

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de invoering van bepaalde voorschriften voor betalingsdienstaanbieders**

(COM(2018) 812 final — 2018/0412(CNS)),

**en over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 wat betreft de bepalingen inzake afstandsverkoop en bepaalde binnenlandse leveringen van goederen**

(COM(2018) 819 final — 2018/0415(CNS))

(2019/C 240/08)

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
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)	209/1/3

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt de doelstelling van de Europese Commissie om nadere regels in te voeren ter waarborging van de evenredigheid en ter vergroting van de rechtszekerheid voor handelaren die gebruikmaken van elektronische interfaces om de levering van goederen aan consumenten in de EU vergemakkelijken, met name wanneer zij worden beschouwd als leveranciers.

1.2. Het EESC staat verder achter de doelstelling van de Commissie om een regelmatige samenwerking met betalingsdienstaanbieders in te stellen op basis van duidelijke wettelijke bepalingen. De tenuitvoerlegging van de nieuwe maatregelen biedt goede vooruitzichten: meer opbrengsten voor de begrotingen van de lidstaten en de EU alsmede een vereenvoudigd en gelijk speelveld voor bedrijven die hun belastingverplichtingen nakomen.

1.3. Het EESC merkt op dat de door de Commissie omarmde regelgevende aanpak in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel, gezien het feit dat btw-fraude in de e-handel een gemeenschappelijk probleem voor alle lidstaten vormt en dat Europese wetgeving het meest efficiënte instrument is om de lidstaten op doeltreffende wijze te ondersteunen bij het verkrijgen van de nodige informatie om toe te zien op de naleving van de btw-regels bij grensoverschrijdende leveringen. Daarentegen zouden uiteenlopende wetgevingsinitiatieven op nationaal niveau ongeschikt zijn om de problemen rond btw-fraude effectief aan te pakken en tot een al te ingewikkeld regelgevingsscenario leiden.

1.4. Tegelijkertijd benadrukt het EESC echter dat het voorstel nieuwe vormen van uitwisseling en verwerking van btw-gerelateerde persoonsgegevens van consumenten met zich mee zal brengen, waarop nu de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing is <sup>(1)</sup>. In dit verband onderstreept het nadrukkelijk dat het van het grootste belang is om de bepalingen van de AVG volledig na te leven en dat het noodzakelijk is het gebruik van de gegevens te beperken tot het enige en strikt beperkte doel om btw-fraude te bestrijden op een manier die kostenefficiënt is en kan rekenen op acceptatie bij het brede publiek.

1.5. Tot slot beveelt het EESC aan dat de Commissie passende investeringen doet in fysieke activa en IT om voor een goed functionerend centraal register te zorgen, gezien het feit dat de geraamde kosten van het project gemakkelijk en snel kunnen worden gedekt door de te verwachten opbrengsten die voortvloeien uit de bestrijding van btw-fraude en het dichten van de btw-kloof.

## 2. Voorstel van de Commissie en algemene achtergrond

2.1. In het voorstel van de Commissie worden bepaalde voorschriften voor betalingsdienstaanbieders geïntroduceerd die ten doel hebben een doeltreffende samenwerking tussen dergelijke aanbieders en de belastingautoriteiten te waarborgen met het oog op de versterking van fraudebestrijdingsinstrumenten op het gebied van btw. Het voorstel is in overeenstemming met de btw-richtlijn inzake e-handel, waarbij nieuwe btw-verplichtingen voor onlinemarktplaatsen zijn ingevoerd alsook een aantal nieuwe vereenvoudigingsmaatregelen die het bedrijven door middel van een éénloketsysteem gemakkelijker moeten maken om aan hun btw-verplichtingen te voldoen.

(<sup>1</sup>) Algemene verordening gegevensbescherming, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=NL>

2.2. Commissievoorstel COM(2018) 819 final bevat nadere regels om de werking van het btw-pakket voor de e-handel, dat in december 2017 is goedgekeurd en op 1 januari 2021 in werking zal treden, te verbeteren. Het behelst verduidelijkingen over de btw-behandeling van leveranciers die gebruikmaken van een elektronische interface om de levering van goederen aan consumenten in de EU te vergemakkelijken, wanneer zij worden beschouwd als leveranciers overeenkomstig artikel 14 bis, lid 2, van de btw-richtlijn en dus verantwoordelijk zijn voor het innen en betalen van btw aan de belastingautoriteiten. In beginsel mag het éénloketsysteem overeenkomstig artikel 369 ter van de btw-richtlijn<sup>(?)</sup> alleen worden gebruikt om btw aan te geven en te betalen over grensoverschrijdende leveringen van diensten en voor intracommunautaire afstandsverkoop van goederen en niet voor binnenlandse goederenlevering. Maar omdat leveranciers die goederen verkopen met behulp van een elektronische interface soms in verschillende lidstaten goederen in voorraad houden voor binnenlandse leveringen, zou dit betekenen dat handelaren die gebruikmaken van dergelijke interfaces als leveranciers van deze goederen worden beschouwd en zich in alle lidstaten zouden moeten registreren waar de oorspronkelijke leveranciers voorraden aanhouden en binnenlandse leveringen verrichten. Daarom wordt voorgesteld dat zij het éénloketsysteem ook voor binnenlandse leveringen van goederen mogen gebruiken waarvan zij als leveranciers worden beschouwd overeenkomstig artikel 14 bis, lid 2, van de btw-richtlijn. Zo wordt de vereenvoudiging van het éénloketsysteem voor elektronische interfaces gehandhaafd, zonder dat aan bedrijven verdere omslachtige procedures worden opgelegd. Commissievoorstel COM(2018) 819 final voorziet in specifieke regels die nodig zijn om de vaststelling van een éénloketsysteem door middel van een aantal doelgerichte wijzigingen van het bestaande wetgevingskader te ondersteunen.

2.3. De e-handel heeft in de afgelopen jaren een spectaculaire groei doorgemaakt en consumenten hebben inmiddels via hun computer of smartphone de keus uit duizenden leveranciers, producten en merken. Frauduleuze bedrijven buiten deze mogelijkheden echter ook uit om hun btw-verplichtingen niet na te komen.

2.4. Meer specifiek kunnen drie belangrijke gevallen worden onderscheiden waarin grensoverschrijdende btw-fraude zich voordoet in de e-handel: i) leveringen van goederen en diensten binnen de EU, ii) invoer van goederen van bedrijven die in een derde land zijn gevestigd naar consumenten in de lidstaten, en iii) het verlenen van diensten door in een derde land gevestigde bedrijven aan consumenten in de lidstaten.

2.5. De totale gederfde btw-inkomsten in de lidstaten bij grensoverschrijdende leveringen van goederen zijn geraamd op ongeveer 5 miljard EUR per jaar, maar volgens meer recente ramingen is dit bedrag inmiddels gestegen tot een zeer aanzienlijk bedrag tussen de 7 en 10 miljard EUR. Daarom is een krachtige reactie van de overheid vereist, waaraan, indien mogelijk en proportioneel, ook de particuliere sector moet meewerken.

2.6. Commissievoorstel COM(2018) 812 final is erop gericht het probleem van de btw-fraude in de e-handel terug te dringen door de samenwerking tussen belastingautoriteiten en betalingsdianstaaanbieders te versterken, aangezien thans meer dan 90 % van de onlineaankopen in de EU wordt verricht via een tussenpersoon. In dit verband hebben de ervaringen in verschillende lidstaten laten zien dat een afdoende samenwerking tussen belastingautoriteiten en betalingsdianstaaanbieders tastbare en snelle resultaten kan opleveren bij de bestrijding van btw-fraude in de e-handel.

2.7. Het voorstel maakt het belastingautoriteiten mogelijk om de door betalingsdianstaaanbieders verstrekte betalingsgegevens te verzamelen en uit te wisselen met gebruikmaking van een centraal register dat door de Commissie in samenwerking met de nationale belastingautoriteiten moet worden ontwikkeld om een uniforme aanpak voor het verzamelen en analyseren van de gegevens te verzekeren.

2.8. Concreet betekent dit dat bij artikel 243 ter van Richtlijn 2006/112/EG een nieuwe registratieverplichting wordt ingevoerd voor betalingsdianstaaanbieders. De enige betalingsdiensten die in dit verband relevant zijn, zijn diensten die leiden tot een grensoverschrijdende overdracht van middelen aan de begunstigden (of aan de personen die handelen namens de begunstigden) voor zover de betaler zich in een van de lidstaten bevindt. Met andere woorden: met het begrip „grensoverschrijdend” wordt in dit voorstel verwezen naar transacties waarbij de consument zich in een lidstaat, en de leverancier zich in een andere lidstaat of in een derde land bevindt. Binnenlandse betalingen vallen niet onder het toepassingsgebied van het Commissievoorstel.

2.9. Om grensoverschrijdende overdrachten van middelen die om privéredenen zijn verricht uit te sluiten en de focus te richten op betalingen die verband houden met een economische activiteit, dienen de betalingsdianstaaanbieders alleen registers over de begunstigde bij te houden en ter beschikking te stellen van de belastingautoriteiten wanneer het totale aantal ontvangen betalingen uitkomt boven de drempel van 25 betalingen per kwartaal. Bij de vaststelling van deze drempel is uitgegaan van de gemiddelde waarde van internetaankopen van 95 EUR, die in combinatie met 100 betalingstransacties per jaar een jaarlijkse bedrag van bijna 10000 EUR aan verkopen oplevert.

2.10. De door de betalingsdianstaaanbieders bij te houden informatie geeft uitsluitel over de identiteit van de betalingsdianstaaanbieder die de registers bijhoudt, over de identiteit van de begunstigde en over de door de begunstigde ontvangen betalingen. Informatie ter identificatie van de betalingsdianstaaanbieders valt niet onder de registratieverplichting voor de betalingsdianstaaanbieders, omdat deze informatie niet nodig is voor het opsporen van fraude. De bewaringstermijn voor de door betalingsdianstaaanbieders geregistreerde gegevens bedraagt twee jaar.

(?) Richtlijn 2006/112/EG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:32006L0112>

### 3. Algemene en specifieke opmerkingen

3.1. Het EESC steunt de door de Commissie met voorstel COM(2018) 819 final beoogde doelstelling om nadere regels in te voeren ter waarborging van de evenredigheid en ter vergroting van de rechtszekerheid voor handelaren die gebruikmaken van elektronische interfaces om de levering van goederen aan consumenten in de EU te vergemakkelijken, met name wanneer zij worden beschouwd als leveranciers.

3.2. Het EESC staat verder achter de doelstelling van de Commissie om een regelmatige samenwerking met betalingsdienaars in te stellen op basis van duidelijke en transparante wettelijke bepalingen. De wetgevingsinspanningen van de Commissie zijn gerechtvaardigd op grond van de goede vooruitzichten die de tenuitvoerlegging van de nieuwe maatregelen biedt, die meer opbrengsten voor de begrotingen van de lidstaten en de EU zullen opleveren en een vereenvoudigd en gelijk speelveld zullen creëren voor bedrijven die hun belastingverplichtingen nakomen.

3.3. Het Commissievoorstel volgt na uitgebreid overleg met diverse belanghebbenden en met name betalingsdienaars, andere vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de belastingautoriteiten van de lidstaten. Het EESC prijst de Commissie voor het op grote schaal verzamelen van feedback en bijdragen van publieke en particuliere partijen, hetgeen zeker nuttig was voor het opstellen van een solide en evenredig wetgevingsvoorstel.

3.4. Het EESC merkt op dat de in het voorstel geïntroduceerde aanpak in overeenstemming is met het in de Verdragen verankerde subsidiariteitsbeginsel, gezien het feit dat btw-fraude in de e-handel een gemeenschappelijk probleem voor alle lidstaten vormt en dat Europese wetgeving het meest efficiënte instrument is om de lidstaten op doeltreffende wijze te ondersteunen bij het verkrijgen van de nodige informatie om toe te zien op de naleving van de btw-regels bij grensoverschrijdende leveringen. Daarentegen zouden uiteenlopende wetgevingsinitiatieven op nationaal niveau ongeschikt zijn om de problemen rond btw-fraude effectief aan te pakken en tot een al te ingewikkeld regelgevingsscenario leiden.

3.5. Het voorstel van de Commissie verplicht betalingsdienaars tot het bijhouden van registers met gegevens waarover zij reeds beschikken om betalingstransacties te kunnen verrichten, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel dat is neergelegd in de Verdragen en verder is uitgewerkt in de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Dankzij een op EU-niveau geharmoniseerde verplichting tot registratie en doorgifte van gegevens aan belastingautoriteiten zullen de administratieve lasten voor betalingsdienaars bovendien kleiner uitvallen dan wanneer zij zouden moeten voldoen aan uiteenlopende nationale werkwijzen.

3.6. Wat dit betreft, is uit de effectbeoordeling gebleken dat de harmonisatie van rapportageverplichtingen in één formaat voor het doorgeven van informatie de nalevingskosten voor betalingsdienaars zal verminderen, zodat zij medewerking kunnen verlenen aan de bestrijding van btw-fraude op een wijze die een redelijk en evenwichtig effect heeft op hun dagelijkse bedrijfsactiviteiten.

3.7. De drempel van 25 betalingen per kwartaal, oftewel een bedrag van rond de 10000 EUR per jaar, dat gebaseerd is op de gemiddelde waarde van e-handelstransacties van 95 EUR, lijkt redelijk en evenredig, ook gezien het feit dat in de lidstaten vanaf een bedrag van 10000 EUR gewoonlijk reeds btw-verplichtingen van toepassing zijn. Bovendien komt dit bedrag overeen met de drempelwaarde van 10000 EUR voor intra-EU-leveringen die bij de btw-richtlijn inzake e-handel is ingevoerd. Met het minimumbedrag van 10000 EUR lijkt daarom een passend evenwicht te zijn gevonden tussen de bescherming van zuiver particuliere transacties — die niets te maken hebben met btw-fraude — en de doelstelling om een uitvoerbaar monitoringstelsel ter bestrijding van fraude op te zetten. De Commissie dient de ontwikkelingen echter te blijven volgen om ervoor te zorgen dat de drempels na verloop van tijd nog passend zijn, en indien nodig het initiatief te nemen voor wijzigingen.

3.8. Het EESC onderstreept dat het voorstel voor de consument nieuwe uitwisselingen en verwerkingen van btw-gerelateerde persoonsgegevens met zich zal meebrengen, waarop de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing is, die onlangs is vastgesteld en met aanzienlijke nalevingskosten voor Europese bedrijven in de hele EU ten uitvoer is geleid.

3.9. De AVG geeft een ruime definitie van persoonsgegevens, die zich uitstrekt tot alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd. De informatie over betalingen waarop het voorstel van de Commissie betrekking heeft, valt daarom onder de werkingssfeer van de verordening en onder de beginselen die van toepassing zijn op de bescherming van persoonsgegevens zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten.

3.10. Volgens de Commissie worden in het kader van de voorgestelde verordening „alleen [betalinggegevens] verwerkt die nodig zijn om de btw-fraude in e-commerce te bestrijden. De gegevens die worden verwerkt, hebben alleen betrekking op de ontvangers van middelen (begunstigden) en op de betalingsverrichting zelf (bedrag, valuta, datum); informatie over de consumenten die de goederen of diensten betalen (betalers) wordt niet uitgewisseld. Die informatie wordt dus niet gebruikt voor andere doeleinden, zoals het controleren van het aankoopgedrag van consumenten. [...] Binnenlandse betalingen vallen evenmin onder het toepassingsgebied van het initiatief. Tot slot zal de informatie over betalingen alleen beschikbaar zijn voor de Eurofisc-verbindingssambtenaren van de lidstaten en alleen voor de tijd die nodig is om de btw-fraude de in e-commerce te bestrijden.”

3.11. Het EESC onderstreept nadrukkelijk dat het van het grootste belang is om de bepalingen van de AVG volledig na te leven en dat het noodzakelijk is het gebruik van de gegevens te beperken tot het enige en strikt beperkte doel om btw-fraude te bestrijden op een manier die kostenefficiënt is en kan rekenen op acceptatie bij het brede publiek. Wat dit betreft, dringt het EESC er bij de Commissie op aan om naar aanleiding van de van de lidstaten ontvangen feedback, die gepland is voor eind 2024, zorgvuldig na te gaan of de bepalingen van de AVG volledig zijn nageleefd en of eventueel gevallen van schendingen van die bepalingen in de lidstaten kunnen worden geconstateerd en gecorrigeerd.

3.12. Tot slot beveelt het EESC aan dat de Commissie passende investeringen doet in fysieke activa en IT om voor een goed functionerend centraal register te zorgen, gezien het feit dat de geraamde kosten van het project — 11,8 miljoen EUR voor het opzetten van het systeem en 4,5 miljoen EUR per jaar aan beheerskosten — gemakkelijk en snel kunnen worden gedekt door de te verwachten opbrengsten die voortvloeien uit de bestrijding van btw-fraude en het dichten van de btw-kloof, in aanmerking nemend dat het totaal aan gedeelde btw-inkomsten in verband met de grensoverschrijdende levering van goederen meer dan 5 miljard EUR bedraagt en de totale waarde van onlineaankopen in 2017 rond de 600 miljard EUR beliep.

Brussel, 15 mei 2019.

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

---