

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4231

AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Den Haag, 16 januari 2026

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Europees Aanvullend Pensioenpakket (IORP II, PEPP) (Kamerstuk 22 112, nr. 4230).

Fiche: Herziening verordening 904/2010 betreffende toegang EOM en OLAF tot btw-informatie op het niveau van de Unie.

Fiche: Verordening Europese *Business Wallet* (Kamerstuk 22 112, nr. 4232).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

Fiche: herziening verordening 904/2010 betreffende toegang EOM en OLAF tot btw-informatie op het niveau van de Unie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van de raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende de toegang van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) tot gegevens over de belasting over de toegevoegde waarde op het niveau van de Unie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 november 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 685
- d) *EUR-lex*
eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0685
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Eenparigheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Dit voorstel wijzigt Verordening (EU) nr. 904/2010 door het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) toegang te geven tot btw-informatie aangaande intracommunautaire handel tussen ondernemers, grensoverschrijdende betalingen en van btw vrijgestelde invoer die tussen lidstaten op Unieniveau wordt uitgewisseld.

Dit heeft tot doel de doeltreffendheid en snelheid van opsporing en vervolging van grensoverschrijdende btw-fraude te vergroten.

De gederfde btw-inkomsten in de EU als gevolg van intracommunautaire ploffraude (MTIC – «*missing trader intra-community*» fraude) wordt tussen 2010 en 2023 door de Europese Commissie (Commissie) geraamd op een bedrag tussen de 12,5 en 32,8 miljard EUR per jaar.¹ In 2023 spoorde Eurofisc frauduleuze MTIC-transacties op voor een bedrag van 12,7 miljard EUR, wat ongeveer 2,5 miljard EUR aan gederfde btw-inkomsten betreft. Door het grote verschil tussen het bedrag dat Eurofisc op heeft gespoord en de inschatting van de totale gederfde btw-inkomsten, lijkt het erop dat de actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van btw-fraude op EU-niveau doeltreffender kunnen handelen.

¹ VAT Gap – Taxation and Customs Union – European Commission.

Het EOM is bevoegd voor het onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten betreffende grensoverschrijdende btw-fraude met een totale schade van tenminste 10 miljoen euro aan btw. Het EOM heeft hiervoor toegang tot informatie die is opgeslagen in databanken van rechtshandavingsinstanties en registers van andere nationale overheidsinstanties onder dezelfde voorwaarden als die welke krachtens het nationale recht van toepassing zijn, en databanken en registers van instellingen, organen en instanties van de EU. Verordening (EU) nr. 904/2010 bevat geen uitdrukkelijke verwijzing naar het EOM. Hierdoor heeft het EOM momenteel alleen via de bevoegde autoriteiten van de lidstaten toegang tot de informatie uit de IT-systemen zoals gedefinieerd in verordening (EU) nr. 904/2010. Deze werkwijze kan ertoe leiden dat het EOM niet in staat is onderzoeken met de vereiste snelheid en doeltreffendheid uit te voeren.

OLAF is bevoegd voor bestrijding van fraude, corruptie of enige andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad. Dit kan volgens het Hof van Justitie ook betrekking hebben op de afdracht eigen middelen, zijnde een uniform percentage van de btw-grondslag van een lidstaat.² OLAF heeft voor deze bevoegdheid krachtens de OLAF-Verordening³ toegang tot alle relevante informatie van de lidstaten afzonderlijk.

OLAF heeft geen toegang tot de IT-systemen zoals gedefinieerd in de Verordening (EU) nr. 904/2010. De Eurofisc-werkterreencoördinatoren kunnen OLAF wel relevante inlichtingen uit het Eurofisc-netwerk verstrekken overeenkomstig de voorwaarden van Verordening (EU) nr. 904/2010.

Het voorstel verplicht Eurofisc-werkterreencoördinatoren 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. Ook moeten Eurofisc-werkterreencoördinatoren op verzoek alle informatie verstrekken aan het EOM en OLAF die respectievelijk relevant is tijdens de onderzoeken van het EOM naar btw-fraude of binnen het mandaat van OLAF, tenzij dit door het nationale recht wordt verhinderd of de informatie afkomstig is van Europol.

Daarnaast moeten lidstaten het EOM en OLAF gecentraliseerde toegang verlenen tot btw-relevante informatie via de EU IT-systemen voor gerichte zoekopdrachten. Het betreft informatie over a) btw-identificatienummers en intracommunautaire transacties uit het *VAT Information Exchange System* (VIES), b) relevante inlichtingen over van btw vrijgestelde invoer, met betrekking tot invoer onder de invoerregeling en douaneregeling 42/63 uit het Surveillance-systeem, en c) betalingsinlichtingen uit het CESOP. De toegang wordt verleend aan specifieke medewerkers van het EOM en OLAF die beschikken over een persoonlijke gebruikersidentificatie. Deze medewerkers krijgen alleen toegang onder toezicht van Eurofisc-verbindingsambtenaren. Dit zijn nationale fraudespecialisten. De toegang heeft betrekking op specifieke informatie en omvat niet de toegang tot de risico-indicatoren en processen die door de Eurofisc-verbindingsambtenaren worden toegepast. De toegang is beperkt tot gerichte zoekopdrachten op basis van specifieke gegevenscategorieën. De invulling van deze gerichte zoekopdrachten wordt tezamen met andere technische en praktische aspecten (zoals toegangsbeheer, beveiliging, logregistratie, categorisering van gegevens) verder uitgewerkt in een uitvoeringshandeling van de Commissie.

² Zaak C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555.

³ Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013.

Voor dit voorstel ontbreekt een impact assessment. Volgens de Commissie is geen effectbeoordeling uitgevoerd om te zorgen voor samenhang tussen de EOM-verordening⁴, de OLAF-verordening en Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad. Het kabinet betreurt dit en hecht er waarde aan dat voorstellen gepaard gaan met een degelijke impact assessment. Dit mag ook verwacht worden op grond van de «Agenda voor betere regelgeving» van de Commissie.⁵ Het voorstel geeft onder de kop «Effectbeoordeling» aan dat het ontbreken van coördinatie op EU-niveau wat betreft aan btw-fraude gerelateerde informatie-uitwisseling leidt tot versnipperde informatie, wat een beperkt beeld geeft van de bredere EU-fraude. Het voorstel moet hier verandering in brengen. Het EOM en OLAF toegang geven tot de informatie uit het VIES en Eurofisc-netwerk is volgens de effectbeoordeling van essentieel belang om respectievelijk strafrechtelijke onderzoeken uit te voeren en btw-fraudenetwerken doeltreffend te ontmantelen, en om doeltreffende btw-samenwerking te versterken. Wijziging van de Verordening (EU) nr. 904/2010 is volgens de effectbeoordeling het enige haalbare beleid om het EOM en OLAF toegang te geven tot btw-informatie op EU-niveau. Volgens de effectbeoordeling zijn de gevolgen voor de begroting verwaarloosbaar, aangezien toegang zou worden verleend via de bestaande IT-infrastructuur. Er zijn geen gevolgen voor burgers of bedrijven.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is voorstander van maatregelen die btw-fraude effectief en gericht bestrijden, mits dit niet leidt tot onnodige stijging van administratieve- en uitvoeringlasten voor het bedrijfsleven en de nationale instanties. Ook erkent het kabinet het belang van Europese samenwerking om fraude effectiever te kunnen bestrijden en de rol die het EOM en OLAF daarbij kunnen vervullen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel, omdat het zich richt op het verbeteren van de bestrijding van intracommunautaire btw-fraude. Het kabinet is van mening dat het EOM en OLAF hun werk naar behoren moeten kunnen uitvoeren. Het kabinet vraagt zich wel af of de maatregelen uit het voorstel het gewenste effect hebben en niet verder gaan dan nodig. Vandaar dat het kabinet meent dat er een aantal aandachtspunten zijn.

Het kabinet heeft begrip voor de wens van het EOM en OLAF dat Eurofisc-werkterreïncoördinatoren op verzoek van het EOM en OLAF of uit eigen beweging informatie uitwisselen over mogelijke grensoverschrijdende btw-fraude. De uitwisseling van deze informatie vindt nu ook al plaats tussen het EOM en OLAF en de nationale autoriteiten (onder meer via Eurofisc-verbindingsambtenaren) waar het past binnen het mandaat van het EOM en OLAF. In de praktijk hebben de Nederlandse Eurofisc-verbindingsambtenaren voornamelijk contact met het EOM. Dat contact verloopt soepel. Er is sprake van actieve en snelle samenwerking om intracommunautaire btw-fraude op te sporen en te vervolgen. Bij de informatie-uitwisseling met het EOM kijken lidstaten welke informatie geschikt is om te delen. Niet ieder op zichzelf staand signaal geeft

⁴ Verordening (EU) nr. 2017/1939.

⁵ Kamerstuk 21 501-30, nr. 621.

aanleiding tot het starten van een onderzoek door de Nederlandse autoriteiten of het delen van informatie met het EOM. De risicoanalyses van Eurofisc-verbindingsambtenaren zijn in beginsel gericht op het detecteren van signalen die mogelijk duiden op fraude. Indien er op basis van de analyse reeds sprake is van een redelijk vermoeden van btw-fraude beoordelen ze of hier opvolging aan moet worden gegeven. Veelal geven signalen echter nog onvoldoende aanleiding tot een redelijk vermoeden en wordt het signaal – na analyse – uitgezet bij de Belastingdienst. Volgens het voorstel moet iedere aanwijzing van een vermoeden van btw-fraude uit het Eurofisc-netwerk uit eigen beweging met het EOM en OLAF worden gedeeld door Eurofisc-werkterreincoördinatoren. Daarnaast moeten de Eurofisc-werkterreincoördinatoren op verzoek van het EOM en OLAF alle op grond van Verordening (EU) 904/2010 verstrekte of verzamelde informatie van de lidstaten over grensoverschrijdende btw-fraude delen. Dit kan ervoor zorgen dat Eurofisc-werkterreincoördinatoren al in een vroeg stadium informatie moeten delen.

Het kabinet vraagt zich af of de verplichting om gevoelig informatie over belastingplichtigen uit eigen beweging of op verzoek te delen niet te ruim is voor het naar behoren uitvoeren van de taken van het EOM en OLAF. Het kabinet zal daarom vragen om verduidelijking van de informatie die door Eurofisc-werkterreincoördinatoren met het EOM en OLAF gedeeld moeten worden. In dat kader maakt het kabinet een onderscheid tussen het uit eigen beweging en op verzoek delen van informatie over belastingplichtigen. Het uit eigen beweging delen van informatie ziet op «iedere aanwijzing van een vermoeden». Het is niet duidelijk wat deze term precies inhoudt, maar het lijkt verder te gaan dan het «redelijke vermoeden»⁶ dat de Belastingdienst nu gebruikt om te bepalen of er sprake is van een strafbaar feit ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen. Een uniforme uitleg van een «aanwijzing van een vermoeden» kan voorkomen dat signalen verkeerd worden geïnterpreteerd. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat er geen overbodige informatie, informatie in een te vroeg stadium met het EOM en OLAF of buiten de sfeer van hun mandaat gedeeld wordt. De voorkeur van het kabinet gaat daarom uit naar het alleen op verzoek delen van informatie met het EOM en OLAF. Daarbij onderstreept het kabinet het belang van de beginselen van dataminimalisatie, opslagbeperking en doelbinding uit artikel 5 van Verordening (EU) nr. 679/2016. Ook zal het kabinet vragen naar de samenloop van de werkzaamheden van de nationale autoriteiten en het EOM en OLAF. Het kabinet zet erop in dat de Nederlandse autoriteiten in staat blijven om hun werkzaamheden met betrekking tot de opsporing van btw-fraude zoveel mogelijk naar behoren kunnen blijven uitoefenen, zeker buiten de gevallen waarin het EOM een strafrechtelijk onderzoek is gestart.

Tot slot zal het kabinet om meer duidelijkheid vragen over de rol van de Eurofisc-werkterreincoördinatoren die de informatie uit eigen beweging of op verzoek met het EOM en OLAF moeten uitwisselen. Eurofisc is een netwerk van Eurofisc-verbindingsambtenaren van alle lidstaten. Binnen het netwerk worden signalen uitgewisseld om elkaar te waarschuwen over mogelijke btw-fraude. Binnen dit netwerk zijn werkterreinen gevormd die zich richten op een specifiek aandachtsgebied. De deelnemers van een werkterrein kiezen uit hun midden een werkterreincoördinator. Deze coördinator heeft geen bevoegdheid om zonder instemming van de deelnemers te handelen. De Eurofisc-werkterreincoördinator zal de deling van informatie met het EOM en OLAF eerst met de in de werkterrein deelnemende lidstaten moeten afstemmen. Het kabinet is benieuwd hoe dit in de praktijk zal werken, met name ten aanzien van de snelheid,

⁶ Artikel 27 Wetboek van Strafrecht.

efficiëntie en impact op de uitvoeringsgevolgen voor de nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren.

Het kabinet realiseert zich dat het EOM en OLAF hun werkzaamheden, specifiek het onderzoeken van strafbare feiten zoals gedefinieerd in artikel 22 en 25 van de EOM-verordening en het openen en uitvoeren van onderzoeken in overeenstemming met de taken van OLAF, mogelijk beter kunnen uitvoeren wanneer zij gecentraliseerde toegang krijgen tot bepaalde Europese databanken en registers met btw-relevante informatie. Wel spelen hier veel van dezelfde zorgen als bij de informatie-uitwisseling door Eurofisc-werkterreïncoördinatoren met het EOM en OLAF. Het is onduidelijk hoe beperkt de gerichte zoekopdrachten op basis van specifieke gegevenscategorieën zijn, wie er precies toegang krijgen en hoe het toezicht door nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren zal plaatsvinden. Gezien het feit dat in de Europese databanken en registers een grote hoeveelheid gevoelige informatie van belastingplichtigen zit, waarvan het overgrote deel bonafide is, moet hier voorzichtig mee worden omgegaan. Het kabinet zal zich inzetten voor toegang die niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is om de werkzaamheden van het EOM en OLAF naar behoren uit te voeren. Daarbij heeft het kabinet oog voor de dataveiligheid. Daarnaast moeten de uitvoeringslasten voor de nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren die toezicht houden behapbaar zijn, zodat de nationale fraudebestrijding hier niet onnodig onder lijdt. Indien nodig zal het kabinet pleiten voor verduidelijking in de Verordening (EU) 904/2010 zelf, in plaats van nadere uitwerking in de voorgestelde uitvoeringshandeling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten en het Europees Parlement (EP) staan naar verwachting over het algemeen positief tegenover maatregelen die het mogelijk maken om btw-fraude beter te kunnen bestrijden. Drie lidstaten nemen momenteel niet deel aan het EOM. Het is niet duidelijk hoe deze lidstaten kijken naar de nieuwe bevoegdheden van en intensievere samenwerking met het EOM, aangezien deze nieuwe bevoegdheden ook op hen van invloed zullen zijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 113 VWEU. Artikel 113 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het opstellen van bepalingen die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake omzetbelasting, accijnzen en andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a VWEU.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel de toegang van het EOM en OLAF tot gegevens over de btw die op EU-niveau worden uitgewisseld, te verduidelijken. Daartoe beoogt het voorstel samenhang te brengen tussen Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad, Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en Verordening (EU) nr. 904/2010. Het achterliggende doel hiervan is de bestrijding van fraude, corruptie en enige andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de btw-fraude kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt en is een EU-aanpak nodig. Door het wijzigen van de Verordening (EU) nr. 904/2010 krijgen het EOM en OLAF meer effectieve mogelijkheden om binnen hun bevoegdheden op te treden tegen grensoverschrijdende btw-fraude. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met kanttekeningen en aandachtspunten. De verordening heeft tot doel de toegang van het EOM en OLAF tot gegevens over de btw die op EU-niveau worden uitgewisseld, te verduidelijken. Daartoe beoogt het voorstel samenhang te brengen tussen Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad, Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en Verordening (EU) nr. 904/2010. Het beschreven probleem is de ervaring dat bilaterale informatie-uitwisseling tussen de nationale autoriteiten en OLAF en EOM traag en inefficiënt verloopt en daarmee kan het achterliggende doel, de bestrijding van fraude, corruptie en enige andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, minder goed worden bereikt. Het voorgestelde optreden kan geschikt zijn om deze doelstelling te bereiken, omdat door de wijziging van Verordening (EU) 904/2010 het EOM en OLAF toegang krijgen tot bepaalde btw-informatie die tussen lidstaten op EU niveau wordt uitgewisseld.

Het kabinet plaatst twee kanttekeningen bij het voorstel. Het kabinet merkt op dat het voorstel mogelijk verder gaat dan nodig is. Allereerst is het nog niet precies duidelijk welke informatie Eurofisc-werkterreincoördinatoren uit eigen beweging of op verzoek met het EOM en OLAF moeten delen. Er staat in het voorstel dat het bij het uit eigen beweging delen van informatie gaat om «elke aanwijzing van een vermoeden». De term «aanwijzing» zou zeer breed geïnterpreteerd kunnen worden waardoor mogelijk onnodig veel informatie wordt uitgewisseld. Het kabinet meent dat als voorwaarde voor toegang duidelijke aansluiting bij de bevoegdheid van het EOM en OLAF moet gelden. Daarnaast is nog niet duidelijk hoe de gerichte zoekopdrachten op basis van specifieke gegevenscategorieën in de Europese databanken en registers eruitzien.

Ook hier zal een te brede interpretatie ervoor kunnen zorgen dat er onnodig veel informatie wordt uitgewisseld. Gezien het feit dat het gaat om gevoelige informatie van belastingplichtigen, die voor het overgrote deel bonafide zijn, dient hier voorzichtig mee te worden omgegaan. Ingeval de informatie-uitwisseling verder zou gaan dan een strikte uitlegging van de bevoegdheid van het EOM en OLAF staat het voorstel mogelijk op gespannen voet met diverse grondrechten, zoals gewaarborgd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het betreft onder meer de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven (artikel 7) en de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8). Pas wanneer er meer duidelijkheid is gegeven over deze elementen kan een volledig oordeel worden gegeven over de proportionaliteit.

Een aandachtspunt ziet bovendien op het ontbreken van een onderbouwing, conform artikel 52 van het Handvest, waarom de voorgestelde maatregelen noodzakelijk en evenredig zijn ten aanzien van de geschetste probleemstelling en doelstellingen. Het kabinet constateert dat de Commissie in haar voorstel geen alternatieven heeft overwogen, zoals het verbeteren van bestaande samenwerkingsprocedures tussen de lidstaten, Eurofisc, het EOM en OLAF. Hier wreekt zich ook het ontbreken van een impact assessment.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie verwacht onder het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) 3,8 miljoen euro aan uitvoeringskosten, te financieren binnen EU-programma Fiscalis. Deze uitgaven worden gefinancierd binnen een bestaand budget. Volgens het voorstel zijn er geen financiële gevolgen voor de ontvangsten.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

Het kabinet kan op dit moment de financiële consequenties voor Nederland niet volledig inschatten, aangezien de reikwijdte van het voorstel en daarmee de impact op Nederlandse autoriteiten nog onvolledig in kaart zijn gebracht. Daarbij merkt het kabinet op dat reeds is vastgesteld dat de voorgestelde uitbreiding van de effectieve mogelijkheden tot uitoefening door het EOM en OLAF van hun bevoegdheden een aanvullende personele en operationele inzet van Nederlandse instanties kan vereisen, met name ten aanzien van het toezicht op de gegevensstromen en de begeleiding en ondersteuning bij zoekopdrachten in Europese databanken en registers. Als die benodigde capaciteit niet wordt gerealiseerd, kan dit de binnenlandse prioritering bij de Nederlandse autoriteiten beïnvloeden, tenzij aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de aanpak van Nederlandse btw-fraudebestrijding en opbrengsten die daaruit volgen. Ook de potentiële opbrengsten ingeval er als gevolg van het voorstel sprake is van een verbetering van de EU-brede btw-fraudebestrijding zijn moeilijk in te schatten. Indien het EOM via vervolging en veroordeling van btw-fraude misgelopen btw-opbrengsten achterhaalt, kunnen deze

btw-opbrengsten bijvoorbeeld ook terugstromen naar lidstaten wanneer die daar aanvankelijk recht op hadden.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

In de basis zijn er geen financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger. Het voorstel beperkt zich immers tot extra informatie-uitwisseling tussen Europese en nationale instanties. Voor het voorstel is geen impact assessment gemaakt waardoor de financiële consequenties voor regeldruk voor het bedrijfsleven en burger niet in kaart zijn gebracht.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het achterliggende doel van het voorstel is de bestrijding van btw-fraude, corruptie en enige andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. Dit zal bijdragen aan het bewerkstelligen van een financieel sterkere EU en betrouwbaardere handelspartner.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel betreft de wijziging van een verordening en hoeft niet in nationale wetgeving geïmplementeerd te worden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikel 1 punt 5). Dit betreft de bevoegdheid om technische en praktische aspecten (zoals invulling gerichte zoekopdrachten, toegangsbeheer, beveiliging, logregistratie, categorisering van gegevens) van de gecentraliseerde toegang tot bepaalde EU IT-systemen vast te stellen. Het toekennen van deze bevoegdheden is, onder voorbehoud van twee aspecten, wel mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wel wenselijk, omdat de uitvoeringshandeling dient om de Commissie flexibiliteit te geven. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd en op deze manier btw-fraude EU breed op dezelfde manier wordt aangepakt. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat uitvoeringshandelingen die zien op belastingheffing conform artikel 2, lid 2, sub b, onder v, van verordening 182/2011 met name via de onderzoeksprocedure worden vastgesteld.

Het kabinet plaatst een voorbehoud bij het in de uitvoeringshandeling opnemen van de praktische regelingen voor het toezicht door de Eurofisc-verbindingsambtenaren en de lijst van gegevenscategorieën waarmee de gerichte zoekopdrachten kunnen worden uitgevoerd, omdat

het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het betreft respectievelijk de werkwijze die Eurofisc-verbindingsambtenaren moeten volgen en gevoelige informatie over belastingplichtigen. De verordening moet zelf duidelijk maken hoe het toezicht door de Eurofisc-verbindingsambtenaren moet worden ingevuld, zodat een goed oordeel kan worden gegeven over de werklast en haalbaarheid daarvan. Daarnaast moeten de gegevenscategorieën waarmee de gerichte zoekopdrachten kunnen worden uitgevoerd kenbaar zijn, zodat duidelijk is dat deze niet niet verder gaan dan strikt noodzakelijk.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Artikel 1, punten 1), 2), 4) en 5) en is van toepassing met ingang van 1 september 2026. Artikel 1, punt 3), is van toepassing met ingang van 1 juli 2030. Deze data zijn volgens het kabinet haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het voorstel tot wijziging van de verordening. De voorgestelde wijzigingen worden gemonitord onder de evaluatiebepaling die al in de verordening staat.

e) Constitutionele toets

De Commissie erkent in haar voorstel expliciet dat de verwerking van btw-informatie door het EOM en OLAF valt onder het toepassingsbereik van de AVG en dat moet worden voldaan aan de beginselen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het voorstel worden waarborgen uit de EOM-verordening en de OLAF-verordening uitdrukkelijk genoemd, waaronder onafhankelijk toezicht door de EDPS, beperking van toegang tot geautoriseerd personeel en de verplichting om uitsluitend gerichte zoekopdrachten uit te voeren. Tevens wordt aangegeven dat toegang tot btw-informatie noodzakelijk en evenredig is in het licht van het algemeen Europees belang, te weten een doeltreffende bestrijding van btw-fraude op EU-niveau.

Het kabinet onderschrijft het belang van de bescherming van grondrechten en waardeert dat de Commissie hieraan eveneens aandacht schenkt. Niettemin plaatst het kabinet kanttekeningen bij het voorstel, gezien het feit dat de regeling voorziet in een grootschalige beschikbaarstelling van gevoelige gegevens van belastingplichtigen. Het kabinet vindt het zorgelijk dat de Commissie heeft nagelaten om mogelijke alternatieven voor deze maatregel te overwegen. Een degelijke impact assessment en expliciete analyse van alternatieve scenario's – zoals het verbeteren van bestaande samenwerkingsprocedures tussen nationale autoriteiten, Eurofisc, het EOM en OLAF – ontbreekt. Conform de vereisten uit het Handvest (artikel 52), zou gemotiveerd moeten worden waarom het gekozen instrument noodzakelijk is en waarom minder vergaande alternatieven niet volstaan. Daarnaast is de invulling van de waarborgen, zoals de exacte afbakening van toegang en het toezicht op de gegevensverwerking, nog niet concreet uitgewerkt. Het kabinet zal daarom de Commissie aandringen te motiveren waarom de gekozen route inderdaad de meest passende en evenredige is.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoering van het voorstel komt in Nederland te liggen bij de Belastingdienst, specifiek bij de Nederlandse Eurofisc-verbindingsambtenaren. Het volledig in kaart brengen van de administratieve- en uitvoeringsgevolgen is nu niet mogelijk, omdat dit afhankelijk zal zijn van de precieze invulling van bepaalde aspecten van het voorstel. De Eurofisc-verbindingsambtenaren moeten toezicht houden op de gegevensstromen en zoekopdrachten in Europese databanken en registers door het EOM en OLAF. Het is niet bekend hoe vaak deze zoekopdrachten zullen plaatsvinden en hoe lang deze duren. In principe leidt iedere vorm van toezicht tot extra werkzaamheden.

b) Handhaafbaarheid

De handhaving van het voorstel ziet op dezelfde aspecten als hierboven beschreven onder de Uitvoerbaarheid. Het volledig in kaart brengen van de gevolgen is nu niet mogelijk, omdat dit afhankelijk zal zijn van de precieze invulling van bepaalde aspecten van het voorstel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d.