

Vergaderjaar 2025–2026

36 782

Wijziging van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen en de Algemene wet inzake rijksbelastingen in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2226 van de Raad van 17 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (PbEU L 2023/2226) (Wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling cryptoactiva)

D

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 maart 2026

Hierbij stuur ik u de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel Wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling cryptoactiva.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel was 1 januari 2026. De inwerkingtredingsbepaling van het wetsvoorstel bepaalt dat, indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2025, de wet in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en terugwerkt tot en met 1 januari 2026.

Omdat het wetsvoorstel op 1 januari 2026 nog niet tot wet was verheven heeft de Europese Commissie Nederland inmiddels in gebreke gesteld. De Europese Commissie kan een infractieprocedure starten die er toe kan leiden dat Nederland een dwangsom of een boete wordt opgelegd.

De Staatssecretaris van Financiën,
E. Eerenberg

Nota naar aanleiding van het verslag

I. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van Forum voor Democratie (FVD) over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen de volgorde van de vragen in het verslag aangehouden.

II. Vragen en opmerkingen namens de fractie van FVD

In de beantwoording van de vragen wordt naar de Richtlijn (EU) 2023/2226 van de Raad van 17 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU verwezen met: DAC8 of DAC8-richtlijn.

Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van FVD merken op dat de markt voor cryptoactiva gebruik maakt van technieken waardoor activa kunnen worden aangehouden zonder tussenkomst van traditionele financiële instellingen¹ en dat tegen deze achtergrond in het wetsvoorstel wordt voorzien in een rapportageverplichting voor aanbieders van cryptoactivadiensten.² Zij hebben vragen over de effectiviteit van de voorgestelde rapportageverplichtingen en plaatsen vraagtekens bij de mate waarin deze maatregelen daadwerkelijk zullen bijdragen aan het doel.

Zij vragen of de regering een concreet voorbeeld kan geven van een situatie waarin een vergelijkbaar systeem van gegevensuitwisseling (zoals DAC7) daadwerkelijk heeft geleid tot een significante verbetering van de naleving, ondanks de eenvoud waarmee dergelijke digitale systemen technisch te omzeilen zijn.

De bredere doelstelling van de DAC-regelgeving is het vergroten van transparantie over financiële transacties, om belastingontduiking en -ontwijking tegen te gaan. Eerdere ervaringen met automatische gegevensuitwisseling laten zien dat deze regelgeving de informatiepositie van de Belastingdienst structureel versterkt, ook waar technische ontwijkingsmogelijkheden bestaan. Een voorbeeld daarvan is DAC2, de Europese implementatie van de Common Reporting Standard (CRS). Sinds de implementatie per 1 januari 2016 van CRS in de Nederlandse wetgeving is door belastingplichtigen aantoonbaar meer buitenlands vermogen opgegeven, wat erop kan wijzen dat de wetgeving heeft bijgedragen aan meer transparantie en naleving. Een directe causale koppeling kan niet worden aangetoond, gezien de belastingdienst daar zelf geen onderzoek naar heeft gedaan. Er is echter wel onderzoek op internationaal niveau dat effectiviteit heeft gemeten.

Uit het OESO-rapport *Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2025* blijkt dat wereldwijd meer dan 135 miljard euro aan belastingen, rente en boetes is geïnd via vrijwillige inkeerregelingen en andere offshore-nalevingsinitiatieven, als gevolg van de afspraken die zijn gemaakt om de CRS te implementeren.³ Dit onderstreept dat automatische gegevensuitwisseling op mondiale schaal een aantoonbaar effect heeft op de belastingnaleving.

¹ Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 3

² Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 7

³ OECD (2025), *Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2025 Update*, OECD Publishing, Paris.

*De leden van de fractie van FVD vragen hoe de regering de effectiviteit van deze wet beoordeelt, wetende dat gebruikers met eenvoudige middelen hun locatie kunnen maskeren en via buitenlandse wallets buiten de EU- of CARF-zone kunnen opereren, terwijl de markt voor cryptoactiva inherent grensoverschrijdend is?*⁴

Het wetsvoorstel legt een rapportageplicht op aan rapporterende aanbieders van cryptoactivadiensten. Dit zijn aanbieders van cryptoactivadiensten en exploitanten van cryptoactiva die één of meer cryptoactivadiensten verrichten waarbij voor gebruikers van cryptoactiva wisseltransacties of overdrachten van cryptoactiva worden uitgevoerd. Indien het wetsvoorstel zal worden aangenomen is beoogd dat tegelijk met de inwerkingtreding van de wet een algemene maatregel van bestuur in werking treedt.⁵ Deze algemene maatregel van bestuur regelt conform de DAC8-richtlijn dat een rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten van zijn klanten, de gebruikers van cryptoactiva een «eigen verklaring» met (persoons)gegevens en de fiscale woonstaat van de gebruiker moet verkrijgen. De aanbieder van cryptoactivadiensten zal de gegevens uit de eigen verklaring moeten verifiëren en vervolgens op basis daarvan de fiscale woonstaat van de gebruiker van cryptoactiva moeten vaststellen. Als de rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten vaststelt dat een gebruiker van cryptoactiva fiscaal ingezetene is van een EU-lidstaat of een staat die zich heeft gecommitteerd aan het Crypto-Asset Reporting Framework (CARF) van de OESO – waarmee de gebruiker een «te rapporteren gebruiker» is – zal de rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten over de grensoverschrijdende transacties die hij voor deze gebruiker van cryptoactiva heeft verricht moeten rapporteren aan de belastingdienst van de staat waarin hij een rapportageplicht heeft. De in het wetsvoorstel opgenomen rapportageplicht ziet niet op wallets. Persoonlijke wallets of «cold wallets» worden niet aangehouden bij een rapporterende cryptodienstverlener. Rapporterende cryptodienstverleners zijn wel verplicht om overboekingen via hun platform naar en van dit soort wallets onder DAC8 en het CARF te rapporteren.

Indien een gebruiker van cryptoactiva geen eigen verklaring aan de rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten verstrekt of wanneer hij nalaat om op verzoek van de rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten nadere informatie te verstrekken of over te leggen in geval de aanbieder op enig moment weet of redenen heeft om te weten dat een eigen verklaring onjuist of onbetrouwbaar is, moet de rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten hem daartoe aanmanen. Na twee aanmaningen volgend op het initiële verzoek van de rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten, maar niet voordat 60 dagen sinds het initiële verzoek zijn verstreken, dient de rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten te verhinderen dat de gebruiker van cryptoactiva te rapporteren transacties verricht.

Uit het voorgaande volgt dat een rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten niet moet afgaan op de locatie waarop een gebruiker van cryptoactiva zich bevindt, maar op geverifieerde gegevens van een gebruiker van cryptoactiva om vast te stellen of over een gebruiker van cryptoactiva moet worden gerapporteerd en dat als een gebruiker hieraan niet – voldoende – meewerkt dit ertoe kan leiden dat de rapporterende aanbieder voor deze gebruiker niet langer wisseltransacties mag verrichten. Indien het aan opzet of grove schuld van een rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten is te wijten dat hij niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig voldoet aan de verplichting om bij een gebruiker van cryptoactiva gegevens te verzamelen en deze te verifiëren kan hem een

⁴ Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 2

⁵ Het voorgestelde artikel 100a biedt de grondslag voor deze algemene maatregel van bestuur.

bestuurlijke boete worden opgelegd van ten hoogste € 1.100.000 (bedrag per 1 januari 2026) en er kan tot strafrechtelijke vervolging worden overgegaan.

Het systeem is niet «werelddekkend», omdat (nog) niet alle landen buiten de Europese Unie hebben zich hebben gecommitteerd aan het CARF van de OESO.

Niettemin biedt het wetsvoorstel met een bereik tot de wel bij het CARF aangesloten staten met voornoemde regels en de gevolgen bij het niet nakomen daarvan een effectieve manier om zicht te krijgen op gegevens over wisseltransacties en overdrachten door belastingplichtigen.

De leden van de fractie van FVD wijzen erop dat in de memorie van toelichting wordt erkend dat transacties zonder gebruik van een cryptoactivadienst, bijvoorbeeld via «persoonlijke wallets» of het gebruik van «decentralised exchanges (DEX)», niet onder de te rapporteren informatie vallen.⁶ Zij vragen of de regering erkent dat hiermee een structurele maas in de wet wordt gecreëerd die handhaving kan frustreren en, als het antwoord op die vraag bevestigend luidt, hoe de regering denkt dit lek in de praktijk te gaan dichten.

Met de DAC8-richtlijn is niet beoogd om belastingdiensten van EU-lidstaten inzicht te bieden in door gebruikers van cryptoactiva aangehouden wallets of transacties met cryptoactiva zonder tussenkomst van een aanbieder van cryptoactivadiensten. Van een maas in de wet die handhaving kan frustreren is daarom geen sprake en daardoor dus evenmin van een in de praktijk te dichten lek. Met de DAC8-richtlijn is beoogd door de plicht voor aanbieders van cryptoactivadiensten om transactiegegevens te rapporteren de belastingdiensten van de EU-lidstaten te voorzien van informatie die gebruikt kan worden voor de belastingheffing. Het wetsvoorstel brengt geen verandering in de al bestaande plicht om het bezit van cryptoactiva voor de Nederlandse belastingheffing aan te geven. Die aangifteplicht ziet ook op het bezit van cryptoactiva die in een wallet worden bewaard of decentraal zijn gewisseld en waarbij geen aanbieders van cryptoactivadiensten zijn betrokken.

De leden van de fractie van FVD wijzen op een aantal kanttekeningen in de memorie van toelichting die de Belastingdienst in de uitvoeringstoets benoemt. Zo staat aangegeven dat met DAC8 de handhaving op het bezit van cryptoactiva slechts beperkt wordt verbeterd. De Belastingdienst kan bijvoorbeeld de verkregen transactiegegevens momenteel niet gebruiken voor de vooringevulde aangifte en gegevens zijn pas na een tijdrovende en kostbare analyse bruikbaar.⁷ Zij vragen of de regering het verantwoord acht om DAC8 in te voeren en daarmee te zorgen voor een structurele extra inzet van 126,1 fte⁸, terwijl de Belastingdienst zelf aangeeft dat de handhaving op het bezit van cryptoactiva hiermee slechts beperkt wordt verbeterd?⁹

De door rapporterende aanbieders van cryptoactivadiensten gerapporteerde transactiegegevens kunnen door de Belastingdienst niet worden gebruikt voor het vooraf invullen van aangiften, maar wel voor het toezicht op ingediende aangiften. Het bezit van cryptoactiva is vooral relevant voor de aangifte inkomstenbelasting. De Belastingdienst controleert jaarlijks conform zijn uitvoerings- en handavingsstrategie alle binnengekomen aangiften inkomstenbelasting. Dit gebeurt grotendeels

⁶ Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 44

⁷ Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 30

⁸ Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 30

⁹ Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 30

automatisch. Indien de Belastingdienst gegevens ontvangt van derden, zoals in dit geval de rapporterende aanbieders van cryptoactivadiensten, maakt de Belastingdienst met een risicoanalyse een vergelijking tussen de ontvangen gegevens en de ingevulde gegevens. Dit levert een aanzienlijke verbetering van het handhavingsinstrumentarium op.

Na het doen van een uitvoeringstoets acht de Belastingdienst DAC8 uitvoerbaar. De in de uitvoeringstoets vermelde verwachting dat de Belastingdienst voor de uitvoering structureel 126,1 fte aan personeel nodig zal hebben en dat dit de wervingsopgave van de Belastingdienst nog groter maakt is in de uitvoeringstoets gebaseerd op een aantal onzekerheden, namelijk onzekerheden over de omvang van het crypto-bezit per cryptogebruiker, het daarmee gemoeide fiscale belang en het niveau van compliance bij de verantwoording van het cryptobezit. De geraamde kosten voor de uitvoering door de Belastingdienst zijn voor de jaren 2025, 2026, 2027 en 2028 respectievelijk € 2,2 miljoen, € 4 miljoen, € 19,5 miljoen en € 18,7 miljoen. Gelet op de hiervoor genoemde onzekerheden zal medio 2028 een nieuw ijkmoment plaatsvinden, gevolgd door een ingroeimodel dat zal leiden tot het opnieuw vaststellen van de uitvoeringslast. In de uitvoeringstoets is vermeld dat het nieuwe ijkmoment eind 2026 zal plaatsvinden. Inmiddels is besloten het nieuwe ijkmoment te verschuiven naar medio 2028, omdat op dat moment pas de totale impact op zowel het reguliere toezicht als het toezicht op de naleving kan worden vastgesteld en ook dienen voor het toezicht op de naleving een aantal IV-producten te worden gerealiseerd die naar verwachting halverwege 2028 gereed zijn. Dit neemt niet weg dat er aandacht blijft voor een efficiënte en effectieve inzet van capaciteit bij de Belastingdienst. Mede daarom is het – nog afgezien van het feit dat Nederland daartoe verplicht is – verantwoord om DAC8 te implementeren.

*De leden van de fractie van FVD vragen of de regering kan toelichten hoe zij het tekort aan specialistisch personeel, zoals cryptoanalisten, denkt op te lossen, aangezien de Belastingdienst aangeeft dat deze medewerkers momenteel zeer lastig te vinden zijn?*¹⁰

De Belastingdienst heeft op dit moment 25 cryptospecialisten in dienst voor crypto gerelateerde zaken. Dat is gelet op de in het antwoord op de vorige vraag genoemde herijking en het ingroeimodel voor dit moment een goed resultaat.

*De leden van de fractie van FVD vragen hoe de regering de hoge incidentele administratieve lasten voor de in Nederland rapporterende aanbieders, die worden geschat tussen € 25 miljoen tot € 30,4 miljoen¹¹, rechtvaardigt tegenover de conclusie dat de Belastingdienst slechts beperkt in staat wordt gesteld zijn handhavingsstrategie uit te voeren.*¹²

Als het gaat om het ten behoeve van controle van belastingaangiften in beeld krijgen van fiscaal relevante gegevens op het gebied van crypto-activa zijn aanbieders van cryptoactivadiensten van alle betrokken partijen het beste in staat om die gegevens te verzamelen, verifiëren en rapporteren. Dat gaat onvermijdelijk gepaard met incidentele administratieve lasten voor aanbieders van cryptoactivadiensten, mede omdat het gaat om een nieuwe verplichting. Ook voor de Belastingdienst betekent DAC8 omgang met een nieuwe gegevensstroom. Daarmee zal in de loop der tijd ervaring worden opgedaan die zich naar verwachting ook vertaalt in een efficiëntere inzet in de handhavingsstrategie. Daarbij zij bedacht dat ingeval belastingplichtigen in het geheel geen cryptoactiva in hun aangifte

¹⁰ Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 30

¹¹ Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 27

¹² Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 30

verantwoorden – en dat gebeurt naar verwachting regelmatig omdat de identiteit van degene die cryptoactivatransacties verricht niet bekend is – de enkele rapportage van cryptoactivatransacties over hen al aanleiding voor de Belastingdienst kan zijn om de aangifte aan een nadere controle te onderwerpen.

De leden van fractie van FVD wijzen op erop dat in het wetsvoorstel een bestuurlijke boete wordt voorgesteld van maximaal de zesde categorie voor het opzettelijk of grofschuldig niet-nakomen van de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen door rapporterende aanbieders van cryptoactivadiensten.¹³ Zij vragen tot slot hoe deze zware sanctie voor aanbieders zich verhoudt tot de erkenning dat de definities in het wetsvoorstel zo ruim zijn dat het voor een deel van de doelgroep onduidelijk zal zijn dat zij überhaupt een rapportageverplichting hebben.¹⁴

Van belang is dat het gaat om de maximale bestuurlijke boete. Een boete moet altijd proportioneel zijn.¹⁵ Dat betekent dat alleen in de meest extreme gevallen een boete van de zesde categorie proportioneel zal zijn. Voor boeteoplegging is geen plaats indien sprake is van een pleitbaar standpunt. Daarvan is bijvoorbeeld sprake indien een rapportageplichtige op het moment dat de verplichting moet worden nagekomen – naar objectieve maatstaven gemeten – redelijkerwijs kon en mocht menen dat hij niet rapportageplichtig is.¹⁶ Dat betekent dat eventuele onduidelikheden in wettelijke definities ertoe kunnen leiden dat het opleggen van een boete niet in de rede ligt.

De Staatssecretaris van Financiën,
E. Eerenberg

¹³ Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 15

¹⁴ De Belastingdienst vermeldt in de kanttekeningen van de uitvoeringstoets dat er een ruime definitie wordt gehanteerd, waardoor het voor een deel van de doelgroep onduidelijk is dat zij een rapportageverplichting hebben op basis van deze wetgeving, zie: Kamerstukken II, 2024/2025, 36 782, nr. 3, pag. 30

¹⁵ Zie artikel 5:46, lid 2, van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁶ Vgl. Hoge Raad 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:638, r.o. 2.4.1.