

Vergaderjaar 2018–2019

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 2764**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2019

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Voorstellen voor een verordening en richtlijn betreffende BTW relevante betaalgegevens

Fiche: Mededeling Tweede actieplan bestrijding illegale tabakshandel 2018–2022 (Kamerstuk 22 112, nr. 2765)

Fiche: Connectiviteit luchtvervoer en luchtvaartveiligheid bij Brexit 2018–2022 (Kamerstuk 22 112, nr. 2766)

Fiche: Waarborgen connectiviteit in het wegvervoer bij Brexit 2018–2022 (Kamerstuk 22 112, nr. 2767)

Voor de volledigheid merk ik op dat de Minister van I&W over fiche 3 2018–2022 (Kamerstuk 22 112, nr. 2766) de Kamer binnenkort nader schriftelijk zal informeren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok

## **Fiche: Voorstellen voor een verordening en richtlijn betreffende BTW relevante betaalgegevens**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel:*
  - Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening (EU) nr. 904/2010 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking om btw-fraude te bestrijden.
  - Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn (EU) nr. 2006/112 wat betreft de invoering van bepaalde voorschriften voor betalingsdienstaanbieders
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*  
december 2018
- c) *Nr. Commissiedocument:*  
COM (2018) 812  
COM (2018) 813
- d) *EUR-Lex:*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0812&qid=1545126948788&from=EN>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0813&qid=1545126991987&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*  
SEC (2018) 495  
SWD (2018) 488
- f) *Behandelingstraject Raad:*  
Economische en Financiële Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*  
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis:*  
VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*  
Unanimiteit
- j) *Rol Europees parlement:*  
Raadplegend

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Deze voorstellen bevatten maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de btw. Het doel is de btw-fraude in de e-commerce te bestrijden. Hierin wordt voorzien door een door de lidstaten te handhaven registerverplichting voor de betalingsdienstaanbieders en een verplichte verzameling en uitwisseling door de lidstaten van de voor de btw relevante betaalgegevens via een daartoe door de Europese Commissie te opereren centraal elektronisch inlichtingensysteem. Met deze informatie kunnen lidstaten leveranciers opsporen die goederen en diensten in een ander land verkopen zonder hun btw-verplichtingen aldaar te voldoen.

In december 2017 heeft de Ecofin Raad een akkoord bereikt over het btw e-commerce pakket. Met dit pakket zijn maatregelen genomen op het gebied van modernisering en vereenvoudiging van de btw voor grensoverschrijdende e-commerce en de aanpak van een concurrentienadeel voor EU-leveranciers. Nu stelt de Europese Commissie (hierna: Commissie) nieuwe maatregelen voor. Enerzijds gaat het om nadere

bepalingen inzake de btw-heffing bij e-commerce<sup>1</sup> en anderzijds, en daar zijn de voorstellen die in dit BNC-fiche worden behandeld op gericht, gaat het om het vergroten van de doeltreffendheid van de fraudebestrijdingsmaatregelen op het gebied van grensoverschrijdende e-commerce (Business2Consumer handel).

Dit voorstel voor aanpassing van de Btw-richtlijn beoogt de btw-fraude in e-commerce op te sporen en te bestrijden door de samenwerking tussen belastingdiensten en betalingsdienstaanbieders te verbeteren en te automatiseren. Betalingsdienstaanbieders zijn in ruim 90% van de onlineaankopen betrokken bij de transactie. Zij beschikken daardoor over informatie die ter ondersteuning kan dienen bij de controle en handhaving door de nationale belastingdiensten. De Commissie stelt nu voor op geharmoniseerde wijze de bij betalingsdienstaanbieders beschikbare informatie door middel van nieuwe registers langs elektronische weg te delen met belastingdiensten. Het moet dan gaan om een grensoverschrijdende overdracht van middelen aan de begunstigden door een betaler die zich in een lidstaat bevindt. Bovendien moet het aantal betalingen dat een bepaalde begunstigde heeft ontvangen meer zijn dan 25 per kalenderkwartaal. Volgens het voorstel worden alleen gegevens verwerkt die betrekking hebben op de ontvangers van betalingen en op de betalingsverrichting zelf. Ten aanzien van de betaler wordt slechts informatie gedeeld over de lidstaat waar de betaler een rekening heeft, omdat die lidstaat geacht wordt de locatie van de betaler en daarmee de plaats van verbruik te zijn. De betalingsdienstaanbieders bewaren de in de registers bijgehouden gegevens tot twee jaar na het jaar van de transactie.

Op grond van het voorstel voor een aanpassing van de verordening administratieve samenwerking moeten lidstaten de door de op hun grondgebied gevestigde betalingsdienstaanbieders bewaarde informatie op kwartaalbasis verzamelen via een elektronisch standaardformulier en uitwisselen. Hiervoor wordt met het voorstel op Europees niveau een nieuw centraal elektronisch systeem ontwikkeld voor de opslag van de door de afzonderlijke lidstaten verkregen betaalinformatie en de verdere verwerking van deze informatie door fraudebestrijdingsambtenaren in de lidstaten binnen het kader van Eurofisc. Eurofisc is het netwerk voor de uitwisseling van vroegtijdige waarschuwingssignalen om btw-fraude te bestrijden. De Commissie zal het centrale systeem genaamd CESOP<sup>2</sup> ontwikkelen en alle lidstaten ontwikkelen zelf hun nationale elektronisch systeem voor de opslag van de betaalinformatie uit de registers van hun binnenlandse betalingsdienstaanbieders. De Commissie zorgt ook voor de koppeling tussen deze systemen. De Commissie heeft zelf geen (inhoudelijke) toegang tot de informatie. Lidstaten kunnen de betaalinformatie alleen gebruiken voor onderzoeken naar vermoedelijke btw-fraude of om btw-fraude op te sporen. Lidstaten krijgen de verplichting om in het Eurofisc-jaarverslag het aantal controles, naheffingsaanslagen en inningen te vermelden die zijn uitgevoerd als gevolg van de via het systeem verkregen informatie.

Met dit centrale systeem kunnen lidstaten betaalinformatie die zij op nationaal niveau opslaan doorgeven, wat kan helpen om btw-fraude in e-commerce daadwerkelijk te bestrijden. In dit systeem kan per begunstigde alle voor de btw relevante betaalinformatie die de lidstaten doorgeven worden gebundeld, waardoor een volledig overzicht kan worden gecreëerd van betalingen die de begunstigden hebben ontvangen van betalers in de EU. Met de informatie over inkomende betalingen

<sup>1</sup> Zie kamerbrief inzake EU-voorstellen over belastingheffing in de digitale economie: Kamerstuk 34 941, nr. 8, d.d. 28 januari 2019

<sup>2</sup> Centraal Elektronisch Systeem voor Betaalinformatie.

kunnen lidstaten binnenlandse leveranciers opsporen die goederen en diensten in het buitenland verkopen zonder hun btw-verplichtingen aldaar te voldoen. Aan de hand van uitgaande betalingen zullen in het buitenland gevestigde leveranciers (in een andere lidstaat of buiten de Unie) kunnen worden opgespoord, die in een bepaalde lidstaat btw moeten voldoen.

#### *b) Impact assessment Commissie*

In de effectbeoordeling gaat de Commissie in op het basisscenario, namelijk handhaven huidige situatie (optie 1), en twee beleidsopties met sub opties en de effecten van deze opties. Optie 2 is de niet-regelgevingsoptie. Hier biedt de Commissie ondersteuning aan belastingdiensten bij het ontwikkelen van hun administratieve capaciteit om btw-fraude in de e-commerce te bestrijden, en worden er richtsnoeren gepubliceerd om de samenwerking tussen belastingdiensten en betalingsdienstaanbieders te intensiveren. De regelgevingsoptie (optie 3) houdt een wijziging in van het rechtskader van de EU waarbij betalingsdienstaanbieders voor de btw relevante gegevens aan de belastingautoriteiten doorgeven, en belastingautoriteiten 1) de betalingsgegevens verzamelen en een risicoanalyse uitvoeren om leveranciers op afstand op te sporen die niet aan de btw-verplichtingen voldoen, en 2) deze gegevens uitwisselen of delen met belastingautoriteiten van andere lidstaten. In het kader van de regelgevingsoptie zijn er diverse technische alternatieve oplossingen mogelijk om de belastingautoriteiten de relevante betalingsgegevens te laten uitwisselen of delen. In één oplossing wordt een geautomatiseerde toegang tot de databanken van de andere lidstaten voorgesteld, en in drie andere oplossingen een centraal register voor betalingsgegevens op EU-niveau dat toegankelijk is voor fraudebestrijdingsambtenaren van de lidstaten. De voorkeursoptie van de Commissie is de regelgevingsoplossing voor een centraal EU-register omdat op deze manier de btw-fraude het best kan worden aangepakt en omdat dit centrale register de uniformiteit van gegevens en gegevensanalyses beter kan garanderen.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

De strijd tegen btw-fraude is een belangrijk aandachtsgebied van het kabinet. Hierdoor ontstaat een gelijk speelveld en wordt de interne markt versterkt. In Nederland is de nationale aanpak met name gericht op de preventie van btw-fraude en het zo snel mogelijk opsporen en beëindigen ervan. Nederland is voorstander van verbeteringen in de samenwerking en uitwisseling van informatie binnen lidstaten (tussen bijvoorbeeld douane en belastingdienst) en tussen lidstaten onderling. Aandachtspunt hierbij is dat de bestaande Nederlandse aanpak en bevoegdheden niet beperkt moeten worden.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet is voorstander van een effectieve fraudebestrijding en staat dan ook positief tegenover de uitgangspunten van dit voorstel om de administratieve samenwerking tussen de belastingdiensten en tussen de belastingdiensten en betaaldienstaanbieders te verbeteren door middel van het uitwisselen van voor de bestrijding van btw-fraude bij e-commerce relevante betaalinformatie. Dit heeft naar verwachting positieve gevolgen voor het bonafide Nederlandse bedrijfsleven, omdat hiermee het aanbieden van producten en diensten zonder Nederlandse btw wordt bemoeilijkt.

Daarnaast wil het kabinet meer duidelijkheid over de gevolgen voor de administratieve- en uitvoeringlasten voor het bedrijfsleven en de rijksoverheid (in het bijzonder de Belastingdienst) alvorens een definitieve positieve beoordeling te kunnen maken. Het is op basis van de voorstellen niet duidelijk welke impact dit heeft voor de betaaldienstaanbieders en de Belastingdienst. Nederland zal proberen deze impact te beperken tot wat noodzakelijk is om het doel van deze voorstellen te bereiken. Daarnaast is het voor Nederland niet helder wie verantwoordelijk is voor handhaving van de registerverplichting, welke middelen hiervoor openstaan en welke rol de nationale belastingdiensten (moeten) spelen bij het verzamelen van de verkregen betaalgegevens voordat deze worden doorgestuurd naar de centrale database CESOP. Nederland zal om verduidelijking over deze punten vragen. Verder is niet duidelijk hoe gericht CESOP de informatie zal opleveren en wat belastingdiensten moeten doen met de signalen die worden gekregen na analyse in de centrale database. Ook met deze nieuwe maatregelen blijft het de vraag of er effectief kan worden opgetreden. Tenslotte is het nog niet duidelijk hoe deze voorstellen zich verhouden tot de Revised Payment Services Directive (PSD2).<sup>3</sup>

Nederland is het met de Commissie eens dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming van toepassing is en dat de voorgestelde maatregelen vallen onder het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens. De verwerking van persoonsgegevens die mogelijk anderszins voortvloeit uit deze richtlijn en verordening dienen tevens plaats te vinden binnen de kaders van de richtlijn gegevensbescherming politie en justitie gegevens.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Lidstaten staan over het algemeen net als Nederland positief tegenover de uitgangspunten van dit voorstel om de administratieve samenwerking tussen de belastingdiensten en tussen belastingdiensten en betalingsdienstaanbieders te verbeteren en daarmee de btw-fraude in e-commerce beter te kunnen bestrijden. Er zijn al landen die, samen met de betaaldienstaanbieders, een vergelijkbaar goed functionerend systeem toepassen. De lidstaten hebben uiteraard nog vragen bij de gevolgen voor de administratieve- en uitvoeringlasten voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid:*

De rechtsgrondslag van de voorstellen is artikel 113 VWEU (harmonisatie van de wetgeving inzake de omzetbelasting, voor zover noodzakelijk voor de werking van de interne markt). Nederland acht dit de juiste rechtsbasis. Waar het de werking van de interne markt betreft heeft de Europese Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a VWEU.

#### *b) Subsidiariteit:*

De maatregelen in de verordening worden door Nederland positief beoordeeld op subsidiariteit. Administratieve samenwerking op het gebied van btw ondersteunt de lidstaten bij de inning van op grensoverschrijdende transacties verschuldigde btw en is nodig voor het effectief

<sup>3</sup> Deze richtlijn wijzigt de al bestaande richtlijn betaaldiensten met het oog op het vergroten van de concurrentie en innovatie op de Europese betaalmarkt. Zie ook: BNC-fiche Herziene richtlijn betaaldiensten, Kamerstuk 22 112, nr. 1703.

tegen gaan van grensoverschrijdende btw-fraude. Dit kan niet uitsluitend op het niveau van de lidstaten worden gerealiseerd. Versterking van de bestaande maatregelen voor administratieve samenwerking, waar dit voorstel op ziet, kan voorts alleen worden verwezenlijkt door aanpassing van de bestaande richtlijn en verordening en dat kan alleen op EU-niveau plaatsvinden. Hierbij zij erop gewezen dat de lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor het beheer, de inning en de controle van de btw.

*c) Proportionaliteit:*

De voorstellen worden door het kabinet positief met kanttekeningen beoordeeld op proportionaliteit. Afhankelijk van wat de precieze invulling van de voorstellen is kunnen deze in de juiste verhouding staan tot het te bereiken doel en kunnen ze geschikt zijn om dit doel te bereiken. Waar het gaat om de respectieve bevoegdheden en verplichtingen van de lidstaten en de Commissie en een effectieve inzet van de voorgestelde maatregelen, bestudeert Nederland de exacte gevolgen nog. Ook zijn voor een definitieve beoordeling van de proportionaliteit de uitkomsten van de uitvoeringstoets essentieel.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

De Europese Commissie zal te maken krijgen met eenmalige kosten van 11,8 miljoen euro en jaarlijks terugkerende kosten van 4,5 miljoen euro. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

*b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Volgens de Commissie zorgen de voorstellen voor een stijging van de btw-opbrengsten voor de lidstaten. Het overgrote deel van deze opbrengst volgt volgens de Commissie uit een betere naleving van de btw-wetgeving en verminderde fraude. Dit type opbrengsten – als gevolg van betere handhaving – is voor Nederland niet relevant voor het inkomstenkader en is dus (gedurende een kabinetsperiode) niet beschikbaar voor lastenverlichting of hogere uitgaven. Wat betreft uitvoeringskosten gaat het volgens de Commissie om eenmalige kosten van 7,5 miljoen euro en jaarlijks terugkerende kosten van 2,9 miljoen euro voor de nationale belastingdiensten. Eventuele budgettaire gevolgen (bijvoorbeeld uitvoeringskosten) worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Voor betalingsdienaarbieders ontstaan nieuwe registerverplichtingen en het vereiste van een verplichte doorgifte van deze informatie. De betalingsdienaarbieders moeten rekening houden met administratieve lasten en kosten als gevolg van het melden van betalingsgegevens aan belastingdiensten.

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De voorstellen zijn gericht op de onderlinge samenwerking binnen en tussen lidstaten, en tussen lidstaten en betalingsdienstverleners. Een relevante inschatting van de uitvoeringskosten voor Nederland is pas mogelijk als meer inzicht wordt verkregen in de verplichtingen van lidstaten bij het verzamelen en uitwisselen van de betaalinformatie en de eventuele vervolgacties na verwerking van de informatie door de centrale database CESOP. Ook de uitkomsten van de uitvoeringstoets zijn in deze essentieel. Zoals hierboven ook aangegeven zullen de administratieve lasten voor betalingsdientaanbieders naar alle waarschijnlijkheid toenemen. Anderzijds is de harmonisatie van rapportageverplichtingen volgens de Commissie gunstig voor kleine en middelgrote bedrijven die betalingsdiensten verrichten. Zij hebben dan niet te maken met uiteenlopende rapportagevoorschriften en -procedures van belastingautoriteiten in de verschillende lidstaten.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

De concurrentiekracht van de EU blijft ongewijzigd. Wel kunnen bonafide bedrijven profiteren van een gelijk spelveld en een beter functionerende interne markt.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*

De verordening heeft rechtstreekse werking richting lidstaten, maar kan op onderdelen nadere uitwerking in nationale regelgeving behoeven. Dit moet nader onderzocht worden.

De nieuwe maatregelen in de btw-richtlijn zullen moeten worden geïmplementeerd in de Nederlandse Wet op de omzetbelasting 1968.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Voorgesteld wordt om de bevoegdheid aan de Commissie te verlenen om door middel van uitvoeringshandelingen de technische details vast te stellen om onder meer het systeem op te zetten en te onderhouden. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor uitvoeringshandelingen, omdat de vast te stellen uitvoeringshandelingen erop gericht zijn om de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. De onderzoeksprocedure is volgens het kabinet geschikt, omdat het hier gaat om een uitvoeringshandeling van algemene strekking die ziet op het terrein van de belastingheffing (zie art. 2 sub a en sub b onder v) van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening).

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De voorgestelde verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De maatregelen worden van toepassing met ingang van 1 januari 2022. De voorgestelde implementatietermijn van de maatregelen in de btw-richtlijn is 31 december 2021.

Deze data lijken Nederland erg krap, aangezien een geheel nieuw systeem moet worden opgezet. Om dit definitief vast te stellen is het nodig om de gevolgen voor de IT-systemen verder te onderzoeken.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

In de bestaande richtlijn en verordening zijn al regels vastgelegd voor periodieke evaluaties en verslaglegging. Deze nieuwe maatregelen worden daar in mee genomen.

*e) Constitutionele toets:*

Niet van toepassing

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Het volledig in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen is op een zo korte termijn niet mogelijk maar uit een eerste analyse blijkt dat de voorstellen van de Commissie impact zullen hebben op de uitvoering en handhaving door de Belastingdienst. De Belastingdienst zal de komende tijd de uitvoeringsgevolgen onderzoeken en daarbij komen o.a. de impact op de handhaafbaarheid, personele gevolgen en de impact op de automatisering aan de orde.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.