



Brussel, 19 november 2025  
(OR. en)

15663/25

FISC 331  
ECOFIN 1554

### BEGELEIDENDE NOTA

---

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	19 november 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

---

nr. Comdoc.:	COM(2025) 695 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de evaluatie van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van directe belastingen

---

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 695 final.

Bijlage: COM(2025) 695 final



Brussel, 19.11.2025  
COM(2025) 695 final

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

**over de evaluatie van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve  
samenwerking op het gebied van directe belastingen**

{SWD(2025) 365 final}

## 1. Inleiding

De EU blijft vastbesloten de strijd tegen grensoverschrijdende belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking op te voeren om ervoor te zorgen dat een billijk deel van de belastingen in de EU wordt betaald. Dit vereist een doeltreffende samenwerking tussen de belastingdiensten van de lidstaten.

De regels inzake directe belastingen worden meestal op nationaal niveau bepaald, maar bedrijven die in een geglobaliseerde economie actief zijn, hebben meer mogelijkheden om van inconsistenties tussen regels gebruik te maken om winsten te verschuiven en belastingen te ontwijken, wat schadelijk is voor de belastinggrondslagen van andere landen. De toenemende mobiliteit van mensen en kapitaal heeft het voor personen gemakkelijker gemaakt om in andere EU-lidstaten te werken en te investeren. Dit veranderende landschap vormt een voortdurende uitdaging voor belastingdiensten, omdat belastingplichtigen in de EU normaal gesproken verplicht zijn hun inkomen uit de hele wereld in hun staat van verblijf aan te geven. Nationale belastingdiensten kunnen in dergelijke omstandigheden niet alleen doeltreffend optreden, zodat EU-brede samenwerking noodzakelijk is.

Sinds de vaststelling van Richtlijn 2011/16/EU (DAC of [DAC1](#)) is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het verstrekken van uitgebreide geharmoniseerde instrumenten aan de lidstaten om ervoor te zorgen dat zij efficiënt kunnen samenwerken op het gebied van directe belastingen. Deze instrumenten omvatten de uitwisseling van inlichtingen (op verzoek, automatisch en spontaan) en andere samenwerkingsinstrumenten (aanwezigheid in de administratiekantoren of tijdens administratieve onderzoeken, gelijktijdige controles en gezamenlijke audits).

De invoering van de **automatische uitwisseling van inlichtingen (AEOI)**, d.w.z. de systematische verstrekking van vooraf bepaalde inlichtingen door de belastingdienst van een lidstaat aan de belastingdienst van een andere lidstaat zonder voorafgaand verzoek, **is een van de belangrijkste ontwikkelingen in de administratieve samenwerking.**

De EU is hierin een voorloper en sinds 1 januari 2015 worden er automatisch inlichtingen uitgewisseld over vijf inkomsten- en vermogenscategorieën, namelijk arbeidsinkomen, pensioenen, directiehonoraaria, levensverzekeringsproducten en eigendom van en inkomsten uit onroerende goederen (DAC1)<sup>1</sup>. Dit zijn inlichtingen die belastingautoriteiten in beginsel in hun systemen moeten hebben en die min of meer onmiddellijk beschikbaar zijn voor hen. De DAC is sindsdien gewijzigd om het toepassingsgebied van de AEOI uit te breiden, in overeenstemming met de internationale ontwikkelingen, met inbegrip van: i) financiële rekeninggegevens ([DAC2](#))<sup>2</sup>; ii) grensoverschrijdende fiscale rulings en voorafgaande prijsafspraken ([DAC3](#))<sup>3</sup>; iii) landenrapporten (CbCR) ([DAC4](#))<sup>4</sup>; iv) meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies die wijzen op mogelijke belastingontwijking ([DAC6](#))<sup>5</sup>; v) inkomsten uit het gebruik van platforms

---

<sup>1</sup> DAC1 AEOI eerste uitwisseling tegen 30 juni 2015 voor het jaar 2014.

<sup>2</sup> DAC2 eerste uitwisselingen tegen 30 september 2017 voor het jaar 2016.

<sup>3</sup> DAC3 eerste uitwisselingen tegen 30 september 2017, centraal gegevensbestand in gebruik sinds januari 2018.

<sup>4</sup> DAC4 eerste uitwisselingen tegen 30 juni 2018 voor het jaar 2016.

<sup>5</sup> DAC6 eerste uitwisselingen tegen 31 augustus 2020.

(DAC7)<sup>6</sup>; en vi) cryptoactiva en elektronisch geld (DAC8)<sup>7</sup>. Andere wijzigingen hebben belastingautoriteiten toestemming gegeven om toegang te krijgen tot bepaalde antiwitwasinlichtingen (DAC5), en het toepassingsgebied van AEOI uitgebreid tot royalty's, dividenden zonder bewaarnemingen en grensoverschrijdende rulings met betrekking tot personen. De meest recente wijziging (DAC9)<sup>8</sup> regelt de uitwisseling van inlichtingen zoals vereist door de [pijler 2-richtlijn](#).

De uitbreiding van het toepassingsgebied van de AEOI na DAC1 werd gekoppeld aan de invoering van **geharmoniseerde rapportageverplichtingen** voor specifieke categorieën entiteiten (bv. financiële instellingen, multinationale ondernemingen, belastingintermediairs, exploitanten van digitale platformen enz.) die de informatie moeten delen met hun belastingdiensten, zodat zij deze op hun beurt onderling inlichtingen kunnen uitwisselen. De lidstaten wisselen inlichtingen uit met behulp van **gemeenschappelijke IT-schema's en gemeenschappelijke IT-infrastructuren** die door de Commissie ter beschikking worden gesteld en die de vertrouwelijkheid en privacy waarborgen. Over het algemeen worden inlichtingen op bilaterale basis uitgewisseld. Echter, wat DAC3, DAC6 en DAC8 betreft, worden inlichtingen uitgewisseld via een centraal gegevensbestand waartoe alle lidstaten toegang hebben.

## 2. Conclusies van de evaluatie

Op grond van artikel 27 van de DAC moet de Europese Commissie vanaf 1 januari 2013 om de vijf jaar een verslag over de toepassing ervan voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad.

Eind 2017 publiceerde de Commissie haar [eerste meerjarig verslag over DAC](#). Dit werd [in december 2018 gevolgd door een verslag over de automatische uitwisseling van inlichtingen](#). De Commissie heeft in 2019 een eerste uitgebreide [evaluatie](#) van DAC gepubliceerd, die betrekking had op de periode 2013-2017. De belangrijkste bevindingen van de evaluatie waren dat i) de DAC-bepalingen werden uitgevoerd, maar niet alle maatregelen doeltreffend werden uitgevoerd; ii) de uitwisseling van inlichtingen in het kader van de DAC geleid had tot een aanzienlijke toename van de hoeveelheid gegevens waarover belastingdiensten beschikten, maar hun capaciteit om deze gegevens te beheren niet tegen hetzelfde tempo was toegenomen; en iii) de beoordeling van de voordelen uiterst beperkt was als gevolg van het gebrek aan beschikbare statistische informatie.

Dit tweede evaluatieverslag bestrijkt de periode van **2018 tot 2023**. Dit wordt ondersteund door een begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie (een [SWD](#)) dat gebaseerd is op de bevindingen van een externe [studie](#), de resultaten van openbare en gerichte raadplegingen van de Commissie, door de lidstaten verstrekte gegevens en andere input, zoals de resultaten van relevante werkzaamheden in het kader van het Fiscaleis-programma van de Commissie.

Deze evaluatie omvat alle wijzigingen van de **DAC tot en met DAC6**. Voor DAC7 wordt enkel kwalitatieve informatie verstrekt, omdat de eerste relevante uitwisselingen pas in februari 2024 hebben plaatsgevonden en er derhalve nog geen volledige statistische informatie beschikbaar is. In deze evaluatie worden latere wijzigingen van de DAC niet in aanmerking genomen. Daarnaast

---

<sup>6</sup> DAC7 eerste uitwisselingen tegen 29 februari 2024 voor het jaar 2023.

<sup>7</sup> DAC8 eerste uitwisselingen tegen 30 september 2027 voor het jaar 2026.

<sup>8</sup> DAC9 eerste uitwisseling tegen 1 december 2026 voor het jaar 2024.

heeft de huidige evaluatie, als gevolg van de wijzigingen in artikel 27, lid 2, van de DAC die bij DAC8 zijn ingevoerd, ook betrekking op de relevantie van de DAC6-wezenskenmerken voor de uitwisseling van inlichtingen over potentieel schadelijke grensoverschrijdende constructies.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de DAC een **robuust, evoluerend en relatief flexibel rechtskader** biedt dat **nauwe administratieve samenwerking** tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten vergemakkelijkt. Over het algemeen hebben de DAC-mechanismen **doeltreffend** en **efficiënt** bijgedragen tot de versterking van het vermogen van de lidstaten om belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking te bestrijden. Het door de DAC geboden samenwerkingskader functioneert efficiënt, maar vereist **grote inspanningen en investeringen** van de verschillende belanghebbenden, met name de belastingautoriteiten van de lidstaten en het bedrijfsleven. De DAC is in grote lijnen **coherent** met andere toepasselijke EU- en internationale initiatieven, biedt **toegevoegde waarde voor de EU** ten opzichte van nationale of bilaterale oplossingen en is nog steeds **zeer relevant** als beleidsinterventie.

Hieronder volgt een overzicht van de **belangrijkste resultaten** van de evaluatie van elk van de vijf criteria voor betere regelgeving.

### **Doeltreffendheid**

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de DAC de uitwisseling van **aanzienlijke hoeveelheden inlichtingen** heeft vergemakkelijkt die **steeds meer op elkaar worden afgestemd en door de belastingautoriteiten worden gebruikt**, zowel voor risicobeoordeling- en controledoeleinden als om vrijwillige naleving door belastingplichtigen te bevorderen, wat een positief effect heeft op de belastinggrondslagen en -inkomsten van de lidstaten.

De **tijdigheid, volledigheid en kwaliteit** van de inlichtingen zijn de drie belangrijkste factoren voor doeltreffendheid, aangezien zij bepalen of de lidstaten de ontvangen informatie kunnen gebruiken. Uit de analyse blijkt dat met name de inlichtingen die zijn ontvangen van DAC1- en DAC2-uitwisselingen, over het algemeen tijdig, volledig en van goede kwaliteit zijn, waardoor de belastingautoriteiten grensoverschrijdende activiteiten beter kunnen monitoren.

Wat DAC3 en DAC4 betreft, zijn er, hoewel de uitgewisselde inlichtingen over het algemeen tijdig zijn, enkele problemen in verband met de volledigheid van de informatie, met name als gevolg van onvolledige FIN's en onvoldoende details in de samenvattingen van voorafgaande grensoverschrijdende rulings. Er zijn ook enkele problemen vastgesteld met betrekking tot de kwaliteit en volledigheid van DAC6-inlichtingen.

### **Efficiëntie**

De DAC heeft een positieve kosten-batenverhouding, **waarbij de kosten in verband met de DAC in verhouding staan tot de voordelen die het systeem oplevert**.

De **jaarlijkse terugkerende aanpassingskosten** en **administratieve kosten** in verband met de DAC worden geraamd op ongeveer **646 miljoen EUR** voor alle belanghebbenden (d.w.z. particuliere belanghebbenden en belastingautoriteiten).

Een groot deel van de administratieve kosten wordt gedragen door de bedrijven (**604 miljoen EUR**), waarbij het grootste deel betrekking heeft op DAC2-rapportageverplichtingen (**550 miljoen EUR**). De jaarlijkse kosten voor de belastingautoriteiten bedragen ongeveer **42 miljoen EUR**, waarvan het grootste deel verband houdt met AEOI. Voor de belastingautoriteiten zijn DAC1 en DAC2 de grootste kostenposten.

De totale **voordelen** van de DAC worden geraamd op ongeveer **6,8 miljard EUR per jaar**.

Gelet op de centrale ramingen, levert de AEOI in het kader van DAC1 en DAC2 naar schatting ongeveer 1,2 miljard EUR per jaar op aan belastingvoordelen voor de EU, terwijl DAC4 naar schatting 5,6 miljard EUR extra belastinginkomsten per jaar zal opleveren. Deze voordelen vloeien naar de nationale belastingautoriteiten.

## Coherentie

De conclusie van de evaluatie luidt dat de DAC **in grote lijnen** coherent is **met andere toepasselijke EU-initiatieven** en een aanvulling vormt op de doelstellingen van andere EU-maatregelen tegen witwassen en terrorismefinanciering ([de antiwitwasrichtlijn](#)) en btw-fraude ([Verordening \(EU\) nr. 904/2010 van de Raad](#)). Men merkt ook op dat verdere synergieën met die maatregelen kunnen worden onderzocht.

De DAC is ook **grotendeels in overeenstemming** met de **op internationaal niveau** ontwikkelde normen voor rapportage en uitwisseling van inlichtingen. Deze overeenstemming zorgt voor een consistente aanpak van de lidstaten met betrekking tot de internationale naleving van de belastingwetgeving. Door het systeem op internationale normen af te stemmen, vergemakkelijkt de DAC inpassing in bredere inspanningen op het gebied van internationale fiscale samenwerking, waardoor belastingontduiking en -ontwijking op wereldschaal makkelijker kan worden tegengegaan.

## Meerwaarde voor de EU

De DAC biedt een **aanzienlijke meerwaarde voor de EU** door een geharmoniseerd kader voor samenwerking op belastinggebied vast te stellen dat qua reikwijdte en doeltreffendheid verder gaat dan andere bestaande nationale of bilaterale oplossingen.

Ten eerste vergemakkelijkt de DAC uitgebreide gegevensuitwisseling tussen alle lidstaten, op een manier die volledig in overeenstemming is met de bepalingen van de [algemene verordening gegevensbescherming](#) (AVG).

Ten tweede zorgt de automatische uitwisseling van inlichtingen via de DAC ervoor dat alle lidstaten toegang hebben tot kritieke fiscale inlichtingen. Hierdoor wordt het veel moeilijker om strategieën voor belastingontwijking op te zetten die de verschillen tussen de nationale belastingstelsels benutten en wordt de transparantie in de hele EU vergroot.

Ten derde worden de uitwisselingsprocessen gestroomlijnd met de gemeenschappelijke IT-infrastructuur die in het kader van de DAC is opgezet, waardoor de administratieve lasten, kosten en inefficiënties in verband met bilaterale overeenkomsten worden verminderd. Deze opzet versterkt ook het wederzijds vertrouwen en de samenwerking tussen belastingautoriteiten.

Wat ten slotte internationale normen betreft, zorgt de DAC voor een gecoördineerde aanpak van de uitvoering en toepassing die de werking van de interne markt waarborgt.

## Relevantie

De DAC blijft **uiterst relevant en cruciaal** voor de bestrijding van belastingontduiking, -ontwijking en agressieve fiscale planning, aangezien het een flexibel instrument is dat de integratie van nieuwe gebieden voor samenwerking en nieuwe uitwisseling van inlichtingen mogelijk maakt wanneer dat nodig is.

Naarmate economieën steeds meer met elkaar verweven raken, nieuwe bedrijfsmodellen ontstaan en digitale platforms zich uitbreiden, worden traditionele belastingstelsels geconfronteerd met

nieuwe belemmeringen bij het traceren van inkomsten en het waarborgen van de naleving. Door voortdurend te evolueren naar nieuwe componenten zoals DAC7, die op inkomsten uit digitale platforms zijn gericht, of DAC8 die transparantie op het gebied van cryptoactiva waarborgt, is de richtlijn relevant en doeltreffend gebleven bij het aanpakken van de nieuwe uitdagingen die de moderne economische realiteit met zich meebrengt.

Bovendien zorgt de afstemming van de DAC op de mondiale normen ervoor dat de doelstellingen van de DAC een aanvulling vormen op de internationale inspanningen om een gelijk speelveld tot stand te brengen op het gebied van de wereldwijde naleving van de belastingwetgeving. Op die manier worden de EU-lidstaten niet enkel geholpen om belastingontwijking en -ontduiking te bestrijden, maar versterkt DAC ook de positie van de EU in het mondiale belastingbeleid.

### **3. Geleerde lessen**

Uit de evaluatie zijn de volgende lessen getrokken.

*Het DAC-rechtskader is robuust, maar de versnippering van de toepassing in de EU verhoogt de administratieve lasten voor het bedrijfsleven*

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat het rechtskader van de DAC robuust is, maar dat de frequente wijzigingen sinds 2011 de wettekst complexer en minder gebruiksvriendelijk hebben gemaakt.

De huidige evaluatie is de eerste gelegenheid voor een diepgaande analyse van DAC6. Dit heeft op zijn beurt de meeste feedback van belanghebbenden opgeleverd. Zowel particuliere belanghebbenden als belastingautoriteiten zijn het erover eens dat DAC6 het meest uitdagende deel van de DAC is dat moet worden toegepast vanwege de complexiteit ervan en de ruimte voor uiteenlopende interpretaties door de lidstaten. Sommige problemen kunnen mettertijd afnemen (bv. overrapportage en onderrapportage), maar het is onwaarschijnlijk dat zij volledig verdwijnen als gevolg van een gebrek aan harmonisatie van het belastingbeleid in de hele EU. Er zijn ook op gewezen dat sommige bepalingen (bv. de “main benefit test” en een aantal wezenskenmerken) ruim waren opgesteld om ervoor te zorgen dat alle potentiële schadelijke grensoverschrijdende constructies werden afgedekt. Dit brengt uitdagingen met zich mee op het gebied van interpretatie, voor zowel de lidstaten als de intermediairs, wat leidt tot de inconsistente toepassing van DAC en daarmee tot problemen met de rechtszekerheid en het gelijke speelveld, die op hun beurt de administratieve lasten verhogen. De Europese Rekenkamer (ERK) heeft ook gewezen op de inconsistente toepassing van DAC6 in haar speciaal verslag van november 2024 over de [“Bestrijding van schadelijke belastingregelingen en ontwijking van vennootschapsbelasting”](#). Ten slotte zijn belanghebbenden uit het bedrijfsleven en, in mindere mate, belastingdiensten van mening dat sommige kenmerken van DAC6 niet langer geschikt zijn voor het beoogde doel.

*Het sanctiekader voor niet-naleving van rapportageverplichtingen in het kader van de DAC verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat*

Op grond van artikel 25 bis van de DAC moeten de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties opleggen voor niet-naleving door rapporterende rechtspersonen en natuurlijke personen in het kader van DAC2, DAC4 en DAC6.

In haar speciaal verslag van januari 2021 over “[Uitwisseling van fiscale inlichtingen in de EU](#)” wees de ERK op het risico dat de door de lidstaten toegepaste sancties geen voldoende afschrikkend effect hebben om volledige naleving van de DAC2-rapportagevereisten te waarborgen. De Commissie heeft de sanctieregelingen van de lidstaten geanalyseerd in het kader van de effectbeoordeling voor DAC8 en heeft als onderdeel van DAC8 een voorstel gedaan om minimumstraffen in te voeren voor te melden strafbare feiten. De Raad heeft dit amendement echter niet aanvaard.

De conclusie in de evaluatie is dat het probleem nog steeds relevant is. Deze conclusie wordt bevestigd in het speciaal verslag van de ERK van november 2024. De Rekenkamer raadde de Commissie aan inbreukprocedures te starten wanneer er voldoende bewijs is dat de lidstaten een kennelijk ontoereikend sanctiesysteem voor inbreuken op de DAC6 toepassen.

*De kwaliteit van de gegevens is verbeterd, maar de identificatie van belastingplichtigen blijft een probleem voor sommige uitwisselingen*

De kwaliteit van de gegevens is tussen 2018 en 2023 verbeterd, met name voor DAC1 en DAC2, en dit wordt aangemerkt als een van de belangrijkste ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie. Wat DAC3 en DAC6 betreft, is het belangrijkste probleem het gebruik van abstracte gegevens die in vrijetekstformaat worden ontvangen.

Specifiek voor DAC6 is de identificatie van niet-EU-landen die betrokken zijn bij een grensoverschrijdende regeling, niet verplicht volgens het rapportageschema. Daarom is het voor de lidstaten moeilijk om na te gaan of er niet-EU-rechtsgebieden bij betrokken zijn en, zo ja, om deze te identificeren.

Ondanks de geboekte vooruitgang zijn er nog steeds problemen met het matchen van gegevens. Uit de studie blijkt dat een klein percentage (tussen 5-15 % voor DAC's 1 tot en met 4) van de gegevens niet kan worden gematcht. Het onvermogen om gegevens te matchen, betekent dat belastingdiensten andere lidstaten om handmatige feedback moeten vragen of deze moeten verstrekken. Dit vergt onevenredig veel middelen en is duur, en verhoogt de administratieve lasten voor de belastingdiensten aanzienlijk.

*Het gebruik van gegevens is wijdverbreid (maar niet systematisch), maar overheden moeten meer verantwoording afleggen over het gebruik van DAC-gegevens*

De lidstaten hebben tijdens de evaluatieperiode aanzienlijk meer gebruikgemaakt van de gegevens die zij in het kader van de DAC hebben ontvangen, maar de situatie is niet voor alle DAC's dezelfde. De belastingautoriteiten maken uitgebreid gebruik van DAC1- en DAC2-inlichtingen om belastinggrondslagen vast te stellen of opnieuw te beoordelen, of om belastingaangiften van belastingplichtigen te staven, maar de in het kader van DAC3, DAC4 en DAC6 uitgewisselde gegevens zijn geschikter voor risicoanalysetaken die bedoeld zijn om het bestaan van een belastingontwijkingregeling vast te stellen.

Er is een toename van het gebruik van de ontvangen gegevens gemeld, maar de monitoring of publicatie van de resultaten van het gebruik van gegevens door de lidstaten is niet doeltreffend. In het verslag van de ERK van 2021 werd gewezen op de noodzaak om de transparantie en

zichtbaarheid van de in het kader van de DAC behaalde resultaten en verwezenlijkte doelstellingen te vergroten. De ERK riep op tot een gemeenschappelijk EU-kader voor het monitoren van activiteiten op het gebied van administratieve samenwerking om de resultaten beter te kunnen meten. Hoewel meer transparantie wenselijk is, is het echter moeilijk om resultaten nauwkeurig toe te schrijven aan gegevens die in het kader van DAC zijn ontvangen, voornamelijk omdat de nationale belastingdiensten de gegevens niet afzonderlijk gebruiken. De gegevens worden doorgaans gecombineerd en aangevuld met nationale gegevens om een vollediger beeld te geven van de situatie van een belastingplichtige. Risicobeoordelingen die door de belastingdiensten van de lidstaten worden uitgevoerd, kunnen bijvoorbeeld voortbouwen op inlichtingen uit nationale bronnen en uit verschillende DAC's. De risicobeoordeling zelf mag niet leiden tot hogere belastinginkomsten of kwantificeerbare resultaten.

*De IT-systemen voor uitwisseling van inlichtingen functioneren, maar het gebruik ervan vereist een aanzienlijke inzet van middelen*

In het algemeen zijn de door de Commissie en de lidstaten ter beschikking gestelde inlichtingensystemen niet rechtstreeks bekritiseerd. De frequente wijzigingen sinds 2011 hebben echter zowel de lidstaten als de belanghebbenden onder druk gezet bij het opzetten en onderhouden van systemen voor rapportage en uitwisseling van inlichtingen.

In de DAC is één enkel geharmoniseerd kader voor rapportage vastgesteld, maar in elke lidstaat moet een afzonderlijke IT-architectuur worden ontwikkeld, wat aanzienlijke kosten en middelen voor alle belanghebbenden vergt. Daarom is er grote belangstelling voor een alomvattende digitale transformatie, met het oog op vereenvoudiging van de procedures en verlaging van de kosten.

#### **4. Volgende stappen**

Op basis van de inbreng van belanghebbenden en de lessen die uit de evaluatie zijn getrokken, zal de Commissie in voorkomend geval in overleg met de betrokken belanghebbenden de volgende maatregelen onderzoeken of nemen om de werking van de DAC verder te verbeteren en er zo voor te zorgen dat de doelstellingen ervan volledig worden verwezenlijkt.

*Vereenvoudiging van de DAC en waarborging van de consistente toepassing ervan om de administratieve lasten te verminderen*

De bestrijding van belastingontduiking, belastingontwijking en agressieve planning blijft zeer hoog op de agenda van de Commissie staan om eerlijke belastingheffing en een goed functionerende interne markt te waarborgen. Een duidelijker, eenvoudiger en coherenter kader dat in alle lidstaten consequent wordt geïnterpreteerd en toegepast, zal het concurrentievermogen van de EU echter verbeteren door de administratieve lasten te verminderen en de rechtszekerheid voor belanghebbenden te vergroten. Drie maatregelen zullen bijdragen tot de verwezenlijking van deze doelstellingen.

Ten eerste is het van cruciaal belang de verschillende wetteksten van de DAC duidelijker te maken door ze te consolideren.

Ten tweede en in het kader van de bredere vereenvoudigingsagenda zal de Commissie nagaan of het mogelijk is de algemene interne samenhang van het rechtskader van de DAC te vergroten door mogelijke overlappingen en inconsistenties weg te werken en door de mogelijkheden te onderzoeken om rapportageverplichtingen die onnodig belastend kunnen zijn, te stroomlijnen of af te schaffen.

Wat DAC6 betreft, zal de Commissie zorgvuldig analyseren en beoordelen of er behoefte is aan mogelijke wijzigingen, met name van de bestaande wezenskenmerken, die kunnen worden verduidelijkt en gestroomlijnd en er tegelijkertijd voor moeten zorgen dat het systeem robuust blijft in zijn doelstellingen en niet wordt verzwakt door de wijzigingen. De Commissie zal ook nagaan of het haalbaar is de beginselen en concepten die de Raad in het kader van het voormalige UNSHELL-voorstel uitvoerig heeft onderzocht, in het vereenvoudigde DAC-kader op te nemen.

Ten derde zal de Commissie, om de verschillen in de interpretatie en toepassing van de DAC door de lidstaten terug te dringen, (in samenwerking met de lidstaten) richtsnoeren op EU-niveau ontwikkelen en vervolgens publiceren over de meest recente wijzigingen van de DAC. Zij zal dit systematischer doen voor eventuele toekomstige wijzigingen.

#### *Het sanctiekader voor de DAC verbeteren*

Een robuust sanctiekader is van essentieel belang om de naleving van de rapportageverplichtingen uit hoofde van DAC2, DAC4 en DAC6 te waarborgen. Discrepancies in het door de lidstaten ingevoerde sanctiekader dreigen het gelijke speelveld te ondermijnen en kunnen voor een ongelijke toepassing van de DAC in de EU zorgen.

Om dit probleem op te lossen, is de Commissie bereid samen te werken met de lidstaten om de bestaande sanctieregelingen te beoordelen en na te gaan hoe deze kunnen worden verbeterd, overeenkomstig de verplichtingen uit hoofde van de EU-wetgeving.

#### *Zorgen voor volledige identificatie van belastingplichtigen door middel van een EU-fiscaal identificatienummer (FIN)*

Er is extra werk nodig om ervoor te zorgen dat de belastingdiensten van de lidstaten verdere vooruitgang kunnen boeken bij het matchen van de door middel van informatie-uitwisseling ontvangen gegevens en kunnen zorgen voor een meer geautomatiseerde identificatie van belastingplichtigen. Het doel is een matchingpercentage van 100 % te bereiken.

Gezien de cruciale rol van het fiscaal identificatienummer (FIN) bij de identificatie van belastingplichtigen, is het passend te zoeken naar een meer gecoördineerde aanpak voor de identificatie van belastingplichtigen op EU-niveau. De Commissie is onlangs begonnen met een studie naar een mogelijke oplossing voor de FIN-kwestie. In de studie zullen de juridische en technische haalbaarheid en de potentiële kosten/baten van de vaststelling van een gemeenschappelijke identificatiecode (een EU-FIN) op basis van bestaande identificatienummers worden beoordeeld. In de studie zal ook worden onderzocht hoe een gecentraliseerd instrument kan worden geboden om belastingautoriteiten en marktdeelnemers in staat te stellen de conformiteit van de EU-FIN te valideren en de identiteit van de belastingplichtige op een efficiëntere manier te controleren met behulp van geautomatiseerde instrumenten.

### *Uitbreiding van het systematische gebruik van gegevens en ontwikkeling van betere traceerbaarheid*

Belastingdiensten moeten de in het kader van de DAC ontvangen gegevens systematischer gebruiken voor binnenlandse belastingprocedures. Als het systeem niet routinematig wordt gebruikt, blijven de meeste kosten nog steeds bestaan, maar worden de baten niet maximaal benut.

Sommige inlichtingen die in het kader van de DAC worden ontvangen, worden gebruikt om belastingaangiften vooraf in te vullen. Een dergelijk gebruik van gegevens is aan te bevelen en moet worden aangemoedigd, maar vereist de tijdige ontvangst van hoogwaardige gegevens en een efficiënt matchingmechanisme. Meer in het algemeen moeten van DAC ontvangen gegevens automatisch worden opgenomen in nationale systemen voor risicoanalyse. Dit vereist verbeteringen in het ontwerp van nationale systemen voor risicoanalyse, rekening houdend met beste praktijken en verkenning van technieken en technologieën die het gebruik van DAC-gegevens in realtime mogelijk maken. Dit benadrukt voorts de kwaliteit van de IT-infrastructuur in de lidstaten en hun capaciteit om dergelijke systemen aan te passen.

Om de resultaten van de administratieve samenwerking in de EU beter te kunnen inschatten, moeten indicatoren worden toegepast en moeten opvolgwerkzaamheden worden verricht om het publiek bewuster te maken. De Commissie zal nagaan hoe het gebruik van de kernprestatie-indicatoren voor het meten van de resultaten van DAC's 1 tot en met 4 die tijdens de EU-top van belastingdiensten (TADEUS — Tax Administration European Union Summit) zijn overeengekomen, bindender kan worden gemaakt. De lidstaten worden ook aangemoedigd initiatieven te ontwikkelen om meer bekendheid te geven aan de rol en het resultaat van administratieve samenwerking (met name AEOI).

Het jaarverslag over de resultaten van de administratieve samenwerking op het gebied van directe belastingen moet een beknopte publicatie bevatten van de resultaten en effecten van het gebruik van uitgewisselde gegevens.

### *Verbetering van de naleving van de belastingwetgeving en -efficiëntie door middel van digitale transformatie*

Digitale transformatie is een belangrijke aanjager om de efficiëntie van belastingdiensten te verbeteren. Deze transformatie zou kunnen worden aangegrepen om de interoperabiliteit van inlichtingensystemen verder te vergroten, zodat de systemen van de lidstaten doeltreffend met elkaar en met rapporterende personen kunnen communiceren.

Vooruitblikkend en met het oog op de vereenvoudiging en rationalisering van de bestaande IT-architectuur die de rapportage en uitwisseling van inlichtingen in het kader van de DAC ondersteunt, zou de Commissie de haalbaarheid en de kosten/baten van de ontwikkeling van een meer gecentraliseerde aanpak kunnen onderzoeken en beoordelen. Dit zou kunnen bestaan in de oprichting van één enkel centraal toegangspunt voor de uitwisseling en eventueel ook rapportage van inlichtingen in het kader van de DAC. Dit zou de noodzaak voor belastingdiensten om regelmatig inlichtingen uit te wisselen, overbodig maken. Hierdoor kunnen rapporterende

entiteiten ook centraal worden geïdentificeerd, zodat inlichtingen slechts eenmaal hoeven te worden gerapporteerd.

Een dergelijk centraal systeem zou aanzienlijke besparingen kunnen opleveren voor zowel de lidstaten als de rapporterende entiteiten, omdat dit schaalvoordelen en een rationalisering van IT-investeringen mogelijk zou maken. Het zou de algehele flexibiliteit van het IT-rapportage- en uitwisselingskader kunnen vergroten, omdat wijzigingen in één enkel kader sneller kunnen worden doorgevoerd dan in het IT-kader van 27 lidstaten. Het zou ook kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van andere doelstellingen in verband met de DAC, met name wat betreft de verbetering van de gegevenskwaliteit.

## **5. Conclusies**

De DAC biedt een robuust rechtskader dat de uitwisseling van aanzienlijke hoeveelheden inlichtingen heeft vergemakkelijkt die steeds vaker door de belastingautoriteiten worden gematcht en gebruikt (zowel voor risicobeoordeling als voor controledoelinden) en dat de vrijwillige naleving door belastingplichtigen heeft bevorderd. De DAC functioneert doeltreffend en efficiënt en de daaraan verbonden kosten staan in verhouding tot de opgeleverde voordelen. De DAC is in grote lijnen coherent, heeft een meerwaarde ten opzichte van nationale en internationale alternatieven en blijft van groot belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen ervan.

Ondanks de aanzienlijke vooruitgang die sinds de vorige evaluatie is geboekt, zijn er nog steeds verschillende gebieden waarop op korte termijn verder moet worden gewerkt om de werking van de DAC verder te verbeteren en tegelijkertijd de administratieve lasten voor bedrijven te verminderen. Dit kan worden bereikt door i) goed opgezette vereenvoudiging (zonder de doelstellingen van de DAC te ondermijnen); ii) het sanctiekader met betrekking tot de DAC te verbeteren; iii) de automatische afstemming van DAC-gegevens met nationale gegevens te vergemakkelijken; en iv) toe te zien op een consistente toepassing van de DAC in de hele EU. De werkzaamheden moeten ook worden voortgezet om het gebruik van gegevens te verbeteren en een robuuste en automatische identificatie van belastingplichtigen te ontwerpen.

Op lange termijn zal moeten worden nagegaan hoe IT-systemen kunnen worden gerationaliseerd en hoe de digitale transformatie beter kan worden benut om de risicoanalyse te verbeteren en tegelijkertijd kostenbesparingen voor de lidstaten te waarborgen en de administratieve lasten voor bedrijven te verminderen.