

II Reactie van de staatssecretaris van Financiën

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld naar aanleiding van de Kamerbrief over het BNC-fiche herziening verordening 904/2010 betreffende toegang voor het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) tot btw-informatie op het niveau van de Unie. Bij de beantwoording wordt de volgorde van het verslag aangehouden met dien verstande dat de beantwoording op vragen van gelijke strekking samen is genomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het fiche van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) over de herziene verordening 904/2010 betreffende toegang voor het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) tot btw-informatie op het niveau van de Unie. Deze leden zijn voorstander van maatregelen die btw-fraude bestrijden, waarbij volgens deze leden oog dient te zijn voor de gevolgen voor uitvoeringsorganisaties, het bedrijfsleven en burgers. Ze hebben over het voorstel van de Europese Commissie nog enkele vragen en opmerkingen.

Het voorstel van de Europese Commissie verplicht Eurofisc-werkterreincoördinatoren om elke aanwijzing van een vermoeden van fraude op basis van de tussen de lidstaten uitgewisselde informatie over grensoverschrijdende btw-fraude uit eigen beweging aan het EOM en OLAF te melden. Deze bepaling van "aanwijzing van een vermoeden" lijkt verder te gaan dan het principe wat de Belastingdienst nu hanteert om te bepalen of er sprake is van een strafbaar feit ("redelijk vermoeden") en kan verstrekkende gevolgen hebben, stelt het kabinet in het fiche. Zo staat het voorstel mogelijk op gespannen voet met grondrechten (bijvoorbeeld bescherming van persoonsgegevens, artikel 8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) en verhoogt het mogelijk de uitvoeringslasten voor de Nederlandse autoriteiten. De leden van de VVD-fractie vinden het daarom belangrijk dat er een gedegen besluitvormingsproces wordt doorlopen waarbij alternatieven op het voorliggende voorstel zijn overwogen en er afdoende inzicht is in de gevolgen van het voorstel. Het kabinet constateert dat de Europese Commissie geen alternatieven heeft overwogen op het voorstel en stelt dat een impact assessment op het voorstel ontbreekt, waardoor dit voor deze leden niet lijkt op een gedegen besluitvormingsproces. Ze vinden dit teleurstellend. Het is ook niet het eerste voorstel van de Europese Commissie van de afgelopen tijd waar een impact assessment ontbreekt, waar deze naar mening van deze leden wel toepasselijk was geweest. Er mag beter worden verwacht van de Europese Commissie vinden de leden van de VVD-fractie, zoals ook het kabinet in het fiche constateert. Gaat het kabinet zich tijdens de Raad inzetten voor het alsnog uitvoeren van een impact assessment? Zo ja, hoe wil het kabinet dit voor elkaar krijgen? Voor deze leden is een impact assessment des te belangrijker als blijkt dat het voorstel zich niet beperkt tot strikt noodzakelijke gegevensuitwisseling en -inzage.

Het kabinet heeft tijdens de onderhandelingen steeds zijn onvrede uitgesproken over het ontbreken van een *impact assessment* en gevraagd of het mogelijk is om alsnog een *impact assessment* op te stellen. Een aantal andere lidstaten hebben soortgelijke opmerkingen gemaakt. De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft hier afwijzend op gereageerd, in lijn met de beweegredenen die de Commissie in het voorstel heeft opgenomen onder de kop 'effectbeoordeling' (*impact assessment*) om het ontbreken van de *impact assessment* te verantwoorden. De Commissie geeft aan dat er in de huidige situatie al toegang is tot de btw-data op nationaal niveau. Toegang tot dezelfde data op Europees niveau is volgens de Commissie een beperkte wijziging die slechts dient om het EOM en OLAF beter en efficiënter te laten opereren binnen hun mandaat. Daarnaast verwijst de Commissie naar het jaarverslag 2024 van het EOM¹, de Speciale verslagen 08/2025² en 24/2015³ van de Europese Rekenkamer over respectievelijk btw-fraude bij invoer en intracommunautaire fraude, en de evaluatie van Verordening (EU) nr. 904/2010 in 2025⁴ als

¹ [2024 Annual Report: EPPO leading the charge against EU fraud | European Public Prosecutor's Office](#)

² [Speciaal verslag 08/2025: Btw-fraude bij invoer | European Court of Auditors.](#)

³ [Speciaal verslag nr. 24/2015: De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig | European Court of Auditors.](#)

⁴ COM(2020) 686.

beweegredenen voor het voorstel. Bij de evaluatie van Verordening (EU) 904/2010 werd de werking van het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw geanalyseerd aan de hand van de standaardevaluatiecriteria (doeltreffendheid, doelmatigheid, relevantie, samenhang en EU-meerwaarde) om alle vormen van samenwerking te beoordelen waarin wordt voorzien door de onderliggende Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de btw. Een belangrijke bevinding van de evaluatie was dat het ontbreken van een uitdrukkelijke verwijzing naar het EOM in Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad leidt tot niet-optimale interinstitutionele samenwerking en daardoor de doeltreffende bestrijding van btw-fraude wordt ondermijnd. Uit de evaluatie is ook gebleken dat de samenwerkingsinstrumenten tussen Eurofisc en OLAF waarin Verordening (EU) nr. 904/2010 voorziet, niet doeltreffend zijn. Het kabinet erkent de uitkomsten van de evaluatie en speciale verslagen, maar had desondanks alsnog graag een *impact assessment* gezien en blijft het belang hiervan in Europa benadrukken. Tegelijkertijd realiseert het kabinet zich dat de Commissie in het huidige stadium van de onderhandelingen, met een mogelijk Raadsakkoord op de aankomende Ecofin van 5 mei, niet meer met een *impact assessment* zal komen. Mede vanwege het ontbreken van een *impact assessment* heeft het kabinet tijdens de onderhandelingen om veel verduidelijkingen en aanpassingen van de compromistekst gevraagd. Onder meer om ervoor te zorgen dat het voorstel zich beperkt tot strikt noodzakelijke gegevensuitwisseling en -inzage. Ook heeft het kabinet samen met enkele andere lidstaten aangedrongen op het in de raadsonderhandelingen zelf kunnen bevragen van het EOM en OLAF om op deze wijze de ontbrekende informatie over de voorgestane werkwijze en de impact daarvan te kunnen beoordelen. Op basis van alle ontvangen informatie en verduidelijkingen kan het kabinet een gedegen oordeel geven over de impact van het voorstel.

De leden van de VVD-fractie lezen ten aanzien van de reikwijdte dat het voorstel Eurofisc-werkterreinfoördinatoren verplicht om "elke aanwijzing van een vermoeden" van btw-fraude uit eigen beweging te delen met het EOM en OLAF. Een brede uitleg kan leiden tot het delen van informatie in een zeer vroeg stadium. Kan het kabinet verduidelijken hoe zij de term "elke aanwijzing van een vermoeden" uitlegt en welke inzet het kabinet pleegt om te waarborgen dat deze verplichting niet leidt tot overmatige of prematuur gedeelde informatie?

Het kabinet heeft de Commissie tijdens de onderhandelingen om verduidelijking van deze term gevraagd. Het kabinet en andere lidstaten hebben gepleit voor een concretere en meer ingekaderde beschrijving van de informatie die door Eurofisc met het EOM en OLAF gedeeld moet worden. Naar aanleiding van deze opmerkingen is de tekst van het voorstel aangepast. De huidige compromistekst beschrijft specifiek de informatie die met het EOM en OLAF gedeeld moet worden. De meer gedetailleerde invulling wordt vormgegeven in een uitvoeringshandeling. Het kabinet en andere lidstaten hebben erop aangedrongen dat het Eurofisc-netwerk vanwege hun expertise nauw betrokken moet worden bij het opstellen van de uitvoeringshandeling. Op nationaal niveau zal het Coördinatiepunt BTW-fraude (CPB), onderdeel van de FIOD/internationaal vanuit Nederland betrokken zijn bij het opstellen van deze uitvoeringshandeling. De wijzigingen die tot nu toe tijdens de onderhandelingen zijn doorgevoerd in de compromistekst moeten ertoe leiden dat er geen informatie in een prematuur stadium wordt gedeeld en de informatie binnen het huidige mandaat van het EOM en OLAF valt.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de toegang van het EOM en OLAF tot Europese IT-systemen zal plaatsvinden onder toezicht van nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren. Het is nog onduidelijk hoe dit toezicht in de praktijk wordt vormgegeven en wat dit betekent voor de werklust en uitvoerbaarheid. Hoe beoordeelt het kabinet de uitvoerbaarheid van het voorgestelde toezicht door Eurofisc-verbindingsambtenaren en acht het kabinet het wenselijk dat essentiële elementen hiervan expliciet in de verordening zelf worden vastgelegd in plaats van in een uitvoeringshandeling?

Het kabinet kon uit het voorstel niet opmaken hoe het toezicht door Eurofisc-verbindingsambtenaren bij de toegang van het EOM en OLAF tot de Europese btw databases en registers eruit zou zien. Het kabinet

kon daardoor geen inschatting maken van de uitvoeringslasten. Het kabinet en andere lidstaten hebben tijdens de onderhandelingen om verduidelijking gevraagd en de compromistekst is verduidelijkt. In de huidige compromistekst staat met betrekking tot gerichte zoekopdrachten op basis van artikelen 49a en 49b aangegeven dat er alleen sprake is van toegang door het EOM en OLAF indien er auditlogboeken inzichtelijk zijn. Iedere zoekopdracht moet aan een concrete zaak te koppelen zijn en het betreffende zaaknummer moet zichtbaar zijn in de auditlogboeken. Deze maatregel moet de zogenaamde *'fishing expeditions'* met brede, niet relevante zoekopdrachten voorkomen. Eurofisc-verbindingsambtenaren kunnen deze auditlogboeken inzien en controleren. Door het toezicht op deze manier in te vullen zal de werklast omtrent deze nieuwe maatregelen voor de nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren beperkt zijn. Immers, in de nieuwe situatie kunnen het EOM en OLAF zelf informatie uit de Europese IT-systemen halen, in plaats van dat zij daarvoor de nationale autoriteiten moeten belasten. Tot op heden kosten deze nationale informatieverzoeken capaciteit van de nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren. Het kabinet is van mening dat de compromistekst op dit punt genoeg is verduidelijkt in de verordening zelf en kan om deze reden accepteren dat nadere details worden uitgewerkt in de uitvoeringshandeling. Waarbij, zoals hiervoor al is opgemerkt, het CPB-onderdeel van de FIOD/internationaal vanuit Nederland betrokken zal zijn.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet aangeeft dat de uitbreiding van bevoegdheden van het EOM en OLAF mogelijk aanvullende personele en operationele inzet van Nederlandse instanties vereist. Indien hiervoor geen extra middelen beschikbaar komen, kan dit invloed hebben op de binnenlandse prioritering van btw-fraudebestrijding. Kan het kabinet nader uiteenzetten wat de verwachte personele en budgettaire impact is voor de Belastingdienst en andere betrokken instanties en hoe het kabinet voorkomt dat nationale fraudebestrijding onder druk komt te staan?

Zoals hierboven toegelicht is door de aanpassingen die tijdens de onderhandelingen in de compromistekst zijn gedaan duidelijk geworden dat de impact op de personele en operationele inzet van de Nederlandse instanties beperkt zal zijn met betrekking tot het toezicht bij de directe toegang van het EOM en OLAF tot de Europese IT-systemen. Dit beeld werd bevestigd tijdens het gesprek dat tijdens de raadsonderhandelingen heeft plaatsgevonden met het EOM en OLAF.

Dit geldt ook voor de werkzaamheden in het kader van informatie-uitwisseling vanuit Eurofisc met het EOM en OLAF op basis van artikel 36 van het voorstel. Er zullen nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren betrokken zijn bij het delen van informatie vanuit Eurofisc als onderdeel van het reguliere Eurofisc werk, maar het delen zal met name uitgevoerd worden door de Eurofisc-werkterreincoördinatoren. Het is nog niet mogelijk om de precieze impact op de werklast van deze Eurofisc-werkterreincoördinatoren in te schatten. Het kabinet blijft desalniettemin oog houden voor de druk op de Nederlandse Eurofisc-verbindingsambtenaren en instanties.

De leden van de VVD-fractie lezen dat volgens het kabinet voorkomen moet worden dat de werkzaamheden van nationale autoriteiten worden belemmerd, met name in gevallen waarin het EOM nog geen strafrechtelijk onderzoek is gestart. Ook is van belang hoe samenloop tussen nationale opsporing en EOM-onderzoeken wordt voorkomen. Hoe ziet het kabinet de samenloop tussen nationale opsporingsbevoegdheden en de rol van het EOM en welke afspraken zijn nodig om dubbele inspanningen of bevoegdheidsconflicten te voorkomen?

De nationale opsporingsautoriteiten en het EOM werken goed met elkaar samen. Het EOM heeft zich in het verleden positief uitgesproken over de samenwerking met Nederland en de snelheid waarmee de FIOD de gevraagde nationale informatie over potentiële btw-fraude aanlevert. Niet alleen bij dit voorstel, maar ook in den brede, is het van belang dat beide partijen een duidelijk afgebakend mandaat hebben waar zij binnen blijven. Dit voorkomt bevoegdheidsconflicten of onnodige dubbele inspanningen. Verwijzingen naar de bestaande mandaten in de EOM-verordening 2017/1939 zijn belangrijk; dit voorstel vergroot het mandaat van de EOM niet. Verder moeten termen en begrippen voor alle partijen duidelijk

zijn. Het kabinet en andere lidstaten hebben zoals eerder aangegeven om een aantal verduidelijkingen gevraagd tijdens de onderhandelingen en de compromistekst is naar aanleiding hiervan aangepast. Het kabinet is tevreden over deze aanpassingen.

Het voorstel betreft extra informatie-uitwisseling tussen Europese en nationale instanties. Dit betreft gevoelige informatie. In het fiche ontbreekt informatie hoe wordt gewaarborgd dat dit op een veilige manier kan gebeuren. Indachtig toenemende cybercriminaliteit en geopolitieke dreigingen vinden de leden van de VVD-fractie dit wel relevant. Op welke manier heeft het kabinet dit meegewogen in haar standpuntbepaling?

Het kabinet heeft veel aandacht voor dataveiligheid. Dit ziet zowel op de systemen zelf als de personen die daar toegang tot hebben. De verwachting is niet dat het voorstel leidt tot meer informatie-uitwisseling tussen Europese en nationale instanties, omdat het EOM en OLAF door het voorstel juist direct informatie ontvangen vanuit het Eurofisc-netwerk of zelf toegang hebben tot de Europese databases en registers. De informatie die nu al tussen de nationale autoriteiten en het EOM en OLAF wordt uitgewisseld vindt plaats via de gebruikelijke beveiligde kanalen. Hier zal het voorstel geen verandering in aanbrengen. De uitwisseling van informatie tussen het Eurofisc-netwerk en het EOM en OLAF zal ook via beveiligde kanalen plaatsvinden. Deze beveiligde kanalen bestaan momenteel al tussen alle lidstaten en de Europese databases en registers (het CCN/CSI netwerk). De verplichting om dit op een veilige manier te bewerkstelligen is voor lidstaten opgenomen in de Verordening (EU) nr. 904/2010 en wordt door dit voorstel uitgebreid naar het EOM en OLAF.

Drie lidstaten nemen momenteel niet deel aan het EOM, zo constateren deze leden. Met het voorliggende voorstel wordt beoogd de effectiviteit van handhaving op btw-fraude te verhogen. Welke gevolgen heeft het voor de effectiviteit van de handhaving dat enkele lidstaten niet deelnemen aan het EOM?

In de lidstaten die geen lid zijn van het EOM kan het EOM geen opsporing of vervolging uitvoeren. Het EOM kan wel met deze lidstaten samenwerken. De drie lidstaten die geen lid zijn van het EOM blijven zelf verantwoordelijk voor de handhaving van btw-fraude en kunnen, waar van toepassing, gebruik maken van de onderzoeken van het EOM. Het feit dat lidstaten niet deelnemen aan het EOM doet niet af aan een effectieve fraudebestrijding. Deze lidstaten nemen wel deel aan Eurofisc en werken samen met andere lidstaten.

Ziet het kabinet - indachtig het toedelings-, subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel - nog mogelijkheden om de effectiviteit van de handhaving op Europees niveau te verhogen en zo ja, op welke manier dan en is het kabinet ook voornemens dit bij de behandeling van deze Verordening op te brengen? De leden van de VVD-fractie hechten grote waarde aan proportionele fraudehandhaving.

Hoewel de Nederlandse opsporingsinstanties over het algemeen snel voldoen aan informatieverzoeken van het EOM en OLAF erkent het kabinet dat het soms lang kan duren voordat het EOM en OLAF informatie ontvangen van lidstaten. Bovendien moeten het EOM en OLAF momenteel hetzelfde informatieverzoek vaak aan meerdere lidstaten afzonderlijk doen. Het EOM en OLAF geven aan dat het versnellen en versimpelen van deze processen de voornaamste redenen zijn dat zij informatie van Eurofisc willen ontvangen en directe toegang tot de Europese btw-databases en registers willen krijgen. Het kabinet heeft tijdens de onderhandelingen gevraagd of de Commissie naar alternatieve manieren heeft gekeken om de informatieverzoek-processen te versnellen. De Commissie heeft geen alternatieven onderzocht en gaf aan dat het voorstel in haar optiek de geschikte manier is om de Europese btw-fraude netwerken effectiever te bestrijden. Het kabinet heeft zelf geen alternatieve opties voorhanden en is het met de Commissie eens dat het voorstel kan bijdragen aan het beoogde doel en indachtig de genoemde beginselen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben het fiche met interesse gelezen. Ze hebben een aantal vragen.

Allereerst vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie de staatssecretaris om het begrip 'intracommunautaire ploffraude' (MTIC) toe te lichten. Om wat voor fraude gaat het hier precies?

Intracommunautaire ploffraude is een bekende vorm van btw-fraude met een grensoverschrijdend element. In de meeste gevallen wordt als "plof-bv" een nieuw opgerichte onderneming gebruikt, die uit het niets in korte tijd voor grote bedragen inkopen uit andere lidstaten doet. Deze plof-bv fungeert als tussenpersoon en koopt en verkoopt goederen zonder btw af te dragen waar dat wel verplicht is. Een voorbeeld: de plof-bv (bedrijf A) koopt goederen van een bedrijf uit een andere lidstaat (bedrijf B). Omdat het hier om een intracommunautaire levering gaat, berekent bedrijf B geen btw. Bedrijf A verkoopt vervolgens de goederen binnenlands door aan een ander bedrijf (bedrijf C) en brengt hierbij btw in rekening. Na het innen van de btw door bedrijf A worden de opbrengsten uit bedrijf A gehaald. Bedrijf A draagt de btw niet af aan de Belastingdienst. Bedrijf C brengt de door bedrijf A in rekening gebrachte btw echter wel als voorbelasting in aftrek op zijn aangifte. Wanneer de Belastingdienst bedrijf A ontdekt wordt het btw-nummer ingetrokken of de bv opgeheven. Als dat te laat gebeurt zijn de fraudeurs vaak alweer begonnen met een nieuwe plof-bv.

Ook vragen deze leden om een toelichting op de stelling dat "de actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van btw-fraude op EU-niveau doeltreffender kunnen handelen". Welke actoren zijn dat en doeltreffender handelen dan wie?

Met de actoren wordt voornamelijk bedoeld op Eurofisc, het EOM en OLAF. Indien Eurofisc, het EOM en OLAF doeltreffender handelen dan zij momenteel doen kan er meer MTIC-fraude worden opgespoord.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen ook wat het verschil precies is tussen "alle relevantie informatie van de lidstaten afzonderlijk", waartoe OLAF toegang heeft krachtens de OLAF-verordening en "de IT-systemen zoals gedefinieerd in de Verordening (EU) nr. 904/2010". Kan de staatssecretaris dit toelichten?

OLAF kan in het kader van een onderzoek relevante informatie van lidstaten opvragen. Lidstaten moeten hier op basis van de OLAF-verordening⁵ aan meewerken. De data die OLAF nationaal kan opvragen ziet gedeeltelijk op data die ook te vinden is in de IT-systemen zoals gedefinieerd in de Verordening (EU) nr. 904/2010. Dit betreft de databases en registers die in het voorstel genoemd worden. Het bekendste voorbeeld hiervan is het *VAT Information Exchange System* (VIES). Hoewel de nationale en Europese data dus gedeeltelijk overlappen, gaat het OLAF er voornamelijk om dat zij de relevante informatie sneller ontvangt. Het voorstel moet dit bewerkstelligen door OLAF onder voorwaarden directe toegang te geven tot de genoemde IT-systemen. Hierdoor hoeven zij geen informatieverzoek meer bij lidstaten afzonderlijk te doen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben algemene opmerkingen over de reikwijdte van de Verordening en de dataveiligheid binnen de nieuwe informatiestromen die door de herziening zouden worden toegestaan. Ten eerste vragen deze leden de staatssecretaris om in Europees verband te pleiten voor een betere afbakening van definities, zodat er geen risico bestaat dat er onnodig veel gevoelige fiscale gegevens worden uitgewisseld zonder onderbouwde noodzaak.

Het kabinet deelt de zorgen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA en heeft tijdens de onderhandelingen consequent gepleit voor betere afbakening van definities. Hier ben ik nader op in gegaan bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie.

⁵ Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013.

Ten tweede vragen deze leden naar de beveiligingsmaatregelen die worden genomen om te verzekeren dat data-uitwisseling met het EOM en OLAF op een veilige wijze gebeurt.

Deze leden zijn kritisch over het feit dat dit pas in de uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie wordt uitgewerkt.

Het kabinet vindt de bescherming van de in het voorstel genoemde btw-data van groot belang en heeft zich hier tijdens de onderhandelingen consequent voor ingezet. De dataveiligheid is in de compromistekst geborgd. Er is duidelijker afgebakend welke informatie Eurofisc met het EOM en OLAF moet uitwisselen en het kabinet zet zich ervoor in dat Eurofisc nauw betrokken is bij de nadere invulling van de bijbehorende uitvoeringshandeling. De concrete uitwisseling tussen Eurofisc en het EOM en OLAF zal plaatsvinden via beveiligde kanalen. Met betrekking tot de toegang door het EOM en OLAF tot de IT-systemen zijn in de compromistekst de voorwaarden voor centrale toegang en de details over wat er in de bijbehorende uitvoeringshandeling moet komen nader uitgewerkt. Zo moet er via auditlogboeken inzichtelijk zijn naar welke informatie is gezocht en de zoekopdrachten moeten aan specifieke zaken te koppelen zijn. Gezien deze verduidelijkingen en nadere uitwerking in de verordening zelf heeft het kabinet er geen bezwaar tegen dat bepaalde elementen worden uitgewerkt in de uitvoeringshandeling.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de huidige werkwijze, waarbij het EOM enkel via nationale autoriteiten toegang kan krijgen tot IT-systemen ter bevordering van onderzoek, tekortschiet. Ze vragen om een nadere onderbouwing dat deze huidige werkwijze niet de vereiste snelheid en doeltreffendheid biedt. Tot welke problemen heeft dit geleid en op basis waarvan stelt de Europese Commissie dat een wijziging noodzakelijk is?

De Commissie stelt dat een wijziging van de bestaande verordening noodzakelijk is naar aanleiding van signalen vanuit het EOM en het speciale verslag 08/2025 van de Europese Rekenkamer over btw-fraude bij invoer. Een groot deel van de btw-fraude die het EOM opspoort ziet op de MTIC-fraude waar u in een eerdere vraag naar verwijst. Het in de beantwoording op die vraag genoemde “ploffers” van bedrijven gebeurt vaak snel en betreft twee of meer lidstaten. Bovendien is het zo dat wanneer het bedrijf geploft is, het lastiger wordt om de fraudeur op te sporen. Deze fraudeur kan vervolgens weer een nieuw plofbedrijf in de keten beginnen. Om de fraude effectief op te kunnen sporen is het belangrijk om zo snel mogelijk informatie te ontvangen van de betrokken lidstaten. Niet alleen van de plofbedrijven maar ook van de fraudenetwerken er omheen. Op die manier kan er sneller worden opgetreden. In het beste scenario zelfs voordat het bedrijf “ploft”. Momenteel kan het lang duren voordat het EOM informatie over de potentiële ploffer van een lidstaat ontvangt. Dit verschilt per lidstaat en informatieverzoek. Door direct in de in het voorstel genoemde IT-systemen te kijken verwacht het EOM sneller nieuwe plofbedrijven in beeld te krijgen.

Waarop baseert de Europese Commissie haar raming van de gederfde btw-inkomsten als gevolg van intracommunautaire ploffraude, die veel hoger uitvalt dan de omvang van de daadwerkelijk opgespoorde frauduleuze MTIC-transacties?

De Commissie baseert de ramingen op het in december 2024 gepubliceerde VAT GAP MTIC report.⁶ In het rapport is op basis van voornamelijk gegevens van Intrastat⁷ een inschatting gemaakt van het btw-nalevings-gat veroorzaakt door MTIC-fraude.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn waakzaam wat betreft het verlenen van toegang tot uitgebreide databanken. Deze leden wijzen erop dat zulke toegang bij uitzondering en enkel met onderbouwde noodzaak verleend dient te worden. Deze leden vragen het kabinet om haar eigen definitie van “gerichte zoekopdrachten”.

⁶ [VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community \(MTIC\) fraud - Publications Office of the EU.](#)

⁷ Intrastat is het systeem waarmee de Europese Unie statistieken verzamelt over handel in goederen tussen EU-lidstaten.

Het kabinet heeft geen eigen definitie van de term “gerichte zoekopdrachten”. Wat het kabinet betreft moeten gerichte zoekopdrachten in het kader van dit voorstel aansluiten bij de mandaten van het EOM en OLAF. Dit betreft informatie die het EOM en OLAF nu ook al bij de nationale autoriteiten van lidstaten zelf kunnen opvragen. Verder moeten de gerichte zoekopdrachten gekoppeld zijn aan zaken, zodat er geen “fishing expeditions” naar willekeurige informatie gedaan kunnen worden. Ook moet duidelijk zijn naar welke informatie gezocht kan worden. Dit moet informatie zijn die nodig is in het kader van een onderzoek naar een zaak. De gerichte zoekopdrachten moeten alleen plaatsvinden door specifieke personen die nauw bij de zaak betrokken zijn. Tot slot moet er sprake zijn van een controlemechanisme om te achterhalen of er voldaan is aan de hierboven genoemde elementen.

Deze leden zijn kritisch op het feit dat juist deze gevoelige definitie nog nader moet worden uitgewerkt. Daarnaast ontbreekt de impact assessment, terwijl de Europese Commissie wel stelt dat er een “effectbeoordeling” is gemaakt. Waarop is die beoordeling gebaseerd en hoe is dit anders dan de gedegen impact assessment waar het kabinet ook om vraagt? Gaat de staatssecretaris samen met andere EU-lidstaten pleiten om alsnog een impact assessment te laten opstellen en zo ja, met welke collega’s trekt de staatssecretaris hierin samen op?

In mijn beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie ben ik nader ingegaan op het ontbreken van de effectbeoordeling.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de zienswijze van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS).⁸ EDPS waarschuwt dat de scheidslijn tussen dataverwerking voor administratieve doeleinden en ten behoeve van opsporing niet moet verwateren. Ook roept de waakhond op om de verleende toegang voor het EOM en OLAF goed af te kaderen. Heeft de staatssecretaris kennisgenomen van de positie van de EDPS en onderschrijft de staatssecretaris deze suggesties?

Ja, het kabinet heeft kennisgenomen van het advies van de EDPS. Het kabinet ziet veel overeenkomsten tussen dit advies en de eigen inzet bij de onderhandelingen. Het kabinet pleit tijdens de onderhandelingen voor strikte en duidelijke kaders waarbinnen het EOM en OLAF toegang tot btw-data krijgen. In de huidige compromistekst zijn begrippen concreter ingevuld en definities ingekaderd. Voorbeelden hiervan vindt u in de beantwoording van de eerdere vragen uit dit schriftelijk overleg. Het kabinet is tevreden over deze wijzingen, die de scheidslijn borgen tussen dataverwerking voor administratieve doeleinden enerzijds en opsporing anderzijds.

Zijn nationale toezichthouders ook geraadpleegd voor de standpuntbepaling van het kabinet en zo ja, welke toezichthouders zijn betrokken?

Ja, de nationale toezichthouders zijn nauw betrokken bij de standpuntbepaling en onderhandelingen over het voorstel. De Belastingdienst, en specifiek de FIOD/CPB, houden zich in Nederland bezig met de bestrijding van btw-fraude. De FIOD/CPB is vanuit Nederland onderdeel van het Eurofisc netwerk. Waar het voorstel spreekt over contact met de nationale autoriteiten voor het aanleveren van data betekent dit het met name het contact dat het EOM en OLAF hebben met de FIOD/CPB.

Deze leden vragen voorts welk commentaar de toezichthouders hebben meegegeven.

De FIOD/CPB heeft er met name op aangestuurd dat er niet meer informatie wordt gedeeld dan hoogstnoodzakelijk is en dat er goed toezicht moet zijn op de personen die toegang krijgen tot de Europese databases en registers. Het is van belang dat het EOM en OLAF binnen hun mandaat blijven opereren en er moet voorkomen worden dat er zogenaamde ‘fishing expeditions’ mogelijk zijn. Specifiek

⁸ [EDPS supports targeted VAT data access to fight fraud at EU level but warns against blurring administrative and criminal boundaries | European Data Protection Supervisor](#) (8 januari 2026).

ten aanzien van het spontaan verstrekken van informatie aan het EOM en OLAF in het kader van artikel 36 heeft de FIOD/CPB aangegeven dat het Eurofisc netwerk een belangrijke rol moet spelen bij het vaststellen van de informatie die Eurofisc moet delen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie delen de kritische vragen van het kabinet over de reikwijdte van de data die gedeeld moet worden met het EOM en OLAF. Deze leden pleiten voor een nauwe, zorgvuldige afkadering van het soort gegevens dat moet worden gedeeld door nationale autoriteiten. Gegevensdeling op basis van “iedere aanwijzing van een vermoeden” is volgens deze leden niet duidelijk genoeg. Deze leden vragen de staatssecretaris om toe te lichten hoe de staatssecretaris zich “in zal zetten dat er geen overbodige informatie” of informatie in een “te vroeg stadium” wordt gedeeld met het EOM en OLAF.

Het kabinet acht het positief dat de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie de kritische vragen van het kabinet deelt over de reikwijdte van de data die gedeeld moet worden met het EOM en OLAF. De inzet licht ik nader toe in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de staatssecretaris idealiter ziet dat “gerichte zoekopdrachten” worden beperkt, wie er volgens hem toegang dienen te krijgen tot de gevoelige data en hoe het toezicht door nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren naar zijn mening moet worden ingericht. Wat doet de staatssecretaris om deze zienswijze kenbaar te maken bij de Europese Commissie?

De gerichte zoekopdrachten moeten binnen het mandaat van het EOM en OLAF vallen. Het moet gaan om informatie waarvoor het EOM en OLAF nu bij lidstaten zelf kunnen aankloppen met een informatieverzoek en waarvan lidstaten verplicht zijn om die informatie te verstrekken. Het kabinet ziet idealiter dat alleen personen binnen het EOM en OLAF toegang krijgen tot de informatie indien zij nauw betrokken zijn bij de zaken. Deze personen moeten duidelijk identificeerbaar zijn. Eurofisc-verbindingsambtenaren moet hierop controles kunnen uitvoeren. Dit is geregeld in de huidige compromistekst. Eurofisc-verbindingsambtenaren kunnen auditlogboeken controleren waarin is vastgelegd welke persoon naar welke informatie gezocht heeft en aan welk zaaknummer de zoekopdracht is gekoppeld. Het kabinet heeft nadrukkelijk aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht niet of niet-volledig bij de nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren gelegd kan worden. Zij hebben in de regel geen inzicht in de zaken die bij het EOM en OLAF lopen en kunnen zonder gedegen kennis van een zaak niet bepalen of hetgeen gezocht is rechtmatig is. Het toezicht ligt daarom ook bij het EOM en OLAF zelf. In zowel de EOM-verordening⁹ als in de OLAF-verordening¹⁰ zijn expliciete bepalingen opgenomen over toezicht op de eigen werkzaamheden, waaronder dataveiligheid en gegevensbescherming. Dit toezicht vindt plaats via interne controles, externe audits en onder toezicht van de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming, met rapportages aan de Europese instellingen. Het kabinet is van mening dat dit voldoende waarborgen biedt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche over gegevensuitwisseling van btw-informatie teneinde fraude op te sporen. Deze leden merken op dat de btw tax gap in de Europese Unie aanzienlijk is. De laatste cijfers van de EU-douaneautoriteit lieten zien dat het EU btw-gat in 2023 opliep tot 128 miljard euro. Als door middel van het rapporteren van transacties op basis van deze verordening dit btw-gat verkleind kan worden, dan zou dat volgens deze leden een goede ontwikkeling zijn. Deze leden merken terughoudendheid in de kabinetsinzet voor het in een vroeg stadium en proactief delen van informatie tussen het Eurofisc-netwerk. Deze leden vragen of het niet juist meerwaarde kan hebben om signalen op EU-niveau te analyseren zodat grensoverschrijdende netwerken kunnen worden geïdentificeerd. Zou het alleen op verzoek rapporteren, zoals het kabinet voorstelt, dit niet minder effectief maken? Deze leden vragen of het kabinet deze afweging ook heeft gemaakt.

⁹ Verordening (EU) 2017/1939.

¹⁰ Verordening (EU, Euratom) 883/2013.

Het kabinet herkent de afweging en staat er om de genoemde reden voor open dat er proactief informatie wordt gedeeld door het Eurofisc-netwerk. Een voorwaarde daarbij moet wel zijn dat de informatie die wordt gedeeld niet verder gaat dan nodig is. Het kabinet vond dit niet duidelijk blijken uit het voorstel, dit gold specifiek ten aanzien van de term “iedere aanwijzing van een vermoeden”. Het kabinet heeft tijdens de onderhandelingen om verduidelijking van wat dit inhoudt gevraagd. De compromistekst is tijdens de onderhandelingen aangepast op een manier die volgens het kabinet de gewenste duidelijkheid verschaft. Dit heb ik nader toegelicht in de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie. Indien hieraan wordt vastgehouden kan het kabinet akkoord gaan met het proactief delen van deze informatie met het EOM en OLAF.

Het kabinet geeft ook aan dat het kabinet voorstander is van maatregelen die btw-fraude effectief en gericht bestrijden, mits dit niet leidt tot onnodige stijging van administratieve- en uitvoeringslasten voor het bedrijfsleven en de nationale instanties. De leden van de CDA-fractie vragen waar het kabinet deze risico's mogelijk zou zien.

Het kabinet zag deze risico's voornamelijk terug bij de uitvoeringslasten van de nationale instanties, specifiek de FIOD/CPB. Deze zorgen zijn in de huidige compromistekst weggenomen. Zie in dit kader mijn beantwoording van de vragen van de VVD-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de FvD-fractie

De leden van de FvD-fractie hebben kennisgenomen van het fiche over de herziening van Verordening 904/2010 betreffende de toegang van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) tot btw-informatie op het niveau van de Unie. Deze leden hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de FvD-fractie lezen ten aanzien van MTIC-fraude dat het in het fiche beschreven voorstel tot doel heeft de doeltreffendheid en snelheid van opsporing en vervolging van grensoverschrijdende btw-fraude te vergroten. Deze leden constateren dat de beschreven MTIC-fraude (ploffraude) structureel mogelijk is door een inherente asymmetrie in het huidige btw-stelsel: een ondernemer kan goederen btw-vrij inkopen via een intracommunautaire levering, terwijl hij bij doorverkoop in eigen land wél btw int van zijn afnemer (btw die vervolgens nooit wordt afgedragen aan de Belastingdienst). De Europese Commissie raamt de derving als gevolg van MTIC-fraude op 12,5 tot 32,8 miljard euro per jaar.

De leden van de FvD-fractie pleiten in hun verkiezingsprogramma van 2025 voor een afschaffing van de B2B (business to business) btw-heffing. Btw wordt dan uitsluitend geheven bij de eindverkoop aan consumenten (B2C). De fraudeprikkel verdwijnt hiermee structureel: een missing trader heeft niets meer te innen als er in de keten geen btw meer wordt berekend.

Deze constatering leidt tot de volgende vragen van de leden van de FvD-fractie aan de staatssecretaris. Is de staatssecretaris bereid om zich in de Raad in te zetten voor een herziening van de Europese btw-richtlijn (2006/112/EG), zodanig dat lidstaten de mogelijkheid krijgen om btw-heffing in B2B-transacties af te schaffen en uitsluitend nog btw te heffen bij transacties tussen ondernemer en consument? Is de staatssecretaris bereid om te bevorderen dat de Commissie alsnog een volwaardige impact assessment uitvoert die stelselwijziging via afschaffing van B2B-btw als serieus beleidsalternatief evalueert?

In specifieke gevallen maakt Nederland al gebruik van verleggingen om btw-carrouselfraudemogelijkheden in bepaalde sectoren weg te nemen.¹¹ Zo past Nederland dit toe bij onder meer de handel in mobiele telefoons, broeikasgas-emissierechten en laptops.

¹¹ Afdeling E, Verleggingen, Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968, specifiek artikel 24ba.

Een algehele verlegging kan een remedie zijn tegen verlies van btw als gevolg van btw-carrouselfraude, maar zonder flankerende maatregelen heeft dit ook serieuze nadelen. De factuur vervult dan geen rol meer voor het verkrijgen van een recht op aftrek van btw aan de inkoopzijde waardoor het risico op het uitbreiden van een zwarte afzetmarkt te verwachten is. Hierdoor gaat niet alleen btw verloren, maar ook andere belastingen en sociale premies. Daarnaast vindt de inning van de btw in dat geval volledig plaats in de laatste handelsschakel van de consumptieketen waardoor de handhaving grondig aangepast moet worden.

Welke flankerende maatregelen voldoende zijn om deze nadelen op te vangen moet in de praktijk nog worden uitgewezen. Daarom heeft Nederland tijdens zijn voorzitterschap van de Raad van de EU in de eerste helft van 2016 ingezet op het bieden van een mogelijkheid voor lidstaten die de algemene verlegging in hun land willen toepassen. De btw-richtlijn 2006/112 is toen gewijzigd zodat lidstaten die dat wensten en aan de voorwaarden voldeden, een veralgemeende verleggingsregeling konden invoeren¹². Uiteindelijk heeft geen enkele lidstaat dit in de praktijk gebracht en is die mogelijkheid inmiddels weer komen te vervallen.

Desondanks is de gedachte van een algemene verlegging niet geheel uit beeld. De ontwikkeling van de elektronische factuur en snelle digitale rapportage van elementen daaruit als gevolg van het akkoord op het voorstel *VAT in the digital age* (hierna: VIDA) zou wellicht kunnen bijdragen aan de flankerende maatregelen die nodig zijn bij een invoering van een algehele verlegging.¹³ Indien na de inwerkingtreding van VIDA een stabiel beeld ontstaat dat de data goed en snel kunnen worden ingezet om handelsstromen te monitoren zou het idee van een algehele verlegging interessant zijn om weer te verkennen. Inmiddels loopt in opdracht van de Commissie een studie "*VAT beyond VIDA*" over toekomstige verbeteringen van het huidige btw-systeem. Dit zou een goed aanknopingspunt zijn om de algehele verlegging als een alternatief te bezien. Een beleidsalternatief in een *impact assessment* zoals door de leden van de FVD-fractie is voorgesteld heeft het kabinet nu niet voor ogen. In de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie ben ik nader ingegaan op het ontbreken van de *impact assessment*.

De leden van de FVD-fractie zijn ten aanzien van het risico van een sluipende Europese belastingdienst bezorgd over de cumulatieve institutionele ontwikkeling op het terrein van Europese btw-informatie-uitwisseling en -handhaving. Deze leden zien in het voorliggende voorstel een stap in een reeks die, indien ongecontroleerd voortgezet, de facto kan leiden tot het ontstaan van een Europese belastingdienst, zonder dat dit politiek expliciet is besloten of democratisch gelegitimeerd.

De leden van de FVD-fractie constateren dat de kern van elke belastingdienst bestaat uit drie elementen: een informatiepositie, heffingsbevoegdheid en handhavingsbevoegdheid. Met ViDA en het voorliggende voorstel wordt de informatiepositie op Europees niveau opgebouwd. Het EOM beschikt al over strafrechtelijke handhavingsbevoegdheid bij btw-fraude boven de 10 miljoen euro. Wat resteert is de expliciete heffingsbevoegdheid.

De leden van de FVD-fractie achten dit een onwenselijke ontwikkeling. Belastingheffing raakt de kern van nationale soevereiniteit en democratische zelfbeschikking. Besluiten over wat burgers en bedrijven bijdragen aan de publieke zaak behoren te worden genomen door democratisch verkozen volksvertegenwoordigers op nationaal niveau, niet door Europese instanties die niet rechtstreeks verantwoording afleggen aan de Nederlandse kiezer.

Deze constateringen leiden tot de volgende vragen van de leden van de FVD-fractie aan de staatssecretaris. Deelt de staatssecretaris de analyse dat de combinatie van ViDA en het onderhavige voorstel stap voor stap de informatie-infrastructuur opbouwt die noodzakelijk is voor een Europese belastingdienst, ook al is een formele heffingsbevoegdheid voor Europese instanties nu niet aan de orde?

¹² Artikel 199quater van de BTW-richtlijn 2006/112, geldend tot 30 juni 2022.

¹³ Richtlijn (EU) 2025/516 van de Raad van 11 maart 2025 (PbEU 2025/516 van 25 maart 2025), VIDA richtlijn, specifiek artikel 5 betreffende *Digital Reporting Requirements* (DRR).

Nee. Het doel van het onderhavige voorstel is het verbeteren van de aanpak van grensoverschrijdende btw-fraude. VIDA heeft als doel belastingontwijking tegen te gaan en administratieve lasten te verlichten. Beide voorstellen zijn geen opmars naar een Europese Belastingdienst.

Deelt de staatssecretaris de mening dat de oprichting van een Europese belastingdienst — in welke vorm dan ook, formeel of feitelijk — onwenselijk is en dat belastingheffing een exclusieve nationale bevoegdheid dient te blijven?

Het kabinet ziet geen noodzaak voor het oprichten van een Europese Belastingdienst, dan wel overhevelen van belastingheffingsbevoegdheden naar de EU.

De leden van de FVD-fractie vragen hoe de staatssecretaris borgt dat de bevoegdheden van het EOM en OLAF onder het onderhavige voorstel strikt blijven beperkt tot fraudebestrijding en niet kunnen worden uitgebreid naar reguliere belastingcontrole of -heffing? Welke juridische waarborgen zijn daarvoor aanwezig en acht de staatssecretaris deze voldoende?

Het mandaat van het EOM en OLAF ziet niet op belastingcontrole of -heffing en er zijn geen plannen om dit te wijzigen. Het mandaat van het EOM en OLAF is bovendien niet geregeld in Verordening (EU) 904/2010 en kan derhalve niet door een wijziging van deze verordening aangepast worden.

Is de staatssecretaris bereid om bij de onderhandelingen over dit voorstel te pleiten voor een expliciete clause die toekomstige uitbreiding van Europese bevoegdheden op het terrein van nationale belastingheffing uitsluit?

Het onderhavige voorstel ziet op het creëren van een rechtsgrondslag om btw-data op EU-niveau met het EOM en OLAF te delen in het kader van het bestrijden van btw-fraude. Het voorstel maakt geen inbreuk op de nationale belastingheffingsbevoegdheid en ziet niet op het creëren van een Europese belastingheffingsbevoegdheid. Het opnemen van de voorgestelde clause is daarom geen inzet van het kabinet tijdens de onderhandelingen.

De leden van de FVD-fractie lezen dat er in het fiche terecht wordt gewezen op de spanning met grondrechten (artikel 7 en 8 van het Handvest), met name omdat de Europese databanken gegevens bevatten van een overweldigende meerderheid bonafide belastingplichtigen. Welke concrete maatregelen zal de staatssecretaris bedingen om de proportionaliteit van de gegevenstoegang te waarborgen en hoe wordt voorkomen dat burgers en bedrijven zonder aanleiding in het vizier komen van Europese opsporingsinstanties?

In de beantwoording van de vragen van de VVD en GroenLinks-PvdA fracties ga ik nader in op de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen en de aanpassingen die in de compromistekst zijn gedaan.