



Brussel, 24.11.2023
COM(2023) 734 final

2023/0417 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake de ondertekening, namens de Unie, van de wijziging van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

Dit voorstel betreft de ondertekening van een wijziging van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen (“Noorwegen”) betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw¹ (“de overeenkomst”).

De overeenkomst is in september 2018 in werking getreden. Dankzij de overeenkomst kunnen de EU-lidstaten en Noorwegen op dezelfde manier samenwerken als de lidstaten dat krachtens Verordening (EU) nr. 904/2010² van de Raad en Richtlijn 2010/24/EU³ van de Raad doen bij de bestrijding van btw-fraude, en elkaar bijstand verlenen bij de invordering van btw-schuldvorderingen.

Ondertussen is Verordening (EU) nr. 904/2010 evenwel verschillende keren gewijzigd en zijn nieuwe instrumenten voor administratieve samenwerking ingevoerd, meer bepaald bij Verordening (EU) 2018/1541⁴ van de Raad. Deze nieuwe instrumenten omvatten:

- de uitbouw van het Eurofisc-netwerk door middel van een versterking van de governance, de zogenaamde vervolgacties (gezamenlijke verwerking en analyse van gegevens) en gezamenlijk verrichte administratieve onderzoeken (gezamenlijke controles);
- samenwerking met andere rechtshandavingsinstanties (Europol, OLAF);
- uitwisseling van essentiële informatie over invoer en voertuigen.

Ook is voorzien in de mogelijkheid om informatie uit te wisselen met andere middelen dan de standaardformulieren.

In artikel 41, lid 5, van de overeenkomst is bepaald welke formaliteiten moeten worden vervuld als een partij de overeenkomst wenst te herzien: zij moet dan een daartoe strekkend voorstel voorleggen aan het Gemengd Comité, dat aanbevelingen doet, met name met het oog op het openen van onderhandelingen overeenkomstig de regels voor internationale onderhandelingen van de partijen.

Tijdens de tweede vergadering van het bij artikel 41, lid 1, van de overeenkomst opgerichte Gemengd Comité EU-Noorwegen op 25 november 2021 heeft het Koninkrijk Noorwegen officieel een verzoek ingediend om de overeenkomst aan te vullen en te wijzigen, teneinde:

- rekening te houden met de nieuw ingevoerde instrumenten voor administratieve samenwerking (het gebruik van andere middelen dan de standaardformulieren voor de

¹ Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw (PB L 195 van 1.8.2018, blz. 3).

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

³ Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen (PB L 84 van 31.3.2010, blz. 1).

⁴ Verordening (EU) 2018/1541 van de Raad van 2 oktober 2018 tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 904/2010 en (EU) 2017/2454 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 259 van 16.10.2018, blz. 1).

uitwisseling van inlichtingen, de gezamenlijk verrichte administratieve onderzoeken en de vervolgacties in het kader van Eurofisc);

- de verwijzing naar de ingetrokken Richtlijn 95/46/EG te vervangen door een verwijzing naar Verordening (EU) 2016/679⁵ van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en met name een verwijzing toe te voegen naar de bepalingen in de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte⁶ (EER-overeenkomst) die gelijkwaardig zijn aan die van Verordening (EU) 2016/679.

Noorwegen heeft tot dusver actief deelgenomen aan de meeste Eurofisc-werkterreinen. In de loop van 2020 en 2021 heeft Noorwegen de lidstaten gewaarschuwd voor mogelijke fraude en btw-inkomstenderving voor een bedrag van 5 miljard EUR op het gebied van koolstofkredieten.

Door de overeenkomst te wijzigen en de hierboven genoemde nieuwe instrumenten erin op te nemen, zullen de samenwerking en de fraudebestrijding worden versterkt, hetgeen voor beide partijen bij de overeenkomst (Noorwegen en de lidstaten) een meerwaarde zal opleveren.

Op 17 juni 2022 heeft de Raad een besluit⁷ aangenomen om machtiging te verlenen tot het openen van onderhandelingen met het Koninkrijk Noorwegen om de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw te wijzigen.

De aanbeveling van het Gemengd Comité tot opening van de onderhandelingen overeenkomstig artikel 41, lid 5, van de overeenkomst (briefwisseling) is in oktober 2022 via schriftelijke procedure goedgekeurd.

Op 18 november 2022 heeft een onderhandelingsronde plaatsgevonden en op 27 juni 2023 is overeenstemming bereikt.

De Raad is voortdurend op de hoogte gehouden over de vorderingen in de Groep belastingvraagstukken en in de Groep op hoog niveau.

De Commissie is van oordeel dat de door de Raad in zijn onderhandelingsrichtsnoeren vastgestelde doelstellingen zijn bereikt en dat de onderhandelde tekst aanvaardbaar is voor de Unie.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Over de wijziging van de overeenkomst is onderhandeld overeenkomstig de uitgebreide onderhandelingsrichtsnoeren die de Raad op 17 juni 2022 heeft aangenomen.

⁵ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁶ <https://www.efta.int/eea/eea-agreement>

⁷ Besluit (EU) 2022/1311 van de Raad van 17 juni 2022 tot machtiging tot het openen van onderhandelingen met het Koninkrijk Noorwegen om de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw te wijzigen (PB L 198 van 27.7.2022, blz. 14).

De versterking van de administratieve samenwerking met derde landen op het gebied van de btw is een van de maatregelen die zijn aangekondigd in de mededeling van de Europese Commissie voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie van 2020⁸.

Voorts moet worden opgemerkt dat de wijziging betrekking heeft op samenwerkingsinstrumenten die al van kracht zijn en door de lidstaten worden toegepast op basis van Verordening (EU) nr. 904/2010.

Dit initiatief is derhalve in overeenstemming met het huidige beleid van de Commissie op het gebied van de btw en zal de samenwerking van de lidstaten met Noorwegen afstemmen op het EU-acquis.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Onderhavig voorstel wordt de Raad krachtens artikel 218, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorgelegd.

Naast de gebieden waarvoor de Unie krachtens artikel 3, lid 1, VWEU exclusief bevoegd is, is zij krachtens artikel 3, lid 2, VWEU “tevens exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.”

Volgens vaste rechtspraak⁹ van het Hof van Justitie kan een overeenkomst gemeenschappelijke regels aantasten of de strekking daarvan wijzigen als zij gebieden bestrijkt waarop harmonisatiemaatregelen van toepassing zijn.

Het onderwerp waarop de herziening van de overeenkomst ziet, met name de opname van de nieuwe instrumenten voor administratieve samenwerking die bij Verordening (EU) 2018/1541 van de Raad zijn ingevoerd, valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie. De vervanging van de verwijzingen naar Richtlijn 95/46/EG door verwijzingen naar Verordening (EU) 2016/679 kan gebeuren in het kader van het Gemengd Comité uit hoofde van artikel 41, lid 2, punt k), van de overeenkomst. Die vervanging kan evenwel ook worden meegenomen bij de heropening van de onderhandelingen over de tekst van de overeenkomst.

Overeenkomstig de Verdragen doet de Commissie een voorstel voor de ondertekening van een overeenkomst van de Unie.

• Evenredigheid

De in de wijziging van de overeenkomst op te nemen samenwerkingsinstrumenten zullen het evenredigheidsbeginsel in acht nemen en niet verder gaan dan nodig is om de doelstelling van een gemeenschappelijk kader voor administratieve samenwerking tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen op het gebied van de btw te verwezenlijken. Door deze wijziging van de overeenkomst zullen de autoriteiten van de lidstaten die belast zijn met de toepassing van de btw-wetgeving, met de Noorse belastingautoriteiten kunnen samenwerken zoals zij dat ook onderling in de EU, op basis van het EU-acquis, doen.

⁸ Maatregel 14, COM(2020) 312 final.

⁹ Advies 3/15 van het Hof, ECLI:EU:C:2017:114, punt 118 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

3. RESULTATEN VAN DE EFFECTBEOORDELING

- **Effectbeoordeling**

Overeenkomstig instrument 7 van de toolbox voor betere regelgeving¹⁰ is een effectbeoordeling niet nodig wanneer het effect vooraf niet duidelijk in kaart kan worden gebracht, de effecten gering zijn of de Commissie op het gebied in kwestie over weinig tot geen keuzevrijheid beschikt.

De wijziging strekt ertoe de reeds van kracht zijnde overeenkomst tussen de EU en Noorwegen over samenwerking op het gebied van de btw zoveel mogelijk af te stemmen op de EU-wetgeving betreffende administratieve samenwerking op het gebied van de btw en gegevensbescherming. In de praktijk zal het beoogde voorstel niet tot een nieuwe rechtshandeling leiden, maar tot een wijziging van de overeenkomst tussen de EU en Noorwegen.

- **Grondrechten**

De beoogde overeenkomst eerbiedigt de kernwaarden van de Europese Unie zoals neergelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Artikelsgewijze toelichting**

De geplande wijzigingen zullen de lidstaten, voor zover dat mogelijk en ook noodzakelijk is, nieuwe instrumenten voor samenwerking met Noorwegen aanreiken, die vergelijkbaar zijn met de instrumenten die bij Verordening (EU) 2018/1541 in Verordening (EU) nr. 904/2010 zijn ingevoerd. Voorts wordt de verwijzing naar de ingetrokken Richtlijn 95/46/EG geactualiseerd met een verwijzing naar de nationale voorschriften die zijn vastgesteld overeenkomstig punt 5e van bijlage XI bij de EER-overeenkomst en Verordening (EU) 2016/679 betreffende de bescherming van persoonsgegevens. Tot slot is verduidelijkt dat het Gemengd Comité niet wordt geraadpleegd over geschillen op het gebied van de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens als bedoeld in punt 5e van bijlage XI bij de EER-overeenkomst.

De wijziging heeft met name betrekking op de volgende punten:

1. Gezamenlijk verrichte administratieve onderzoeken (zogenaamde gezamenlijke audits):

Artikel 13, lid 2, punt a), voorziet in de mogelijkheid van gezamenlijk verrichte administratieve onderzoeken — zoals dat reeds het geval is bij de samenwerking tussen de lidstaten op grond van artikel 28, lid 2 bis, van Verordening (EU) nr. 904/2010. Op grond van dit artikel kunnen door de bevoegde autoriteiten van een staat gemachtigde ambtenaren aanwezig zijn bij administratieve onderzoeken die worden verricht door ambtenaren van een andere staat, en deelnemen aan gezamenlijk verrichte administratieve onderzoeken.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

2. Eurofisc — Vervolgacties

Op grond van artikel 15, lid 1, punt a), kunnen vervolgacties worden ondernomen— zoals dat reeds mogelijk is tussen verschillende lidstaten overeenkomstig artikel 33, lid 2, punt d), van Verordening (EU) nr. 904/2010 — in het kader van Eurofisc met deelname van Noorwegen. In het kader van Eurofisc kunnen de lidstaten en Noorwegen de administratieve onderzoeken van de deelnemende staten naar fraude die door de Eurofisc-verbindingsambtenaren is vastgesteld, coördineren.

3. Actualisering van de verwijzing naar de bescherming van persoonsgegevens

Aangezien de algemene verordening gegevensbescherming (Verordening (EU) 2016/679) in aangepaste vorm in de EER-overeenkomst is omgezet, wordt met de voorgestelde wijzigingen van artikel 6 de verwijzing naar Richtlijn 95/46/EG vervangen door een verwijzing naar Verordening (EU) 2016/679 en punt 5e van bijlage XI bij de EER-overeenkomst.

Aangezien in het voorgestelde artikel 6 een verwijzing naar punt 5e van bijlage XI bij de EER-overeenkomst wordt opgenomen, moet ook artikel 42 van de overeenkomst worden gewijzigd om duidelijk te maken dat het Gemengd Comité niet bevoegd is voor geschillen inzake algemene gegevensbescherming.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake de ondertekening, namens de Unie, van de wijziging van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 113 in samenhang met artikel 218, lid 5,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het samenwerkingskader van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw¹ (hierna “de overeenkomst” genoemd) heeft zeer positieve resultaten opgeleverd.
- (2) Met de wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad bij Verordening (EU) 2018/1541² van de Raad zijn nieuwe samenwerkingsinstrumenten opgenomen in de EU-wetgeving.
- (3) Op 26 april 2022 heeft de Raad de Commissie gemachtigd onderhandelingen te openen met het oog op een wijziging van de overeenkomst met Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (btw).
- (4) De tekst van de wijziging van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw (“de wijziging van de overeenkomst”), die het resultaat is van de onderhandelingen, sluit op passende wijze aan bij de door de Raad gegeven onderhandelingsrichtsnoeren.
- (5) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming is geraadpleegd overeenkomstig artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725³ van het Europees Parlement en de Raad.

¹ Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw (PB L 195 van 1.8.2018, blz. 3).

² Verordening (EU) 2018/1541 van de Raad van 2 oktober 2018 tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 904/2010 en (EU) 2017/2454 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 259 van 16.10.2018, blz. 1).

³ Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de

(6) De wijziging van de overeenkomst moet worden ondertekend,
HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Er wordt machtiging verleend voor de ondertekening, namens de Unie, van de wijziging van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw, onder voorbehoud van de sluiting van die wijziging van de overeenkomst⁴.

Artikel 2

Het secretariaat-generaal van de Raad stelt het volmachtinstrument op dat de persoon (personen) die daartoe door de onderhandelaar voor de overeenkomst is (zijn) aangewezen, machtiging verleent de overeenkomst, onder voorbehoud van de sluiting ervan, te ondertekenen.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de derde dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

⁴ De tekst van de wijziging van de overeenkomst wordt samen met het besluit inzake de sluiting ervan bekendgemaakt.