



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 12 december 2018
(OR. en)

15509/18

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0413 (CNS)**

**FISC 560
ECOFIN 1199
EF 326**

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	12 december 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Nr. Comdoc.:	COM(2018) 813 final
Betreft:	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

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2018) 813 final.

Bijlage: COM(2018) 813 final



Brussel, 12.12.2018
COM(2018) 813 final

2018/0413 (CNS)

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**

[...]

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Dit voorstel maakt deel uit van het wetgevingspakket over de verplichte doorgifte en uitwisseling van voor de btw relevante betaalinformatie. De context van het hele pakket wordt omstandig uiteengezet in de toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de invoering van bepaalde verplichtingen voor betalingsdienstaanbieders¹.

Het voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde² is een belangrijk onderdeel van dit pakket. De reden daarvoor is dat in het voorstel regels voor de lidstaten worden vastgesteld om op geharmoniseerde wijze de langs elektronische weg door de betalingsdienstaanbieders overeenkomstig artikel 243 ter van de btw-richtlijn beschikbaar gestelde records te verzamelen. Voorts wordt door het voorstel een nieuw centraal elektronisch systeem opgezet voor de opslag van de betaalinformatie en de verdere verwerking van deze informatie door fraudebestrijdingsambtenaren in de lidstaten binnen het kader van Eurofisc. Eurofisc is het netwerk voor de multilaterale uitwisseling van vroegtijdige waarschuwingssignalen om btw-fraude te bestrijden, dat is opgericht overeenkomstig hoofdstuk X van Verordening (EU) nr. 904/2010.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag van dit initiatief is artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Krachtens dit artikel stelt de Raad, met eenparigheid van stemmen en volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, de bepalingen vast voor de harmonisatie van de regels van de lidstaten op het gebied van indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de eengemaakte markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen.

- **Subsidiariteit**

Dit initiatief is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, omdat het belangrijkste probleem in kwestie, de btw-fraude in e-commerce, voor alle lidstaten een probleem is en wordt verergerd doordat belastingautoriteiten onvoldoende instrumenten tot hun beschikking hebben. De lidstaten zelf zijn niet in staat de benodigde informatie te krijgen van derde partijen zoals betalingsdienstaanbieders om de btw te controleren van grensoverschrijdende leveringen van goederen en diensten, ervoor te zorgen dat de btw-regels betreffende e-commerce correct worden toegepast en de btw-fraude in e-commerce aan te pakken.

¹ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

² Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

Meer bepaald kan de doelstelling om grensoverschrijdende betaalinformatie uit te wisselen om btw-fraude in e-commerce te bestrijden niet door lidstaten alleen worden verwezenlijkt (omdat zij geen rechtsgrondslag hebben om informatie in te winnen in een andere jurisdictie) en evenmin door nationale elektronische systemen via een elektronische interface onderling te koppelen. Dit soort systeem zou immers geen geaggregeerde betaalgegevens van verschillende betalingsdianstaaubieders over dezelfde begunstigde kunnen bundelen en geen dubbele records over dezelfde betalingen kunnen herkennen. Evenmin zou dit soort systeem een volledig overzicht kunnen geven van betalingen die begunstigten van betalers in de Unie hebben ontvangen.

Een centraal Europees systeem voor het verzamelen en uitwisselen van betaalgegevens is de doeltreffendste methode om belastingautoriteiten een compleet overzicht te geven zodat zij de naleving van de btw-regel over e-commerce kunnen controleren en btw-fraude kunnen bestrijden. Voor initiatieven om nieuwe instrumenten in te voeren voor samenwerking rond dit probleem, is een voorstel van de Commissie tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad vereist.

- **Evenredigheid**

Het initiatief gaat niet verder dan hetgeen nodig is om de doelstelling van het bestrijden van btw-fraude in e-commerce te verwezenlijken. Meer bepaald voldoet, in termen van gegevensbescherming, de verwerking van betaalinformatie aan de beginselen van noodzakelijkheid (er wordt alleen informatie verzameld die nodig is om de doelstelling van btw-fraude in e-commerce te verwezenlijken) en evenredigheid (het soort informatie en de wijze waarop deze wordt verwerkt door fraudebestrijdingsdeskundigen van de belastingautoriteiten, gaan niet verder dan wat geschikt is voor de verwezenlijking van de doelstelling van het bestrijden van btw-fraude in e-commerce) en is in overeenstemming met de algemene verordening gegevensbescherming³ (GDPR), Verordening (EU) 2018/1725⁴ en het Handvest van de grondrechten⁵.

De garanties die Verordening (EU) nr. 904/2010 en het Europese raamwerk voor gegevensbescherming bieden, zullen gelden voor de uitwisseling van betaalinformatie in het kader van dit voorstel. Wat betreft de toetsing aan de beginselen noodzaak en evenredigheid moet allereerst worden aangestipt dat het verzamelen, uitwisselen en analyseren van voor de btw relevante informatie dient voor de strijd tegen btw-fraude in e-commerce. Dit blijkt duidelijk uit de raadpleging van stakeholders, waarin de belastingautoriteiten hebben bevestigd dat betaalinformatie nodig is om btw-fraude in e-commerce daadwerkelijk te kunnen bestrijden. Ook de respondenten in de openbare raadplegingen (burgers en bedrijven) hebben bevestigd dat betaalinformatie noodzakelijk is om de belastingautoriteiten te helpen in hun strijd tegen btw-fraude in e-commerce (zolang de informatie over consumenten vertrouwelijk wordt behandeld). Bovendien zou alleen informatie over mogelijke btw-fraude

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 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) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁴ Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

⁵ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391).

in e-commerce aan de belastingautoriteiten worden gezonden en onderling worden uitgewisseld. Dit betekent dat alleen de informatie zou worden uitgewisseld die nodig is om buiten de lidstaat van verbruik gevestigde potentiële fraudeurs op te sporen (d.w.z. er wordt geen informatie uitgewisseld over binnenlandse betalingen). Bij die informatie zou het gaan om het aantal uitgevoerde betalingstransacties, de datum van de betalingstransacties en de informatie waar de plaats van belastingheffing - in beginsel - moet zijn. Er hoeft geen andere informatie te worden uitgewisseld waarmee mensen kunnen worden geïdentificeerd die online betalingen verrichten (d.w.z. consumenten) dan informatie over de oorsprong van de betaling (d.w.z. de locatie van de voor de betaling gebruikte bank, die nodig is om de plaats van belastingheffing te bepalen). Daarom zou het niet mogelijk zijn om de betaalinformatie te gebruiken om het koopgedrag van consumenten te monitoren.

Een centraal elektronisch systeem met betaalinformatie ("CESOP") zou worden opgezet. Hiermee zouden lidstaten betaalinformatie die zij op nationaal niveau opslaan, kunnen doorgeven, hetgeen kan helpen om btw-fraude in e-commerce daadwerkelijk te bestrijden. In CESOP zou per begunstigde alle voor de btw relevante betaalinformatie die de lidstaten doorgeven, kunnen worden gebundeld en zou een volledig overzicht kunnen worden gecreëerd van betalingen die de begunstigten (d.w.z. de bedrijven) hebben ontvangen van betalers (d.w.z. de consumenten die online aankopen doen) in de EU. Dankzij CESOP zouden meerdere registraties van dezelfde betalingstransactie kunnen worden herkend, zou de informatie worden opgeschoond die de lidstaten ontvangen (d.w.z. zouden dubbele items worden verwijderd, fouten gecorrigeerd of gerapporteerd enz.), zouden Eurofisc-verbindingsambtenaren een kruiscontrole kunnen uitvoeren van betaalgegevens en btw-informatie die wordt uitgewisseld op grond van Verordening (EU) nr. 904/2010. Ook zou de informatie slechts zolang worden bewaard als de belastingautoriteiten deze nodig hebben om btw-controles uit te voeren. CESOP zou uitsluitend toegankelijk zijn voor Eurofisc-verbindingsambtenaren van de lidstaten, en in CESOP zouden alleen opzoeken kunnen plaatsvinden voor onderzoeken naar vermoedelijke btw-fraude of om btw-fraude op te sporen.

In termen van opslag zou CESOP de nodige garanties inzake beveiliging bieden, in overeenstemming met de regels voor de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen van de Unie.

De uitwisseling van informatie tussen belastingautoriteiten zou uitsluitend binnen het Eurofisc-netwerk plaatsvinden. Dit centrale elektronische systeem zou alleen voor Eurofisc-verbindingsambtenaren toegankelijk zijn. Toegang tot CESOP zou worden geregeld via een gebruikers-id en het systeem zou iedere toegang registreren. Voorts zou de informatie in CESOP slechts twee jaar worden bewaard, zodat lidstaten over een redelijke termijn beschikken om btw-audits uit te voeren. De informatie zou dan na twee jaar worden gewist.

Het systeem zou geen interface met internet hebben, omdat betalingsdienaars hun informatie aan nationale autoriteiten zouden aanleveren. De uitwisseling van informatie tussen nationale belastingautoriteiten zou verlopen via het beveiligde gemeenschappelijke communicatienetwerk, dat alle uitwisselingen van informatie tussen belasting- en douaneautoriteiten ondersteunt, en over alle nodige beveiligingskenmerken beschikt (zoals encryptie van informatie).

De strijd tegen btw-fraude is een belangrijke doelstelling van algemeen belang van de Unie en de lidstaten, zoals aangegeven in artikel 23, lid 1, onder e), van de algemene verordening gegevensbescherming en in artikel 20, lid 1, onder b), van Verordening (EU) 2018/1725. Om die belangrijke doelstelling en de doeltreffendheid van de belastingautoriteiten bij het

nastreven van die doelstelling veilig te stellen, zullen de restricties van artikel 55, lid 5, van Verordening (EU) nr. 904/2010 van toepassing zijn op CESOP.

- **Keuze van het instrument**

Aangezien met dit voorstel Verordening (EU) nr. 904/2010 wordt gewijzigd, dient dit voorstel ook een verordening te zijn.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Ex-postevaluaties**

Het huidige voorstel wordt ondersteund door een evaluatie van Verordening (EU) nr. 904/2010, met name van de delen van de verordening die specifiek handelen over het gebruik ervan op het gebied van btw-fraude in e-commerce⁶. De uitkomst van de ex-postevaluatie wordt toegelicht in de toelichting bij het voorstel tot wijziging van de btw-richtlijn.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De gevolgen voor de begroting worden nader uiteengezet in de toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de invoering van bepaalde verplichtingen voor betalingsdienstaanbieders.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De verslagen van Eurofisc en de jaarlijkse statistieken van de lidstaten worden in overeenstemming met artikel 49 van Verordening (EU) nr. 904/2010 in het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking⁷ gepresenteerd en besproken. Het Permanent Comité wordt voorgezeten door de Europese Commissie. Daarnaast zal de Commissie alle relevante informatie van de lidstaten over het functioneren van het nieuwe systeem en over fraude trachten te verkrijgen. In het Fiscalis-comité (dat in het kader van het nieuwe Fiscalis-programma nog moet worden opgericht⁸) zal waar nodig voor de coördinatie worden gezorgd.

In Verordening (EU) nr. 904/2010 en in Richtlijn 2006/112/EG zijn al regels vastgelegd voor periodieke evaluaties en verslaglegging door de Commissie. De Commissie zal, in overeenstemming met deze bestaande verplichtingen, om de vijf jaar een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad over het functioneren van het nieuwe instrument voor

⁶ Zie de aangehechte effectbeoordeling, bijlage 3, deel 4.

⁷ Het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking (SCAC) is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de Commissie. Het SCAC is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 904/2010.

⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Fiscalis-programma voor samenwerking op het gebied van belastingen (COM(2018) 443 final), artikel 18.

Daarnaast dient de Commissie, overeenkomstig artikel 404 van Richtlijn 2006/112/EG, om de vier jaar een verslag in bij het Europees Parlement en de Raad over het functioneren van de nieuwe btw-verplichtingen voor betalingsdienstaanbieders. De Commissie zal ervoor zorgen dat de beide verslagen worden gecoördineerd en op dezelfde bevindingen voortbouwen.

- **Artikelsgewijze toelichting**

In artikel 2 worden nieuwe definities toegevoegd om de uitwisseling van betaalinformatie af te stemmen op de terminologie die wordt gebruikt in Richtlijn (EU) 2015/2366⁹ (PSD2) betreffende betaaldiensten in de interne markt.

Aan hoofdstuk V wordt een afdeling 2 toegevoegd om een nieuw centraal elektronisch systeem voor betaalinformatie (CESOP) in te voeren dat de Commissie zal ontwikkelen. Daarnaast is voor de lidstaten een verplichting toegevoegd om op geharmoniseerde wijze de langs elektronische weg door de betalingsdienstaanbieders overeenkomstig artikel 243 ter van de btw-richtlijn beschikbaar gestelde records te verzamelen. Om de regeldruk voor betalingsdienstaanbieders tot een minimum beperkt te houden, zal op grond van artikel 24 ter, lid 2, onder b), voor deze records een gemeenschappelijk elektronisch formaat worden vastgesteld via uitvoeringshandelingen. De bevoegde autoriteiten (in de zin van Verordening (EU) nr. 904/2010) in de lidstaten zullen de informatie die zij bij de in hun eigen lidstaat gevestigde betalingsdienstaanbieders per kwartaal verzamelen, aan CESOP moeten doorgeven. De lidstaten kunnen nationale afdelingen van de belastingautoriteit belasten met het verzamelen van de betaalinformatie bij de betalingsdienstaanbieders in overeenstemming met het voorstel voor artikel 24 ter, leden 1 en 2. Toch kan alleen de bevoegde autoriteit in de zin van Verordening (EU) nr. 904/2011 de informatie aan CESOP doorgeven (artikel 24 ter, lid 3).

CESOP zal formele fouten in de doorgegeven informatie corrigeren (opschonen) en zal alle betaalinformatie kunnen aggregeren die de bevoegde autoriteiten van de lidstaten per begunstigde (de ontvanger van de gelden) doorgeven. Vervolgens zal CESOP de informatie analyseren (bijv. koppelen van betaalinformatie aan btw-informatie die voor de Eurofisc-ambtenaren beschikbaar is) en zullen Eurofisc-verbindingsambtenaren van de lidstaten hiermee een volledig overzicht kunnen krijgen van de betalingen die de betrokken begunstigden hebben ontvangen. Meer bepaald zullen Eurofisc-verbindingsambtenaren kunnen zien of de betalingen die een bepaalde begunstigde over een bepaalde periode heeft ontvangen, meer dan 10 000 EUR bedragen voor alle lidstaten samen. De drempelwaarde van 10 000 EUR voor intra-EU-leveringen wordt door de btw-richtlijn inzake e-commerce ingevoerd met ingang van 2021¹⁰. Wanneer de totale intra-EU-omzet van een bepaalde leverancier hoger uitkomt, is de plaats van levering in de lidstaten van verbruik.

⁹ Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (Voor de EER relevante tekst) (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35).

¹⁰ Richtlijn (EU) 2017/2455 van de Raad van 5 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkoop van goederen (PB L 348 van 29.12.2017, blz. 7).

De informatie blijft in CESOP opgeslagen voor een periode van twee jaar. Deze bewaarperiode is evenredig, rekening houdende met het juiste evenwicht tussen de noodzaak voor belastingautoriteiten om btw-fraude in e-commerce te bestrijden, het grote volume informatie dat in CESOP zal worden opgeslagen en de gevoeligheid van de in het systeem opgeslagen betaalinformatie.

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

Het zal ten minste drie jaar in beslag nemen om CESOP op te zetten. In deze periode zouden de Commissie en de lidstaten in het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking moeten werken aan een aantal technische details dat in artikel 24 sexies wordt opgesomd. Met dit artikel wordt de Commissie gemachtigd een uitvoeringsverordening vast te stellen met daarin de technische maatregelen om onder meer het systeem op te zetten en te onderhouden, maar ook om het te beheren. Voor de toepassing van dit artikel moet onder onderhoud van het systeem worden begrepen de technische vereisten en de prestatievereisten (vooral relevant voor IT-doeleinden) om het systeem op te zetten, om onderhoudswerkzaamheden uit te voeren, om normen voor interoperabiliteit met lidstaten vast te stellen, en andere vergelijkbare maatregelen. Het beheer is een bedrijfsproces dat betrekking heeft op de monitoring van de prestaties en de levensduur van het systeem. Zo kan de Commissie bijvoorbeeld beslissen het systeem bij te werken, het te migreren, prestatierapporten te genereren, toegang te controleren enz.

De Commissie zou de kosten dragen van de ontwikkeling en het onderhoud van CESOP, alsmede de kosten voor het onderhoud van de verbinding tussen CESOP en de nationale systemen van de lidstaten, terwijl de lidstaten de kosten zouden dragen van alle ontwikkelingen die nodig zijn voor hun nationale elektronische systeem. Meer details zijn te vinden in het financieel memorandum en in deel 4 van de toelichting bij het voorstel van een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor bepaalde belastingplichtigen, dat deel uitmaakt van dit pakket.

Gezien deze investeringen en operationele kosten en gezien het feit dat het systeem door Eurofisc-verbindingssambtenaren zal worden gebruikt, wordt in artikel 37 een nieuwe alinea toegevoegd om voor de lidstaten een nieuwe verslagleggingsverplichting in te voeren in het jaarlijkse Eurofisc-verslag en dient de Commissie na te gaan of het systeem tot naheffingsaanslagen en inningen voor de btw of tot specifieke btw-controles leidt.

In het nieuwe lid 1 bis van artikel 55 wordt verduidelijkt dat betaalinformatie niet door de lidstaten mag worden gebruikt om de grondslag vast te stellen, btw te heffen of administratieve btw-controles uit te voeren tenzij voor de betaalinformatie een kruiscontrole met andere voor de belastingautoriteiten beschikbare informatie heeft plaatsgevonden. Ten slotte zullen voor CESOP de restricties gelden van de rechten en plichten inzake gegevensbescherming in overeenstemming met artikel 55, lid 5, van Verordening (EU) nr. 904/2010.

Die restricties zijn nodig om te vermijden dat de lidstaten en de Commissie een onevenredige inspanning moeten leveren die de wettelijke taak onmogelijk zou maken i) van de

belastingautoriteiten om de informatie te analyseren en te verwerken om btw-fraude in e-commerce te bestrijden, en ii) van de Commissie om het systeem te beheren.

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

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 113,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Parlement¹,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad³ worden onder meer de regels vastgesteld betreffende de opslag en uitwisseling van specifieke inlichtingen langs elektronische weg.
- (2) De groei van elektronische handel ("e-commerce") bevordert de grensoverschrijdende levering van goederen en diensten aan eindverbruikers in de lidstaten. In dit verband worden met een grensoverschrijdende levering situaties bedoeld waarbij de btw in een lidstaat is verschuldigd en de leverancier in een andere lidstaat of in een derde land of derdelandsgebied is gevestigd. Frauderende bedrijven die in een andere lidstaat of in een derde land of derdelandsgebied zijn gevestigd, buiten deze mogelijkheden in e-commerce echter uit om oneerlijke marktvoordelen te verkrijgen door zich te onttrekken aan hun btw-verplichtingen. Wanneer het beginsel van belastingheffing op de plaats van bestemming van toepassing is omdat consumenten geen boekhoudkundige verplichtingen hebben, hebben de lidstaten van verbruik passende instrumenten nodig om deze frauderende bedrijven op te sporen en te controleren.

¹ PB C ... van ..., blz. ...

² PB C ... van ..., blz. ...

³ Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

- (3) De traditionele samenwerking om btw-fraude te bestrijden verloopt tussen nationale belastingautoriteiten en is gebaseerd op bescheiden die in het bezit zijn van bedrijven die rechtstreeks bij de belastbare handeling zijn betrokken. In grensoverschrijdende leveringen van bedrijven aan particulieren (b2c), die zo typisch zijn in de sector van de e-commerce, zijn deze inlichtingen misschien niet direct beschikbaar en hebben belastingautoriteiten dus nieuwe instrumenten nodig om grensoverschrijdende btw-fraude in e-commerce doeltreffend aan te pakken.
- (4) Bij de overgrote meerderheid van grensoverschrijdende onlineaankopen van Europese consumenten verlopen de betalingen via betalingsdienstaanbieders. Om een betalingstransactie te verrichten, beschikt een betalingsdienstaanbieder over specifieke inlichtingen om de ontvanger of begunstigde van die grensoverschrijdende betaling te identificeren, alsmede over nadere gegevens over het bedrag en de datum van de betalingstransactie en de lidstaat van oorsprong van de betaling. De belastingautoriteiten hebben deze inlichtingen nodig om hun kerntaken te kunnen uitvoeren bij het opsporen van frauderende bedrijven en het vaststellen van de btw-verplichtingen met betrekking tot grensoverschrijdende leveringen van bedrijven aan consumenten. Het is derhalve noodzakelijk en evenredig dat de voor de btw relevante inlichtingen die in het bezit zijn van betalingsdienstaanbieders, beschikbaar worden gesteld aan de belastingautoriteiten van de lidstaten en dat lidstaten deze inlichtingen uitwisselen om btw-fraude in e-commerce te kunnen vaststellen en bestrijden.
- (5) Daarom is het voor de doeltreffende bestrijding van btw-fraude in e-commerce een noodzakelijke en evenredige maatregel dat belastingautoriteiten de instrumenten krijgen voor de toegang tot en de uitwisseling van voor de btw relevante inlichtingen over grensoverschrijdende betalingen, ongeacht of deze door bedrijven of consumenten worden verricht. Deze instrumenten zijn van essentieel belang omdat belastingautoriteiten deze inlichtingen nodig hebben voor btw-controles, om de overheidsontvangsten, maar ook bonafide bedrijven in de lidstaten te beschermen, hetgeen dan weer werkgelegenheid en Europese burgers bescherming biedt.
- (6) Het is van belang dat de verwerking en uitwisseling van inlichtingen tussen lidstaten met betrekking tot betalingstransacties evenredig is aan de doelstelling van het bestrijden van btw-fraude in e-commerce. Daarom mogen geen inlichtingen over consumenten of betalers en over betalingen die waarschijnlijk geen verband houden met economische activiteiten, worden verzameld door en uitgewisseld tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten.
- (7) Overeenkomstig de in Richtlijn 2006/112/EG⁴ vastgelegde verplichtingen van betalingsdienstaanbieders om gegevens bij te houden, dienen nationale bevoegde autoriteiten de inlichtingen betreffende betalingstransacties te verzamelen, uit te wisselen en te analyseren.
- (8) Met een centraal elektronisch inlichtingsstelsel CESOP waarin lidstaten betalingsinlichtingen doorgeven die zij op nationaal niveau opslaan, zou de doelstelling van de bestrijding van btw-fraude in e-commerce doeltreffender worden verwezenlijkt. In dit systeem zouden de lidstaten, met betrekking tot individuele begunstigten, alle voor de btw relevante inlichtingen over betalingstransacties

⁴ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

doorgeven en zou een volledig overzicht kunnen worden gegeven van betalingen die begunstigden hebben ontvangen van in de lidstaten gevestigde betalers. Voorts zouden door dit inlichtingensysteem meerdere registraties van dezelfde betalingstransacties kunnen worden herkend, zouden de van de lidstaten ontvangen inlichtingen worden opgeschoond (bijv. zouden dubbele items worden verwijderd, fouten in gegevens worden gecorrigeerd enz.) en zouden Eurofisc-verbindingsambtenaren van de lidstaten een kruiscontrole kunnen uitvoeren van betalingsgegevens en btw-inlichtingen waarover zij beschikken en zouden zij opzoeken kunnen doen voor onderzoeken naar vermoedelijke btw-fraude of voor het opsporen van btw-fraude.

- (9) Belastingheffing is 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 Raad⁵ en ten aanzien van gegevensbescherming op grond van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad⁶. Restricties ten aanzien van rechten inzake gegevensbescherming zijn noodzakelijk gezien de aard en het volume van die inlichtingen die afkomstig zijn van betalingsdienstaanbieders, 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 quinquies van Richtlijn 2006/112/EG zijn vastgesteld.
- (10) Daarom moeten restricties worden toegepast op de rechten van betrokkenen in overeenstemming met artikel 55, lid 5, van Verordening (EU) nr. 904/2010. De onverkorte toepassing van de rechten en plichten van betrokkenen zou namelijk de doeltreffendheid van de strijd tegen btw-fraude in e-commerce sterk aantasten en zou de betrokkenen mogelijk de kans geven om lopende analyses en onderzoeken te dwarsbomen door de omvangrijke hoeveelheid inlichtingen die betalingsdienstaanbieders zenden en de mogelijk stortvloed aan verzoeken die betrokkenen aan de lidstaten en/of de Europese Commissie richten. Een en ander zou een hinderpaal zijn voor de doeltreffendheid van het systeem en de mogelijkheden van de belastingautoriteiten om de doelstelling van deze verordening na te streven, doordat opzoeken, analyses, onderzoeken en procedures die in overeenstemming met deze verordening verlopen, in het gedrang komen. Daarom kan de doelstelling van het bestrijden van btw-fraude in e-commerce niet worden verwezenlijkt door minder restrictieve maatregelen met dezelfde doeltreffendheid. Bovendien wordt met deze restricties de essentie van de grondrechten en vrijheden in acht genomen en gaat het om noodzakelijke en evenredige maatregelen in een democratische samenleving.
- (11) De uitwisseling van betalingsinlichtingen tussen belastingautoriteiten is van cruciaal belang om fraude doeltreffend te kunnen bestrijden. Alleen de Eurofisc-

⁵ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 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) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁶ Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

verbindingsambtenaren mogen de betalingsinlichtingen verwerken en uitsluitend ten behoeve van het bestrijden van btw-fraude. Die inlichtingen mogen niet worden gebruikt voor andere doeleinden dan die welke in deze verordening zijn vastgesteld, zoals commerciële doeleinden.

- (12) Om de rechten en plichten uit hoofde van Verordening (EU) 2016/679 veilig te stellen, is het echter wel van belang dat inlichtingen over betalingstransacties niet mogen worden gebruikt voor geautomatiseerde profilering en steeds moet worden afgetoetst aan andere fiscale inlichtingen waarover de belastingautoriteiten van de lidstaten de beschikking hebben.
- (13) Het is noodzakelijk en evenredig dat betalingsdianstaaubieders bescheiden met de inlichtingen over betalingstransacties gedurende twee jaar bewaren om de lidstaten te helpen bij de bestrijding van btw-fraude in e-commerce en het opsporen van fraudeurs. Deze periode is ook het noodzakelijke minimum voor lidstaten om doeltreffend controles uit te voeren en onderzoek te voeren naar vermoedelijke btw-fraude of btw-fraude op te sporen, en is evenredig met het oog op het omvangrijke volume betalingsinlichtingen en het gevoelige karakter ervan in termen van bescherming van persoonsgegevens.
- (14) De Eurofisc-verbindingsambtenaren van elke lidstaat moeten toegang kunnen krijgen en analyses maken van de inlichtingen over de betalingstransacties ten behoeve van de strijd tegen btw-fraude. Naar behoren gemachtigde personen van de Commissie mogen slechts toegang hebben tot deze inlichtingen voor zover zulks noodzakelijk is voor de ontwikkeling en het onderhoud van het centrale elektronische inlichtingensysteem. Beide groepen gebruikers moeten gebonden zijn door de in deze verordening vastgestelde vertrouwelijkheidsregels.
- (15) Aangezien de uitrol van het centrale elektronische inlichtingensysteem nieuwe technologische ontwikkelingen vergt, moet de toepassing van deze verordening worden uitgesteld om lidstaten en de Commissie in de gelegenheid te stellen deze technologieën te ontwikkelen.
- (16) Btw-fraude in e-commerce is een gemeenschappelijk probleem voor alle lidstaten. Individuele lidstaten beschikken niet over de nodige inlichtingen om de btw-regels in e-commerce correct te doen toepassen en btw-fraude in e-commerce aan te pakken. Aangezien de doelstelling van deze verordening - de bestrijding van btw-fraude in e-commerce - onvoldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt gezien het grensoverschrijdende karakter van e-commerce, maar beter op het niveau van de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in datzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan hetgeen nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (17) De grondrechten worden door deze verordening geëerbiedigd en de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende beginselen worden erdoor in acht genomen. Met name wordt met deze verordening beoogd het in artikel 8 van het Handvest vastgelegde recht op bescherming van persoonsgegevens ten volle te respecteren. In dat verband wordt de hoeveelheid persoonsgegevens die aan de belastingautoriteiten beschikbaar zullen worden gesteld, door deze verordening strikt

beperkt. De verwerking van betalingsinlichtingen overeenkomstig deze verordening mag alleen plaatsvinden om btw-fraude in e-commerce tegen te gaan. De doorgegeven en uitgewisselde betalingsinlichtingen mogen alleen door Eurofisc-verbindingsambtenaren van belastingautoriteiten worden verwerkt binnen de grenzen van hetgeen passend is om de doelstelling van het bestrijden van btw-fraude in e-commerce te verwezenlijken.

- (18) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming is geraadpleegd overeenkomstig artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 en heeft op [...] een advies uitgebracht⁷.
- (19) Verordening (EU) nr. 904/2010 moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1
Wijzigingen van Verordening (EU) nr. 904/2010

Verordening (EU) nr. 904/2010 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) In artikel 2 worden de volgende punten s) tot en met v) toegevoegd:
- "s) "betalingsdienstaanbieder": een in artikel 1, lid 1, onder a) tot en met f), van Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad(*) vermelde instantie, of een natuurlijke persoon of rechtspersoon aan wie op grond van artikel 32 van die richtlijn een vrijstelling is verleend;
 - (t) "betalingstransactie": een handeling in de zin van artikel 4, punt 5, van Richtlijn (EU) 2015/2366;
 - (u) "betaler": een natuurlijke persoon of rechtspersoon in de zin van artikel 4, punt 8, van Richtlijn (EU) 2015/2366;
 - (v) "begunstigde": een natuurlijke persoon of rechtspersoon in de zin van artikel 4, punt 9, van Richtlijn (EU) 2015/2366.

(*) Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG, 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35)."

- (2) Hoofdstuk V wordt als volgt gewijzigd:

⁷ PB C [...] van [...], blz. [...].

(a) de titel van hoofdstuk V wordt vervangen door:
"VERZAMELING, OPSLAG EN UITWISSELING VAN SPECIFIEKE INLICHTINGEN";

(b) de volgende titel voor afdeling 1 wordt ingevoegd:

"AFDELING 1

Geautomatiseerde toegang tot in nationale elektronische systemen opgeslagen inlichtingen";

(c) de volgende titel voor afdeling 2 wordt ingevoegd na artikel 24:

"AFDELING 2

Verzameling van specifieke inlichtingen en centraal elektronisch systeem";

(d) de volgende artikelen 24 bis tot en met 24 septies worden ingevoegd:

"Artikel 24 bis

De Commissie ontwikkelt, onderhoudt, host en beheert een centraal elektronisch systeem met betalingsinlichtingen (hierna "CESOP" genoemd) ten behoeve van onderzoeken naar vermoedelijke btw-fraude of om btw-fraude op te sporen.

Artikel 24 ter

1. Elke lidstaat verzamelt de in artikel 243 ter van Richtlijn 2006/112/EG (*) bedoelde inlichtingen over de begunstigden en de betalingstransacties en slaat deze in een nationaal elektronisch systeem op.
2. Elke lidstaat verzamelt de in lid 1 bedoelde inlichtingen bij de betalingsdienstaanbieders:
 - (a) uiterlijk tien dagen na afloop van het kalenderkwartaal waarop de inlichtingen betrekking hebben;
 - (b) door middel van een elektronisch standaardformulier.
3. De bevoegde autoriteit van elke lidstaat geeft de in lid 1 bedoelde inlichtingen aan CESOP door uiterlijk vijftien dagen na afloop van het kalenderkwartaal waarop de inlichtingen betrekking hebben.

(*) Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

Artikel 24 quater

1. De Commissie zorgt ervoor dat door CESOP de volgende mogelijkheden worden geboden:
 - (a) opslaan van de in overeenstemming met artikel 24 ter, lid 3, doorgegeven inlichtingen;
 - (b) aggregeren van de in overeenstemming met punt a) opgeslagen inlichtingen voor iedere individuele begunstigde;
 - (c) analyseren van de in overeenstemming met de punten a) en b) opgeslagen inlichtingen, samen met de relevante doelgerichte inlichtingen die overeenkomstig deze verordening zijn verstrekt of verzameld;
 - (d) toegankelijk maken van de in de punten a), b) en c) bedoelde inlichtingen voor de in artikel 36, lid 1, bedoelde Eurofisc-verbindingssambtenaren.
2. In CESOP worden de in lid 1, punten a) en b), bedoelde inlichtingen gedurende maximaal twee jaar na afloop van het jaar waarin de inlichtingen naar het systeem zijn doorgegeven, bijgehouden.

Artikel 24 quinquies

De Commissie geeft Eurofisc-verbindingssambtenaren die in het bezit zijn van een gebruikersidentificatie voor CESOP, toegang tot de in CESOP opgeslagen inlichtingen wanneer die inlichtingen vereist zijn voor onderzoeken naar vermoedelijke btw-fraude of om btw-fraude op te sporen.

Artikel 24 sexies

De volgende maatregelen, taken, technische details, het format van het elektronische standaardformulier, inlichtingenelementen, praktische regelingen en beveiligingsprocedure worden volgens de procedure van artikel 58, lid 2, vastgesteld:

- (a) de technische maatregelen om CESOP op te zetten en te onderhouden;
- (b) de taken van de Commissie bij het beheer van CESOP;
- (c) de technische details van de infrastructuur en instrumenten om de verbinding en het algemene functioneren te garanderen tussen de in artikel 24 ter bedoelde nationale elektronische systemen en CESOP;
- (d) in artikel 24 ter, lid 2, onder b), bedoelde elektronische standaardformulieren;
- (e) de inlichtingen en de technische details met betrekking tot de toegang tot de in artikel 24 quater, lid 1, onder d), bedoelde inlichtingen;
- (f) de praktische regelingen om de Eurofisc-verbindingssambtenaar te identificeren die, in overeenstemming met artikel 24 quinquies, toegang zal krijgen tot CESOP;

- (g) de procedure om te waarborgen dat de passende technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen voorhanden zijn, zowel tijdens de ontwikkeling van CESOP als tijdens de verwerking van de inlichtingen in CESOP.

Artikel 24 septies

1. De kosten voor het opzetten, exploiteren en onderhouden van CESOP vallen ten laste van de algemene begroting van de Unie. Deze kosten omvatten de kosten voor de beveiligde verbinding tussen CESOP en de nationale systemen van de lidstaten, alsmede de diensten die nodig zijn om de in artikel 24 quater opgesomde mogelijkheden uit te voeren.
 2. De lidstaten dragen de kosten van en zijn verantwoordelijk voor alle noodzakelijke ontwikkelingen van hun in artikel 24 ter, lid 1, bedoelde nationale elektronische systeem."
- (3) Aan artikel 37 wordt de volgende alinea toegevoegd:
- "Het jaarlijkse verslag vermeldt ten minste in detail voor iedere lidstaat het aantal controles dat is uitgevoerd en de naheffingsaanslagen en inningen voor de btw als gevolg van de in overeenstemming met artikel 24 quinquies verwerkte inlichtingen."
- (4) In artikel 55 wordt het volgende lid 1 bis ingevoegd:
- "1 bis. De in afdeling 2 van hoofdstuk V bedoelde inlichtingen worden alleen voor de in lid 1 bedoelde doeleinden gebruikt, wanneer zij zijn geverifieerd aan de hand van andere btw-inlichtingen waarover de bevoegde autoriteiten van de lidstaten de beschikking hebben."

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing met ingang van 1 januari 2022.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter