

## Zevende wijziging administratieve samenwerkingsrichtlijn op het gebied van belastingen (DAC8)

Impact: beperkt / **middelgroot** / ingrijpend



|                              |   |   |
|------------------------------|---|---|
| Interactie burgers/bedrijven | x |   |
| Maakbaarheid systemen        | x |   |
| Handhaafbaarheid             | x |   |
| Fraudebestendigheid          |   | x |
| Complexiteitsgevolgen        | x |   |

Risico procesverstoringen: groot / **gemiddeld** / klein

| Uitvoeringskosten     | incidenteel | structureel |
|-----------------------|-------------|-------------|
| • Dienstverlening     | € 680.000   | € 70.000    |
| • Handhaving/toezicht | € 1,2 mln.  | € 17 mln.   |
| • Automatisering      | € 6,4 mln.  | € 500.000   |

Personele gevolgen: 37,5 fte incidenteel  
126,1 fte structureel

Invoering mogelijk per: 01 – 01 – 2026

Beslag portfolio: groot

### Eindoordeel:

DAC8 is uitvoerbaar en zal naar verwachting bijdragen aan het verhogen van de compliance. Er wordt een groot beroep gedaan op het doenvermogen van de aanbieders van cryptoactivadiensten. De Belastingdienst zal de aanbieders proactief moeten benaderen om ervoor te zorgen dat zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen. De impact op de processen en systemen is groot. Er zijn complexe aanpassingen noodzakelijk. Om de aanpassingen tijdig door te voeren is een strakke sturing op het invullen van de requirements noodzakelijk en moeten er scherpe afspraken gemaakt worden tussen de stakeholders.

De DAC8 transactiegegevens kunnen niet worden voorgevuld en zijn alleen na een tijdrovende en kostbare analyse bruikbaar in de heffing en inning. De bruikbaarheid van de gegevens is daarom beperkt en de waarde voor burgers en bedrijven laag. De Belastingdienst komt voor DAC8 beperkt toe aan het effectief uitvoeren van haar strategie. Er wordt daarom sterk aanbevolen om de wetgeving te laten aansluiten op de heffingssituatie in Nederland.

De Belastingdienst kan zo toegroeien naar een situatie waarin de gegevens kunnen worden voorgevuld. Gegeven de onzekerheden zal deze uitvoeringstoets eind 2026 worden herijkt. Vanaf 2027 zal er sprake zijn van een ingroei-model, waarin beleid en uitvoering de beste manier van werken verkennen. De uitvoeringslast zal daaruit volgen. In de uitvoeringsfase zal deze toets nogmaals datagedreven herijkt worden.

### Beschrijving voorstel/regeling

Belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking zijn een grote uitdaging voor de Europese Unie. Informatie-uitwisseling is van cruciaal belang in de strijd tegen dergelijke praktijken. Om deze informatie-uitwisseling vorm te geven, heeft de Raad van de Europese Unie de Directive on Administrative Cooperation (DAC) in the field of taxation-richtlijn (2011/16/EU) vastgesteld. De richtlijn regelt de automatische uitwisseling van fiscaal relevante informatie tussen EU-lidstaten waaronder bankgegevens (DAC2), rulings (DAC3), potentieel agressieve grensoverschrijdende fiscale constructies (DAC6) en gebruikersgegevens van digitale platformen (DAC7).

Op 17 oktober 2023 heeft de Raad van de Europese Unie ingestemd met de zevende wijziging van de richtlijn (DAC8). DAC8 beoogt meer transparantie te creëren in het bezit van cryptoactiva. De meeste cryptoactiva vallen niet onder de bestaande rapportageverplichtingen, omdat zij geen (traditioneel) geld vormen dat op depositorekeningen of in financiële activa wordt aangehouden. Ook vallen zowel aanbieders van cryptoactivadiensten als exploitanten van cryptoactiva in de meeste gevallen niet onder de huidige definitie van financiële instelling in de richtlijn. Door gebrek aan transparantie bestaat de kans dat een

deel van het bezit van cryptoactiva niet, onjuist en/of onvolledig wordt aangegeven.

DAC8 introduceert daarom een rapportageverplichting voor aanbieders van cryptoactivadiensten. Om een gelijk speelveld te creëren en de naleving van het non-discriminatiebeginsel te waarborgen ziet de rapportageverplichting op grensoverschrijdende en binnenlandse situaties. In lijn met andere gegevensstromen moeten de gegevens uiterlijk op 31 januari na afloop van het kalenderjaar worden gerapporteerd. Uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens in grensoverschrijdende situaties vindt plaats binnen negen maanden na het einde van het kalenderjaar.

De te rapporteren informatie over cryptogebruikers heeft betrekking op cryptoactiva die voor betalings- of beleggingsdoeleinden gebruikt kunnen worden. De rapportageplichtige moet op BSN-niveau per cryptoactivum (bijv. bitcoin of ethereum) en type transactie (aankopen tegen fiduciaire valuta, verkopen tegen fiduciaire valuta etc.) samengevoegde informatie aan de Belastingdienst leveren. In voorkomende gevallen zal een bedrijf aan te merken zijn als financiële instelling in de zin van DAC2 en als aanbieder van cryptoactivadiensten in de zin van DAC8. Deze bedrijven zullen zowel saldo-informatie als transactie-informatie moeten rapporteren. Transacties zonder gebruik van een cryptoactivadienst vallen niet onder de te rapporteren informatie. De rapporterende aanbieders van cryptoactivadiensten zijn verplicht om due diligence-procedures uit te voeren teneinde de te rapporteren gegevens te verzamelen.

### Overige wijzigingen in de DAC richtlijn

Aan de bestaande uitwisseling van rulings (DAC2) worden toegevoegd, voorafgaande grensoverschrijdende rulings met betrekking tot een of meer vermogende natuurlijke personen.

De ontvangen gegevens mogen ook worden gebruikt voor de vaststelling en handhaving van douanerechten, de bestrijding van witwassen terrorismefinanciering en de Sanctiewet.

Door een arrest van het HvJ EU over de meldingsplicht bij grensoverschrijdende constructies (DAC6)<sup>1</sup> zijn intermediairs met een wettelijk verschoningsrecht niet langer verplicht om aan anderen dan hun cliënt te melden dat sprake is van een meldingsplichtige grensoverschrijdende constructie.

De richtlijn wordt aangevuld met de recentste wijzigingen van de gezamenlijke rapportagestandaard van de OESO (de CRS), waaronder bepalingen inzake elektronisch geld en digitale centralebankmunten.

Aan de DAC inkomens- en vermogenscategorieën wordt een categorie toegevoegd, non-custodial dividend. Het aantal DAC inkomens- en vermogenscategorieën komt door deze uitbreiding op zeven. De verplichte automatische uitwisseling van gegevens geldt met ingang van 1 januari 2026 voor vijf van de zeven categorieën. Nederland voldoet reeds aan deze verplichting.

De maatregelen treden in werking met ingang van **1 januari 2026**.

DAC8 bevat twee maatregelen die later in werking treden. Per 1 januari 2028 volgt de aanpassing van de bewaartermijn internationale informatie en per 1 januari 2030 dient het Tax Identification Number (TIN) te worden gevoegd bij inkomsten uit arbeid, tantièmes en presentiegelden en pensioenen. Deze maatregelen zullen in een ander wetsvoorstel worden opgenomen en apart worden getoetst op uitvoeringsgevolgen.

### **Interactie burgers/bedrijven**

Over de rapportageplichtigen is nog weinig bekend. Om de markt beter in beeld te krijgen wordt een onderzoek uitgevoerd. De rapportageplichtigen hebben waarschijnlijk weinig of geen ervaring met het leveren van een grote hoeveelheid gegevens aan de Belastingdienst. Voor de toepassing van de DAC8 regelgeving wordt een groot beroep gedaan op hun doenvermogen zullen zij forse investeringen moeten doen. De verwachting is dat de DAC8 regelgeving in de praktijk tot veel vragen zal leiden. Voor de rapportageplichtigen moet duidelijk zijn wat de verplichtingen voor hen betekenen, wat de impact is, welke handelingen van hen wordt verwacht en op welke termijn zij die handelingen moeten verrichten. De Belastingdienst zal daarom proactief het contact zoeken

met de rapportageplichtigen om hen volledig, tijdig en juist te informeren over hun verplichtingen en de wijze waarop ze daaraan moeten voldoen.

DAC8 brengt geen wijzigingen aan in de fiscale verplichtingen van de gebruikers van cryptoactiva. Reeds in de huidige situatie kunnen het bezit van en handel in cryptoactiva relevant zijn voor de heffing van inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, omzetbelasting, schenkbelasting en erfbelasting. Om te voorkomen dat gebruikers DAC8 opvatten als een wijziging in hun fiscale verplichtingen is het noodzakelijk om de gebruikers te informeren over hun verplichtingen, de gegevensleveringen en de wijze waarop de Belastingdienst omgaat met de handhaving op cryptoactiva. In aanloop naar de start van de gegevensleveringen in 2027 wordt extra communicatie opgestart. Ook wordt er rekening gehouden met extra vragen van gebruikers. Belangrijke aandachtspunten zijn het niet kunnen voorinvullen van de DAC8 gegevens en de samenloop met de ontwikkelingen rondom box3.

### **Maakbaarheid systemen**

De noodzakelijke systeemaanpassingen kunnen worden gerealiseerd. De impact op de systemen is groot. Om de systeemaanpassingen tijdig te kunnen realiseren is het noodzakelijk om strak te sturen op het invullen van de requirements, de samenhang tussen de raakvlakken te bewaken en scherpe afspraken te maken met de stakeholders.

### **Handhaafbaarheid**

#### *Rapportageplichtigen*

Ter voorkoming van ongelijke behandeling en willekeur is het noodzakelijk om de rapportageplichtigen beter in beeld te krijgen. Nieuwe regelgeving (MiCAR-verordening) gaat daarbij helpen. DAC8 sluit voor bijna alle definities aan bij de definities in MiCAR. Vanaf 30 december 2024 dienen aanbieders van cryptoactivadiensten over een vergunning van de AFM, of een andere Europese toezichthouder, te beschikken om deze diensten aan te mogen (blijven) bieden. Voor de aanbieders van cryptoactivadiensten die beschikken over een DNB-registratie, geldt dat zij vanaf 30 juni 2025 over een vergunning van de AFM, of een andere Europese toezichthouder, dienen te beschikken.

De verwachting is dat in de praktijk voor een deel van de doelgroep onduidelijk is of zij wel of niet als rapporterende partij onder DAC8 vallen. Dit komt door de ruime definitie die geldt voor een rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten en omdat bepaalde begrippen nog niet nader zijn ingevuld. Ook zullen er partijen zijn, die zich niet bewust zijn van de nieuwe regelgeving. Om naleving van de verplichtingen te bevorderen is het noodzakelijk dat de Belastingdienst de markt kent en kan vaststellen hoe de segmentatie van die markt eruitziet. Voorkomen moet worden dat binnen de markt verschillende interpretaties zullen worden gehanteerd. De Belastingdienst zal daarom een centraal punt inrichten voor de registratie, aanspreekpunten voor het beantwoorden van vragen organiseren, extra capaciteit reserveren voor vooroverleg en expertise beschikbaar stellen voor alle relevante aspecten (juridisch, ICT, communicatie, due diligence enz.).

De Belastingdienst wil hiermee bereiken dat de partijen zich tijdig en juist registreren en tijdig alle noodzakelijke aanpassingen in hun administratieve organisatie, communicatie enz. hebben doorgevoerd. Na de implementatie zal de handhavingsstrategie gericht zijn op o.a. het toezicht op de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de gegevens, de naleving van de due diligence verplichtingen en handhavend optreden als niet aan de verplichtingen wordt voldaan. Er wordt hiervoor extra capaciteit gereserveerd.

#### *Cryptogebruikers*

DAC8 brengt geen wijzigingen aan in de verplichtingen voor gebruikers. Door het ontbreken van contra-informatie is de Belastingdienst volledig afhankelijk van de informatie van de gebruikers. Met DAC8 wordt de handhaving op het bezit van cryptoactiva beperkt verbeterd. De verwachting is dat als gevolg van communicatie over DAC8 de compliance zal toenemen. De Belastingdienst zal transactiegegevens ontvangen en deze gegevens gebruiken in het toezicht. De transactiegegevens worden op klantniveau per cryptoactivum (bijv. bitcoin of ethereum) en type transactie (aankopen tegen fiduciaire valuta, verkopen tegen fiduciaire valuta etc.) *samen gevoegd* en aan de Belastingdienst geleverd. Het gaat om een grote hoeveelheid gegevens. Per gebruiker zal de rapportageplichtige een overzicht verstrekken met:

<sup>1</sup> HvJ EU 8 december 2022, C-694/20, ECLI:EU:C:2022:963.  
vastgesteld 8 januari 2025

- x bedrag, x aantal eenheden, x aantal transacties irt aankopen tegen fiduciaire valuta
- x bedrag, x aantal eenheden, x aantal transacties irt verkopen tegen fiduciaire valuta
- x bedrag, x aantal eenheden, x aantal transacties irt aankopen tegen crypto
- x bedrag, x aantal eenheden, x aantal transacties irt verkopen tegen crypto, etc.

Transacties zonder gebruik van een cryptoactivadienst vallen niet onder de te rapporteren informatie. Het betreft dan persoonlijke wallets. De DAC8 informatie biedt dus geen volledig overzicht van het cryptobezit van een gebruiker.

In de situatie waarin een financiële instelling (DAC2) ook een rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten is, moet ook de waarde van de cryptoactiva worden aangeleverd. De verwachting is dat dit beperkt voorkomt.

De samengevoegde transactiegegevens bieden geen inzicht in saldi en verkoopresultaten. De gegevens kunnen daarom niet worden vooringevuld. Om de gegevens te gebruiken in de heffing en inning is een aanvullende analyse met externe software noodzakelijk. De analyse is tijdrovend en neemt minimaal twee à drie weken per te behandelen zaak in beslag. De vertaling van de analyse naar de heffing en inning is alleen voorbehouden aan experts.

Op de ontvangen gegevens zal een risicoanalyse worden toegepast. Dit zal resulteren in een uitworp van aangiften met een mogelijk nalevingsrisico die in het reguliere proces worden behandeld door de competente inspecteur. De gegevens uit het buitenland zullen in de regel worden ontvangen na het verstrijken van de aangiftecampagne. Deze gegevens kunnen daarom alleen worden gekoppeld aan het belastingjaar volgend op het jaar waarover de gegevens zijn gerapporteerd.

De handhaving ziet op een doelgroep van ongeveer 2 miljoen cryptogebruikers. Het bezit van cryptoactiva is het meest relevant voor de heffing in Box 3. Er is weinig bekend over de omvang van het cryptobezit per cryptogebruiker, het daarmee gemoeide fiscale belang en het niveau van compliance bij de verantwoording van het cryptobezit. De strategie van de Belastingdienst is erop gericht het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel de (fiscale) regels naleven. Dit betekent dat de Belastingdienst het

burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk wil maken om de regels na te leven en hun rechten geldend te maken. In zowel deze uitvoeringstoets als de reacties op de internetconsultatie wordt geconstateerd dat de DAC8 regelgeving onvoldoende aansluit op de nationale situatie in die zin dat zonder verdere aanpassingen in nationale regelgeving voorinvulling niet mogelijk is. Voor een betere aansluiting met de nationale situatie zal voor zover beschikbaar een rapportageplicht over de saldi verplicht moeten worden gesteld.

De DAC8 regelgeving stelt de Belastingdienst dus slechts beperkt in staat om zijn strategie uit te voeren. De Belastingdienst is daarom aangewezen op communicatie (massa mediaal, fora, relatiebeheer, handhavingscommunicatie) aan de 'voorkant' en duur, tijdrovend repressief toezicht aan de 'achterkant'. Het aantal zaken waarop toezicht kan worden uitgeoefend is in verhouding tot de daarmee gemoeide kosten beperkt.

#### **Fraudebestendigheid**

DAC8 draagt beperkt bij aan het terugdringen van belastingfraude bij gebruikers van cryptoactiva.

#### **Complexiteitsgevolgen**

DAC8 vergt complexe wijzigingen voor de automatisering. Er is een toename van het aantal processen, te verwerken gegevens, applicaties en koppelingen tussen systemen.

#### **Risico procesverstoringen**

Het risico op procesverstoringen is gemiddeld.

#### **Uitvoeringskosten**

De incidentele handhavingskosten bedragen € 8,3 mln., de structurele handhavingskosten bedragen naar huidige inschatting € 17,6 mln. Gegeven de onzekerheden zal deze uitvoeringstoets eind 2026 worden herijkt. Vanaf 2027 zal er sprake zijn van een ingroeimodel, waarin beleid en uitvoering de beste manier van werken verkennen, waarbij de structurele handhavingskosten zullen worden vastgesteld. De uitvoeringslast zal daaruit volgen. In de uitvoeringsfase zal deze toets nogmaals datagedreven herijkt worden.

#### **Personele gevolgen**

DAC8 leidt tot een incidentele extra inzet van personeel van 37,5 fte en tot een structurele extra inzet van personeel van 126,1 fte. De Belastingdienst staat al voor een grote wervingsopgave om de bestaande

regelgeving te kunnen blijven uitvoeren de komende jaren. Voor dit wetsvoorstel zullen de benodigde medewerkers (vooral de cryptoanalisten) lastig te vinden zijn op de arbeidsmarkt. Dit voorstel vergroot de wervingsopgave voor de organisatie.

#### **Invoeringsmoment**

Invoering is mogelijk per: 1 januari 2026.

#### **Eindoordeel**

DAC8 is uitvoerbaar en zal naar verwachting bijdragen aan het verhogen van de compliance. Er wordt een groot beroep gedaan op het doenvermogen van de aanbieders van cryptoactivadiensten. De Belastingdienst zal de aanbieders proactief moeten benaderen om ervoor te zorgen dat zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen. De impact op de processen en systemen is groot. Er zijn complexe aanpassingen noodzakelijk. Om de aanpassingen tijdig door te voeren is een strakke sturing op het invullen van de requirements noodzakelijk en moeten er scherpe afspraken gemaakt worden tussen de stakeholders.

De DAC8 transactiegegevens kunnen niet worden vooringevuld en zijn alleen na een tijdrovende en kostbare analyse bruikbaar in de heffing en inning. De bruikbaarheid van de gegevens is daarom beperkt en de waarde voor burgers en bedrijven laag. De Belastingdienst komt voor DAC8 beperkt toe aan het effectief uitvoeren van haar strategie. Er wordt daarom sterk aanbevolen om de wetgeving te laten aansluiten op de heffings situatie in Nederland.

De Belastingdienst kan zo toegroeien naar een situatie waarin de gegevens kunnen worden vooringevuld. Gegeven de onzekerheden zal deze uitvoeringstoets eind 2026 worden herijkt. Vanaf 2027 zal er sprake zijn van een ingroeimodel, waarin beleid en uitvoering de beste manier van werken verkennen. De uitvoeringslast zal daaruit volgen. In de uitvoeringsfase zal deze toets nogmaals datagedreven herijkt worden.