

Vergaderjaar 2022–2023

**36 231**

## **Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet implementatie Richtlijn betalingsdienstaanbieders)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 1 december 2022

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **I ALGEMEEN**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog een aantal vragen.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om nader toe te lichten of er met de Central Electronic System of Payment (CESOP) een Europese centrale database van alle grensoverschrijdende betalingen wordt samengesteld waar, onder andere, de Europese Commissie toegang toe heeft.

Kan de regering in dit kader een uitputtend overzicht verstrekken van alle instanties en (fiscale) autoriteiten die, al dan niet indirect, (digitaal) toegang krijgen tot dit systeem?

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering voorts om aan te geven wat exact wordt opgeslagen aan gegevens en waarom de Europese Commissie toegang zou moeten hebben tot die gegevens.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om aan te geven waar deze Europese centrale database in de fysieke zin komt te staan en wie er fysiek toegang heeft tot de database.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie lezen dat het onderhavige wetsvoorstel de controle mogelijkheden op het afdragen van de btw uitbreidt voor betalingen van een consument naar een andere lidstaat of een derde land. Deze leden vragen de regering om toe te lichten hoe deze vergrote

bevoegdheid zich verhoudt tot de binnenlandse situatie. Worden niet-grensoverschrijdende betalingen nu al gemonitord voor zover het gaat om de gegevens van betalingsdianstaanbieders? Zo niet, hoe is controle op binnenlandse boekingen georganiseerd? Hoe reflecteert de regering op de proportionaliteit met betrekking tot het recht op privacy van betalingsdienstgebruikers.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om toe te lichten hoeveel gevallen de regering verwacht van 25 betalingen aan dezelfde begunstigde binnen een kwartaal. Kan de regering nader ingaan op wat per begunstigde ongeveer aan btw-opbrengsten zal worden verwacht? Om hoeveel extra btw-inkomsten gaat het dan in totaal opgeteld? Kan de regering nader ingaan op waarom deze inkomsten (deze kabinetsperiode) buiten het inkomstenkader vallen? Valt dit geld dan in een volgende kabinetsformatie vrij?

De leden van de D66-fractie lezen met enige verbazing dat er nog zeer grote onzekerheidsmarges bestaan met betrekking tot de uitvoerbaarheid. Waaruit zijn deze onzekerheden ontstaan? Hoe probeert de regering het uitvoeringsbelang mee te nemen in het Europese onderhandelingscircuit? Kan de regering nader toelichten waaruit de personele gevolgen in de uitvoeringstoets zijn opgebouwd? De leden van de D66-fractie zijn zich bewust van het grote belang van handhaving voor de belastingmoraal en het rechtvaardigheidsgevoel van alle Nederlanders, maar desalniettemin vragen deze leden de regering om nader toe te lichten hoe de uitvoeringskosten zich verhouden tot de verwachte inkomsten.

De leden van de D66-fractie vragen welke beleidsvrijheid de regering had om deze richtlijn strenger dan wel minder streng te implementeren en waarom voor de voorliggende variant gekozen is.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en steunen de doelstelling van het beter kunnen opsporen van btw-fraude bij e-commerce. Deze leden hebben al vaker hun zorgen geuit over de mate van btw-fraude binnen de Europese Unie, maar ook derving van btw-inkomsten door gebrekkige heffing. De Europese Commissie schatte het btw-gat in 2019 op 134 miljard euro per jaar. Deze leden vragen of de regering een overzicht kan geven van wat er op dit moment in EU-verband gebeurt om het btw-gat te verkleinen naast het onderhavige wetsvoorstel. Vindt de regering dat er voldoende aandacht van de Europese Commissie uitgaat naar het tegengaan van btw-fraude en verbetering van heffing in de Europese Unie?

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Wet implementatie Richtlijn betalingsdianstaanbieders. Deze leden vragen de regering waar het zwaartepunt komt te liggen van deze richtlijn aangaande fraudebestrijding. Deze leden vragen de regering voorts af hoe de bevoegdheidsverdeling tussen de belastingdienst en de CESOP precies zal zijn. Deze leden vragen de regering verder op welke wijze er bevoegdheden zullen worden overgedragen aan de CESOP.

De leden van de SP-fractie vragen de regering in hoeverre betalingsdianstaanbieders in de praktijk effectief zijn te controleren. Hoe doeltreffend zijn de voorgestelde maatregelen en zal dit in de praktijk worden gemonitord? De leden van de SP-fractie vragen de regering tenslotte op dit punt in welke mate de data van consumenten beschermd worden nu verder mogelijk wordt gemaakt dat financiële data van consumenten Europees verzameld kunnen worden.

## 1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen wat de geschatte totale omvang van btw-fraude in de Europese Unie is en hoe groot is de "VAT gap" (btw-gap) per jaar over de afgelopen periode van tien jaar? Welke categorieën fraude kunnen daarbij worden onderscheiden (bijvoorbeeld carousel-fraude, etc.)? Wat is de geschatte totale omvang van de btw-fraude in Nederland? Hoe groot is het Nederlandse "VAT gap"?

De leden van de VVD-fractie vragen welke initiatieven de afgelopen jaren, zowel op EU- als op nationaal niveau zijn genomen om deze fraude te bestrijden? Welke daarvan waren succesvol, welke niet en waarom? Welke initiatieven worden thans overwogen? Welke initiatieven zijn in andere EU-landen genomen om btw-fraude te beperken? Welke hiervan waren succesvol?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering specifiek en uitgebreid kan ingaan op de invoering van digitale rapportageverplichtingen in sommige EU-landen (bijvoorbeeld Spanje en Italië) en de impact daarvan op verhoogde btw-opbrengsten c.q. fraudebestrijding. Deze leden wijzen in het kader hiervan op het artikel in NLFW 2020/18 van Schrauwen en Smeets<sup>1</sup>. Wordt in Nederland ook een dergelijke oplossing overwogen? Zo ja, wanneer verneemt de Kamer hier meer over? Zo nee, waarom niet? De leden van de CDA-fractie lezen dat het onderhavige wetsvoorstel kan helpen bij het opsporen van fraude bij e-commerce en met name kan helpen bij digitale diensten, die niet fysiek de grens overgaan, dus moeilijker te controleren zijn. Deze leden vragen of de regering gegevens beschikbaar heeft over de omvang van btw-fraude met betrekking tot grensoverschrijdende e-commerce, zowel voor goederen als voor diensten. Ook vragen deze leden of de invoering van de one stop shop (OSS) voor e-commerce hierop ten positieve of ten negatieve invloed heeft.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wetswijziging. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

## 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen welke additionele maatregelen Nederland en de Europese Unie overwegen ten aanzien van het bestrijden van btw-fraude.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts welke mogelijkheden Nederland heeft om de in de memorie van toelichting als voorbeeld genoemde in India gevestigde verkoper daadwerkelijk aan te slaan voor Nederlandse btw<sup>2</sup>.

De leden van de VVD-fractie constateren dat betalingsdienaars gedurende drie kalenderjaren registers in elektronische vorm moeten opslaan. Deze leden vragen waarom niet is gekozen voor de gebruikelijke wettelijke bewaartermijn (zeven jaar) en/of de naheffingstermijn (vijf jaar).

De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de recent aangenomen wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling digitale platformeconomie.

De leden van de VVD-fractie vragen of de door betalingsaanbieders aangeleverde betalingsgegevens ook voor andere doelstellingen kunnen

---

<sup>1</sup> M.C. Schrauwen en O.J.L.E. Smeets. 22 september 2020. NLF-W: Een pleidooi voor invoering van digitale rapportageverplichtingen in Nederland naar aanleiding van ervaringen in Spanje en Italië. NLF-W 2020/18. NLFiscaal I Een pleidooi voor invoering van digitale rapportageverplichtingen in Nederland naar aanleiding van ervaringen in Spanje en Italië

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, pagina 2 en 3

worden gebruikt anders dan voor de controle op het afdragen van btw bij grensoverschrijdende betalingen. Deze leden lezen eveneens in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel dat de gegevens in CESOP eveneens gebruikt kunnen worden voor de heffing van andere belastingmiddelen. Kan de regering toelichten op welke heffingen zij hiermee doelt? Hoe verhoudt het benutten van deze mogelijkheid zich tot de beperkingen in de AVG ten aanzien van het enkel bewaren van informatie voor het vooraf bepaalde doel (in dit geval bestrijding van btw-fraude)? De leden van de VVD-fractie lezen dat bij het verplicht aanleveren van betaalinformatie aan de Belastingdienst een drempel van 25 betalingen aan dezelfde begunstigde per kwartaal wordt gehanteerd. Deze leden vragen of het bij het hanteren van deze drempel uitsluitend om grensoverschrijdende betalingen gaat en of de regering inzichtelijk kan maken of bij reeds afgedane zaken rondom grensoverschrijdende btw-fraude er over het algemeen vaker sprake was van meer of minder betalingen dan deze drempel.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om nader toe lichten wat er wordt verstaan onder het: "...op EU-niveau analyseren van deze gegevens door fraude-experts."<sup>3</sup>

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering voorts op dit punt om nader te duiden wie de aangewezen fraude-experts zijn waar de memorie van toelichting naar verwijst. Zijn dit dezelfde personen als de Eurofisc-contactambtenaren waarnaar de uitvoeringstoets verwijst?

Kan de regering aan de leden van de PVV-fractie aangeven wat de taken en bevoegdheden zijn van een Eurofisc-contactambtenaar in het kader van het onderhavige wetsvoorstel?

Kan de regering aan de leden van de PVV-fractie aangeven welke gegevens door een Eurofisc-contactambtenaar (zullen) worden uitgewisseld en met welke instanties de Eurofisc-contactambtenaar gegevens uitwisselt?

Kan de regering aan de leden van de PVV-fractie aangeven of de aangewezen Eurofisc-contactambtenaar in dienst is bij de Nederlandse Belastingdienst, de Douane, bij de Europese Commissie of een andere instantie?

Kan de regering aan de leden van de PVV-fractie aangeven hoe een Europese centrale database zich verhoudt met de algemene beginselen van de Eurofisc-organisatie dat juist geen centralisering van uitgewisselde gegevens beoogt en het principe nastreeft dat de uitgewisselde gegevens niet voor andere dan fiscale doeleinden gebruikt.<sup>4</sup>

De leden van de PVV-fractie merken op dat de verzamelde informatie ook voor handhaving in bredere zin, op andere gebieden kan worden gebruikt.<sup>5</sup>

Kan de regering aan leden van de PVV-fractie aangeven:

- op welke «gebieden» zij doelt;
- wat de regering bedoeld met «in bredere zin»; en
- waarom die bredere inzet wel een afzonderlijke gegevensbeschermingseffectbeoordeling vergt en het voorliggende wetsvoorstel niet?

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, pagina 2 en 3

<sup>4</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st11/st11714.nl08.pdf>

<sup>5</sup> 36231–4 Advies Raad van State en nader rapport, pagina 5 en Uitvoeringstoets Implementatie EU Richtlijn PSP (betalingsdientaanbieders)

Kan de regering aan de leden van de PVV-fractie aangeven hoe wordt voorkomen dat buitenlandse instanties dan wel buitenlandse (fiscale) autoriteiten oneigenlijk gebruik maken van gedeelde gegevens?

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om nader toe te lichten waarom er geen nationale beleidsvrijheid is bij de implementatie en in hoeverre er dan nog van een richtlijn gesproken kan worden.<sup>6</sup>

De leden van de PVV-fractie merken op dat er gekozen is voor een dynamische verwijzing zodat de wetgeving niet aangepast hoeft te worden in het geval de definities in de Europese regelgeving wijzigen. De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om te reflecteren op de nadelen van deze dynamische verwijzing en de inbreuk op de fiscale soevereiniteit die dit potentieel met zich brengt.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om voorbeelden te verstrekken van btw-fraude die niet aan het licht komt onder DAC7<sup>7</sup>, al dan niet in combinatie met het éénloketsysteem (OSS), maar wel indien het voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat betalingsdienaantbieders worden verplicht tot het verstrekken van betalingsgegevens aan belastingdiensten, die op EU-niveau worden geanalyseerd door fraude-experts. Deze leden zijn benieuwd hoeveel experts deze gegevens zullen gaan controleren en op welke manier. Hoe wordt dit teruggekoppeld aan de nationale belastingdiensten en hoeveel capaciteit vergt het vervolgens van de Belastingdienst om deze bevindingen te verwerken? Is hier automatisering mogelijk?

De leden van de CDA-fractie lezen dat betalingsdienaantbieders registers moeten aanhouden van grensoverschrijdende betalingen die zij elk kalenderkwartaal aan de belastingdiensten van lidstaten verstrekken. De belastingdiensten moeten vervolgens zorgen dat betalingsinformatie bij het CESOP wordt aangeleverd. Deze leden vragen of de Belastingdienst nog iets met deze gegevens moet doen of dat het deze gegevens gewoon direct kan doorsturen naar het CESOP. CESOP analyseert de gegevens en de Belastingdienst moet daarna onderzoek doen aan de hand van de signalen, zo constateren deze leden. Maar hoe gaat dit dan in zijn werk? Hoe maakt CESOP een risicoanalyse? Gebruikt CESOP daarvoor contra-informatie? Waarom worden VIES- (VAT Information Exchange System) en OSS-gegevens niet gekoppeld aan CESOP, zodat desbetreffende grensoverschrijdende transacties waarover btw is aangegeven direct in de analyse kunnen worden meegenomen en er min of meer een gap-analyse kan worden uitgevoerd ten aanzien van al dan niet aangegeven btw op grensoverschrijdende transacties? Zou het niet veel efficiënter zijn voor belastingdiensten om de analyse en alle in de Europese Unie beschikbare data te verzamelen en koppelen? Wordt er nog onderzoek gedaan naar een dergelijke koppeling? Zo nee, is dit iets waar de regering zich in EU-verband voor zou kunnen inspannen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de impact van de gerichte toegang voor belastingdiensten tot internationale betalingsgegevens op de privacy van burgers en hoe de regering een mogelijke beperking van privacy gewogen heeft in het licht van het onderhavige wetsvoorstel.

<sup>6</sup> 36231–4 Advies Raad van State en nader rapport, pagina 5, 8

<sup>7</sup> Wetsvoorstel EU-richtlijn voor gegevensuitwisseling digitale platformen (DAC7)

### *3. Budgettaire aspecten*

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe hoog de stijging van de btw-opbrengsten zullen zijn of worden verwacht. Kan de regering nader toelichten waarom de eventuele extra opbrengsten niet voor Nederland relevant zijn ten behoeve van het inkomstenkader? De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om de beoogde extra btw-opbrengsten te kwantificeren.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een inschatting kan geven wat de positief verwachte impact van het betrekken van de gegevens van betalingsdienstaanbieders op btw-fraude is, en in hoeverre een stijging van btw-opbrengsten te verwachten is. Heeft de Europese Commissie hier een impactanalyse van gemaakt?

Ten aanzien van de hogere verwachte btw-inkomsten vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering naar een raming van de verwachte opbrengsten.

### *5. Uitvoering Belastingdienst*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om de Kamer nader te informeren wanneer de uitvoeringstoets is herijkt.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering zicht heeft op de implementatie van deze richtlijn door andere lidstaten. Hoe wordt rekening gehouden indien één (of meerdere) lidstaten niet (tijdig) deze richtlijn weten te implementeren? Wat voor gevolgen kan dit hebben voor de Belastingdienst of het bedrijfsleven?

Kan de regering voor leden van de PVV-fractie nader uiteenzetten wat de gevolgen zijn voor de Nederlandse overheid als de Nederlandse Belastingdienst niet de juiste gegevens kan aanleveren aan de CESOP?

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen bij de uitvoeringstoets bij het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden lezen dat 6,6 fte incidenteel en 9,8 fte structureel nodig is. Is dat voor het verzamelen van betaalgegevens of het opvolgen van signalen vanuit CESOP of gebeurt dat weer door andere medewerkers bij de Belastingdienst?

De leden van de CDA-fractie lezen op dit punt dat de gegevens ook op andere gebieden te gebruiken zijn. Kan de regering aangeven op welke gebieden dit zoal is? Ook staat in de uitvoeringstoets dat de gegevensaanlevering plaatsvindt door een beperkte groep van betaaldienstaanbieders. Betekent dit dat er in Nederland slechts een beperkte groep betaaldienstaanbieders is of dat niet alle betaalaanbieders gegevens aan hoeven leveren?

Tot hun schrik zien de leden van de CDA-fractie bij maakbaarheid een rode vlag en lezen deze leden dat tijdige uitvoering per 1 januari 2024 van de richtlijn alleen mogelijk is met een tijdelijke voorziening. Deze leden vragen of op het moment van instemming met de richtlijn het al bekend wat dat uitvoering per 1 januari 2024 complex zou worden en nog niet met een definitieve voorziening mogelijk zou zijn, waardoor met een tijdelijk spoor gewerkt moet worden. Deze leden vragen de regering wat de risico's van een tijdelijk spoor zijn en wat de extra kosten hiervan zijn. Per wanneer wordt overgegaan op plateau 2? Deze leden lezen verder dat halverwege 2023 een herijking van de uitvoeringstoets plaatsvindt. Wat betekent dat voor het instemmen met het onderhavige wetsvoorstel? Hoe weten deze leden dan nu waartegen deze leden precies ja zeggen en wat gebeurt er als de herijkte uitvoeringstoets grote bezwaren oproept? Ook zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd hoe de implementatie bij andere lidstaten verloopt en of het daar wel tijdig in de systemen van de

desbetreffende belastingdiensten kan worden verwerkt. Is de regering bereid hierover input te verzamelen bij andere EU-belastingdiensten? Dit ook met het oog op een breder punt wat deze leden vaker hebben gemaakt, zoals bij de invoering van het OSS-systeem. Het punt is dat op het moment dat lidstaten akkoord gaan met de richtlijn inclusief implementatiedeadline, zij nog geen verdere implementatiedetails hebben. Zo heeft de Kamer op dat moment nog geen uitvoeringstoets, waardoor pas later bekend wordt of tijdige implementatie mogelijk is. Als meerdere belastingdiensten tegen de grenzen van hun systemen aanlopen, zou hier wellicht op EU-niveau bij implementatie rekening mee kunnen worden gehouden. Hoe kijkt de regering daarnaar?

#### *7. Advies en consultatie*

Tijdens de internetconsultatie op het voorstel is door de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) op een aantal punten aangehaald dat de in de wettekst gebruikte definities niet altijd aansluiten op al geldende definities, bijvoorbeeld ten aanzien van grensoverschrijdende betalingen of de gangbare definitie van betaling onder PSD2, zo constateren de leden van de VVD-fractie. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan ingaan op deze commentaren en daarbij aangeven in hoeverre deze suggesties tot aanpassing of verduidelijking hebben geleid?

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om nader toe te lichten waarom het advies van het Europees Comité voor gegevensbescherming (European Data Protection Board – EDPB) prevaleert boven de inzichten en deskundigheid van de nationale Autoriteit Persoonsgegevens (AP)?

Kan de regering aan de leden van de PVV-fractie aangeven of er sprake is geweest van samenwerking tussen het Europese Data Protection Board (EDPB) en de Autoriteit Persoonsgegevens overeenkomstig het internationale takenpakket (zoals dat voortvloeit uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming) van de Autoriteit Persoonsgegevens<sup>8</sup>?

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering voorts om een opsomming van waarborgen die moeten voorkomen dat er Europees breed (onterecht) zwarte lijsten worden aangelegd van consumenten.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om nader te reflecteren op de wenselijkheid van het aanleggen van nauwkeurige registers door commerciële dienstverleners. Kan de regering aan de PVV-fractie aangeven hoe wordt gewaarborgd dat betalingsdienaانبieders de door hun aan te leggen registers niet gebruiken worden voor commerciële doeleinden?

De voorzitter van de commissie,  
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Lips

---

<sup>8</sup> Taken en bevoegdheden | Autoriteit Persoonsgegevens