindt met Spanje en Portugal, en de andere Duitsland verbindt met Italië. Verder zijn er aanzienlijke stromen van inlichtingen tussen Frankrijk en Italië en tussen Nederland en Polen.

De situatie is anders wanneer de eurobedragen van de uitgewisselde inlichtingen in aanmerking worden genomen. De drie grootste stromen, samen goed voor meer dan negen

miljard EUR, lopen vanuit Luxemburg naar België, Frankrijk en Duitsland. Daarnaast is er een aanzienlijke stroom vanuit Frankrijk naar Portugal - de enige waarbij een duidelijk verband bestaat met de uitwisseling van inlichtingen in termen van aantallen belastingplichtigen.

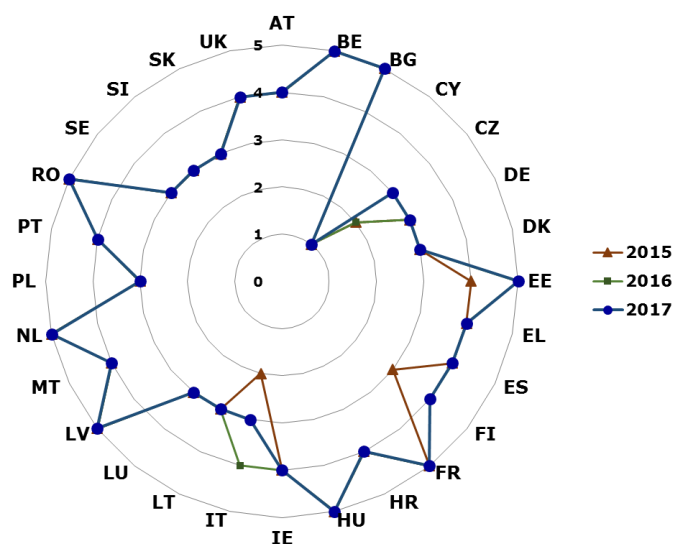


*Figuur 3. Voornaamste bilaterale stromen/waarde van uitgewisselde inlichtingen/jaar 2016*

### **Beschikbaarheid van inlichtingen**

Op grond van DAC1 hoeven de lidstaten slechts die inlichtingen te delen die zij in hun nationale belastingdatabases beschikbaar hebben. De lidstaten hoeven niet meer gegevens te verzamelen dan belastingdiensten doen voor hun interne belastingdoeleinden.

**In 2017 hadden acht lidstaten inlichtingen beschikbaar voor alle vijf in DAC1 genoemde inkomsten- en vermogenscategorieën** en hadden vijf andere lidstaten inlichtingen beschikbaar voor alle categorieën met uitzondering van levensverzekeringsproducten. Slechts één land, Cyprus, had voor slechts één categorie van inkomsten (pensioenen) inlichtingen beschikbaar. De overige tien lidstaten konden inlichtingen over drie inkomstencategorieën uitwisselen. In de drie onderzochte jaren zijn de ontwikkelingen in deze beschikbaarheid slechts marginaal geweest. Sinds 2015 hebben alleen Tsjechië, Estland, Finland en Italië het aantal inkomstencategorieën uitgebreid.



*Figuur 4. Aantal categorieën van DAC1 waarvoor inlichtingen beschikbaar zijn, 2015-2017*

Het beschikbaar maken van inlichtingen voor AEOI kan voor belastingdiensten tijdrovend en kostbaar zijn. Ierland meldde bijvoorbeeld dat de benodigde wetten en IT-systemen een aanzienlijke investering in tijd en middelen zouden vereisen. Malta wees erop dat het verzamelen van aanvullende inlichtingen een aanzienlijke last op marktdeelnemers zou leggen.

Er zijn echter aanwijzingen dat het voor een betere beschikbaarheid van inlichtingen niet altijd nodig is aanvullende informatie te verzamelen. De beschikbaarheid kan worden uitgebreid door de bestaande inlichtingen beter te ontsluiten. Tsjechië heeft in 2015 zijn nationale belastingdatabases zo heringericht dat er informatie over inkomsten uit onroerend aan kan worden ontleend, en Finland kan sinds 2016 informatie over inkomsten uit onroerend goed verzenden door verschillende bestaande databases te integreren.

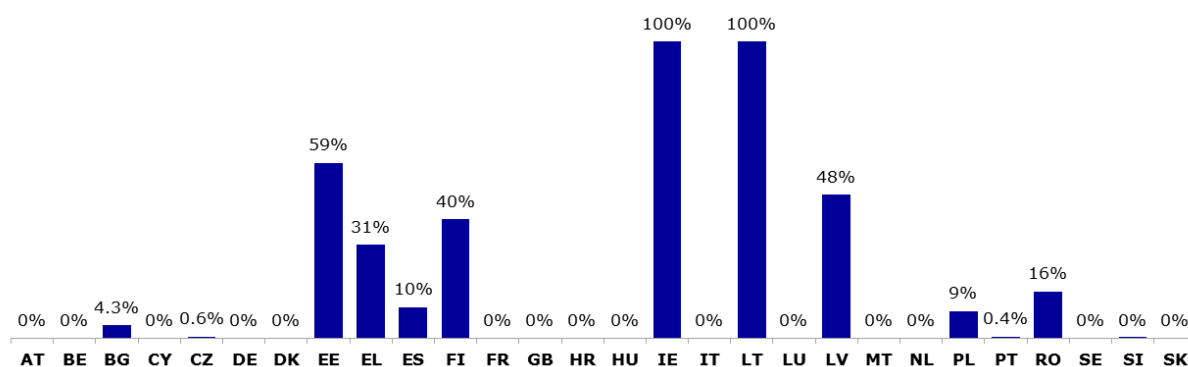
### **Beschikbaarheid van identificatie-elementen – fiscaal identificatienummer (TIN)**

Lidstaten kunnen de ontvangen inlichtingen pas aan nationale databases van belastingplichtigen koppelen als er identificatie-elementen in de verzonden gegevens zijn opgenomen. De naam van de belastingplichtige en het fiscaal identificatienummer dat door het ontvangende land is uitgegeven, gelden in het geval van automatische matching als de nuttigste identificatie-elementen. **Door het fiscaal identificatienummer van de belastingplichtige op systematische wijze in de inlichtingen op te nemen, zouden verschillende problemen in verband met het gebruik van de naam als identificatie omzeild kunnen worden, zoals vertaling, transliteratie, verkeerde spelling en verwarring door homoniemen.**

Er waren echter slechts twee landen, Ierland en Litouwen, die het door het ontvangende land uitgegeven fiscaal identificatienummer daadwerkelijk voor alle belastingplichtigen in kwestie in de uitgewisselde inlichtingen opnamen. Estland deed dit voor bijna 60 % van de belastingplichtigen.

In maar liefst 15 gevallen omvatten de verzonden inlichtingen voor geen van de belastingplichtigen waarover inlichtingen werden gedeeld, het fiscaal identificatienummer van het ontvangende land. Aangezien dit ook gold voor de grootste verzenders, was over het geheel **slechts 2 % van de belastingplichtigen waarover inlichtingen werden uitgewisseld, gekoppeld aan een door het ontvangende land uitgegeven fiscaal identificatienummer.** Als

gevolg hiervan vindt de identificatie van belastingplichtigen in de praktijk plaats op basis van hun geboortedatum en hun naam in een vrij of gestructureerd formaat.



Figuur 5. Aandeel belastingplichtigen/partijen waarvoor het fiscaal identificatienummer van het ontvangende land door de verzendende lidstaat is opgenomen (alle berichtjaren, gewogen gemiddelde)

### Tijd tussen het belastingjaar van de inkomsten en de datum van verzending

Iedere lidstaat is verplicht inlichtingen in het kader van DAC1 te delen binnen zes maanden na het einde van het belastingjaar (van die lidstaat) waarin de inlichtingen beschikbaar zijn gekomen. In de praktijk echter was er sprake van een vertraging tot soms achttien maanden na het einde van het belastingjaar.

Over het geheel genomen werden de belastinggegevens sinds het begin van de DAC1-uitwisselingen **gemiddeld twaalf maanden na het einde van het belastingjaar waarop de gegevens betrekking hebben, verzonden. Er zijn echter aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten.**

De benodigde tijd is geleidelijk afgenomen, en er zijn geen belangrijke verschillen tussen de verschillende inkomstencategorieën. Het aandeel uitwisselingen dat binnen zes maanden is verzonden, is toegenomen van 31 % voor gegevens met betrekking tot belastingjaar 2014 tot 45 % voor gegevens met betrekking tot belastingjaar 2015.

Er is geen correlatie aangetroffen tussen de tijd tot het uitwisselen van inlichtingen en het type inkomsten en vermogen, het aantal verzonden dossiers, het aantal belastingplichtigen of de algehele betrokken waarde. Bovendien zijn er tien lidstaten die alle berichten tegelijkertijd verzenden, terwijl andere de berichten vaak in de loop van een aantal maanden verzenden.

### Behandeling en gebruik van de ontvangen inlichtingen

De eerste handeling met de ontvangen gegevens is het openen en verwerken van het dossier. **Over het algemeen worden de dossiers binnen één jaar na ontvangst door de lidstaten geopend.** In 2017 meldden 23 lidstaten dat zij, afhankelijk van het type inkomsten, de ontvangen dossiers in de loop van het jaar van ontvangst openden. Slechts drie lidstaten (Bulgarije, Malta en Slowakije) hebben vanaf 2017 kennelijk noch in het jaar van ontvangst noch in de daaropvolgende jaren met de ontvangen dossiers gewerkt.

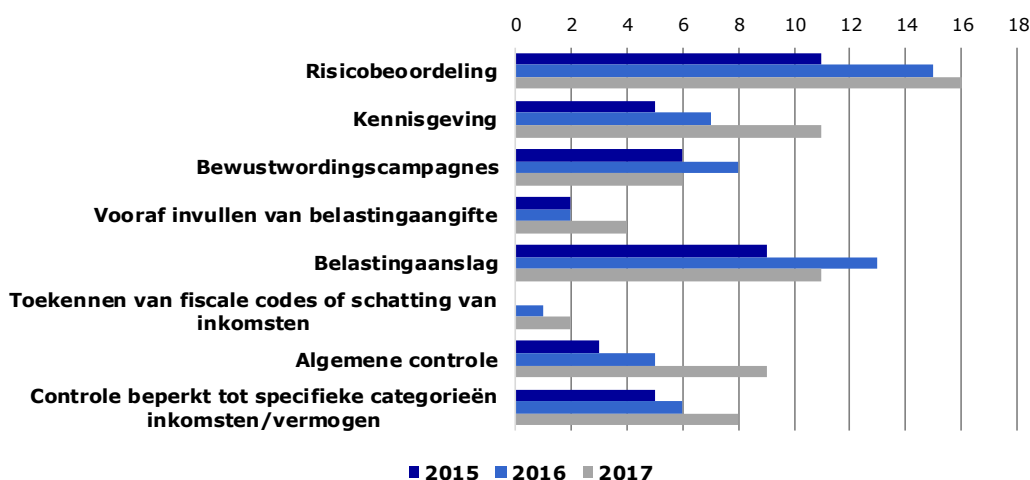
De eerste stap is gewoonlijk de ontvangen inlichtingen te matchen met de identificatiegegevens van een belastingplichtige. Informatie over een niet-geïdentificeerde belastingplichtige is niet gemakkelijk te gebruiken. Door middel van matching kunnen de inlichtingen die van andere



landen zijn ontvangen, aan de dossiers van de desbetreffende belastingplichtigen worden gekoppeld.

Het aandeel van de gegevens over belastingplichtigen die automatisch zijn uitgewisseld onder DAC1 en vervolgens zijn geïdentificeerd en met succes zijn gematcht met nationale databases, varieert afhankelijk van het type inkomsten en vermogen. De matchpercentages van lidstaten waarvoor matchresultaten over 2017 beschikbaar waren, bedroegen gemiddeld ongeveer 90 % voor inkomen uit dienstbetrekking en pensioenen, varieerden van 75 % tot 80 % voor tantièmes en presentiegelden en eigendom van dan wel inkomsten uit onroerend goed, en bedroegen gemiddeld een bescheiden 59 % voor levensverzekeringsproducten. Matching verloopt voor bijna 90 % automatisch of halfautomatisch. Het aandeel van handmatige matching is in de loop van de tijd afgenomen.

**Risicobeoordelingen en aanslagen voor inkomstenbelasting<sup>5</sup> zijn de meest gebruikte toepassingen van de inlichtingen die in alle drie de jaren zijn gemeld.** De algehele trend wijst op een toenemend en intensiever gebruik van de ontvangen inlichtingen. Er zijn geen grote verschillen in het gebruik van inlichtingen onder de verschillende inkomstencategorieën, met uitzondering van levensverzekeringsproducten, die structureel minder worden gebruikt dan de andere typen inkomsten.



*Figuur 6. Gebruik van DAC1-inlichtingen*

### 3. DAC2

Onder DAC2 zijn de lidstaten verplicht automatisch inlichtingen uit te wisselen over financiële rekeningen, d.w.z. eindejaarssaldi op een te rapporteren rekening, evenals dividenden, interesten, bruto-opbrengsten en andere inkomsten uit investering die in de loop van een jaar op die rekening zijn gestort. Deze informatie wordt aan de belastingdiensten van de lidstaten verstrekt door financiële instellingen, die bepaalde due diligence-procedures moeten uitvoeren die zijn gericht op het identificeren van te rapporteren financiële rekeningen, en de vereiste informatie vervolgens moeten rapporteren. Via DAC2 wordt de Common Reporting Standard (CRS), die is ontwikkeld door de OESO en op internationaal niveau veel wordt toegepast, binnen de EU geïmplementeerd.

<sup>5</sup> DAC1-inlichtingen worden, onafhankelijk van het type inkomsten, het meest gebruikt op het gebied van inkomstenbelasting. Andere gebieden waarvoor DAC1-inlichtingen relatief vaak worden gebruikt, zijn vennootschapsbelasting en invordering.

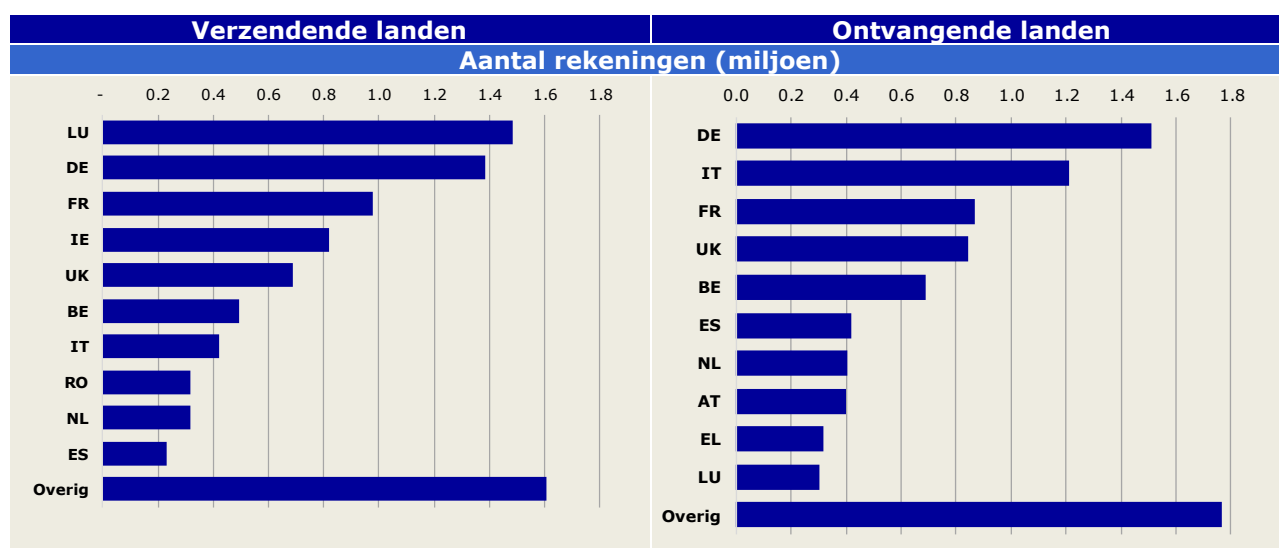
De inlichtingen worden jaarlijks verzonden, binnen negen maanden na het einde van het kalenderjaar of een andere geschikte verslagperiode waarop de inlichtingen betrekking hebben. De eerste uitwisselingen vonden plaats in september 2017.

De informatie die beschikbaar is voor het onderhavige verslag, heeft betrekking op het halfjaar vanaf half september 2017 tot het einde van maart 2018. Daarom **is het niet mogelijk om werkelijke trends in de informatiestromen te identificeren, en evenmin om het mogelijke gebruik van de gegevens op betrouwbare wijze te analyseren**. Oostenrijk begon pas in 2018 met de volledige toepassing van DAC2.

### **Voornaamste kenmerken van inlichtingenuitwisselingen in het kader van DAC2**

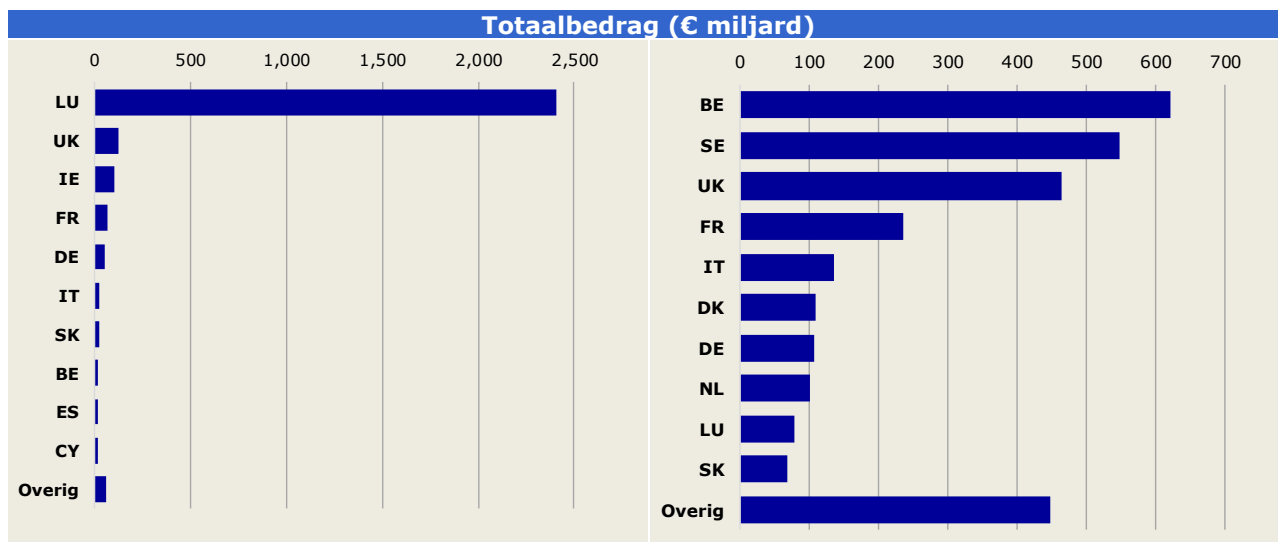
**Door de lidstaten werden inlichtingen uitgewisseld betreffende in totaal 8,7 miljoen rekeningen en financiële inkomsten over eindejaarsrekeningsaldi** voor een bedrag van in totaal **2 919 miljard EUR**. Tot dusver hadden de uitwisselingen slechts betrekking op de bestaande "hogewaarderekeningen"<sup>6</sup> en de "nieuwe rekeningen" die gedurende de laatste maanden van 2016 zijn geopend. Het valt dan ook te verwachten dat het aantal rekeningen zal stijgen wanneer het volledige rapportagespectrum van DAC2 is geïmplementeerd.

**De andere uitgewisselde financiële inlichtingen lijken voornamelijk betrekking te hebben op bruto-opbrengsten**, die 3 466 miljard EUR bedragen.<sup>7</sup> Dit vormt een contrast met de bedragen voor dividenden (21,2 miljard EUR), interest (19,0 miljard EUR) en overige betalingen (61,8 miljard EUR).



<sup>6</sup> Een "hogewaarderekening" is een rekening die voor 1.1.2016 is geopend en met een totaal saldo of totale waarde die, per 31 december 2015 of 31 december van een daaropvolgend jaar, hoger is dan een bedrag gelijkwaardig aan 1 000 000 USD.

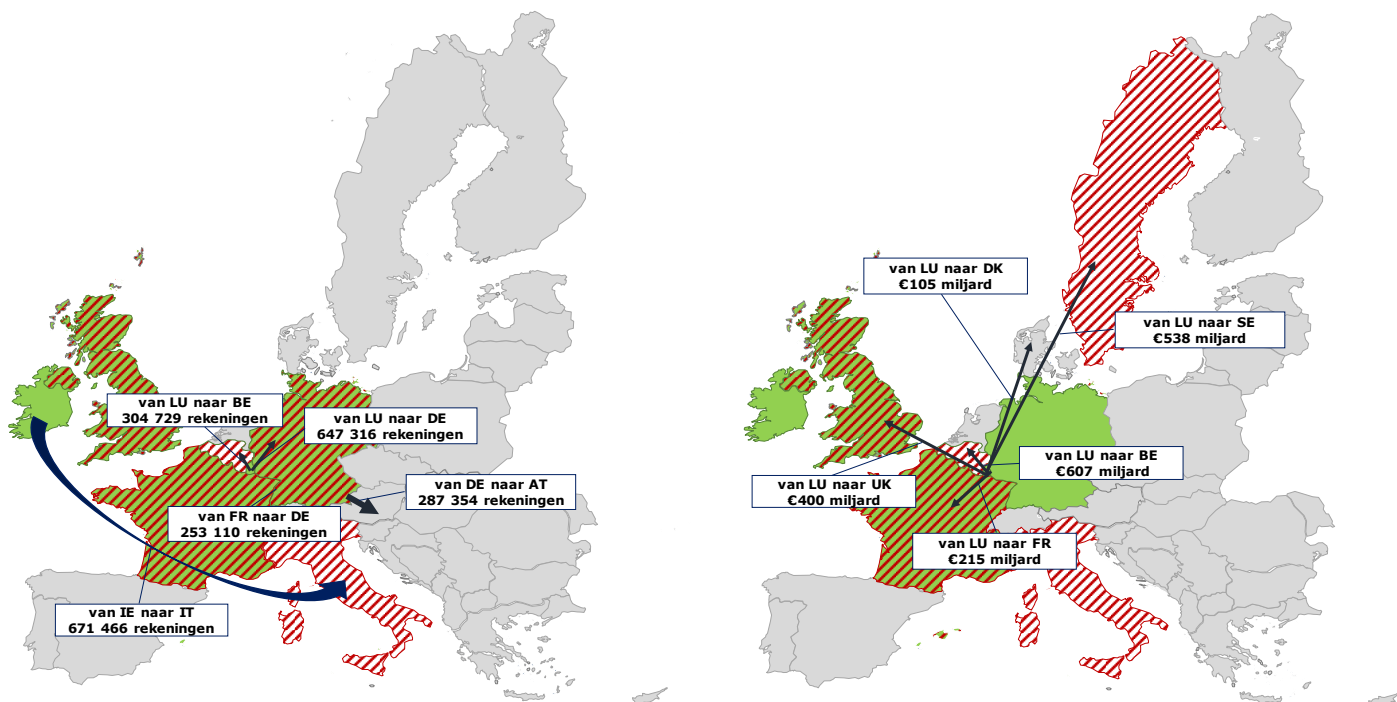
<sup>7</sup> Vermeldenswaardig is dat deze waarde sterk wordt beïnvloed door statistische gegevens over bruto-opbrengsten die zijn verzonden van het Verenigd Koninkrijk naar Frankrijk voor een waarde van ruim 1 254 miljard EUR, en van Frankrijk naar het Verenigd Koninkrijk voor een waarde van 1 320 miljard EUR.



*Figuur 7. Top tien van verzenders en ontvangers van DAC2-inlichtingen*

**In het netwerk van bilaterale uitwisselingen staan Luxemburg en, in veel mindere mate, Ierland centraal.** Uitgaande stromen van financiële gegevens worden gedomineerd door Luxemburg, met 17 % van de rekeningen en bijna 80 % van de gerapporteerde bedragen. Ook Ierland is een belangrijk verzendend land, met een vierde plaats op de ranglijst wat betreft het aantal rekeningen en het totaal gerapporteerd bedrag.

**Met betrekking tot binnenkomende inlichtingen zijn er verschillen afhankelijk van de variabele die in aanmerking wordt genomen.** Wat betreft het aantal rekeningen volgt de rangorde globaal de omvang van de economie van de lidstaten, waarbij Duitsland, Italië, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk de helft van het totaal voor hun rekening nemen. Kijkt men daarentegen naar de gerapporteerde waarde, dan wordt de lijst aangevoerd door België, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, samen goed voor 63 % van de totale waarde.



*Figuur 8. Voornaamste bilaterale stromen – aantal rekeningen (links) en waarde van uitgewisselde inlichtingen (rechts)*

### **Beschikbaarheid en tijdigheid van inlichtingen**

De beschikbaarheid van inlichtingen en de kwestie van tijdigheid zijn niet relevant voor DAC2, aangezien er geen sprake is van een "beschikbaarheidsclausule" of een potentieel lange tijdlijn voor het uitwisselen van de inlichtingen die door de belastingdienst van de desbetreffende financiële instellingen zijn ontvangen. In het geval van DAC2 omvatten de gegevens veel meer fiscale identificatienummers dan bij DAC1. Alles bij elkaar genomen is ongeveer 70 % van de rekeningen waarvan de houders natuurlijke personen zijn, gekoppeld aan ten minste één fiscaal identificatienummer van rekeninghouders, en is 73 % van de rekeningen waarvan de houders rechtspersonen zijn, gekoppeld aan een identificatienummer van een organisatie. Dit hangt samen met de verplichting van financiële instellingen of banken om hun cliënten te kennen.

### **Behandeling en gebruik van de ontvangen inlichtingen**

In het eerste jaar van de DAC2-uitwisselingen waren er slechts drie staten, te weten Bulgarije, Slowakije en Malta, die meldden dat zij de ontvangen dossiers niet hadden geopend. Italië en Zweden meldden dat zij een eerste selectie van de ontvangen dossiers hadden gemaakt door middel van een combinatie van drempel- en andere criteria, terwijl alle overige lidstaten rechtstreeks met de volledige gegevensset hebben gewerkt.

**Slechts voor enkele lidstaten is informatie over de matchingresultaten en -methoden (volledig of gedeeltelijk, automatisch of handmatig) beschikbaar.** De meeste lidstaten gebruiken geautomatiseerde matching. Minder efficiënte, handmatige procedures worden slechts door enkele lidstaten toegepast. Zeven lidstaten slaagden erin 80 % of meer van de ontvangen inlichtingen te matchen. Bij twee andere lukte dit voor 75 % van de gegevens. Voor de overige lidstaten zijn de resultaten lager. Het laagste matchingpercentage (37 %) werd gerapporteerd door Estland.

**De lidstaten meldden dat zij DAC2-inlichtingen het meest gebruikten voor risicobeoordeling, gevolgd door belastingaanslagen.** Veel lidstaten meldden tevens dat zij de inlichtingen gebruikten voor bewustwordingscampagnes en voor kennisgeving aan belastingplichtigen om bekendmaking te bevorderen.

Aangezien de eerste uitwisselingen plaatsvonden in september 2017, **zijn DAC2-inlichtingen in 2017 minder vaak gebruikt dan DAC1-inlichtingen.** Negen lidstaten meldden dat zij geen gebruik hebben gemaakt van de via DAC2 ontvangen inlichtingen. Vijf van deze landen, te weten Bulgarije, Duitsland, Luxemburg, Malta en Slowakije, hebben ook geen gebruik gemaakt van de in hetzelfde jaar onder DAC1 ontvangen gegevens. Italië, dat slechts in geringe mate van DAC1-inlichtingen gebruikmaakt, maakte melding van het gebruik van DAC2-gegevens, zij het alleen voor bewustwordingscampagnes.

#### **4. DAC3**

AEOI onder DAC3 gaat uit van het delen van inlichtingen over grensoverschrijdende belastingafspraken (advance tax rulings, ATR) en voorafgaande verrekenprijfsafspraken (advance pricing arrangements, APA) die zijn afgegeven aan een entiteit of groep entiteiten niet zijnde natuurlijke personen. De gegevens worden gedeeld door deze in te voeren in een centrale database die toegankelijk is voor alle lidstaten.

**DAC3 heeft ertoe geleid dat de informatie over belastingafspraken en voorafgaande verrekenprijfsafspraken veel transparanter is geworden.** In 2017 werden in de centrale directory bijna 18 000 afspraken opgetekend, terwijl in de jaren tot 2015 nauwelijks spontane uitwisseling van afspraken plaatsvond. Het is in dit stadium echter nog niet mogelijk te rapporteren over de wijze waarop deze extra inlichtingen zijn gebruikt.

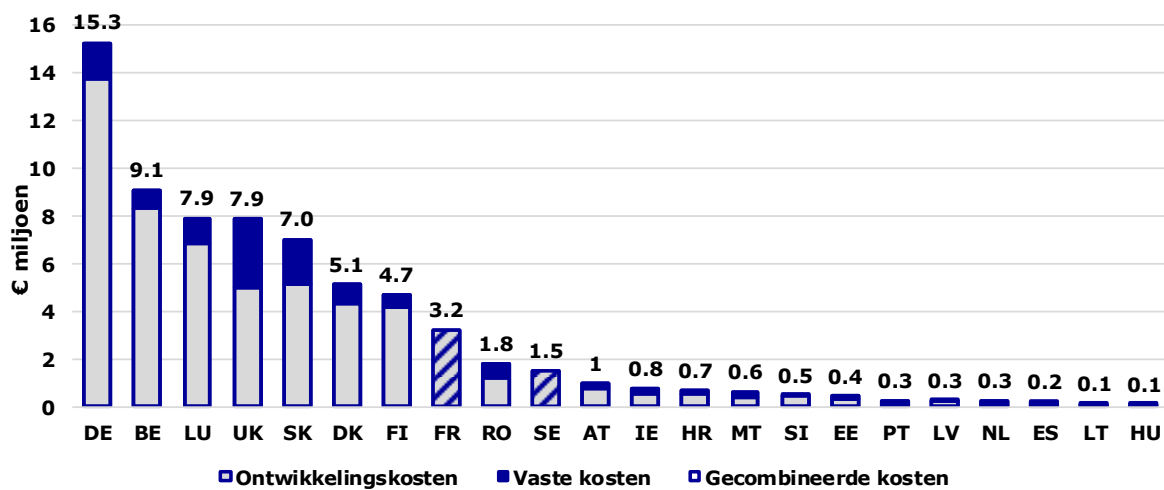
##### **1. KOSTEN EN BATEN**

De kosten voor de lidstaten hangen voornamelijk samen met de ontwikkeling en het onderhoud van de IT-systemen waarmee automatisch informatie wordt uitgewisseld. De meeste kosten doen zich voor bij het ontwikkelen van de IT-systemen; de vaste kosten zijn veel lager.

Op grond van de beschikbare gegevens lijken de algehele implementatiekosten van AEOI-bepalingen voor het tijdvak 2012-2017 ongeveer 112 miljoen EUR te bedragen. De kosten varieerden per systeem, zoals vermeld in onderstaande paragrafen.

##### **DAC1**

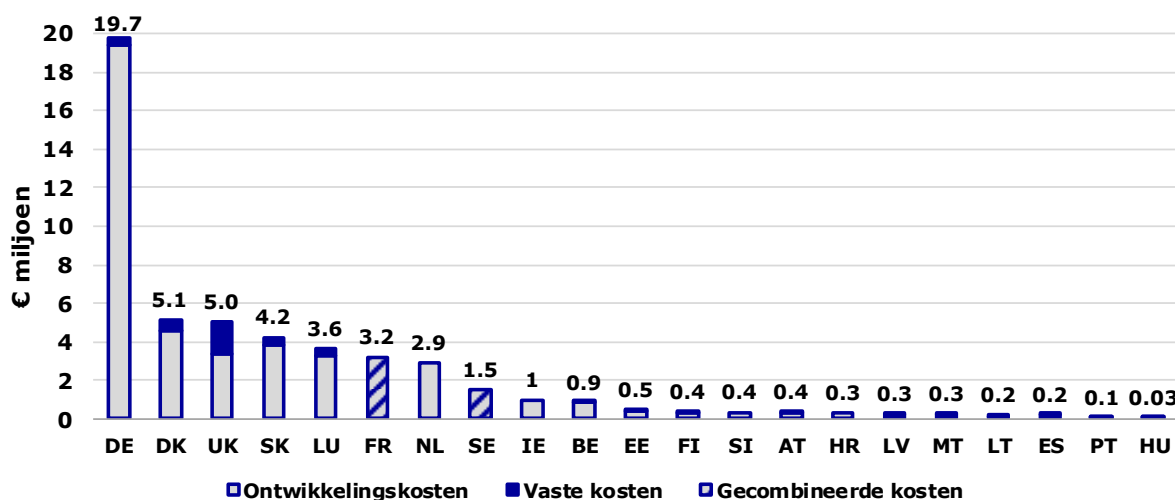
De kosten voor de lidstaten voor het implementeren van AEOI onder DAC1 bedroegen in totaal 69 miljoen EUR. Er zijn grote verschillen in kosten tussen lidstaten en tussen jaren. Dit valt te verklaren door de verschillen qua geavanceerdheid van de voor AEOI gebruikte IT-systemen en door de verschillende methoden van aanbesteding (bijvoorbeeld outsourcing tegenover ontwikkeling in eigen beheer). Daarnaast kunnen de kosten hoger zijn omdat oplossingen voor het gebruik van inlichtingen (bijvoorbeeld matchinghulpmiddelen) vanaf het begin deel van de ontwikkelingsopdracht uitmaken.



Figuur 9. Kosten voor DAC1 tot 2017 (22 lidstaten) (miljoen EUR)

## DAC2

De kosten voor de lidstaten voor het implementeren van AEOI onder DAC2 bedroegen in totaal 45,4 miljoen EUR. Aangezien de bepalingen van DAC2 zijn gebaseerd op de Common Reporting Standard (CRS) van de OESO, zijn de IT-systemen die worden gebruikt voor het verzamelen van gegevens onder DAC2 en CRS en voor de uitwisselingen, in grote lijnen vergelijkbaar. Om die reden is het moeilijk de kosten voor DAC2 en voor de CRS van elkaar te onderscheiden. In de rapportage van de kosten door de lidstaten worden de kosten die alleen aan DAC2 toe te rekenen zijn, mogelijk te hoog geschat.



Figuur 10. Kosten voor DAC2 tot 2017 (21 lidstaten) (miljoen EUR)

Zoals bij DAC1 zijn er aanzienlijke verschillen in DAC2-kosten tussen de lidstaten.

In het geval van DAC2 moesten behalve de lidstaten ook financiële instellingen kosten maken om hun IT-systemen aan te passen. Informatie over de precieze hoogte van deze kosten is niet beschikbaar, maar er zijn aanwijzingen dat financiële instellingen hogere kosten hebben gemaakt dan de lidstaten. De eenmalige kosten voor financiële instellingen in Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk worden door belanghebbenden geschat op in totaal ongeveer 340 miljoen EUR, terwijl de jaarlijkse kosten worden geschat op 120 miljoen EUR.

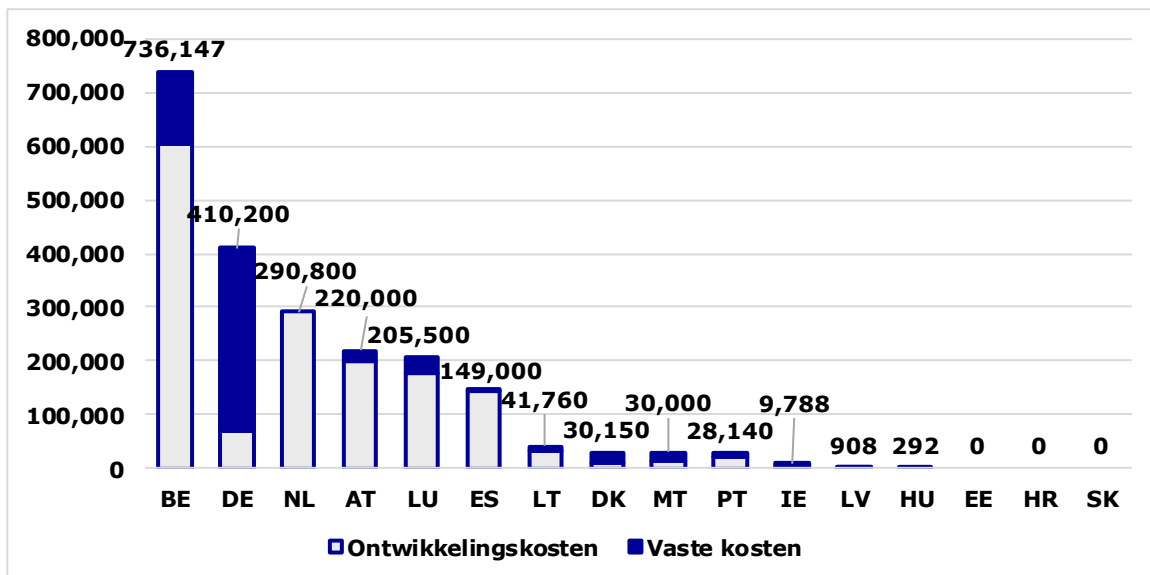
Er zijn geen kwantitatieve schattingen beschikbaar voor de administratieve last voor belastingplichtigen bij het naleven van de rapportageverplichtingen van DAC2. Voor DAC2 zijn de instanties die feitelijk aan de belastingdiensten rapporteren, niet de belastingplichtigen maar de financiële instellingen waar de rapportageplichtige rekeningen worden aangehouden.

## DAC3

De kosten voor de lidstaten voor het implementeren van AEOI onder DAC3 bedroegen in totaal 2,1 miljoen EUR. Dat dit bedrag aanzienlijk lager is dan bij DAC1 en DAC2 kan als volgt worden verklaard:

- DAC3-inlichtingen worden niet bilateraal uitgewisseld, maar de relevante inlichtingen worden geüpload naar een door de Commissie beheerd centraal gegevensbestand;
- er worden veel minder inlichtingen gedeeld dan in het geval van DAC1 en DAC2;
- de lidstaten hoefden minder complexe systemen en procedures in te richten.

Ondanks de lagere kosten blijven er aanzienlijke verschillen tussen lidstaten bestaan.



Figuur 11. Kosten voor DAC3 tot 2017 (16 lidstaten) (EUR)

### Voordelen van AEOI tussen bevoegde belastingdiensten

Het voordeel van AEOI bestaat er voornamelijk in dat belastingdiensten worden voorzien van inlichtingen die nuttig zijn voor het tegengaan van grensoverschrijdende belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking. Er bestaat een hoog risico dat belastingplichtigen, al dan niet moedwillig, verzuimen om inkomsten of activa aan te geven die niet op nationaal niveau door derden, zoals werkgevers en banken, worden gerapporteerd. Aangezien de in het buitenland genoten inkomsten en activa in het woonland alleen door de belastingplichtige zelf worden aangegeven, kan dit worden beschouwd als risicogebied met betrekking tot naleving<sup>8</sup>.

Wat betreft het kwantificeren van de voordelen van AEOI in termen van **extra belastingopbrengsten** hebben de lidstaten echter herhaaldelijk toegelicht hoe moeilijk het is het directe financiële voordeel van uit het buitenland ontvangen belastinggegevens te bepalen. Die gegevens zijn op zijn hoogst maar een deel van de informatie die nodig is voor het aanslaan van extra belastingen, en leveren mogelijk helemaal geen extra belastingopbrengsten op. Men zou kunnen zeggen dat de **juistheid van belastingaangiften** al een belangrijke winst van verplichte AEOI is, maar dit leidt niet per se tot extra belastingopbrengsten. Daarnaast moeten de gegevens die automatisch uit het buitenland komen, als onderdeel van het geheel aan informatie over een bepaalde belastingplichtige, een **volledig profiel opleveren waaruit blijkt dat een belastingbetaler risicovol is dan wel de regels naleeft**. Nog een belangrijk voordeel ten slotte is ongetwijfeld de **preventieve werking** die uitgaat van het verwachte toenemende gebruik van uitgewisselde inlichtingen.

Aan de hand van inlichtingen die via automatische uitwisseling door andere lidstaten zijn ontvangen, hebben sommige lidstaten belastingplichtigen kunnen opsporen die hun inkomsten te laag opgaven.

Wat betreft de voordelen in termen van verbeterde naleving van belastingregels zijn vijf lidstaten (België, Estland, Finland, Polen en Slovenië) in staat geweest de financiële voordelen van het gebruik van DAC1-inlichtingen te berekenen.

<sup>8</sup>Zie het rapport over de belastingkloof aan de Committee on Finance en de Amerikaanse Senaat, opgesteld door het Government Accountability Office (GAO) van de Verenigde Staten.



Lidstaten	Jaar	EI	DF	PEN	LIP	IP	Totaal
<b>A. Toename van belastinggrondslag</b>							
<b>België</b>	2017 <sup>1</sup>	148 593		105 837		40 040	289 470
<b>Finland</b>	2017	..	..	..	..	..	29 000
<b>B. Extra opbrengsten of toename van aangeslagen belasting</b>							
<b>Estland</b>	2016	..	..	..	..	..	320
	2017	..	..	..	..	..	417
<b>Polen</b>	2015	87	0	3	0	0	91
	2016	830	0	39	0	2	870
	2017	1 108	1	390	0	19	1 519
<b>Slovenië</b>	2016	329	0	495	0	7	830
	2017	1 373	0	2 259	5	13	3 650

Tabel 12. Incrementele belastingopbrengsten uit met DAC1 samenhangende acties (x1 000 EUR)

Voor Estland, Polen en Slovenië zijn gegevens voor meer dan één jaar beschikbaar, waaruit blijkt dat de voordelen in de loop van de tijd toenemen. Dit is te verklaren doordat de belastingdiensten steeds beter gebruik weten te maken van de uitgewisselde inlichtingen. Voor België, Polen en Slovenië, die per categorie DAC1-inlichtingen informatie hebben verstrekt, komen vrijwel alle voordelen voort uit het gebruik van DAC1-inlichtingen over inkomen uit dienstbetrekking en pensioenen met het oog op naleving, d.w.z. om te controleren of de belastingplichtigen deze buitenlandse inkomsten hebben opgegeven. In het geval van België en Finland worden de voordelen omschreven als een toename van de belastinggrondslag. De feitelijk geïnde extra opbrengsten zijn niet bekend, maar zijn waarschijnlijk een fractie van de algehele toename van de belastinggrondslag. Voor België, Estland, Finland en Slovenië zijn de gerapporteerde voordelen hoger dan de gerapporteerde kosten<sup>9</sup>. België bijvoorbeeld heeft 9 100 000 EUR aan DAC1-kosten gerapporteerd, tegen 289 470 000 EUR aan extra (niet-aangegeven) inkomsten in de belastinggrondslag. Als over deze extra inkomsten een belasting van 10 % zou worden geheven, zou dit 28 947 000 EUR aan extra belastingopbrengsten betekenen. In het geval van DAC2 en DAC3 is er geen informatie beschikbaar over de voordelen van het gebruik van ontvangen informatie met het oog op naleving, vanwege de korte tijdsperiode tussen het onderhavige verslag en de eerste DAC2- en DAC3-uitwisselingen in 2017.

Wat betreft de voordelen in termen van preventie blijkt uit schattingen dat de CRS (die in de EU via DAC2 is geïmplementeerd) een aanzienlijke preventieve werking heeft. Volgens het Global Forum heeft de CSR geleid tot vrijwillige bekendmakingen en onderzoeken die hebben geleid tot circa 85 miljard EUR aan extra belastingopbrengsten<sup>10</sup>. Dit cijfer heeft echter betrekking op de volledige reikwijdte van CRS en niet slechts op de uitwisselingen onder DAC2 binnen de EU. Hoewel het moeilijk is om qua voordelen (en kosten) onderscheid tussen

<sup>9</sup> Voor Polen zijn geen gegevens over kosten beschikbaar.

<sup>10</sup> Voortgangsverslag van Global Forum aan de ministers van Financiën, maart 2018, blz. 13.  
<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/g20/>

DAC2 en de CRS te maken, moet worden opgemerkt dat zelfs een zeer klein deel van dat bedrag, bijvoorbeeld één miljard EUR, ruimschoots zou opwegen tegen de gerapporteerde kosten voor de belastingdiensten.

## **2. CONCLUSIES EN VOORUITZICHTEN**

In het onderhavige verslag komen drie belangrijke conclusies naar voren.

Ten eerste hebben de lidstaten onderkend dat de via AEOI ontvangen belastinggegevens op verschillende manieren kunnen worden gebruikt. De belastingdiensten gebruiken de gegevens voornamelijk voor risicobeoordelingen en aanslagen voor de inkomstenbelasting. Enkele lidstaten maken echter nauwelijks of helemaal geen gebruik van de ontvangen gegevens.

Ten tweede hebben de lidstaten aanzienlijk moeten investeren in de ontwikkeling van AEOI, en zelfs als de vaste kosten lager zijn, dan zijn er nog de jaarlijkse kosten voor het in stand houden van de uitwisselingsactiviteiten. De voordelen van AEOI lijken voornamelijk te liggen in de verbeterde naleving van belastingregels en in de preventieve werking. Wat die voordelen opleveren in de zin van extra belastingopbrengsten is echter erg lastig te kwantificeren.

Ten derde verzenden lidstaten vaak inlichtingen die niet alle identificatie-elementen omvatten die nodig zijn om ze automatisch te matchen met de gegevens die nationaal beschikbaar zijn. Voor de te volgen koers worden twee belangrijk gebieden van verbetering aangewezen:

### **De kwaliteit van de inlichtingen verbeteren**

Door AEOI doeltreffender te gebruiken zouden de lidstaten EU-brede naleving verbeteren en een gelijk speelveld garanderen voor belastingbetalers die binnenlands en grensoverschrijdend actief zijn. Een doeltreffend gebruik van het geheel aan gegevens vereist twee belangrijke acties:

- de lidstaten moeten de kwaliteit van de verzamelde inlichtingen controleren alvorens ze te verzenden;
- de lidstaten die de inlichtingen ontvangen, moeten tijdig en op constructieve wijze terugmelding doen aan de verzendende lidstaat, zodat de kwaliteit van AEOI gaandeweg kan worden verbeterd. Tevens moeten de lidstaten terugmelding doen aan de entiteiten (bv. financiële instellingen) die inlichtingen voor AEOI verstrekken.

### **Beter gebruikmaken van de via AEOI ontvangen gegevens**

Om ten volle gebruik te kunnen maken van de AEOI-inlichtingen is strategische focus op het niveau van de lidstaten nodig en moet overeenstemming worden bereikt over enkele gemeenschappelijke belangrijke indicatoren voor voordelen en beoordelingsmethoden:

- de lidstaten moeten een gemeenschappelijke methode ontwikkelen om een betrouwbare en alomvattende schatting te maken van de voordelen van AEOI;
- de lidstaten moeten waarborgen dat AEOI-inlichtingen deel uitmaken van de beheercyclus van belastingrisico's en dat de inlichtingen meer worden gebruikt voor bewustwordingscampagnes ter verbetering van de vrijwillige naleving evenals voor audits. Hierbij moeten alle AEOI-stromen worden gecombineerd en worden samengevoegd met informatie die nationaal is verkregen via andere middelen van administratieve samenwerking (bv. gelijktijdige controles, bijwonen van onderzoeken door andere belastingdiensten en het op verzoek en spontaan uitwisselen van inlichtingen);
- de lidstaten moeten kennis delen over beste praktijken voor een volledig en efficiënt gebruik van de gegevens, bijvoorbeeld door gebruik te maken van geavanceerde analysetechnieken, zoals datamining.

Het Fiscalis-programma van de EU voor samenwerking op het gebied van belastingen<sup>11</sup> kan ondersteuning bieden voor enerzijds het verbeteren van de kwaliteit van AEOI-gegevens en anderzijds het waarborgen van een efficiënt en doeltreffend gebruik van de uitgewisselde inlichtingen, teneinde een eerlijker belastingstelsel tot stand te brengen voor Europa en zijn burgers.

---

<sup>11</sup> Voorstel van 8 juni 2018 voor een verordening tot vaststelling van het Fiscalis-programma voor samenwerking op het gebied van belastingen als onderdeel van het meerjarig financieel kader voor de periode 2021-2027: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529053629679&uri=CELEX:52018PC0443>