

III

(Voorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

543E ZITTING VAN HET EESC, 15.5.2019-16.5.2019

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het 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*(COM(2018) 813 final — 2018/0413 (CNS))**(2019/C 240/07)*Rapporteur: **Krister ANDERSSON**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 20.12.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	13.12.2018
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	12.4.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	15.5.2019
Zitting nr.	543
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	212/2/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC staat achter het streven van de Commissie naar geavanceerde operationele samenwerking tussen belastingdiensten ter bestrijding van btw-fraude in de e-commercesector op basis van duidelijke wettelijke bepalingen.

1.2. Volgens het EESC is het belangrijk dat overheden steeds efficiënter kunnen reageren op geavanceerde vormen van btw-fraude, zowel door een doeltreffende handhaving (met behulp van de juiste technologie, zoals artificiële intelligentie) als door samen te werken met andere nationale autoriteiten. Het is zaak dat die overheden op synergetische wijze samenwerken om te zorgen voor een alomvattend en doeltreffend Europees antwoord op btw-fraude.

1.3. Tegelijkertijd stelt het EESC vast dat het voorstel zal leiden tot nieuwe vormen van uitwisseling en verwerking van btw-gerelateerde persoonsgegevens van consumenten, waarop de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing is. Het EESC benadrukt dat afwijkingen en restricties ten aanzien van de AVG beperkt moeten worden gehouden en het strikt omschreven doel (de bestrijding van btw-fraude) moeten dienen. Omdat dergelijke afwijkingen specifieke uitzonderingen zijn op algemene en dwingende regels ter bescherming van persoonsgegevens en de individuele privacy, dienen wetshandhavers deze strikt en zorgvuldig te interpreteren.

1.4. In dit verband moet grote aandacht worden besteed aan i) het doel van de gegevensverwerking, die alleen geoorloofd is om onrechtmatige handelingen te bestrijden, ii) wie toegang krijgt tot de gegevens die worden verzameld, opgeslagen en uitgewisseld — dit mogen alleen Eurofisc-ambtenaren zijn, onder specifieke voorwaarden en voor welomschreven en beperkte doeleinden die verband houden met de bestrijding van btw-fraude; iii) het latere gebruik van gegevens als aanleiding voor potentiële onderzoeken en rechtshandhavingsactiviteiten.

1.5. Alle bovengenoemde aspecten worden in het voorstel van de Commissie formeel in aanmerking genomen, wat zeker positief te noemen is. Dat gezegd zijnde, dringt het EESC erop aan dat de Commissie er bij het toekomstige dagelijkse gebruik van het systeem op toeziet dat alle garanties die in het voorstel zijn opgenomen aangaande fundamentele vrijheden, ook daadwerkelijk en ten volle worden gehandhaafd, zodat een passend evenwicht wordt gevonden tussen een strikte handhaving van de btw-regels en de noodzakelijke bescherming van individuele rechten en fundamentele vrijheden.

2. Voorstel van de Commissie en achtergrond

2.1. In het voorstel van de Commissie tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad worden regels voor de lidstaten vastgesteld om op geharmoniseerde wijze de langs elektronische weg door betalingsdienstaanbieders overeenkomstig artikel 243 ter van de btw-richtlijn beschikbaar gestelde records te verzamelen.

2.2. De e-commercesector is de afgelopen jaren spectaculair gegroeid, en consumenten kunnen nu makkelijk kiezen tussen duizenden leveranciers, producten en merken vanaf hun computer of smartphone. Frauduleuze bedrijven maken echter ook gebruik van deze mogelijkheden om hun btw-verplichtingen te omzeilen.

2.3. De totale gederfde btw-inkomsten in de lidstaten bij grensoverschrijdende leveringen van goederen werd geraamd op zo'n 5 miljard EUR per jaar. Recent is deze schatting bijgesteld tot wel 7 à 10 miljard EUR. Dit vraagt om een krachtige reactie van de overheid, die daarvoor moet kunnen rekenen op een doeltreffende samenwerking tussen belastingautoriteiten zowel binnen de EU als daarbuiten.

2.4. Praktisch gezien stelt de Commissie voor een nieuw centraal elektronisch systeem op te zetten voor het verzamelen, opslaan en verwerken van betaalinformatie en voor de verdere verwerking van deze informatie door fraudebestrijdingsambtenaren in de lidstaten binnen het kader van Eurofisc, het netwerk voor de multilaterale uitwisseling van vroegtijdige waarschuwingssignalen om btw-fraude te bestrijden.

2.5. Na een zorgvuldige en uitgebreide effectbeoordeling beschouwde de Commissie een centraal Europees systeem voor het verzamelen en uitwisselen van betaalgegevens („CESOP”) de doeltreffendste methode om belastingautoriteiten een compleet overzicht te geven zodat zij de naleving van de btw-regels voor e-commerce kunnen controleren en btw-fraude kunnen bestrijden. Dankzij dit systeem zouden lidstaten betaalinformatie die zij op nationaal niveau opslaan, kunnen uitwisselen, hetgeen kan helpen om btw-fraude in e-commerce daadwerkelijk te bestrijden.

2.6. In CESOP: i) zou per begunstigde alle voor de btw relevante betaalinformatie die de lidstaten doorgeven, kunnen worden gebundeld; ii) zou een volledig overzicht kunnen worden gegeven van betalingen die begunstigten hebben ontvangen van betalende in de EU; iii) zouden meerdere registraties van dezelfde betalingstransactie kunnen worden herkend; iv) zou de informatie die de lidstaten ontvangen, kunnen worden opgeschoond; v) zouden Eurofisc-verbindingsambtenaren een kruiscontrole kunnen uitvoeren van betaalgegevens en btw-informatie die wordt uitgewisseld; vi) zou de informatie niet langer worden bewaard dan nodig is om de belastingautoriteiten de kans te geven btw-controles uit te voeren.

2.7. Informatie zou gedurende twee jaar in CESOP worden opgeslagen en Eurofisc-verbindingsambtenaren zouden kunnen zien of de betalingen die een bepaalde begunstigde over een bepaalde periode heeft ontvangen, meer dan 10000 EUR bedragen voor alle lidstaten samen. CESOP zou uitsluitend toegankelijk zijn voor Eurofisc-verbindingsambtenaren van de lidstaten, en er zou alleen onderzoek mogen worden gedaan naar vermoedelijke of geconstateerde btw-fraude.

2.8. De Commissie zal om de vijf jaar verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over het functioneren van het nieuwe instrument voor administratieve samenwerking.

3. Algemene en specifieke opmerkingen

3.1. Het EESC staat achter het streven van de Commissie naar geavanceerde operationele samenwerking tussen belastingdiensten ter bestrijding van btw-fraude in de e-commercesector op basis van duidelijke wettelijke bepalingen. Bevordering van wederzijdse administratieve bijstand tussen belastingdiensten zal voor meer financiële middelen voor zowel de nationale begrotingen als de Europese begroting zorgen, evenals voor eenvoudiger concurrentievoorwaarden voor bedrijven die hun belastingverplichtingen wel nakomen.

3.2. Het toenemende gebruik van communicatietechnologie door marktdeelnemers heeft tot gevolg dat de fraudebestrijdingswetgeving voortdurend moet worden bijgewerkt om rekening te houden met de verschillende manieren waarop belastingregels en btw-verplichtingen worden omzeild. Het is daarom cruciaal dat overheden steeds efficiënter kunnen reageren op geavanceerde vormen van btw-fraude, zowel door een doeltreffende handhaving (met behulp van de juiste technologie) als door samen te werken met andere nationale autoriteiten. Het is zaak dat die overheden op synergetische wijze samenwerken, met steun van de Commissie, om te zorgen voor een alomvattend en doeltreffend Europees antwoord op btw-fraude overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel dat is verankerd in de Verdragen.

3.3. In dit verband zouden volgens het EESC investeringen in kunstmatige intelligentie (KI) om btw-fraude op te sporen binnen het nieuwe voorgenomen systeem heilzaam en nuttig kunnen zijn om het systeem volledig operationeel te maken, zolang daarbij de individuele grondrechten en specifieke EU-regels (zoals de algemene verordening gegevensbescherming, hierna „AVG” genoemd) ⁽¹⁾ volkomen geëerbiedigd worden, ook wanneer nieuwe technologieën en KI gebruikt worden ter ondersteuning van de activiteiten van openbare handhavingsinstanties.

3.4. Het transnationale karakter van btw-fraude en het door de technologie in de hand gewerkte toenemende gemak waarmee illegale praktijken zich snel kunnen ontwikkelen — denk bijvoorbeeld aan de snelheid waarmee met btw-fraude verworven kapitaal kan worden verplaatst — vereisen nauwere samenwerking, niet alleen binnen de EU maar ook tussen autoriteiten op mondiaal niveau. Maatregelen ter bestrijding van btw-fraude kunnen alleen succesvol zijn als nationale belastingdiensten nauwer gaan samenwerken in een geest van wederzijds vertrouwen. Dat houdt onder meer in dat ze relevante informatie uitwisselen om hun taken te kunnen uitvoeren.

3.5. Daarom beveelt de OESO aan de internationale administratieve samenwerking op het gebied van btw of omzetbelasting op te voeren om de uitdagingen het hoofd te bieden die gepaard gaan met het innen van btw bij niet-ingezeten leveranciers, met name bij B2C-handel, zoals de Commissie terecht opmerkt in haar effectbeoordeling.

3.6. Een stap voorwaarts in die richting is de overeenkomst die de EU en Noorwegen in juni 2018 sloten over administratieve samenwerking inzake btw, die ook specifieke instrumenten omvat voor de invordering van btw-schuldvorderingen. Het EESC hoopt dat de EU de internationale samenwerking op het gebied van fraudebestrijding verder zal bevorderen om een doeltreffend en gecoördineerd antwoord te kunnen bieden op activiteiten die verder reiken dan de nationale en continentale grenzen, en nadelige gevolgen hebben voor zowel de EU-begroting als de nationale begrotingen.

3.7. Het EESC wijst erop dat het voorstel zal leiden tot nieuwe vormen van uitwisseling en verwerking van btw-gerelateerde persoonsgegevens van consumenten, die geregeld worden door de onlangs in heel Europa goedgekeurde en geïmplementeerde AVG, met aanzienlijke nalevingskosten voor Europese bedrijven tot gevolg.

3.8. In de AVG wordt de term „persoonsgegevens” ruim gedefinieerd als alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd. De betalingsinformatie waarop het voorstel van de Commissie betrekking heeft, valt daarom onder het toepassingsgebied van de verordening en onder de beginselen die van toepassing zijn op de bescherming van persoonsgegevens zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten.

3.9. Volgens de Commissie is „belastingheffing een belangrijke doelstelling van algemeen openbaar belang van de Unie en van haar lidstaten en dit is ook erkend met betrekking tot de restricties die kunnen worden opgelegd ten aanzien van de rechten en plichten op grond van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾ en ten aanzien van gegevensbescherming op grond van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad ⁽³⁾. Restricties ten aanzien van rechten inzake gegevensbescherming zijn noodzakelijk gezien de aard en het volume van die inlichtingen die afkomstig zijn van betalingsdienaars, en moeten zijn gebaseerd op de specifieke en vooraf bepaalde voorwaarden en nadere details die in artikel 243 ter, artikel 243 quater en artikel 243 quinques van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad zijn vastgesteld ⁽⁴⁾”.

3.10. Het EESC benadrukt met klem dat afwijkingen en restricties ten aanzien van de AVG beperkt moeten worden gehouden en één enkel, strikt omschreven doel moeten dienen: de bestrijding van btw-fraude. Omdat dergelijke afwijkingen specifieke uitzonderingen zijn op algemene en dwingende regels ter bescherming van persoonsgegevens en de individuele privacy, dienen wetshandhavers deze strikt en zorgvuldig te interpreteren. In dit verband moet grote aandacht worden besteed aan i) het doel van de gegevensverwerking, die alleen geoorloofd is om onrechtmatige handelingen te bestrijden; ii) wie toegang krijgt tot de gegevens die worden verzameld, opgeslagen en uitgewisseld — dit mogen alleen Eurofisc-ambtenaren zijn, onder specifieke voorwaarden en voor welomschreven en beperkte doeleinden die verband houden met de bestrijding van btw-fraude; iii) het latere gebruik van gegevens als aanleiding voor potentiële onderzoeken en rechtshandhavingsactiviteiten.

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:32016R0679>

⁽²⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=NL>

⁽³⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1725&from=NL>

⁽⁴⁾ Btw-richtlijn: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0112&from=NL>

3.11. Alle bovengenoemde aspecten worden in het voorstel van de Commissie formeel in aanmerking genomen, wat zeker positief te noemen is. Dat gezegd zijnde, dringt het EESC erop aan dat de Commissie er bij het toekomstige dagelijkse gebruik van het systeem op toeziet dat alle garanties die in het voorstel zijn opgenomen aangaande fundamentele vrijheden, ook **daadwerkelijk en ten volle worden gehandhaafd**, zodat een passend evenwicht wordt gevonden tussen een strikte handhaving van de btw-regels en de noodzakelijke bescherming van individuele rechten en fundamentele vrijheden.

3.12. Wat dit laatste punt betreft, benadrukt het EESC dat de bevoegde nationale autoriteiten er nauwlettend op moeten toezien dat de regels die, in het kader van het voorstel, het gebruik van gegevens en informatie beperken, alsook de bepalingen van de AVG, volledig en concreet worden nageleefd. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om bij het verzamelen van feedback van de lidstaten, wat tegen eind 2024 afgerond moet zijn, samen met de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming nauwkeurig na te gaan of de bepalingen van de AVG volledig nageleefd zijn, en om in het kader van haar geplande rapportering over het functioneren van het nieuwe instrument voor administratieve samenwerking verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad (artikel 59 van Verordening (EU) nr. 904/2010). Mocht er sprake zijn van verstoringen of overtredingen, dan moeten deze uiteraard onmiddellijk worden voorkomen en gecorrigeerd.

3.13. Om Europese ondernemingen die actief zijn in de e-commerce te beschermen, moet er volgens het EESC op toegezien worden dat handelsgeheimen door het nieuwe systeem zowel in de voorafgaande toezichtfase van gegevensverzameling en -analyse als (met name) in de latere (hypothetische) handhavingsfase doeltreffend worden beschermd en gewaarborgd. In dit opzicht zou de ervaring die de Europese Commissie in mededingingsrechtelijke zaken heeft opgedaan met het beschermen van intellectuele eigendom en industriële geheimen als vergelijkingsmateriaal kunnen dienen.

Brussel, 15 mei 2019.

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité*
Luca JAHIER
