

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over belastingheffing in de deeleconomie —  
Rapportageverplichtingen****(vervolgadvies)**

(2020/C 364/09)

Rapporteur: **Ester VITALE**

Besluit van het bureau	18.6.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 29 Uitvoeringsbepalingen (2010) Vervolgadvies
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	24.6.2020
Goedkeuring door de voltallige vergadering	16.7.2020
Zitting nr.	553
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	210/1/6

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Belastingheffing en fiscale beleidsmaatregelen moeten worden afgestemd op de voortdurende ontwikkeling van de deeleconomie. Er moeten in dit verband geen nieuwe of speciale belastingregelingen worden ontwikkeld. Volgens het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is het daarentegen veeleer zaak om de bestaande regels en fiscale modellen aan te passen aan de nieuwe economische context en een gelijk speelveld tussen de verschillende betrokken actoren te waarborgen.

1.2. Het EESC zou graag zien dat in de nationale belastingstelsels rekening wordt gehouden met het fenomeen van de deeleconomie en de digitale platformen. Daarbij moeten de beginselen in acht worden genomen die kenmerkend zijn voor een stelsel van eerlijke belastingheffing, d.w.z. samenhang, voorspelbaarheid en neutraliteit, waardoor tegelijk ook het algemeen belang van de naleving van de fiscale verplichtingen door alle belanghebbenden wordt gewaarborgd.

1.3. Het EESC is ervan overtuigd dat de belastingmaatregelen voor de digitalisering van de economie op internationaal niveau moeten worden gecoördineerd, samen met de ontwikkeling van instrumenten en operationele oplossingen. Het is dan ook ingenomen met de nauwe samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en de OESO/G20 en erkent dat de lopende vormen van samenwerking al tot een aantal tastbare resultaten hebben geleid en in de toekomst kunnen leiden tot nog belangrijker resultaten.

1.4. Het is van belang dat internationale, Europese en nationale instellingen doeltreffend en snel reageren op de uitdagingen van de digitale en de deeleconomie, via een proactieve en niet alleen reactieve aanpak van nieuwe specifieke problemen.

1.5. Een kwestie die van cruciaal belang is voor de op de deeleconomie toepasselijke belastingssystemen betreft de (rapportage)verplichtingen die gelden voor digitale platforms wanneer zij informatie over uitgevoerde transacties verzamelen, aan de belastingautoriteiten communiceren en opslaan. Dergelijke verplichtingen mogen geen buitensporige administratieve lasten voor de platforms met zich meebrengen.

1.6. Een adequate uitwisseling van informatie binnen een functioneel en evenredig systeem voor gegevensverzameling en -uitwisseling zou immers enerzijds het werk van de belastingautoriteiten kunnen vergemakkelijken en anderzijds kunnen zorgen voor een veilig en voorspelbaar systeem voor ondernemingen, wat de deeleconomie in haar geheel ten goede zou komen.

1.7. Het EESC pleit voor de ontwikkeling van een Europese standaard voor het verzamelen van gegevens en informatie over gebruikers die platforms aan de belastingautoriteiten moeten meedelen en in de loop van de tijd moeten bewaren. De rapportageverplichtingen moeten duidelijk en in alle lidstaten geharmoniseerd zijn. Een Europese norm zou een rem zetten op unilaterale acties van lidstaten die kunnen leiden tot contraproductieve inconsistenties in de regelgeving en handhavingonzekerheid op de interne markt.

1.8. Met betrekking tot de algemene beginselen die als leidraad moeten dienen voor het regelgevend optreden op rapportagegebied moet volgens het EESC een aanpak worden gehanteerd in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel zoals ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, teneinde het beoogde regelgevingsdoel te verwezenlijken, nl. het verzamelen van duidelijke en nuttige informatie voor het werk van de belastingautoriteiten, zonder al te zeer te raken aan de particuliere belangen van platforms en eindgebruikers.

1.9. De belastingregels voor de deeleconomie, met inbegrip van de regels inzake rapportageverplichtingen, moeten telkens worden aangepast aan de diverse sectoren en activiteiten van de deeleconomie, die vaak van elkaar verschillen.

1.10. Het EESC acht het van belang na te gaan of de komende tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende bepaalde voorschriften voor betalingsdienstaanbieders met betrekking tot informatieverzoeken voor het opsporen van btw-fraude ook kan worden gebruikt in de context van de rapportageverplichting, voor directe-belastingdoeleinden.

1.11. Bij de uitwisseling van informatie tussen particulieren en overheidsinstanties moet de Europese wetgeving inzake de bescherming van de privacy en de verwerking van persoonsgegevens uiteraard in acht worden genomen en moet worden voldaan aan vereisten van noodzaak, evenredigheid en strikte interpretatie van mogelijke uitzonderingen op de algemene privacybeginselen ter wille van de handhaving van de belastingregels.

## 2. Inleiding en algemene beginselen

2.1. Het ontwikkelen van een doeltreffend belastingbeleid ten aanzien van de deeleconomie is een uitdaging voor zowel de Europese en nationale instellingen als de actoren in deze sector. In dit verband is het van cruciaal belang dat er gelijke concurrentievoorwaarden worden gecreëerd tussen de verschillende actoren van de deeleconomie en tussen deze actoren en de traditionele actoren die in dezelfde sectoren actief zijn.

2.2. Volgens het EESC is de deeleconomie de afgelopen jaren gestaag en aanzienlijk gegroeid en biedt ze ook voor de toekomst kansen voor de verdere ontwikkeling van de lidstaten, omdat zij het mogelijk maakt om ongebruikte middelen te mobiliseren en het initiatief van individuele burgers aan te wakkeren. Tegelijkertijd erkent het EESC de noodzaak van regelgeving om de bescherming van de consument, de bescherming van de rechten van werknemers, fiscale verplichtingen en eerlijke concurrentie te waarborgen.

2.3. De in dit advies gehanteerde definitie van “deeleconomie” verwijst naar bedrijfsmodellen waarin activiteiten worden gefaciliteerd door deelplatforms waarmee het tijdelijke gebruik mogelijk wordt van goederen of diensten, die vaak door particulieren worden aangeboden. In dit verband is het, ook vanuit methodologisch oogpunt, zaak een minimale consensus te bereiken tussen de Europese Unie en de lidstaten over het begrip “deeleconomie”, teneinde aanzienlijke verschillen te voorkomen tussen de diverse definities die op de eengemaakte markt worden gehanteerd.

2.4. De deeleconomie is een complex economisch verschijnsel en moet voor regelgevingsdoeleinden in haar geheel worden bekeken omdat ze verschillende sectoren in de samenleving bestrijkt en tal van juridische voorzieningen betreft die van oudsher betrekking hebben op verschillende en afzonderlijke gebieden. Zo heeft de voortdurende ontwikkeling van de deeleconomie gevolgen voor de regels van het consumentenrecht, het arbeidsrecht, de sociale zekerheid, het overeenkomstenrecht, het recht op privacy en het recht op openbare diensten.

2.5. Het EESC beklemtoont dat in de nationale belastingstelsels, die doeltreffend moeten worden gecoördineerd op Europees niveau, naar behoren rekening moet worden gehouden met de nieuwe modellen die verband houden met de deeleconomie. Inachtneming van de beginselen van een eerlijk belastingstelsel (d.w.z. samenhang, voorspelbaarheid en neutraliteit) met betrekking tot deze nieuwe modellen is noodzakelijk voor alle belanghebbenden: overheden, bedrijven en consumenten.

2.6. De traditionele belastingregels zijn echter moeilijk aan te passen aan de voortdurende ontwikkeling van de technologie en zorgen vaak voor een mismatch omdat ze maar moeilijk aansluiten op het snelle tempo van de digitale economie. Het is dan ook zaak de traditionele regels en beginselen nauwgezet en adequaat af te stemmen op de lopende veranderingen, en de acties van de Europese wetgever en van de verschillende nationale wetgevers te coördineren.

2.7. Het is met name van belang dat internationale, Europese en nationale instellingen snel, doeltreffend en gecoördineerd reageren op de nieuwe uitdagingen van de digitale en de deeleconomie en daarbij een proactieve en niet alleen reactieve aanpak van de specifieke problemen hanteren.

2.8. Het EESC is ervan overtuigd dat de belastingmaatregelen en de uitwerking van instrumenten en concrete oplossingen in de context van de digitalisering van de economie op internationaal niveau, zo niet wereldwijd moeten worden gecoördineerd. Het EESC is dan ook ingenomen met de nauwe samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en de OESO/G20 en erkent dat deze samenwerking al tot een aantal tastbare resultaten heeft geleid en in de toekomst tot nog belangrijkere resultaten kan leiden.

### 3. Rapportageverplichtingen

3.1. Een kwestie die van cruciaal belang is voor de belastingheffing op de deeleconomie betreft de (rapportage) verplichtingen die gelden voor digitale platforms wanneer zij informatie over uitgevoerde transacties verzamelen, aan de belastingautoriteiten communiceren en opslaan. Een adequate uitwisseling van informatie binnen een functioneel en evenredig systeem voor gegevensverzameling en -uitwisseling zou immers enerzijds het werk kunnen vergemakkelijken van de belastingautoriteiten die de gegevens snel en gemakkelijk zouden moeten kunnen verwerven, en anderzijds kunnen zorgen voor een voorspelbaar systeem voor de platforms en hun gebruikers. De rapportageverplichtingen mogen geen buitensporige administratieve last vormen voor platforms en actoren in de sector.

3.2. Er kunnen al verschillende voorbeelden van doeltreffende samenwerking tussen platforms en belastingautoriteiten in de vervoerssector worden vermeld. Zo zij bijv. gedacht aan de wijze waarop de belastingaangifte van chauffeurs die in Estland aan carpoolplatforms deelnemen, wordt vergemakkelijkt. Een ander voorbeeld van een innovatieve oplossing is, eveneens in Estland, de vaststelling van een minimale en evenredige hoeveelheid gegevens die aan de autoriteiten moeten worden meegedeeld en de mogelijkheid voor platformexploitanten om een specifieke bankrekening te gebruiken voor belastingformaliteiten. Deze bankrekening vergemakkelijkt een rechtstreekse en snelle relatie tussen actoren, hun banken en de belastingautoriteiten. In sommige regio's is er echter bij onlineplatforms weinig bereidheid om samen te werken met belastingautoriteiten.

3.3. In dit verband pleit het EESC voor de ontwikkeling van een Europese standaard voor het verzamelen van gegevens en informatie die platforms aan de belastingautoriteiten moeten meedelen en in de loop van de tijd moeten bewaren. Een veelvoud aan unilaterale acties van de lidstaten en het naast elkaar bestaan in de interne markt van heterogene regelingen — wat nu deels al het geval is — zullen ongetwijfeld leiden tot operationele problemen en inefficiëntie voor de deeleconomie in haar geheel.

3.4. De ontwikkeling van een geharmoniseerd Europees rapportagemodel moet voortbouwen op eerdere ervaringen en operationele feedback vanuit de praktijk. Vandaag de dag zijn er in de lidstaten rapportagesystemen van kracht die verschillen zowel in organisatorisch opzicht als qua hoeveelheid en soort gegevens die worden verzameld en doorgegeven. In sommige lidstaten zijn de rapportagesystemen zeer omslachtig en vergen zij van de platforms aanzienlijke inspanningen, terwijl systemen in andere lidstaten flexibeler zijn en de lopende activiteiten minder beïnvloeden. Uit de ervaringen van sommige lidstaten blijkt ook dat optionele en vrijwillige rapportagesystemen, los van specifieke wettelijke verplichtingen, niet doeltreffend functioneren.

3.5. Het EESC is van mening dat de huidige versnippering op de lange termijn niet houdbaar is omdat ze niet alleen buitensporige nalevingskosten veroorzaakt maar ook dreigt te leiden tot ondoelmatigheden ten gevolge van het gebrek aan homogeniteit van de regelgeving op verschillende gebieden van de eengemaakte markt. Voor de rapportage moet dan ook een weloverwogen en evenredige benadering worden gehanteerd, op basis van een vereenvoudigd en functioneel systeem. De vereenvoudiging van de rapportageverplichtingen zou digitale platforms in feite concreet ertoe kunnen aanzetten de regels na te leven.

3.6. Wat de algemene beginselen betreft die ten grondslag moeten liggen aan de regelgeving inzake belastingheffing op de deeleconomie in het algemeen en de rapportageverplichtingen in het bijzonder, is het EESC van mening dat moet worden gekozen voor een aanpak die in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, zoals dat in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU is ontwikkeld. Er moet daarom voor worden gezorgd dat de regelgeving haar beoogde doel kan bereiken, namelijk dat duidelijke en nuttige informatie voor de werkzaamheden van de belastingdiensten kan worden verzameld in het algemeen belang, zonder dat de particuliere belangen van de platforms en de eindgebruikers al te zeer worden opgeofferd.

3.7. Een dergelijke aanpak moet duidelijke en voorspelbare regels voor de actoren in de sector garanderen, zodat enerzijds geen buitensporige nalevingskosten worden gegenereerd (bijv. door onnodig en onevenredig veel gegevens te vragen) en anderzijds ervoor wordt gezorgd dat de belastingautoriteiten doeltreffend informatie kunnen verzamelen.

3.8. Binnen een evenredig en redelijk rapportagesysteem moet bovendien vanuit kwalitatief oogpunt worden aangegeven welke gegevens strikt noodzakelijk zijn en moeten worden verzameld met het oog op de handhaving van de belastingregels, zonder platforms en hun professionele of eindgebruikers buitensporige verplichtingen op te leggen. In het kader van een evenredige aanpak moet ook onderscheid worden gemaakt tussen professionele en niet-professionele actoren in de deeleconomie, en moeten de rapportagevereisten voor deze twee verschillende categorieën adequaat worden gediversifieerd.

3.9. Andere aspecten die op Europees niveau op geharmoniseerde wijze moeten worden geregeld, zijn: i) de algemene voorwaarden voor de rechtmatigheid van de verwerking door de voor de verwerking verantwoordelijke instanties; ii) de bij de verwerking betrokken personen; iii) de instanties en doeleinden waarvoor persoonsgegevens mogen worden verspreid; iv) de vaststelling van de verwerkingsmethoden; v) de beperking van de doeleinden van de verwerking; vi) de bewaringstermijnen.

3.10. Bij de uitwisseling van informatie tussen particulieren en overheidsinstanties moet de Europese wetgeving inzake de bescherming van de privacy en de verwerking van persoonsgegevens uiteraard in acht worden genomen en moet worden voldaan aan vereisten van noodzaak, evenredigheid en strikte interpretatie van mogelijke uitzonderingen op de algemene privacybeginselen ter wille van de handhaving van de belastingregels.

3.11. In dit verband kan het nuttig zijn ook de uitwisseling van informatie tussen verschillende nationale belastingautoriteiten te verbeteren en aan te moedigen, om doeltreffende samenwerkingsvormen op te bouwen en belastingontwijking en -fraude te voorkomen, alsook om de operationele praktijken van de verschillende autoriteiten te harmoniseren.

3.12. Belastingregels in de deeleconomie, met inbegrip van rapportagesystemen, moeten in ieder geval afgestemd zijn op de verschillende sectoren van de deeleconomie, omdat de verschillende activiteiten in deze sector vaak diverse en onderscheidende kenmerken hebben die specifieke en gerichte regels vereisen.

3.13. Het EESC beveelt in ieder geval aan om een uit fiscaal oogpunt gelijk speelveld te garanderen voor in de deeleconomie verrichte en vergelijkbare traditionele activiteiten, in overeenstemming met het beginsel van fiscale neutraliteit, om verstoringen te voorkomen in de werking van de markten waar traditionele en collaboratieve economische activiteiten naast elkaar bestaan.

3.14. Tot slot zou het nuttig kunnen zijn om de groei van de deeleconomie te bevorderen door minimumdrempels vast te stellen waaronder bepaalde activiteiten als niet professioneel of niet economisch significant kunnen worden beschouwd, zodat ze vervolgens voor specifieke belastingvrijstellingen in aanmerking kunnen komen. Het is echter belangrijk dat deze drempels redelijkerwijs na een grondige analyse van de regelgevingsimpact worden vastgesteld.

#### 4. Btw en deeleconomie

4.1. Voor de toepassing van de btw is het van essentieel belang dat het begrip “belastingplichtige” nauwkeurig wordt gedefinieerd en dat de bepaling duidelijk maakt of deze persoon een economische activiteit uitoefent. Bovendien is het nog moeilijk om vast te stellen welke fiscale behandeling geboden is voor transacties die in de deeleconomie worden ontwikkeld en waarvoor niet met geld wordt betaald maar waarbij toch sprake is van een overeenkomstige tegenprestatie of tegenwaarde, bijv. via het gebruik van persoonsgegevens van gebruikers en de winning van waarde (extraction of value) uit deze gegevens.

4.2. Voor btw-doeleinden moet er met name onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende soorten situaties wat betreft betaling van verleende diensten: i) situaties waarin diensten verleend worden tegen betaling van een geldbedrag; ii) situaties waarin de dienst niet in geld wordt vergoed, maar in de vorm van een andere dienst of niet-geldelijke beloning, en iii) situaties waarin de dienst gratis wordt verleend, zonder tegenprestatie <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Btw-deskundigengroep, vergadering van 1 april 2019 — taxud.c.1(2019)2026442 — EN, VAT Treatment of the sharing economy, VEG 081

- 4.3. Wat de concrete omstandigheden betreft die mogelijk onder punt ii) hierboven vallen, zou volgens het EESC nauwkeurig moeten worden nagegaan of al dan niet btw moet worden betaald op activiteiten van deelplatforms.
- 4.4. In dit verband is het EESC van mening dat de eerste studie van de btw-deskundigengroep van de Europese Commissie over de btw-behandeling van de deeleconomie nuttig is en kijkt het uit naar verder onderzoek op dit gebied.
- 4.5. Het zou tevens een goede zaak zijn als de Europese Commissie en de nationale belastingdiensten specifieke samenwerkings- en coördinatieacties met het oog op de toepassing van de btw-regels op de deeleconomie zouden bevorderen, zowel om geharmoniseerde operationele praktijken te ontwikkelen, als om informatie uit te wisselen die nuttig is voor handhavingsdoeleinden en om fraude en mogelijke belastingontwijking te voorkomen.
- 4.6. Het EESC acht het van belang na te gaan of de komende tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende bepaalde voorschriften voor betalingsdianstaaubieders met het oog op de opsporing van btw-fraude ook in de context van de rapportageverplichting kan worden gebruikt voor directe-belastingdoeleinden, in geval van zowel betalingen met een creditcard op het internet als van betalingen via rechtstreekse bankoverschrijvingen en andere snelle betalingsmethoden.

Brussel, 16 juli 2020.

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

---