EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.7.2025
COM(2025) 407 final

2025/0225 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening, namens de Unie, van het Wijzigingsprotocol bij de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Vorstendom Andorra over de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen ter verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Dit voorstel betreft de ondertekening van het Wijzigingsprotocol bij de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Vorstendom Andorra (Andorra) over de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen ter verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht[1] (de overeenkomst).

De overeenkomst biedt de rechtsgrondslag voor de wederzijdse automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen tussen de EU-lidstaten en Andorra, overeenkomstig de door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) ontwikkelde gezamenlijke rapportagestandaard (Common Reporting Standard, CRS). Dezelfde standaard wordt in de Europese Unie toegepast in het kader van Richtlijn 2014/107/EU[2] van de Raad (DAC2: de eerste wijziging van Richtlijn 2011/16/EU[3] betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen — Directive on Administrative Cooperation, DAC)[4].

Op 26 augustus 2022 zijn op internationaal niveau belangrijke wijzigingen in de CRS goedgekeurd[5] die vanaf 1 januari 2026 van toepassing zullen zijn. Richtlijn (EU) 2023/2226 van de Raad[6] (DAC8) heeft deze wijzigingen reeds binnen de Europese Unie doorgevoerd en zal met ingang van 1 januari 2026 ook van toepassing zijn.

De wijzigingen breiden het toepassingsgebied van de CRS uit met elektronischgeldproducten en digitale centralebankmunten. Zij verbeteren ook de due diligence-procedures en de resultaten van de rapportages, teneinde de bruikbaarheid van CRS-inlichtingen voor belastingdiensten te vergroten en de lasten voor financiële instellingen waar mogelijk te beperken.

Om ervoor te zorgen dat de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen tussen EU-lidstaten en Andorra vanaf 1 januari 2026 consistent blijft met de bijgewerkte CRS en dienovereenkomstig van toepassing blijft, moest er worden onderhandeld en overeenstemming worden bereikt over overeenkomstige wijzigingen van de overeenkomst.

Verordening (EU) 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming, AVG)[7] is sinds mei 2018 van toepassing.

Om ervoor te zorgen dat deze aanpassingen in de overeenkomst tot uiting komen, moesten de verwijzingen naar de ingetrokken Richtlijn 95/46/EG worden geschrapt en worden vervangen door verwijzingen naar Verordening (EU) 2016/679. Tegelijkertijd zijn ook de verwijzingen

---

1 PB L 157 van 26.6.2003, blz. 38. PB L 268 van 1.10.2016, blz. 38.
2 PB L 359 van 16.12.2014, blz. 1.
3 PB L 64 van 11.3.2011, blz. 1.
4 PB L 359 van 16.12.2014, blz. 1.
5 https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, blz. 62-102.
6 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 (PB L, 24.10.2023).
7 PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1.

naar de nationale wetgeving inzake gegevensbescherming van Andorra geactualiseerd. Met deze wijzigingen wordt voorts weergegeven dat het adequaatheidsbesluit van de EU betreffende Andorra[8] van toepassing blijft.

Op 21 mei 2024 is een besluit van de Raad vastgesteld tot machtiging tot het openen van onderhandelingen over de wijziging van de Overeenkomst betreffende de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen ter verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht tussen de Europese Unie en Andorra[9].

Er zijn verschillende onderhandelingsronden gehouden en in april 2025 is een voorlopig akkoord bereikt. Vervolgens is de ontwerptekst van het wijzigingsprotocol op 18 juni 2025 door de hoofdonderhandelaars geparafeerd.

De Raad is voortdurend op de hoogte gehouden over de voortgang van de onderhandelingen in de Groep belastingvraagstukken en in de Groep op hoog niveau. De tekst van het ontwerp van het wijzigingsprotocol is met name vóór de parafering ervan gedeeld en besproken met de lidstaten. De geparafeerde tekst is ook gedeeld met het Europees Parlement.

De Commissie is van oordeel dat de door de Raad in zijn onderhandelingsrichtsnoeren vastgestelde doelstellingen zijn bereikt en dat de onderhandelde tekst aanvaardbaar is voor de Unie.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Over de wijziging van de overeenkomst is onderhandeld overeenkomstig de uitgebreide onderhandelingsrichtsnoeren die de Raad op 21 mei 2024 heeft aangenomen.

Het overeengekomen wijzigingsprotocol zorgt ervoor dat de bestaande overeenkomst tussen de Europese Unie en Andorra in overeenstemming blijft met de wetgeving van de Unie op dit gebied, met name de DAC zoals gewijzigd bij DAC8.

De DAC8 omvat, naast andere wijzigingen, de meest recente wijzigingen in de CRS van de OESO. Gezien de nauwe relatie op dit gebied tussen de Europese Unie en Andorra is het belangrijk de administratieve samenwerking met hun belastingautoriteiten op het gebied van de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen op dezelfde wijze te verbeteren. De tijdige actualisering van de overeenkomst zorgt ervoor dat deze administratieve samenwerking ook na 1 januari 2026 vlot en effectief blijft lopen.

In de wijzigingen van de overeenkomst wordt ook rekening gehouden met het beleid van de Unie op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering: de cliëntenonderzoeksactiviteiten die financiële instellingen moeten uitvoeren om inlichtingen te verzamelen over financiële rekeningen die conform de overeenkomst moeten worden uitgewisseld, worden grotendeels op één lijn gebracht met de activiteiten die diezelfde financiële instellingen moeten uitvoeren als meldingsplichtige entiteiten conform het

[8] Besluit 2010/625/EU van de Commissie van 19 oktober 2010 overeenkomstig Richtlijn 95/46/EG over de passende bescherming van persoonsgegevens in Andorra.

[9] Besluit (EU) 2024/1489 van de Raad van 21 mei 2024 tot machtiging tot het openen van onderhandelingen over de wijziging van de overeenkomsten betreffende de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen ter verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht tussen de Europese Unie en respectievelijk de Zwitserse Bondsstaat, het Vorstendom Liechtenstein, het Vorstendom Andorra, het Vorstendom Monaco en de Republiek San Marino.

rechtskader van de Europese Unie voor de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering.

In het wijzigingsprotocol wordt ook rekening gehouden met het beleid van de Unie inzake de eerbiediging van de grondrechten en in het bijzonder de bescherming van persoonsgegevens wanneer deze gegevens aan niet-EU- en niet-EER-landen worden doorgegeven.

Wat de onderdelen van de CRS betreft, bevat artikel 8 van de overeenkomst zelf een bepaling die de overeenkomstsluitende partijen verplicht te overleggen telkens wanneer er op het niveau van de OESO wordt besloten om enig aspect van de CRS in belangrijke mate te wijzigen. Het artikel bepaalt ook dat de overeenkomst na dit overleg kan worden gewijzigd door middel van een protocol tussen de overeenkomstsluitende partijen. Aangezien er op 26 augustus 2022 binnen de OESO belangrijke wijzigingen in de CRS zijn goedgekeurd, en in overeenstemming met de exclusieve bevoegdheid van de Unie die voortvloeit uit de bestaande overeenkomst, voert het wijzigingsprotocol alle wijzigingen door die nodig zijn om aan te sluiten bij de overeenkomstige wijzigingen in de CRS. De uitvoering van die wijzigingen binnen de Unie is geregeld bij Richtlijn (EU) 2023/2226 van de Raad.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Aangezien de hoofddoelstelling en de onderdelen van de overeenkomst erin bestaan de administratieve samenwerking op het gebied van directe belastingen te verbeteren, vormt artikel 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) de materiële rechtsgrondslag.

Aangezien artikel 115 VWEU eenparigheid van stemmen vereist voor een handeling van de Unie, moet de procedurele rechtsgrondslag voor de sluiting van dit wijzigingsprotocol artikel 218, lid 8, tweede alinea, VWEU omvatten. De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van de beoogde overeenkomst is derhalve artikel 218, lid 5, VWEU in samenhang met artikel 218, lid 8, tweede alinea, VWEU.

• Bevoegdheid van de Unie

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie is de Unie exclusief bevoegd wanneer een overeenkomst gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen[10]. Deze jurisprudentie is vastgelegd in artikel 3, lid 2, VWEU. Naast de gebieden waarvoor de Unie krachtens artikel 3, lid 1, VWEU exclusief bevoegd is, is zij krachtens artikel 3, lid 2, VWEU “tevens exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen”.

[10] Advies 3/15 van het Hof, ECLI:EU:C:2017:114, punt 118 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

- **Evenredigheid**

Het wijzigingsprotocol is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en gaat niet verder dan nodig is om te voldoen aan de doelstelling van de actualisering van de overeenkomst te verwezenlijken, namelijk het opnemen van de wijzigingen in de gezamenlijke rapportagestandaard die op 1 januari 2026 van kracht worden. Deze wijzigingen zullen de lidstaten in staat stellen de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen met Andorra op ononderbroken wijze voort te zetten op een wijze die in overeenstemming is met de nieuwe vereisten van de CRS, zoals die reeds in de DAC8 zijn opgenomen.

- **Keuze van het instrument**

In artikel 218, lid 5, VWEU wordt bepaald dat de Commissie of de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid voorstellen indient bij de Raad, die een besluit vaststelt waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening en indien nodig de voorlopige toepassing van een internationale overeenkomst. Gezien het onderwerp van de beoogde overeenkomst, is het passend dat de Commissie een voorstel in die zin indient.

3. RESULTATEN VAN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Effectbeoordeling**

Overeenkomstig instrument 7 van de toolbox voor betere regelgeving[11] is een effectbeoordeling onder meer niet nodig wanneer de Commissie op het gebied in kwestie over weinig tot geen keuzevrijheid beschikt.

Aan deze voorwaarde is in dit geval voldaan, aangezien de wijzigingen van de bestaande overeenkomsten met betrekking tot de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen volledig in overeenstemming zijn met de wijzigingen van de CRS die op OESO-niveau zijn overeengekomen en reeds door middel van de DAC8 in het EU-recht zijn opgenomen. Wat de actualiseringen betreffende gegevensbescherming betreft, zijn deze gericht op het actualiseren van verwijzingen naar wetgeving inzake gegevensbescherming van de EU en Andorra.

- **Grondrechten**

Het beoogde wijzigingsprotocol bij de overeenkomst eerbiedigt de kernwaarden van de Europese Unie zoals neergelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Artikelsgewijze toelichting**

De beoogde wijzigingen hebben betrekking op de volgende punten:

---

11 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf.

1. Wijzigingen om ervoor te zorgen dat de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen tussen de lidstaten en Andorra in het kader van de bestaande overeenkomst vanaf 1 januari 2026 wordt afgestemd op en blijft plaatsvinden in overeenstemming met de geactualiseerde CRS

De geplande wijzigingen breiden het toepassingsgebied van de rapportage uit tot nieuwe digitale financiële producten, zoals gespecificeerde elektronischgeldproducten en digitale centralebankmunten. Tegelijkertijd worden met de wijzigingen gedetailleerdere rapportagevoorschriften en strengere due diligence-procedures ingevoerd om de betrouwbaarheid en het gebruik van de uitgewisselde inlichtingen te verbeteren. Deze gewijzigde vereisten voor de rapportage en uitwisseling van inlichtingen zijn vermeld in artikel 2, artikel 3 en bijlage I. Zij zijn met ingang van 1 januari 2026 van toepassing.

De wijzigingen bevatten ook bepalingen om te zorgen voor een efficiënte interactie tussen de CRS en het afzonderlijke rapportagekader voor cryptoactiva (Crypto-Asset Reporting Framework, "CARF") dat door de OESO is ontwikkeld[12]. De bepalingen beperken dubbele rapportage en laten rapporterende financiële instellingen die op grond van het CARF ook aan verplichtingen onderworpen zijn, tegelijkertijd zoveel mogelijk operationele flexibiliteit behouden. Deze bepalingen zijn slechts van toepassing vanaf de datum waarop Andorra het CARF met alle lidstaten toepast.

2. Actualisering van de wettelijke verwijzing naar de wetgeving inzake gegevensbescherming

Alle verwijzingen naar Richtlijn 95/46/EG zijn vervangen door verwijzingen naar de AVG.

Tegelijkertijd is de wettelijke verwijzing naar de nationale wetgeving inzake gegevensbescherming van Andorra bijgewerkt naar de gekwalificeerde wet 29/2021 inzake de bescherming van persoonsgegevens (gegevensbeschermingswet).

- **Ondertekening en de tekst van het wijzigingsprotocol**

De tekst van het wijzigingsprotocol wordt samen met dit voorstel bij de Raad ingediend. De tekst van de gezamenlijke verklaringen wordt samen met dit voorstel ingediend.

Overeenkomstig de Verdragen is het aan de Commissie om te zorgen voor de ondertekening van het wijzigingsprotocol, onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum.

[12] https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, blz. 8-61.

2025/0225 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening, namens de Unie, van het Wijzigingsprotocol bij de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Vorstendom Andorra over de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen ter verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 115, in samenhang met artikel 218, lid 5, en artikel 218, lid 8, tweede alinea,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Vorstendom Andorra over de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen ter verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht[1] ("de overeenkomst") heeft de wederzijdse bijstand tussen de overeenkomstsluitende partijen in fiscale aangelegenheden en de internationale naleving van de belastingplicht verbeterd.

(2) Op 26 augustus 2022[2] zijn op internationaal niveau belangrijke wijzigingen in de gezamenlijke rapportagestandaard (CRS) goedgekeurd en in de wetgeving van de Unie opgenomen door de wijziging van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad bij Richtlijn (EU) 2023/2226 van de Raad[3].

(3) Op 21 mei 2024 heeft de Raad de Commissie gemachtigd onderhandelingen met het Vorstendom Andorra te openen over een wijziging van de overeenkomst om rekening te houden met de op internationaal niveau goedgekeurde wijzigingen van de CRS. De onderhandelingen zijn succesvol afgerond met de parafering van het Wijzigingsprotocol bij de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Vorstendom Andorra over de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen ter verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht ("het wijzigingsprotocol bij de overeenkomst").

(4) Het wijzigingsprotocol bij de overeenkomst breidt het toepassingsgebied van de rapportage voor CRS uit tot nieuwe digitale financiële producten, zoals gespecificeerde elektronischgeldproducten en digitale centralebankmunten, en introduceert tegelijkertijd gedetailleerdere rapportagevereisten en aangescherpte

---

1 PB L 157 van 26.6.2003, blz. 38. PB L 268 van 1.10.2016, blz. 38.

2 https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, blz. 62-102.

3 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 (PB L, 24.10.2023) http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2226/oj).

due diligence-procedures. Ook worden de verwijzingen naar de wetgeving inzake gegevensbescherming van de overeenkomstsluitende partijen geactualiseerd.

(5) Het wijzigingsprotocol bij de overeenkomst moet derhalve namens de Unie worden ondertekend en de bijgevoegde gezamenlijke verklaringen moeten worden goedgekeurd.

(6) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming is geraadpleegd overeenkomstig artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Hierbij wordt machtiging verleend voor de ondertekening, namens de Unie, van het Wijzigingsprotocol bij de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Vorstendom Andorra over de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen ter verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht, onder voorbehoud van de sluiting van genoemd wijzigingsprotocol[4].

Artikel 2

De gezamenlijke verklaring van de overeenkomstsluitende partijen over de inwerkingtreding van het wijzigingsprotocol, de gezamenlijke verklaring van de overeenkomstsluitende partijen over de overeenkomst en de bijlagen, en de gezamenlijke verklaring van de overeenkomstsluitende partijen over artikel 5 van de overeenkomst worden hierbij goedgekeurd.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

[4] De tekst van het wijzigingsprotocol bij de overeenkomst is bekendgemaakt in PB L, […].