



Brussel, 8.12.2022
SWD(2022) 402 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

Initiatief om bestaande regels te versterken en het kader voor de uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied uit te breiden tot cryptoactiva.

bij

Voorstel voor een richtlijn van de Raad

tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen

{COM(2022) 707 final} - {SEC(2022) 438 final} - {SWD(2022) 400 final} -
{SWD(2022) 401 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van een initiatief om bestaande regels te versterken en het kader voor de uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied uit te breiden tot cryptoactiva.
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Waarom? Wat is het probleem?
Het belangrijkste probleem waar het initiatief een oplossing voor wil vinden, is dat belastingautoriteiten niet over inlichtingen beschikken om toezicht te houden op de met cryptoactiva verkregen opbrengsten. De onderrapportage van gegevens over opbrengsten en inkomsten van gebruikers van cryptoactiva beperkt in ernstige mate het vermogen van belastingdiensten om ervoor te zorgen dat verschuldigde belastingen daadwerkelijk worden betaald. Cryptoactiva vallen momenteel niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking (Richtlijn 2011/16/EU van de Raad (DAC)), die voorziet in automatische uitwisseling van inlichtingen tussen de lidstaten voor belastingdoeleinden. Op internet gebaseerde producten, diensten en toepassingen, met name die welke gebruikmaken van gedistribueerde netwerken zoals cryptoactiva, worden gemakkelijk grensoverschrijdend verhandeld. Dit leidt tot fiscale uitdagingen op het gebied van de toegang tot inlichtingen, die alleen kunnen worden opgelost door middel van intensieve administratieve samenwerking tussen landen.
Wat zal met dit initiatief naar verwachting worden bereikt?
Als algemene doelstelling heeft het voorstel tot doel een billijke en efficiënte werking van de eengemaakte markt te waarborgen door de algehele fiscale transparantie te vergroten. Hiervan zouden niet alleen belastingautoriteiten, maar ook gebruikers en dienstenaanbieders profiteren. Dit initiatief heeft ook tot doel de belastinginkomsten van lidstaten veilig te stellen door de rapportageverplichtingen met betrekking tot cryptoactiva binnen de Europese Unie uit te breiden en te verduidelijken. Het huidige voorstel (DAC8) moet meer in het bijzonder lidstaten beter in staat stellen belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking op te sporen en te bestrijden. Het moet daarnaast de niet-naleving ontmoedigen.
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?
De maatregelen van de lidstaten bieden geen efficiënte en doeltreffende oplossing voor problemen die in wezen van transnationale aard zijn. Een EU-aanpak lijkt de voorkeur te verdienen ter voorkoming van een lappendeken van rapportageverplichtingen die door sommige of alle lidstaten eenzijdig worden toegepast. Maatregelen op EU-niveau zorgen voor samenhang, verminderen de administratieve lasten voor rapporterende entiteiten en belastingautoriteiten, en zijn robuuster in verband met mogelijke lacunes als gevolg van het volatiele karakter van de betrokken activa.
B. Oplossingen
Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?
De volgende opties zijn in aanmerking genomen: a) een niet-wetgevende, “soft law”-optie; en b) zes mogelijke wetgevingsinitiatieven. De wetgevingsinitiatieven zouden als alternatieven het volgende omvatten: 1) per transactie; 2) per transactie met een mkb-drempel; 3) volledig geaggregeerde rapportage; 4) volledig geaggregeerde rapportage met een mkb-drempel; 5) hybride of middenwegoptie; en 6) hybride of middenwegoptie met een mkb-drempel. De voorkeur gaat uit naar een wetgevingsinitiatief dat het midden houdt tussen de verschillende opties. Daarom is de hybride of middenwegoptie (optie 5) de meest geschikte optie om de doelstellingen van het initiatief te verwezenlijken. Alle aanbieders van cryptoactivadiensten zouden, ongeacht hun omvang en land van vestiging, het moeten melden wanneer zij transacties uitvoeren voor inwoners van de EU. Dit zal leiden tot een nieuw rapportagekader en uitwisseling van inlichtingen tussen belastingdiensten. Het initiatief zal betrekking hebben op verhandelbare cryptoactiva, waarover transactionele inlichtingen zullen worden uitgewisseld, zij het met een zekere mate van aggregatie.

Wie steunt welke optie?
Uit de resultaten van de openbare raadpleging en de specifieke raadpleging van aanbieders van cryptoactivadiensten blijkt dat de voorkeur uitgaat naar een wetgevingsinitiatief. De meeste lidstaten hebben ook hun steun uitgesproken voor de voorkeursoptie.
C. Effecten van de voorkeursoptie
Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?
Het initiatief zal naar verwachting aanzienlijke directe economische baten hebben. Het zal een positief effect hebben op de belastinginning, met naar schatting 1,7 miljard EUR aan extra belastinginkomsten die voortvloeien uit transacties in cryptoactiva. Deze inkomsten kunnen een bron zijn om het economische en sociale beleid van lidstaten te financieren. Het initiatief zal naar verwachting bijdragen tot meer eerlijkheid en vertrouwen in de belastingstelsels door de lasten tussen belastingplichtigen eerlijk te verdelen.
Hoeveel bedragen de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, hoeveel bedragen de kosten van de belangrijkste opties)?
De IT-oplossing die de rapportage en uitwisseling van inlichtingen het best zou vergemakkelijken, met de laagste kosten en de grootste voordelen voor alle betrokken partijen – aanbieders van cryptoactivadiensten, lidstaten en de Commissie – is het centrale gegevensbestand (dat reeds wordt gebruikt voor uitwisselingen in het kader van DAC3 en DAC6). Naar analogie van eerdere rapportageverplichtingen variëren de kosten voor belastingdiensten bij de omgang met cryptoactiva naar schatting tussen 1 miljoen EUR en 12,96 miljoen EUR voor eenmalige (ontwikkelings)kosten en tussen 1 miljoen EUR en 5,67 miljoen EUR voor terugkerende kosten. Aanbieders van cryptoactivadiensten worden naar schatting met ongeveer 259 miljoen EUR aan eenmalige kosten en tussen 22,6 en 24 miljoen EUR aan terugkerende kosten geconfronteerd. De Europese Commissie zal ook kosten maken, die naar verwachting ongeveer 0,48 miljoen EUR aan eenmalige kosten en 0,21 miljoen EUR aan terugkerende kosten zullen bedragen. Deze schattingen zijn echter gebaseerd op een aantal aannamen en extrapolaties en moeten daarom voorzichtig worden gebruikt.
Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?
Het initiatief zal naar verwachting beperkte gevolgen hebben voor kleine en middelgrote ondernemingen. De te rapporteren inlichtingen zijn ruimschoots beschikbaar voor aanbieders van cryptoactivadiensten voor hun dagelijkse activiteiten. Bovendien komt de markt voor cryptoactiva snel tot volle wasdom, en dat geldt ook voor dienstenaanbieders. Hoewel het initiatief nalevingskosten met zich meebrengt, kan het voor kleine en middelgrote ondernemingen gunstiger zijn om in de hele EU één pakket aan regels te hebben in plaats van een mogelijke lappendeken van rapportageverplichtingen in de hele EU. Het initiatief moet ook zorgen voor een gelijk speelveld voor alle categorieën deelnemers, hetgeen ook kleine en middelgrote ondernemingen ten goede moet komen.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
De kosten die nationale overheden zouden moeten maken, hangen af van de voor de uitwisseling van inlichtingen gebruikte IT-oplossing. De voordelen voor nationale begrotingen in termen van extra belastinginkomsten zijn aanzienlijk groter dan de kosten van elke optie en worden geraamd op miljarden euro's (ongeveer 1,7 miljard EUR bij de voorkeursoptie).
Zijn er andere significante gevolgen?
Het initiatief zal in overeenstemming zijn met de algemene verordening gegevensbescherming en bijgevolg geen negatieve gevolgen hebben voor het grondrecht van de bescherming van persoonsgegevens.
D. Evaluatie
Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?
Het initiatief zal worden gemonitord aan de hand van inlichtingen die worden verzameld door middel van jaarlijkse beoordelingen en besprekingen met de belastingdiensten. Er zal een uitgebreidere evaluatie plaatsvinden overeenkomstig de algemene bepalingen over de evaluatie van de DAC, wanneer de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een verslag moet presenteren over de werking van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van directe belastingen.