

Speciaal verslag

De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3814-6	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/474030	QJ-AB-15-024-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3826-9	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/028129	QJ-AB-15-024-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3815-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/423044	QJ-AB-15-024-NL-E

© Europese Unie, 2016
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag

De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer IV — onder leiding van ERK-lid Milan Martin Cvikl — die gespecialiseerd is in de controle van ontvangsten, onderzoek en intern beleid, financieel en economisch beheer en instellingen en organen van de Europese Unie. De controle werd geleid door ERK-lid Neven Mates, ondersteund door Georgios Karakatsanis, zijn kabinetschef, Angela McCann, eenheidshoofd, Carlos Soler Ruiz, teamleider, Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp en Marko Mrkalj, controleurs.



Van links naar rechts: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp, C. Soler Ruiz.

Paragraaf

Afkortingen

Woordenlijst

I-VII **Samenvatting**

V-VII **Onze belangrijkste aanbevelingen**

1 – 13 **Inleiding**

1 – 4 **Hoe werkt de belasting op intracommunautaire transacties?**

5 – 10 **Hoe wordt de betaling van de btw op intracommunautaire transacties ontdoken?**

11 – 13 **Hoe werkt de administratieve samenwerking ter bestrijding van intracommunautaire btw-fraude?**

14 – 18 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

19 – 111 **Opmerkingen**

19 – 25 **Gebrek aan vergelijkbare gegevens en indicatoren over intracommunautaire btw-fraude**

20 – 22 **Gebrek aan ramingen met betrekking tot intracommunautaire btw-fraude op EU-niveau**

23 – 25 **Ontbrekende prestatie-indicatoren voor intracommunautaire btw-fraude**

26 – 62 **Het bestaande kader voor administratieve samenwerking stelt de belastingautoriteiten van de lidstaten in staat om informatie over btw te delen**

27 – 36 **Volgens de lidstaten zijn elektronische standaardformulieren de meest doeltreffende instrumenten voor informatie-uitwisseling, maar is het slecht gesteld met de tijdigheid van de antwoorden**

37 – 44 **Het VIES biedt informatie over intracommunautaire transacties, maar hierbij doen zich af en toe problemen met de betrouwbaarheid voor**

45 – 47 **Multilaterale controles zijn een doeltreffend instrument, maar worden minder vaak uitgevoerd**

48 – 55 **Eurofisc: een veelbelovend instrument dat moet worden verbeterd**

- 56 – 59 De Commissie biedt waardevolle bijstand aan de lidstaten, maar legt geen bezoeken af in de lidstaten
- 60 – 62 Informatie die is ontvangen van derde landen wordt niet uitgewisseld tussen de lidstaten
- 63 – 70 Fiscalis is een belangrijk EU-instrument ter versterking van de administratieve samenwerking
- 71 – 92 **De btw-wetgeving is aangepast om btw-fraude aan te pakken**
- 73 – 75 De rapportageperiode betreffende de btw-lijsten van afnemers en de termijnen voor de indiening daarvan zijn verkort
- 76 – 85 Douaneregeling 42: de Commissie heeft de meeste van de aanbevelingen van de ERK aanvaard, maar deze zijn niet ten uitvoer gelegd door de lidstaten
- 86 – 89 Verleggingsregeling: een nuttig instrument ter bestrijding van intracommunautaire ploffraude dat niet consequent wordt toegepast
- 90 – 92 De wetgeving inzake e-handel volgt de internationale beste praktijken, maar is moeilijk te handhaven
- 93 – 111 **Gebrek aan samenwerking en overlappende bevoegdheden van administratieve, gerechtelijke en rechtshandhavingsautoriteiten in de strijd tegen btw-fraude**
- 95 – 100 Gebrek aan uitwisseling van gegevens tussen de douane- en belastingautoriteiten, de politie en de met vervolging belaste autoriteiten
- 101 – 103 Europol en OLAF hebben geen toegang tot de VIES- en Eurofisc-gegevens
- 104 – 109 EMPACT: een goed initiatief, maar de duurzaamheid loopt gevaar
- 110 – 111 De lidstaten zijn tegen de voorstellen om btw binnen de werkingssfeer van de richtlijn betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de verordening betreffende het Europees Openbaar Ministerie te brengen
- 112 – 122 **Conclusies en aanbevelingen**
- 113 **Metten van de doeltreffendheid van het systeem**
- 114 **Kruiscontroles van douanegegevens en btw-gegevens zijn van essentieel belang**
- 115 **Verbetering van het Eurofisc-systeem voor vroegtijdige waarschuwing voor een gerichtere aanpak van zeer risicovolle handelaren**
- 116 – 117 **Verbetering van het bestaande juridische kader**
- 118 – 119 **Verbetering van de regelingen voor administratieve samenwerking**
- 120 – 122 **Verbetering van de samenwerking tussen de administratieve, gerechtelijke en rechtshandhavingsautoriteiten**

Bijlage I — Controleaanpak op het niveau van de Commissie

Bijlage II — Controleaanpak op het niveau van de douane- en belastingautoriteiten in de lidstaten

Bijlage III — Controlemodel van de ERK voor douaneregeling 42

Antwoorden van de Commissie

B2c: business-to-consumer (detailhandel)

Btw: belasting over de toegevoegde waarde

CCIP: uitvoeringsbepalingen van het douanewetboek

CCWP: Groep douanesamenwerking (GDS)

CP 42: Douaneregeling 42

DG Belastingen en Douane-unie: directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie

IMPACT: Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats)

EPPO: Europees Openbaar Ministerie

EU: Europese Unie

FATF: Financiële-actiegroep

GCG: georganiseerde criminele groepen

GDO: gezamenlijke douaneoperatie

IC: intracommunautair

MLCs: multilaterale controles

MTIC: intracommunautaire ploffraude (Missing Trader Intra-Community Fraud)

OAPs: operationele actieplannen

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

OLAF: Europees Bureau voor fraudebestrijding van de Europese Commissie

PIF: bescherming van de financiële belangen van de Unie

SAD: enig administratief document

SCAC: Permanent Comité inzake administratieve samenwerking (Standing Committee on Administrative Cooperation)

VIIES: btw-informatie-uitwisselingsstelsel

WT: Eurofisc-werkterrein

Administratieve samenwerking: uitwisseling van inlichtingen tussen de lidstaten waarbij de belastingautoriteiten elkaar bijstaan en met de Commissie samenwerken overeenkomstig Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 teneinde een juiste btw-heffing te waarborgen op leveringen van goederen, dienstverrichtingen, intracommunautaire verwerving van goederen en invoer van goederen. Uitwisseling van inlichtingen tussen de lidstaten omvat alle informatie die ertoe kan bijdragen dat de btw juist wordt vastgesteld, met inbegrip van inlichtingen met betrekking tot specifieke gevallen.

Btw-identificatienummer (btw-nummer): een persoonlijk nummer dat wordt gegeven aan elke belastingplichtige die voornemens is goederen of diensten te leveren, dan wel goederen te verwerven voor bedrijfsdoeleinden. Elk nummer wordt voorafgegaan door twee letters waaraan de lidstaat van afgifte kan worden herkend.

Douaneaangifte: de handeling waarmee een persoon het voornemen kenbaar maakt goederen onder een bepaalde douaneregeling te plaatsen.

Douaneregeling 42: de regeling die importeurs gebruiken om btw-vrijstelling te verkrijgen wanneer de ingevoerde goederen naar een andere lidstaat worden doorgevoerd. De btw moet worden afgedragen in de lidstaat van bestemming.

Eurofisc: een gedecentraliseerd netwerk van ambtenaren van de douane- en belastingdiensten van de lidstaten waarmee snel gerichte informatie kan worden uitgewisseld over mogelijke frauduleuze transacties en ondernemingen.

Eurojust: het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking, opgericht ter versterking van de bestrijding van zware georganiseerde criminaliteit. Het bestaat uit nationale aanklagers, rechters of politieambtenaren met een gelijkwaardige bevoegdheid, die op basis van hun eigen rechtsstelsels door de lidstaten worden gedetacheerd.

Europol: de rechtshandavingsinstantie van de Europese Unie die de rechtshandavingsinstanties in de lidstaten bijstaat bij de bestrijding van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit.

Fiscalis: EU-actieprogramma ter financiering van initiatieven van belastingdiensten om het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt te verbeteren door middel van systemen voor communicatie en gegevensuitwisseling, multilaterale controles, seminars en projectgroepen, werkbezoeken, opleidingsactiviteiten en andere vergelijkbare activiteiten die nodig zijn om de doelstellingen van het programma te behalen.

Intracommunautaire levering van goederen: de levering van goederen die zijn verzonden of vervoerd naar een bestemming buiten hun grondgebied van herkomst, maar binnen de EU, door of voor rekening van een verkoper of afnemer, voor een andere belastingplichtige of voor een niet-belastingplichtige rechtspersoon die als zodanig optreedt in een andere lidstaat dan die van waaruit de goederen aanvankelijk werden verzonden of vervoerd.

Intracommunautaire verwerving van goederen: het verwerven van het recht om als eigenaar te beschikken over een roerende tastbare zaak die door, of voor rekening van, de verkoper of de afnemer van de goederen is verzonden of vervoerd naar de afnemer in een andere lidstaat dan die van waaruit de goederen aanvankelijk werden verzonden of vervoerd.

Lidstaat van bestemming: de lidstaat waarnaar de goederen worden verzonden of getransporteerd, niet zijnde de lidstaat waar de levering plaatsvindt.

Lidstaat van invoer: de lidstaat waar de goederen fysiek in de EU worden geïmporteerd en worden vrijgegeven voor vrij verkeer.

Lidstaat van levering: de lidstaat van waaruit de intracommunautaire levering plaatsvindt.

Lidstaat van verwerving: de lidstaat waarin de intracommunautaire verwerving plaatsvindt.

O_MCTL: een bij ontvangst van een VIES-melding gegenereerde VIES-controlemelding met een opsomming van alle inactieve btw-nummers die het systeem bevat.

Overbrenging: de verzending of het vervoer van goederen door of voor rekening van de leverancier voor bedrijfsdoeleinden naar een bestemming buiten het grondgebied van de lidstaat waar de levering plaatsvindt, maar binnen de Unie.

Ploffers: een voor btw-doeleinden geregistreerd bedrijf dat, mogelijk met frauduleus oogmerk, goederen of diensten verwerft of van plan is te verwerven zonder betaling van btw en deze goederen of diensten levert met btw, maar de geïnde btw niet afdraagt aan de nationale belastingautoriteit.

SCAC: het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking is een regelgevend comité, ingesteld krachtens artikel 58 van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad dat de Commissie bijstaat in aangelegenheden zoals omschreven in die verordening. Het bestaat uit de vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie.

Stromanbedrijf: een onderneming voor echte of fictieve intracommunautaire leveringen aan ploffers of handelaren die in gebreke blijven. Deze neemt vrijwillig deel aan de frauduleuze constructie.

Verzamellijst: een lijst die moet worden ingediend door iedere voor btw-doeleinden geïdentificeerde belastingplichtige die intracommunautaire leveringen verricht. De verzamellijst moet in de regel iedere maand worden ingeleverd, en vermeldt per btw-identificatienummer de totale waarde van de aan elke afnemer in andere lidstaten geleverde goederen of diensten.

VIES: het btw-informatie-uitwisselingssysteem (VAT Information Exchange System) is een elektronisch netwerk voor het doorgeven van informatie over geldige btw-identificatienummers van in de lidstaten geregistreerde ondernemingen en over belastingvrije intracommunautaire leveringen. De nationale belastingdiensten zijn verantwoordelijk voor het invoeren van beide soorten informatie in het netwerk.

Vrij verkeer: de status van uit derde landen ingevoerde goederen die alle invoerformaliteiten hebben ondergaan om te kunnen worden verkocht of verbruikt op de EU-markt.

Vrijgave van goederen: de handeling waarbij de douaneautoriteiten goederen vrijgeven voor de doeleinden die zijn bepaald in de douaneregeling.

I

Met de interne markt, vastgesteld op 1 januari 1993, werden de grenscontroles voor het intracommunautaire handelsverkeer afgeschaft. De uitvoer van goederen en diensten naar een andere lidstaat bleef vrijgesteld van btw, wat het risico met zich heeft gebracht dat deze goederen en diensten zowel in de leverende lidstaat als in de lidstaat van verbruik onbelast blijven. Niet-geïnde btw heeft naast inkomstenderving voor de lidstaten ook gevolgen voor de eigen middelen van de Europese Unie.

II

Deze controle was gericht op de vraag of de EU intracommunautaire btw-fraude doeltreffend bestrijdt. De Rekenkamer constateerde dat het EU-systeem niet doeltreffend genoeg is en dat het wordt aangetast door het ontbreken van vergelijkbare gegevens en indicatoren over intracommunautaire btw-fraude op het EU-niveau.

III

Btw-fraude wordt vaak in verband gebracht met de georganiseerde misdaad. Volgens vertegenwoordigers van Europol wordt een verlies van naar schatting 40 tot 60 miljard euro aan jaarlijks gederfde btw-ontvangsten van de lidstaten veroorzaakt door georganiseerde criminele groepen en is 2 % van deze groepen verantwoordelijk voor 80 % van de intracommunautaire ploffraude (MTIC).

IV

De EU heeft een reeks instrumenten ter bestrijding van de intracommunautaire btw-fraude opgezet die door de lidstaten kunnen worden gebruikt, maar sommige daarvan moeten worden versterkt of consequenter worden toegepast. Het gaat om de volgende:

- a) in het merendeel van de bezochte lidstaten zijn geen doeltreffende kruiscontroles tussen douane- en belastinggegevens;

- b) het administratieve samenwerkingskader maakt de uitwisseling van btw-informatie tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten mogelijk, maar er zijn problemen met de nauwkeurigheid, volledigheid en tijdigheid van de gegevens;
- c) er is een gebrek aan samenwerking en overlapping van bevoegdheden van administratieve, gerechtelijke en wetshandhavingsautoriteiten.

Onze belangrijkste aanbevelingen

V

Hoewel de autoriteit om nieuwe wettelijke maatregelen goed te keuren en uit te voeren in de eerste plaats bij de lidstaten ligt, moet de Commissie:

- a) een gecoördineerde inspanning van de lidstaten inleiden om een gemeenschappelijk systeem op te zetten voor de verzameling van statistieken over de intracommunautaire btw-fraude;
- b) wijzigingen in de wetgeving voorstellen om doeltreffende kruiscontroles tussen douane- en btw-gegevens mogelijk te maken;
- c) initiatief tonen en de lidstaten aansporen om de gebreken van Eurofisc aan te pakken;
- d) de lidstaten aanmoedigen om hun beleid met betrekking tot verleggingen beter te coördineren;
- e) zich in het kader van haar evaluatie van de regelingen voor administratieve samenwerking richten op de verbetering van de tijdigheid van de antwoorden van de lidstaten op verzoeken om informatie, de betrouwbaarheid van het VIES en de follow-up van de bevindingen van haar vorige verslagen over administratieve samenwerking, en
- f) samen met de lidstaten de juridische belemmeringen wegnemen die de uitwisseling van informatie tussen bestuurlijke, gerechtelijke en wetshandhavingsautoriteiten op nationaal en EU-niveau in de weg staan. In het bijzonder moeten OLAF en Europol toegang hebben tot de VIES- en Eurofisc-gegevens en de lidstaten moeten voordeel hebben van de door hen verstrekte informatie.

VI

De lidstaten moeten illegale activiteiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden, bestrijden met doeltreffende en afschrikkende maatregelen, met inbegrip van wetgevingsmaatregelen. De Raad moet met name:

- a) het voorstel van de Commissie inzake de hoofdelijke aansprakelijkheid goedkeuren;
- b) de Commissie machtigen tot onderhandelingen over de regelingen inzake wederzijdse bijstand met de landen waar de meeste aanbieders van digitale diensten zijn gevestigd en deze regelingen ondertekenen, en

VII

Met het oog op een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie moeten het Europees Parlement en de Raad:

- a) zorgen dat btw valt onder het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude (de PIF-richtlijn) en de verordening betreffende het Europees Openbaar Ministerie;
- b) OLAF duidelijke bevoegdheden verlenen en instrumenten bieden om onderzoek in te kunnen stellen naar intracommunautaire btw-fraude.

Hoe werkt de belasting op intracommunautaire transacties?

01

Met de interne markt, die op 1 januari 1993 is opgericht, werden de grenscontroles voor de intracommunautaire handel afgeschaft. Geregistreeerde btw-plichtige leveranciers mogen een btw-nultarief toepassen op hun verkopen aan in andere lidstaten geregistreeerde btw-plichtige kopers. In beginsel moet de btw worden betaald in de lidstaat waar de goederen worden verbruikt.

02

De belastingautoriteiten van de leverende lidstaat zijn verplicht btw-vrijstelling op de intracommunautaire levering van goederen te verlenen op voorwaarde dat goederen aan een afnemer worden geleverd, of direct worden overgebracht¹ naar een leverancier in een andere lidstaat. De btw-vrijstelling wordt pas van toepassing wanneer de leverancier kan aantonen dat de goederen de lidstaat van levering fysiek hebben verlaten.

03

Ten behoeve van de intracommunautaire btw moeten leveranciers worden geïdentificeerd met een specifiek btw-identificatienummer en regelmatig verslag uitbrengen over hun intracommunautaire leveringen of overbrengingen door middel van een verzamellijst² die moet worden ingeleverd bij de belastingautoriteiten van de lidstaat van levering. De EU heeft een elektronisch systeem (VIES)³ opgezet waarmee de lidstaten informatie kunnen uitwisselen over geregistreeerde btw-plichtige handelaren en over intracommunautaire leveringen.

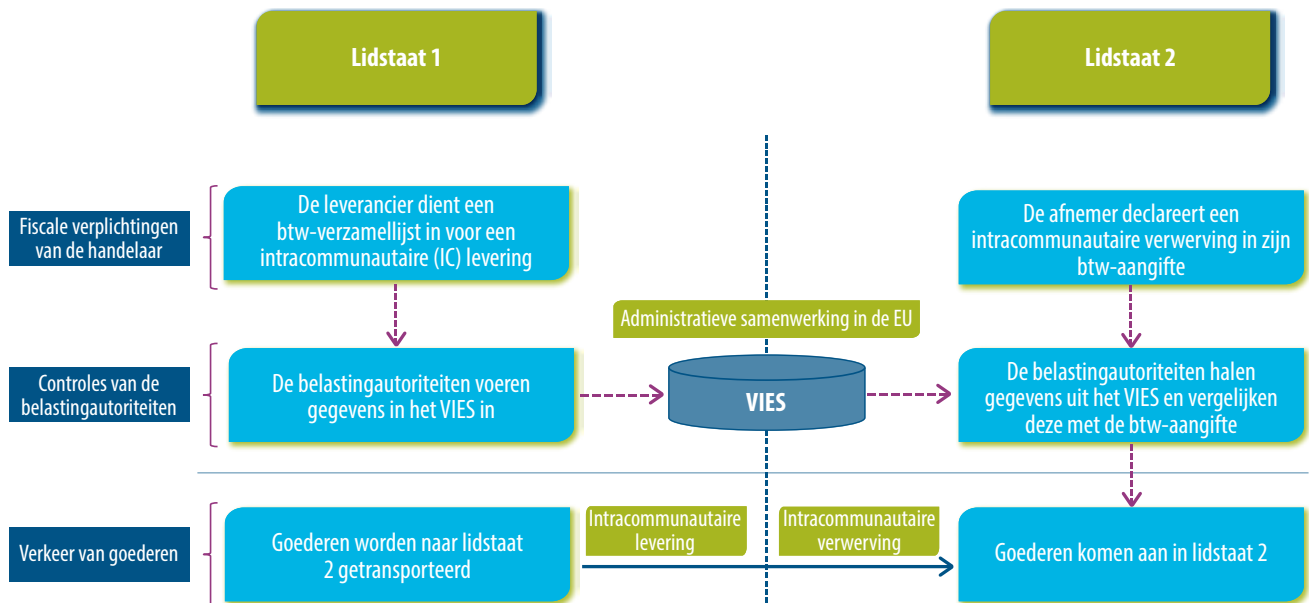
04

De belastingautoriteiten van de lidstaat van levering zijn verplicht de informatie van de verzamellijsten in te voeren in de VIES-databank, waardoor deze gegevens de belastingautoriteiten in de lidstaat van bestemming ter beschikking worden gesteld. De afnemer moet bij de belastingautoriteiten in de lidstaat van bestemming aangifte doen van een intracommunautaire verwerving, een belastbaar feit waardoor in de lidstaat van eindbestemming btw kan worden geheven. **Grafiek 1** toont hoe de intracommunautaire leveringen van goederen worden gerapporteerd en gecontroleerd met behulp van het VIES.

- 1 In deze context betekent de overbrenging, de verzending of het vervoer van goederen door of voor rekening van de leverancier voor bedrijfsdoeleinden naar een bestemming buiten het grondgebied van de lidstaat waar de levering plaatsvindt, maar binnen de EU, overeenkomstig artikel 17, lid 1, van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (de btw-richtlijn) (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).
- 2 Een lijst die moet worden ingediend door iedere btw-plichtige belastingplichtige die intracommunautaire leveringen verricht. De lijst wordt iedere maand opgesteld en vermeldt per btw-identificatienummer de totale waarde van de aan elke afnemer in andere lidstaten geleverde goederen. De lidstaten kunnen toestaan dat deze lijst voor ieder kwartaal wordt ingediend wanneer de waarde van de geleverde goederen niet hoger is dan 50 000 euro.
- 3 Btw-informatie-uitwisselingsstelsel, overeenkomstig artikel 17 van 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 (herschikking) (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

Grafiek 1

De werking van het VIES



Bron: ERK.

Hoe wordt de betaling van de btw op intracommunautaire transacties ontdoken?

05

Het intracommunautaire btw-stelsel is vaak misbruikt door middel van de zogenaamde intracommunautaire ploffraude (MTIC). Bij deze fraudemethode levert een leverancier die is gevestigd in lidstaat 1, het zogenaamde stromanbedrijf, (van btw vrijgestelde) goederen aan een tweede onderneming die is gevestigd in lidstaat 2, de zogeheten

ploffer. Deze ploffer maakt dan misbruik van de intracommunautaire levering van goederen die is vrijgesteld van btw en verkoopt dezelfde producten door op de nationale markt van lidstaat 2, tegen zeer concurrerende prijzen. De ploffer kan dit doen doordat hij, hoewel hij de btw in rekening brengt aan zijn afnemer, deze niet afdraagt aan de belastingautoriteiten, waardoor zijn winstmarges toenemen. Vervolgens verdwijnt de ploffer zonder sporen na te laten, waardoor hij de inning van de belasting in de staat waar de goederen of diensten worden afgenomen onmogelijk maakt.

06

In een andere variant van dit systeem is het een klant van de ploffer (de makelaar) die de goederen in het buitenland verkoopt of beweert te verkopen (hierbij worden de goederen soms weer terugverkocht aan het stromanbedrijf) en de btw die hij aan de ploffer heeft betaald, terugvraagt bij zijn belastingautoriteiten. Dezelfde transactie kan worden herhaald op een circulaire wijze en staat daarom bekend als „carrouselfraude“.

07

Soms worden de goederen niet eens verplaatst, of bestaan deze enkel op papier. De fraude kan nog ingewikkelder worden gemaakt wanneer de ploffer de goederen aan bufferhandelaars verkoopt, van wie sommigen bonafide kunnen zijn, om het voor de belastingautoriteiten moeilijker te maken de frauduleuze constructie te traceren. Wanneer een derde land betrokken is bij de carrousel, kan ook douaneregeling 42⁴ worden gebruikt om de traceerbaarheid van de transacties te belemmeren.

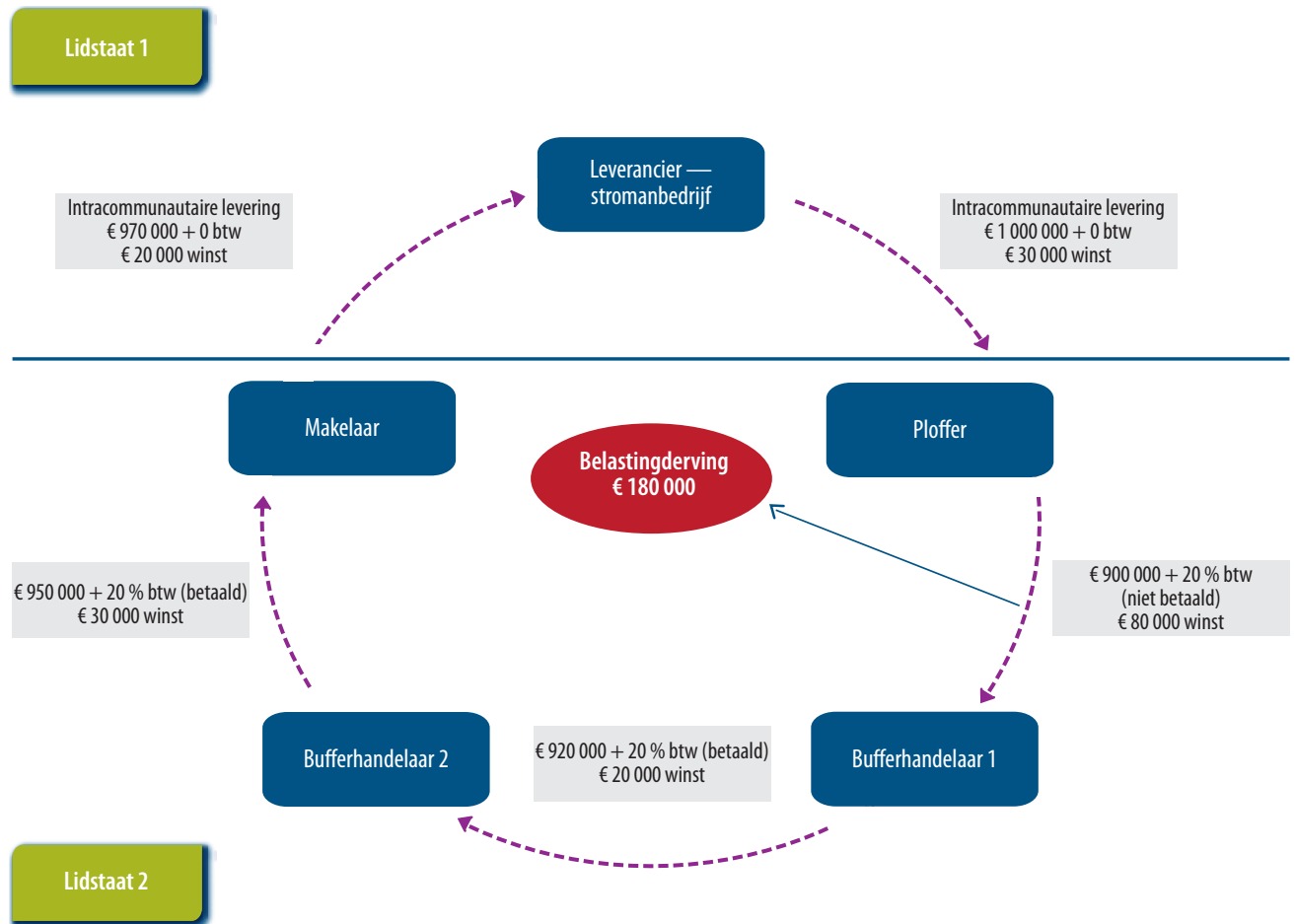
08

Grafiek 2 toont een eenvoudig systeem voor carrouselfraude bij een btw-tarief van 20 %. In de eerste fase verkoopt het stromanbedrijf de goederen voor 1 000 000 euro aan de ploffer zonder btw in rekening te brengen, aangezien intracommunautaire leveringen vrijgesteld zijn van btw. In de tweede fase verkoopt de ploffer de goederen aan bufferhandelaar 1 voor 1 080 000 euro (900 000 euro plus 180 000 euro btw). De ploffer draagt deze 180 000 euro btw niet af aan de belastingdienst en verdwijnt. In de derde fase verkoopt bufferhandelaar 1, die zich wellicht niet realiseert dat hij onderdeel is van een frauduleuze keten, de goederen aan bufferhandelaar 2 met een winst van 20 000 euro en draagt 20 % van deze winst als btw af aan de belastingdienst (4 000 euro). Bufferhandelaar 2 verkoopt de goederen aan de makelaar met een winst van 30 000 euro en betaalt 20 % btw over deze winst (6 000 euro). De makelaar maakt de frauduleuze keten compleet door de goederen met een winst van 20 000 euro terug te verkopen aan het stromanbedrijf. De makelaar berekent geen btw aan het stromanbedrijf omdat intracommunautaire leveringen zijn vrijgesteld van btw, maar vraagt de btw die hij heeft betaald aan bufferhandelaar 2 (190 000 euro) wel terug. De belastingautoriteiten van lidstaat 2 leiden hierdoor een fiscaal verlies van 180 000 euro, doordat zij 10 000 euro innen bij de bufferhandelaars 1 en 2, maar 190 000 euro terugbetalen aan de makelaar. De totale winst die wordt verkregen uit de carrousel bedraagt ook 180 000 euro en is verdeeld tussen de verschillende partijen die bij de fraude zijn betrokken.

4 Douaneregeling 42 is de regeling die importeurs gebruiken om btw-vrijstelling te verkrijgen wanneer de ingevoerde goederen naar een andere lidstaat worden doorgevoerd. De btw moet worden afgedragen in de lidstaat van bestemming.

Grafiek 2

Een voorbeeld van carrouselfraude



Bron: ERK, op basis van een voorbeeld van de Financiële-actiegroep.

Inleiding

09

Ploffraude en carrouselfraude zijn meestal gericht op hoogwaardige producten, zoals mobiele telefoons, computerchips en edele metalen, maar ook op immateriële zaken zoals koolstofkredieten, gas en elektriciteit en groencertificaten⁵.

10

Als gevolg van het bovenstaande kunnen de afzonderlijke lidstaten intracommunautaire btw-fraude niet individueel aanpakken, maar moeten zij nauw samenwerken met de belastingautoriteiten van andere EU-lidstaten en uit niet-EU-landen⁶.

Hoe werkt de administratieve samenwerking ter bestrijding van intracommunautaire btw-fraude?

11

Met de interne markt werden de grenscontroles voor de intracommunautaire handel afgeschaft. Sindsdien zijn de lidstaten afhankelijk van informatie over intracommunautaire handel die wordt ontvangen van andere lidstaten om de btw op hun grondgebied te kunnen innen. De lidstaten wisselen deze informatie uit aan de hand van de regelingen voor administratieve samenwerking waarin de EU-wetgeving voorziet⁷. Deze wetgeving bevat de volgende instrumenten voor administratieve samenwerking:

- a) uitwisseling van informatie op verzoek en zonder voorafgaand verzoek met gebruikmaking van de standaardformulieren die zijn goedgekeurd door het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking (SCAC);

- b) uitwisseling van informatie via de elektronische databank VIES (zie de bovenstaande paragrafen 3 en 4);
- c) controles die gelijktijdig in twee of meer lidstaten worden verricht (multilaterale controles — MLC's) en de aanwezigheid van belastingambtenaren in andere lidstaten om toegang te verkrijgen tot de daar bewaarde documenten of om aanwezig te zijn bij lopende onderzoeken;
- d) een gedecentraliseerd netwerk, genaamd Eurofisc, voor snelle uitwisseling van doelgerichte informatie tussen lidstaten over verdachte handelaren of soortgelijke kwesties. Het doel ervan is het bevorderen en vergemakkelijken van de multilaterale samenwerking bij de strijd tegen btw-fraude. Het netwerk functioneert als een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid.

12

Fiscalis is een EU-actieprogramma dat bijdraagt aan de financiering van activiteiten zoals communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen, multilaterale controles, seminars en projectgroepen, werkbezoeken, opleidingsactiviteiten en andere soortgelijke activiteiten. Het doel ervan is het verbeteren van het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt door de samenwerking tussen de deelnemende landen, hun overheidsdiensten en ambtenaren te intensiveren.

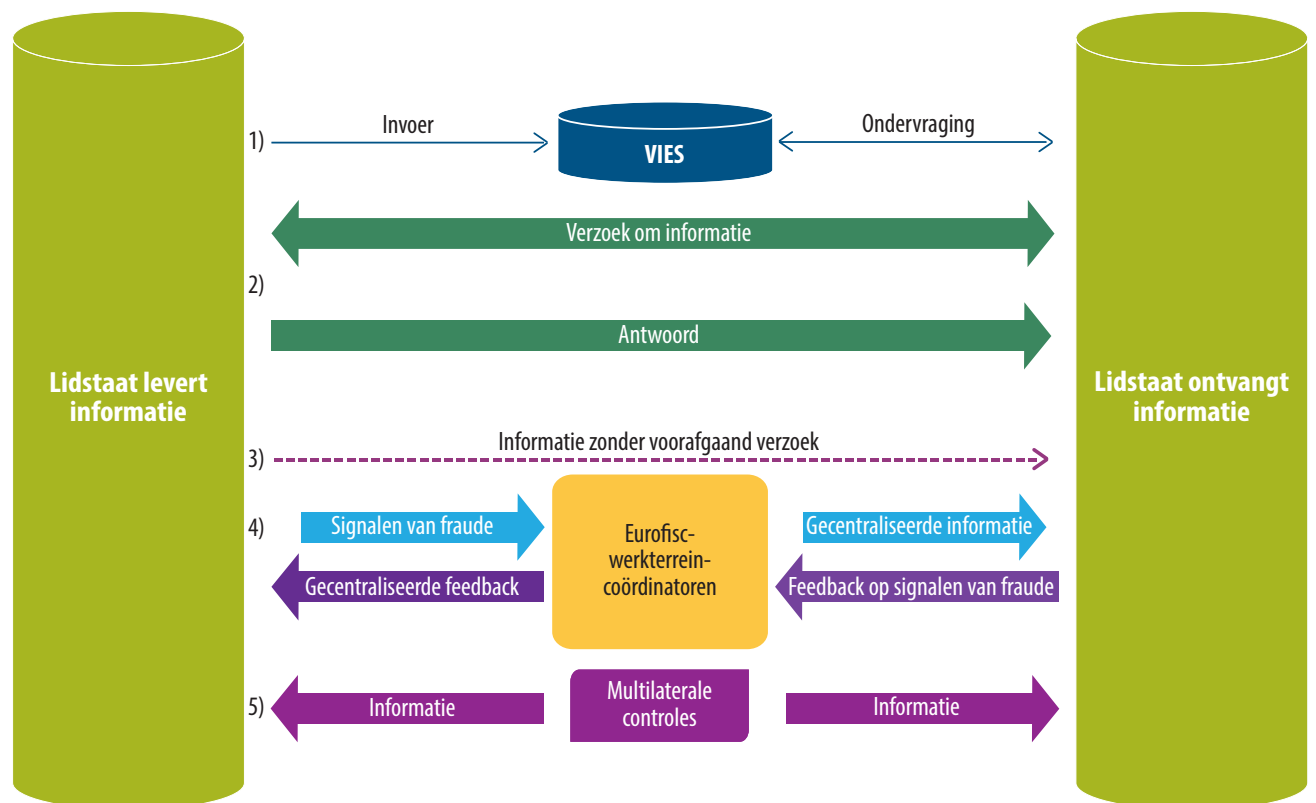
- 5 Hogerhuis, het Comité voor de Europese Unie bij het 12e verslag van vergaderjaar 2012-2013 „De bestrijding van fraude die de EU-financiën schaadt”, tekstvak 4, blz. 22.
- 6 Lagerhuis, commissie openbare rekeningen „Standaardverslag over de rekeningen van de nationale belasting- en douanediens („HM Revenue and Customs”): btw-ploffraude”, 45ste verslag van vergaderjaar 2006-2007, samenvatting, blz. 3. Zie ook COM(2014) 71 final van 12 februari 2014 „Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de uitvoering van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde”.
- 7 Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad.

13

Grafiek 3 hieronder toont de werking van de verschillende instrumenten voor administratieve samenwerking en **grafiek 4** toont de rangschikking van deze instrumenten op snelheid en detailniveau van de verstrekte informatie.

Grafiek 3

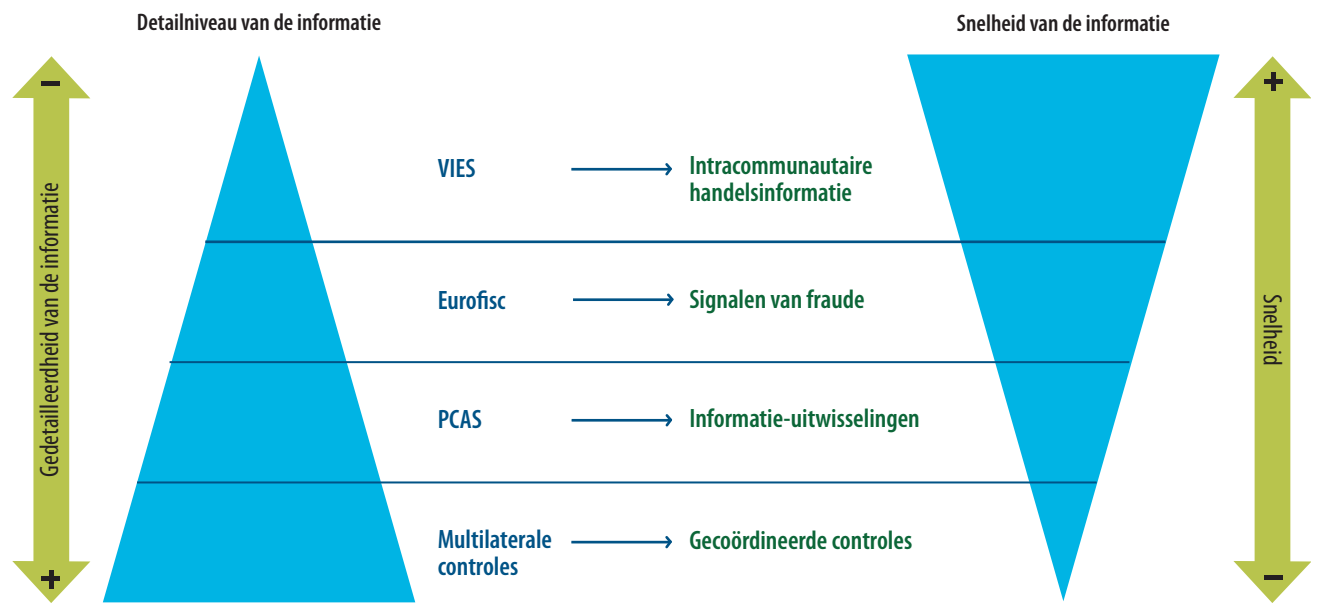
Instrumenten voor administratieve samenwerking



Bron: ERK.

Grafiek 4

Rangschikking van instrumenten voor administratieve samenwerking op snelheid en detailniveau van de verstrekte informatie



Bron: ERK, op basis van informatie van Eurofisc.

14

De controle had tot doel het antwoord te vinden op de vraag: „bestrijdt de EU intracommunautaire btw-fraude op doeltreffende wijze?”. Daartoe werden de volgende subvragen gesteld:

- a) Maakt de Commissie op doeltreffende wijze gebruik van de instrumenten waarover zij beschikt ter bestrijding van intracommunautaire btw-fraude en zijn deze middelen toereikend? Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij onderzocht of:
 - i) de Commissie een betrouwbare raming had gemaakt van de omvang van fraude op dit gebied, en of zij relevante prestatie-indicatoren had vastgesteld, om een inschatting te kunnen maken van de omvang van het probleem en de doeltreffendheid van de vastgestelde regelgevende en controlemaatregelen ter bestrijding ervan;
 - ii) de Commissie doeltreffende regelingen voor administratieve samenwerking tussen de lidstaten had ingesteld om de uitwisseling van btw-informatie tussen de belastingdiensten mogelijk te maken;
 - iii) de Commissie had bijgedragen tot het opzetten van een degelijk regelgevingskader door relevante wetgevingsvoorstellen te doen waardoor btw-fraude in de lidstaten waarschijnlijk kan worden teruggedrongen.

- b) Werken de lidstaten op doeltreffende wijze samen om intracommunautaire btw-fraude aan te pakken? Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij onderzocht of er adequate mechanismen bestaan om te zorgen voor doeltreffende mededeling van de nodige informatie en administratieve samenwerking tussen de autoriteiten van verschillende lidstaten en binnen de lidstaten.

15

Wij verrichtten de controle op het niveau van de Commissie en in de lidstaten. Op het niveau van de Commissie hebben wij onderzocht of het door haar opgezette specifieke regelgevings- en controlekader de beste internationale praktijken voor grensoverschrijdende belastingheffing volgt. Daarnaast hebben wij informatiebezoeken afgelegd bij de OESO, Europol, Eurojust en de voorzitter van Eurofisc. Zie voor meer informatie over de controleaanpak bij de Commissie **bijlage I**.

16

Wij hebben de belastingautoriteiten in alle lidstaten een enquête gestuurd over de doeltreffendheid van de regelingen voor administratieve samenwerking bij de bestrijding van intracommunautaire btw-fraude. Daarnaast hebben wij controlebezoeken gebracht aan de bevoegde instanties in vijf lidstaten (Duitsland, Italië, Hongarije, Letland en het Verenigd Koninkrijk). Deze werden geselecteerd op basis van een risicoanalyse waarbij rekening is gehouden met het belang van de btw-grondslag en hun kwetsbaarheid voor btw-fraude.

Reikwijdte en aanpak van de controle

17

In de geselecteerde lidstaten werd aandacht besteed aan de informatie-stroom tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten vanwaaruit wordt geleverd en die van de lidstaat waar het eindverbruik plaatsvindt, om te waarborgen dat de belastingautoriteiten op de hoogte zijn van de intracom-munautaire transacties.

18

In elke lidstaat hebben wij een steekproef van instrumenten voor administratieve samenwerking gecontroleerd: 20 uitwisselingen van informatie op verzoek, 10 nieuwe VIES-registraties, 20 VIES-foutmeldingen, 10 multilaterale controles en 20 meldingen over risicovolle handelaren (signalen van fraude) die waren uitgewisseld via Eurofisc-werkterrein 1. In het geval van transacties in het kader van douaneregeling 42 hebben wij voor een steekproef van 30 importen een analyse gemaakt van de informatie-uitwisseling tussen de douane- en belastingautoriteiten van de lidstaat van levering. Bovendien hebben wij follow-up gegeven aan de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de aanbevelingen uit ons verslag over douaneregeling 42⁸. Zie voor meer informatie over de controleaanpak in de lidstaten **bijlage II**.

8 Speciaal verslag nr. 13/2011 „Wordt met douaneregeling 42 btw-ontwijking voorkomen dan wel ontdekt?” (<http://eca.europa.eu>).

Gebrek aan vergelijkbare gegevens en indicatoren over intracommunautaire btw-fraude

19

Om doeltreffend te kunnen optreden tegen btw-fraude, moeten belastingdiensten systemen opzetten waarmee de omvang van het probleem kan worden ingeschat, waarna zij operationele doelstellingen moeten vaststellen om dit terug te dringen. De Rekenkamer heeft er in 2008 op gewezen dat „de beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens over de ontwijking van intracommunautaire btw zou bijdragen tot een meer doelgerichte samenwerking tussen de lidstaten. De Commissie moet samen met de lidstaten een gemeenschappelijke aanpak ontwikkelen voor het kwantificeren en analyseren van btw-ontwijking”⁹.

Gebrek aan ramingen met betrekking tot intracommunautaire btw-fraude op EU-niveau

20

Aangezien slechts twee lidstaten, België en het Verenigd Koninkrijk, ramingen publiceren over het verlies aan btw-inkomsten als gevolg van

intracommunautaire fraude, heeft de Commissie geen ramingen voor de EU als geheel (zie **tekstvak 1**).

21

Bij gebrek aan directe informatie over btw-fraude heeft de Commissie regelmatig opdracht gegeven tot studies om een inschatting te maken van het verschil tussen het bedrag van de werkelijk geïnde btw en van de totale verschuldigde btw, bekend als de btw-kloof door niet-naleving. In de meest recente studie naar de btw-kloof wordt deze geraamd op 168 miljard euro in de EU-26¹⁰, ofwel 15,2 % van de totale verschuldigde belasting in 2013¹¹.

22

De btw-kloof is geen betrouwbare schatting van intracommunautaire btw-fraude omdat, afgezien van het feit dat hieronder zowel binnenlandse als grensoverschrijdende btw-fraude valt, deze ook andere inkomstenverliezen omvat, waaronder die welke het gevolg zijn van legale belastingvermijding, faillissementen van handelaren en de praktijken van belastingdiensten waarbij belastingschulden worden getolereerd van bedrijven in moeilijkheden. Bovendien is de btw-kloof erg gevoelig voor schattingen van de grijze economie die zijn opgenomen in de bbp-gegevens.

- 9 Paragraaf 110 van Speciaal verslag nr. 8/2007 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 20 van 25.1.2008, blz. 1).
- 10 In de studies zijn geen ramingen opgenomen voor Kroatië en Cyprus, omdat de statistieken met betrekking tot de nationale rekeningen voor beide landen nog steeds niet volledig zijn.
- 11 Europese Commissie, „Studie tot kwantificering en analyse van de btw-kloof in de EU-lidstaten”. Verslag 2015” (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

Tekstvak 1

Beschikbare ramingen van intracommunautaire ploffraude

Op 22 oktober 15 becijferde het Verenigd Koninkrijk intracommunautaire btw-fraude op een bedrag tussen 0,5 en 1 miljard GBP voor de periode 2013-2014¹². De gepubliceerde cijfers wijzen op een daling van 0,5 miljard GBP in de afgelopen vijf jaar.

In de meest recente gepubliceerde schatting van de Belgische hoge controle-instantie werd ploffraude gekwantificeerd op 94 miljoen euro voor 2009, 29 miljoen euro voor 2010 en 28 miljoen euro voor 2011¹³.

12 <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps> — In het Verenigd Koninkrijk loopt het begrotingsjaar van 1 april tot en met 31 maart met het oog op de financiële staten van de overheid.

13 „Intracommunautaire btw-fraude. Vervolgcontrole uitgevoerd in samenwerking met rekenkamers van Nederland en Duitsland. Verslag van het Rekenhof voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2012.”

Opmerkingen

Ontbrekende prestatie-indicatoren voor intracommunautaire btw-fraude

23

De Commissie stelt geen prestatie-indicatoren of operationele doelstellingen vast met betrekking tot de beperking van intracommunautaire btw-fraude en de belastingdiensten van de lidstaten doen dit, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, evenmin.

24

Het Verenigd Koninkrijk stelt regelmatig prestatie-indicatoren vast in termen van gecumuleerde aanvullende ontvangsten die voortvloeien uit de uitwisseling van btw-informatie, het aantal beoordelingen en het aantal gevallen van fraude.

25

Het ontbreken van EU-brede ramingen van intracommunautaire btw-fraude en prestatie-indicatoren voor de voortgangscontrole vormt een belemmering voor het beantwoorden van de vraag of de inspanningen van de EU in de strijd tegen btw-fraude doeltreffend zijn.

Het bestaande kader voor administratieve samenwerking stelt de belastingautoriteiten van de lidstaten in staat om informatie over btw te delen

26

De lidstaten zijn voor de inning van btw op hun grondgebied afhankelijk van informatie die zij van andere lidstaten ontvangen met betrekking tot het intracommunautaire handelsverkeer. Uit onze enquête is gebleken dat de belastingautoriteiten van

26 van de 28 lidstaten van mening zijn dat het huidige kader voor administratieve samenwerking voldoet om intracommunautaire btw-fraude op doeltreffende wijze te bestrijden.

Volgens de lidstaten zijn elektronische standaardformulieren de meest doeltreffende instrumenten voor informatie-uitwisseling, maar is het slecht gesteld met de tijdigheid van de antwoorden

27

Uit de resultaten van onze enquête blijkt dat deze uitwisselingen van informatie het krachtigste instrument ter bestrijding van fraude vormen, aangezien de antwoorden op die verzoeken kunnen worden gebruikt als bewijsmateriaal in de rechtbank. De elektronische formulieren voor deze uitwisselingen, die in juli 2013 werden geïntroduceerd, functioneren op bevredigende wijze en leiden tot een snellere verwerking van verzoeken. Het verzamelen van bewijs dat een handelaar is betrokken bij fraude verbetert de terugvordering van btw. Bovendien gebruiken de belastingautoriteiten deze informatie om handelaren het recht op aftrek van de btw op hun aankopen¹⁴ te weigeren, of het recht op vrijstelling van de btw op intracommunautaire leveringen¹⁵ (d.w.z. toepassing van het nultarief) met het argument dat de handelaar wist of had moeten weten dat zijn transacties verband hielden met door fraude ontstane belastingderving.

14 Arrest van het Hof van 6 juli 2006 in gevoegde zaken C-439/04 en C-440/04, Kittel en Recolta Recycling (Jurispr. 2006, blz. I-6177, paragrafen 60 en 61.)

15 Arrest van het Hof van 6 september 2012 in zaak C-273/11, Mecsek-Gabona, paragraaf 55.

28

Er zijn twee soorten informatie-uitwisseling door middel van standaardformulieren: uitwisseling van informatie op verzoek en zonder voorafgaand verzoek.

Uitwisseling van inlichtingen op verzoek

29

De autoriteiten van de lidstaten worden geacht de gevraagde informatie zo spoedig mogelijk te verstrekken, doch uiterlijk drie maanden na de datum van ontvangst van het verzoek. Ingeval deze inlichtingen reeds in het bezit van de aangezochte autoriteit zijn, wordt deze termijn ingekort tot ten hoogste één maand.

30

De tijdigheid van de antwoorden was echter onbevredigend. Uit de statistieken die de lidstaten hebben verstrekt aan de Commissie blijkt dat de lidstaten over het geheel genomen te laat antwoordden op 41 % van de verzoeken die in 2013 zijn ontvangen. Bovendien antwoordden zes lidstaten meer dan 50 % van de tijd te laat. Uit een analyse van het aantal ontvangen verzoeken per lidstaat blijkt dat de vertragingen niet altijd in verhouding stonden tot de werklast die werd veroorzaakt door het aantal verzoeken.

31

Met uitzondering van die van het Verenigd Koninkrijk heeft geen van de belastingautoriteiten van de gecontroleerde lidstaten operationele doelstellingen vastgesteld voor het verminderen van het percentage te late antwoorden, voor het innen van aanvullende ontvangsten die voortvloeien uit de uitwisseling van btw-informatie, of voor het aantal beoordelingen of fraudegevallen. Bovendien is grotendeels onbekend wat de impact is van dit instrument voor administratieve samenwerking op het gebied van de inning van de btw.

32

De enquête heeft echter uitgewezen dat op één na alle respondenten tevreden waren met de kwaliteit van de antwoorden. De Commissie heeft prestatie-indicatoren met betrekking tot het aantal uitwisselingen van informatie vastgesteld en in 2013 werd het door haar bepaalde streefcijfer, een verhoging van het aantal uitwisselingen van informatie op verzoek van 13 % ten opzichte van de uitgangswaarde, bereikt.

33

De elektronische uitwisseling van informatie op verzoek is een nuttig instrument dat door de lidstaten wordt gewaardeerd. Er is echter een gebrek aan informatie over de doeltreffendheid ervan wat betreft de geïnde btw. Daarnaast belemmeren te late antwoorden de doeltreffendheid van de inning van de btw.

Uitwisseling van inlichtingen zonder voorafgaand verzoek

34

De EU-wetgeving bepaalt: „De bevoegde autoriteiten van de lidstaten zenden de (...) inlichtingen zonder voorafgaand verzoek toe aan de bevoegde autoriteiten van de andere betrokken lidstaten in de volgende situaties:

- a) wanneer de belastingheffing wordt geacht plaats te vinden in de lidstaat van bestemming en de door de lidstaat van oorsprong verstrekte inlichtingen noodzakelijk zijn voor de doeltreffendheid van het controlesysteem van de lidstaat van bestemming;
- b) wanneer een lidstaat gegronde redenen heeft om aan te nemen dat in de andere lidstaat een inbreuk op de btw-wetgeving heeft of vermoedelijk heeft plaatsgevonden, en
- c) wanneer in de andere lidstaat gevaar voor belastingderving bestaat¹⁶.

35

De Commissie heeft prestatie-indicatoren met betrekking tot het aantal uitwisselingen van informatie tussen de lidstaten vastgesteld en in 2013 werd het door haar bepaalde streefcijfer, een verhoging van 10 % ten opzichte van de uitgangswaarde, bereikt.

36

De enquête heeft duidelijk uitgewezen dat de lidstaten het beschouwen als een nuttig instrument. Zij hebben veel voorbeelden gegeven (aanvullende btw-beoordelingen, informatie over ploffers, correcties in het VIES) waarin de uitwisseling van informatie zonder voorafgaand verzoek voor hen waardevol is geweest.

Het VIES biedt informatie over intracommunautaire transacties, maar hierbij doen zich af en toe problemen met de betrouwbaarheid voor

37

De EU heeft een elektronisch systeem (VIES) opgezet in het kader waarvan de lidstaten informatie kunnen uitwisselen over geregistreerde btw-plichtige handelaren en over intracommunautaire leveringen. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de informatie die is opgenomen in het VIES en zij moeten procedures uitvoeren om deze gegevens op basis van hun risicobeoordeling te controleren. Deze controles moeten in beginsel worden uitgevoerd vóór de afgifte van btw-identificatienummers, of, indien voorafgaand aan de identificatie louter voorlopige controles worden verricht, binnen een periode van niet meer dan zes maanden na een dergelijke identificatie.

¹⁶ Artikel 13, lid 1, van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad.

38

Hoewel uit onze enquête blijkt dat er slechts incidenteel sprake is van problemen met de betrouwbaarheid van het systeem (4 van de 28 respondenten), i) zijn er 17 problemen gemeld die verband houden met niet-beschikbaarheid en te late beschikbaarheid van gegevens, ii) wordt in de antwoorden op de enquête benadrukt dat de toegang tot de gegevens van 11 lidstaten problematisch is, iii) werden door de ondervraagden met betrekking tot 10 lidstaten problemen met de tijdige intrekking van btw-identificatienummers genoemd, en waren gegevens over btw-identificatienummers in 7 lidstaten niet actueel.

39

Deze bevindingen zijn bevestigd door de controles die werden uitgevoerd in de vijf bezochte lidstaten. Daarnaast is uit onze tests gebleken dat nieuwe btw-identificatienummers in het VIES worden toegewezen zonder dat dit leidt tot risicogebaseerde controles en een „passende opvoeding”¹⁷ van reeds geregistreerde btw-plichtige handelaren. Om ervoor te zorgen dat de risicobeheersystemen van de lidstaten doeltreffend zijn en om het probleem van ploffers te beperken, is het van belang dat zeer risicovolle handelaren onmiddellijk na registratie in het VIES worden gecontroleerd.

40

Een positief punt is dat in Portugal een systeem voor btw-nummers met twee niveaus is ingesteld, dus een afzonderlijk btw-identificatienummer voor binnenlandse activiteiten en een ander btw-identificatienummer voor intracommunautaire leveringen. Bovendien verrichten sommige lidstaten zoals Spanje, Portugal en Kroatië aanvullende controles in het geval van belastingplichtigen die tot intracommunautaire leveringen willen overgaan.

41

Wij selecteerden een steekproef van VIES-foutmeldingen over onjuiste btw-nummers¹⁸ en hebben vastgesteld dat de belastingautoriteiten in de meeste van de bezochte lidstaten niet op die berichten reageren¹⁹. Dit verhoogt het risico dat bepaalde goederen onbelast blijven. Daarnaast moet de lidstaat die de verzamellijsten ontvangt de afzender binnen twee werkdagen informeren indien btw-nummers onjuist zijn. In één geval verzond een lidstaat de foutmelding echter meer dan twee jaar en vijf maanden te laat. Indien de foutmelding wordt ontvangen na de verjaringstermijnen²⁰ is de inning van de btw onmogelijk.

42

Bij carrouselfraude doen stromanbedrijven fictieve of reële intracommunautaire leveringen aan ploffers of handelaren die in gebreke blijven. Daarom moeten hun handelspartners in andere lidstaten worden geïdentificeerd, gecontroleerd en, indien nodig, onverwijld uit het register worden geschrapt. Volgens de wetgeving in sommige lidstaten is het echter niet toegestaan een stromanbedrijf uit te schrijven alleen omdat het zakelijke relaties heeft met plofbedrijven of handelaren die in gebreke blijven.

- 17 Indien de complexiteit van een specifiek onderdeel van de belastingwetgeving reden is voor niet-naleving door een handelaar, hebben de belastingdiensten volgens de door Fiscalis-projectgroep nr. 32 gepubliceerde gids voor compliancerisicobeheer voor belastingdiensten de mogelijkheid om dit aan te pakken door de handelaar van gratis advies te voorzien of door een wijziging van de wetgeving voor te stellen om een einde te maken aan de complexiteit.
- 18 Wanneer een lidstaat een btw-verzamellijst via het VIES verstuurt, zendt de lidstaat die de informatie ontvangt een foutmelding met alle onjuiste btw-identificatienummers terug. Vastgestelde nummers.
- 19 Italië (10 van de 10 gevallen), Hongarije (7 van de 10), Letland (1 van de 10) en het Verenigd Koninkrijk (10 van de 10).
- 20 De periode waarna inning van de btw onmogelijk is, zoals bepaald in de belastingwetgeving van de lidstaten.

Opmerkingen

43

De Commissie legt geen monitoring-bezoeken af in de lidstaten om te beoordelen of zij „de nodige maatregelen hebben genomen om ervoor te zorgen dat de gegevens die worden verstrekt met het oog op hun identificatie voor btw-doeleinden volledig en accuraat is”²¹. Zonder deze bezoeken is het voor de Commissie lastig om verbeteringen in dergelijke maatregelen te monitoren.

44

Het VIES is een zeer nuttig instrument voor de uitwisseling van gegevens over intracommunautaire leveringen tussen de lidstaten. Er zijn echter tekortkomingen in het gebruik ervan door de lidstaten die nu en dan van invloed zijn op de betrouwbaarheid, nauwkeurigheid, volledigheid en tijdigheid van VIES-gegevens en derhalve de doeltreffendheid ervan voor het bestrijden van fraude.

Multilaterale controles zijn een doeltreffend instrument, maar worden minder vaak uitgevoerd

45

Twee of meer lidstaten kunnen overeenkomen gecoördineerde controles van de belastingschuld van één of meer verbonden handelaren te verrichten wanneer dergelijke controles door hen doeltreffender worden geacht dan controles door slechts één lidstaat.

46

Uit de enquête bleek dat 27 lidstaten multilaterale controles (MLC's) als een nuttig instrument voor de bestrijding van btw-fraude beschouwen. Het instrument wordt echter niet ten volle benut en het gebruik ervan neemt af. Uit statistieken van de Commissie blijkt dat het aantal multilaterale controles die op initiatief van de lidstaten werden verricht, is gedaald van 52 in 2011 tot 42 in 2012 en slechts 33 in 2013. Multilaterale controles verlopen vaak traag: uit onze controle is gebleken dat zij in de meeste gevallen niet binnen de beoogde termijn van een jaar waren afgerond. Bovendien werd het doel van de Commissie om de uitgangswaarde van het aantal multilaterale controles met 7 % te verhogen, dus tot 46, in 2013 niet gehaald. Hieruit blijkt dat de aanbeveling van de Commissie om het aantal multilaterale controles die op initiatief van de lidstaten werden verricht te verhogen tot ongeveer 75 in 2014, niet realistisch is.

47

De belastingautoriteiten van de bezochte lidstaten hebben geen prestatie-indicatoren, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, dat een operationele doelstelling heeft vastgesteld voor de inning van btw die voortvloeit uit deelname aan multilaterale controles. Andere lidstaten geven geen follow-up aan de invordering van de btw-beoordelingen die zijn gemaakt naar aanleiding van de multilaterale controles waaraan zij deelnemen, waardoor zij minder worden gestimuleerd om vaker aan multilaterale controles deel te nemen.

²¹ Artikel 22 van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad.

Eurofisc: een veelbelovend instrument dat moet worden verbeterd

48

Eurofisc is een gedecentraliseerd netwerk van ambtenaren van de douane- en belastingdiensten van de lidstaten die snel gerichte informatie kunnen uitwisselen over mogelijke frauduleuze ondernemingen en transacties. Thans wordt er binnen Eurofisc gewerkt met vier werkerreinen (WT) (zie **tekstvak 2**).

49

De Commissie biedt Eurofisc technische en logistieke ondersteuning, maar neemt niet deel aan de dagelijkse werkzaamheden van Eurofisc en heeft geen toegang tot de via Eurofisc uitgewisselde informatie. De verbindingsambtenaren van de lidstaten die deelnemen aan een bepaald Eurofisc-werkerrein hebben ervaring in de strijd tegen btw-fraude. Uit hun midden kiezen zij een Eurofisc-werkerreencoördinator. Deze coördinator verzamelt en verspreidt de informatie die van deelnemende Eurofisc-verbindingsambtenaren wordt ontvangen.

50

Wanneer een lidstaat een onderneming heeft aangemerkt als stromanbedrijf dat fictieve of reële intracommunautaire leveringen van goederen doet aan plofbedrijven of handelaren die in gebreke blijven, moet de informatie met betrekking tot haar huidige en beoogde partners onverwijld via Eurofisc worden verzonden, zodat zij kunnen worden geïdentificeerd, gecontroleerd en, indien nodig, onverwijld uit het register geschrapt. Anders zouden de lidstaten worden beperkt in hun vermogen tot bestrijding van intracommunautaire ploffraude voordat deze plaatsvindt. Zonder een mechanisme voor snelle feedback over het nut van de ontvangen fraudesignalen kunnen de lidstaten de kwaliteit van hun risicobeoordeling niet verbeteren.

51

Uit onze enquête bleek dat 27 lidstaten Eurofisc beschouwen als een doeltreffend systeem voor vroegtijdige waarschuwing ten behoeve van fraudepreventie, maar zij wezen nog steeds op de volgende tekortkomingen, die ook werden bevestigd door de controles in de lidstaten: i) de feedback was niet frequent genoeg, ii) de uitgewisselde gegevens waren niet altijd voldoende doelgericht, iii) niet alle lidstaten nemen deel aan alle Eurofisc-werkerreinen, iv) de uitwisseling van informatie is niet gebruikersvriendelijk, en v) de uitwisseling van informatie verloopt te langzaam.

Eurofisc-werkerreinen

- WT 1: Intracommunautaire ploffraude (MTIC).
- WT 2: Fraude met betrekking tot vervoermiddelen (voertuigen, vaartuigen, luchtvaartuigen).
- WT 3: Fraude in verband met het misbruik van douaneregeling 42.
- WT 4: Btw-fraudewaarnemingspost voor de trends en ontwikkelingen.

Opmerkingen

52

In alle bezochte lidstaten was de verwerking en het uploaden van signalen van fraude een langdurig en moeizaam proces. Het onderzoek van een steekproef van 20 fraudesignalen per bezochte lidstaat heeft bevestigd dat de uitwisseling van informatie tot op zekere hoogte rudimentair, traag en gebruikersonvriendelijk is en plaatsvindt met behulp van Excel-spreadsheets. De Eurofisc-werkterreïncoördinator verzamelt en verspreidt deze spreadsheets handmatig van en tussen de contactambtenaren van de lidstaten die deelnemen aan Eurofisc. Dat brengt het risico van overdracht van onvolledige of onjuiste informatie met zich mee.

53

Uit onze controle is gebleken dat elke lidstaat zijn eigen risicoanalyses maakt. Er bestaan geen gemeenschappelijke criteria of bronnen van informatie voor het uitvoeren van deze risicoanalyse. Bovendien is er slechts in beperkte mate sprake van terugkoppeling over de bruikbaarheid van de uitgewisselde gegevens. Als gevolg hiervan wisselen de lidstaten die aan meerdere werkterreinen deelnemen vaak informatie uit die inlichtingen over niet-dubieuze handelaren bevat, waardoor middelen worden verspild²².

54

Er bestaan geen kwaliteitsindicatoren voor de geleverde of ontvangen antwoorden of voor de tijdigheid. Hoewel er statistieken worden verstrekt over het aantal ondernemingen dat via het netwerk wordt gerapporteerd en de indeling daarvan in verschillende categorieën, zijn er door de lidstaten geen andere prestatie-indicatoren vastgesteld om de doeltreffendheid van de verschillende Eurofisc-werkterreinen te beoordelen. Bovendien zijn er geen globale statistieken beschikbaar over de tijdigheid van de verstrekte antwoorden.

55

Uit de resultaten van de steekproeven die zijn genomen in de bezochte lidstaten blijkt dat de meeste van hen meer dan drie maanden nodig hebben om feedback te geven over inkomende fraudesignalen. In veel gevallen is de verstrekte informatie niet volledig en in sommige gevallen is deze niet verstrekt in een standaardformaat, wat verdere vertragingen in de verwerking tot gevolg heeft.

De Commissie biedt waardevolle bijstand aan de lidstaten, maar legt geen bezoeken af in de lidstaten

56

De lidstaten en de Commissie onderzoeken en beoordelen de werking van de regelingen voor administratieve samenwerking. De Commissie verzamelt de ervaringen van de lidstaten met het oog op de verbetering van de werking van die regelingen.

57

Uit onze enquête blijkt dat 25 van de 28 respondenten van mening zijn dat de Commissie waardevolle bijstand biedt aan de lidstaten. De Commissie heeft op 12 februari 2014 haar verslag over de administratieve samenwerking gepubliceerd²³. De Commissie benadrukt dat de lidstaten belastingfraude en belastingontduiking alleen doeltreffend kunnen aanpakken wanneer zij samenwerken en dat de verbetering van de administratieve samenwerking tussen de belastingdiensten van de lidstaten derhalve een belangrijke doelstelling was.

22 Voor de periode 2011-2014 werden in totaal 30 493 signalen geüpload op WT 1 voor gecontroleerde ondernemingen. Voor 11 028 (36 %) van het totaal aan geüploade signalen werd door de aangezochte lidstaten geen terugkoppeling gegeven. Van de overige 19 465 signalen werden 11 127 ondernemingen (57 %) aangemerkt als normale handelaren zonder risico op fraude. In 2013 werden voor werkterrein 3 83 301 signalen geüpload, een toename met 80 % in vergelijking met 2012. Hoewel het aantal informatie-uitwisselingen aanzienlijk is toegenomen, is de gerichtheid van de informatie afgenomen: bijna 83 % van de in 2013 geüploade handelaren werd aangemerkt als niet-dubieus, vergeleken met 70 % in 2012.

23 COM(2014) 71 final van 12 februari 2014.

Opmerkingen

58

In het verslag van de Commissie wordt gewezen op terreinen waarop de administratieve samenwerking nog kan worden opgevoerd. „In het algemeen moet er sneller worden gereageerd op verzoeken om inlichtingen, aangezien laattijdige antwoorden een cruciaal probleem vormen (...) terugmelding, op eigen initiatief of op verzoek, is een aanpak die moet worden gestimuleerd in het kader van goede samenwerking en best practices, omdat het de beste manier is om belastingambtenaren te laten weten dat hun werk (tot op zekere hoogte) vrucht heeft afgeworpen”.

59

Het verslag van de Commissie was onder meer gebaseerd op een vragenlijst die aan de lidstaten is toegezonden. Tussen het tijdstip van de publicatie ervan tot op het moment van de controle zijn echter geen bezoeken aan de lidstaten afgelegd. Zonder de bezoeken ter plaatse aan de belastingautoriteiten van de lidstaten kan de Commissie niet volledig op de hoogte zijn van de feitelijke werking van de regelingen voor administratieve samenwerking, wat nodig is om die werking doeltreffend te verbeteren.

Informatie die is ontvangen van derde landen wordt niet uitgewisseld tussen de lidstaten

60

Op grond van het EU-recht mag de bevoegde autoriteit van een lidstaat, wanneer zij informatie ontvangt van een niet-EU-land, deze informatie doorgeven aan de bevoegde autoriteiten van lidstaten die in deze inlichtingen geïnteresseerd zouden kunnen zijn en in elk geval aan alle lidstaten die daarom verzoeken²⁴.

61

Slechts 13 respondenten zijn van mening dat de lidstaten gebruik maken van deze mogelijkheid voor de uitwisseling van informatie die is ontvangen van niet-EU-landen. Tegelijkertijd stelden negen respondenten voor, met de Verenigde Staten een overeenkomst inzake wederzijdse rechtsbijstand op het gebied van btw te ondertekenen en acht respondenten stelden voor overeenkomsten te ondertekenen met Turkije en China, hetgeen het belang van dergelijke informatie bevestigt.

62

Gegevens uit niet-EU-landen zijn met name van belang voor de handhaving van de btw-inning op digitale diensten en immateriële zaken die op afstand aan Europese consumenten worden geleverd zonder directe of indirecte fysieke aanwezigheid van de leverancier op diens rechtsgebied (zie de paragrafen 90-92).

²⁴ Artikel 50, lid 1, van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad.

Fiscalis is een belangrijk EU-instrument ter versterking van de administratieve samenwerking

63

De EU heeft het meerjarig EU-actieprogramma Fiscalis 2013 opgezet voor de financiering van initiatieven van belastingdiensten ter verbetering van het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt. Het is onlangs verlengd tot 2020²⁵. Fiscalis 2013 had betrekking op de periode 2008-2013, en beschikte over een toewijzing van 156,9 miljoen euro, terwijl de begroting voor Fiscalis 2020 223,4 miljoen euro belooft. De verordening tot instelling van het programma Fiscalis 2020 omschrijft de specifieke doelstelling, waarbij duidelijk meer nadruk wordt gelegd op ondersteuning van de bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve fiscale planning²⁶.

64

Wij hebben de tussentijdse²⁷ en eindevaluaties²⁸ van het programma Fiscalis 2013 en de output van bepaalde Fiscalis-projectgroepen onderzocht, en gesprekken gevoerd met functionarissen van de lidstaten belast met Fiscalis. In elke gecontroleerde lidstaat selecteerden wij een steekproef van door Fiscalis gefinancierde instrumenten voor administratieve samenwerking: 20 uitwisselingen van informatie op verzoek, 20 VIES-foutmeldingen, 10 multilaterale controles en 20 signalen van fraude die waren uitgewisseld via Eurofisc-werkterrein 1.

65

Hoewel in het besluit tot invoering van het programma Fiscalis 2013 is bepaald dat „het werkprogramma (...) indicatoren voor de specifieke doelstellingen van het programma (bevat)”, waren er tegen de tijd dat de tussentijdse evaluatie werd gemaakt geen indicatoren vastgesteld door de Commissie. In de tussentijdse evaluatie wordt inderdaad aanbevolen dat de Commissie en de lidstaten een resultaatgericht toezicht- en evaluatiesysteem opzetten, met inbegrip van een aantal belangrijke output- en resultaatindicatoren en, voor zover mogelijk, de uitgangswaarden en streefcijfers waaraan de voortgang per jaar kan worden gemeten. De Commissie heeft wel een systeem van prestatiebeoordeling opgezet, maar dit is pas in april 2014 in werking getreden en dezelfde kritiek is herhaald in de eindevaluatie van juni 2014.

66

Door het ontbreken van uitgangswaarden en indicatoren was het niet mogelijk de doeltreffendheid van het Fiscalis 2013-programma te kwantificeren. Anderzijds is het kwalitatieve bewijs dat is gerapporteerd in de evaluaties of door beroepsbeoefenaars in de bezochte lidstaten overwegend positief. Zo waren volgens de tussentijdse evaluatie van Fiscalis 2013 bijvoorbeeld „de respondenten en ondervraagden van oordeel dat Fiscalis bijdraagt tot een doeltreffender fraudebestrijding in de zin van een verminderde frequentie van fraude, betere opsporing van fraude en hogere belastingopbrengsten na de ontdekking van fraude (belastinginning)”. Geen van de vijf belastingautoriteiten van de bezochte lidstaten meet echter het resultaat van haar deelname aan Fiscalis in deze zin.

25 Beschikking nr. 1482/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot vaststelling van een communautair programma ter verbetering van het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt (Fiscalis 2013) en tot intrekking van Beschikking nr. 2235/2002/EG (PB L 330 van 15.12.2007, blz. 1). De activiteiten omvatten systemen voor communicatie en gegevensuitwisseling, multilaterale controles, seminars, projectgroepen, werkbezoeken, opleidingsactiviteiten en andere soortgelijke activiteiten.

26 Verordening (EU) nr. 1286/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van een actieprogramma ter verbetering van het functioneren van de belastingstelsels in de Europese Unie voor de periode 2014-2020 (Fiscalis 2020) en tot intrekking van Beschikking nr. 1482/2007/EG (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 25).

27 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf

28 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf

De financiering van instrumenten voor administratieve samenwerking

67

Ongeveer 22 % van de begroting werd besteed aan gezamenlijke acties, bestaande uit multilaterale controles, werkbezoeken, seminars en projectgroepen en in de eindevaluatie werden de uiteindelijke kosten als „zeer redelijk” beoordeeld. Uit de tussentijdse evaluatie is gebleken dat het programma op het niveau van de specifieke doelstellingen „in grote mate” heeft bijgedragen tot de verbetering van de administratieve samenwerking tussen de deelnemende nationale belastingdiensten.

Zorgen voor een adequate IT-infrastructuur

68

Bijna 75 % van het budget werd besteed aan systemen voor communicatie en informatie-uitwisseling. In de definitieve evaluatie is bijzondere aandacht geschonken aan IT-systemen, gezien het grote aandeel daarvan in de uitgaven van het Fiscalis 2013-programma. Deze kosten werden gerechtvaardigd geacht vanwege de hoge gebruiksniveaus. Bovendien bleken de belanghebbenden „zeer overtuigd” te zijn van de waarde van deze systemen. In de gecontroleerde lidstaten waren gebruikers over het algemeen positief over de IT-systemen.

Bevordering van expertise door middel van Fiscalis-projectgroepen

69

De Fiscalis-projectgroepen zijn samengesteld uit deskundigen uit de lidstaten. Zij hebben onder meer gewerkt aan de actualisering van de gids van goede praktijken ter bestrijding van intracommunautaire btw-fraude²⁹. De belastingautoriteiten van de lidstaten zijn tevreden over hun deelname aan deze groepen en zijn van mening dat deze hebben bijgedragen tot de verspreiding van goede administratieve praktijken en de toegenomen kennis van de belastingwetgeving van de EU bij de belastingambtenaren. Naar onze mening zijn de aanbevelingen van Fiscalis-projectgroep nr. 29³⁰ met betrekking tot beste praktijken deugdelijk en wij hebben deze gebruikt als basis voor ons controlemodel voor douaneregeling 42 (zie *bijlage III*).

70

Volgens de tussentijdse evaluatie heeft het Fiscalis programma een zeer grote bijdrage geleverd waardoor belastingambtenaren in staat zijn hun inzicht in de wetgeving van de Unie en de uitvoering ervan op een hoog peil te brengen, met name op het gebied van btw en accijnzen. Het programma heeft ook „in zeer hoge mate” bijgedragen tot de ontwikkeling van goede administratieve praktijken.

29 De Gids met goede praktijken is gepubliceerd op de websites van de lidstaten.

30 Fiscalis-projectgroep nr. 29 inzake misbruik van de btw-regels na invoer.

Opmerkingen

De btw-wetgeving is aangepast om btw-fraude aan te pakken

71

Een doeltreffende strategie tegen btw-fraude vereist de goedkeuring van relevante wettelijke maatregelen ter bestrijding van intracommunautaire btw-fraude. In haar mededeling van 2008 heeft de Commissie een actieplan opgesteld over een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van btw-fraude in de Europese Unie, met daarin elf wetgevingsvoorstellen³¹, gericht op de verbetering van de preventie van btw-fraude³², de opsporing van btw-fraude³³ en de capaciteit van de belastingdiensten om belastingen te heffen en te innen³⁴.

72

De meeste van deze voorstellen zijn door de Raad aanvaard, met uitzondering van hoofdelijke aansprakelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de inkomsten van alle lidstaten.

De rapportageperiode betreffende de btw-lijsten van afnemers en de termijnen voor de indiening daarvan zijn verkort

73

Een van de geaccepteerde voorstellen³⁵ behelsde de invoering van de verplichte maandelijkse indiening van gegevens over intracommunautaire leveringen van goederen voor transacties waarvan de waarde hoger is dan de drempel van 50 000 euro, met het oog op een snellere opsporing van fraude. Het is de lidstaten echter toegestaan een driemaandelijke rapportage te handhaven voor leveringen van goederen onder de drempelwaarde en voor de levering van diensten.

74

De Commissie verzocht een externe contractant, te beoordelen welk effect voor het bedrijfsleven ontstaat wanneer verzamellijsten niet langer driemaandelijks, maar maandelijks moeten worden ingediend en welke opties bestaan voor de drempels en uitzonderingen. De studie³⁶ heeft aangetoond dat de uitvoering niet uniform³⁷ was, wat leidt tot extra kosten voor het bedrijfsleven. De indiening van de verzamellijsten leidt vaker tot extra kosten voor bedrijven, zowel eenmalige als terugkerende. Een bron van kosten is het gebrek aan harmonisatie bij de belastingdiensten in de verschillende lidstaten waarin een bedrijf actief is. Terugkerende kosten ontstaan doordat de procedure maandelijks in plaats van driemaandelijks moet worden doorlopen. Wanneer de termijnen voor het indienen van btw-aangiften en verzamellijsten verschillen, zijn extra controles nodig. Bovendien betekenen verschillen in de verslagleggingsverplichtingen dat er geen sprake is van een gelijk speelveld voor alle marktdeelnemers in de interne markt.

75

Alle lidstaten hebben inmiddels hun btw-wetgeving in overeenstemming gebracht met de btw-richtlijn. In Duitsland bleek echter uit de resultaten van de controle dat, hoewel de btw-wetgeving in overeenstemming is met de btw-richtlijn, handelaren de verzamellijsten nog steeds per kwartaal of per jaar indienen, hoewel de drempel van 50 000 euro wordt overschreden, waarboven de verzamellijst verplicht maandelijks moet worden ingediend.

- 31 COM(2008) 807 definitief van 1 december 2008 over een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van btw-fraude in de Europese Unie.
- 32 De hoofdstukken V en IX van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende het VIES, hoofdstuk 3 van titel XI van de btw-richtlijn, te weten artikel 226, betreffende voorschriften inzake facturering, en titel VI van de btw-richtlijn, betreffende de belastbaarheid van btw op intracommunautaire transacties.
- 33 Richtlijn 2008/117/EG van de Raad van 16 december 2008 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde ter bestrijding van de belasting-fraude in het intracommunautaire verkeer (PB L 14 van 20.1.2009, blz. 7) tot wijziging van artikel 263, lid 1, van de btw-richtlijn en artikel 20 van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad ter verkorting van termijnen voor de indiening en uitwisseling van gegevens op de verzamellijsten; Richtlijn 2009/69/EG van de Raad van 25 juni 2009 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft belastingfraude bij invoer (PB L 175 van 4.7.2009, blz. 12) tot wijziging van artikel 143 van de btw-richtlijn, hoofdstuk V van Verordening (EU) nr. 904/2010, betreffende de geautomatiseerde toegang tot gegevens, hoofdstuk X van Verordening (EU) nr. 904/2014, betreffende Eurofisc.
- 34 Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft belastingontduiking bij invoer en andere grensoverschrijdende handelingen, betreffende het voorstel over hoofdelijke aansprakelijkheid (niet vastgesteld), 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

Douaneregeling 42: de Commissie heeft de meeste van de aanbevelingen van de ERK aanvaard, maar deze zijn niet ten uitvoer gelegd door de lidstaten

76

Douaneregeling 42 is de regeling die importeurs gebruiken om btw-vrijstelling te verkrijgen wanneer de ingevoerde goederen naar een andere lidstaat worden vervoerd. De btw moet worden afgedragen in de lidstaat van bestemming. Voor een goede werking van douaneregeling 42 moet:

- a) de importeur volledige en geldige btw-informatie³⁸ in de invoeraangifte opgeven;
- b) deze informatie wordt door de douaneautoriteiten gecontroleerd voordat de goederen worden vrijgegeven, waarna de informatie aan de belastingautoriteiten wordt gezonden;
- c) deze informatie door de belastingautoriteiten worden vergeleken met de informatie in de door de importeur ingediende btw-verzamellijst;
- d) de informatie daarin door middel van het VIES beschikbaar worden gesteld aan de belastingautoriteiten van andere lidstaten, en
- e) er door de belastingautoriteiten in de lidstaat van bestemming voor worden gezorgd dat daar btw wordt geheven door de btw-aangifte van de verwerfer te vergelijken met de informatie die beschikbaar is in het VIES. Zie voor het controlemodel van de ERK voor douaneregeling 42 **bijlage III**.

77

Wij hebben gekozen voor een op risico gebaseerde steekproef van 30 importen in het kader van douaneregeling 42 per bezochte lidstaat, om follow-up te geven aan onze vorige controle op douaneregeling 42³⁹ en om de samenwerking tussen de douane- en belastingautoriteiten onderling en met de autoriteiten van andere lidstaten te testen, bijvoorbeeld door zo nodig gebruik te maken van Eurofisc-werkterrein 3 (zie **tekstvak 2**), en om de volledigheid van de VIES-gegevens te controleren. Wij hebben ook follow-up gegeven aan de status van de tenuitvoerlegging door de Commissie van onze aanbevelingen uit Speciaal verslag nr. 13/2011.

Kruiscontroles tussen de douane- en btw-gegevens zijn in de meeste van de bezochte lidstaten niet doeltreffend

78

Ontbrekende informatie in verband met goederen die zijn ingevoerd in het kader van de douaneregeling 42-procedure kan leiden tot misbruik van de procedure en dus tot te weinig betaalde btw in de lidstaten. Uit onze huidige controle in de lidstaten bleek een gebrek aan volledigheid van de VIES-gegevens met betrekking tot de invoer in het kader van douaneregeling 42. Wij hebben vastgesteld dat de douaneautoriteiten van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk geen gegevens over de invoer in het kader van douaneregeling 42 aan de belastingautoriteiten hebben gezonden. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat handelaren in de btw-verzamellijst niet afzonderlijk melding maken van het verdere verloop van de intracommunautaire leveringen na invoer in het kader van de douaneregeling 42 in Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk.

maatregelen (PB L 84 van 31.3.2010, blz. 1), in werking getreden op 1 januari 2012, en het voorstel betreffende gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de inkomsten van alle lidstaten dat niet is vastgesteld in het kader van de verordening betreffende de administratieve samenwerking.

- 35 Richtlijn 2008/117/EG tot wijziging van artikel 263, lid 1, van de btw-richtlijn.
- 36 Deskundigenstudie over de vraagstukken die voortvloeien uit verkort tijdspad en de keuzemogelijkheden voor de indiening van de verzamellijsten. Eindverslag, 28 oktober 2011 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).
- 37 17 lidstaten hebben de afwijking van de driemaandelijkse indiening van verzamellijsten toegepast en 10 hebben ervoor gekozen geen gebruik te maken van deze afwijking; 5 lidstaten hebben het aanvragen van de afwijking verplicht gesteld en 12 bieden de mogelijkheid deze aan te vragen; 2 lidstaten hebben een afzonderlijke verzamellijst voor goederen en diensten en de overige 25 hebben een verzamellijst waarop goederen en diensten worden gecombineerd; in 22 lidstaten moet de indiening elektronisch geschieden (hierop bestaan echter 10 uitzonderingen). 5 voorzien in de mogelijkheid het langs elektronische weg in te dienen.
- 38 De artikelen 143, lid 2, en 85-89 van Richtlijn 2006/112/EG en de bijlagen I en II van Uitvoeringsverordening(EU) nr. 756/2012 van de Commissie van 20 augustus 2012 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 223 van 21.8.2012, blz. 8).
- 39 Speciaal verslag nr. 13/2011 van de ERK.

Opmerkingen

79

Derhalve zijn de belastingautoriteiten niet in staat kruiscontroles te verrichten van douanegegevens over de invoer in het kader van de douaneregeling 42 en de door de importeur ingediende btw-lijsten. Deze kruiscontroles zijn essentieel om ervoor te zorgen dat de belastingautoriteiten van de andere lidstaten op de hoogte zijn van de respectieve verdere leveringen van goederen, zodat deze niet onbelast blijven op het grondgebied van de lidstaat waar de goederen worden verbruikt. In Letland waren automatische kruiscontroles beschikbaar, maar daarmee kon één geval van te laag opgegeven btw op de verzamellijst niet worden voorkomen⁴⁰.

80

Het resultaat van de door ons verrichte controletests in de geselecteerde lidstaten toont aan dat er sprake is van gevallen van onderwaardering, niet-indiening van btw-verzamellijsten, en registratie van ongeldige btw-identificatienummers. Aantallen in de invoeraangifte en ongemelde driehoekstransacties. Slechts 22 lidstaten wisselen informatie uit via Eurofisc-werkterrein 3.

81

Belhalve in Italië was een automatische controle van btw-nummers in de elektronische inklaringssystemen van de bezochte lidstaten niet mogelijk. Wij hebben geen bewijs gevonden dat de douaneambtenaren de geldigheid van de btw-identificatienummers hadden gecontroleerd vóór de vrijgave van goederen voor het vrije verkeer⁴¹. Wij hebben geen bewijs aangetroffen waaruit blijkt dat de goederen zijn vervoerd naar de lidstaat van bestemming⁴². In één geval waren de geleverde goederen niet identiek aan de goederen die waren ingevoerd. Alleen in Hongarije hebben de douaneautoriteiten achteraf geverifieerd of de importeur voldeed aan alle voorwaarden voor btw-vrijstelling voor alle 30 importen in de geselecteerde steekproef.

82

De Franse hoge controle instantie is van oordeel⁴³ dat de belangrijkste oorzaak van de btw-fraude in Europa het ontbreken van een snel elektronisch systeem is waarmee kan worden geverifieerd of de vrijstelling bij de douane van de lidstaat van invoer wordt gecompenseerd door belastingheffing in de lidstaat van verwerving.

83

Een andere belangrijke oorzaak van fraude is de onderwaardering en de onjuiste indeling van ingevoerde goederen. OLAF heeft een gezamenlijke douaneoperatie⁴⁴ gecoördineerd met betrekking tot de onderwaardering van goederen van textiel en schoenen uit China. Het ontdekte dat 40 % van de goederen die in het vrije verkeer zijn gebracht in het kader van douaneregeling 42 ondergewaardeerd waren. Wij hebben in het Verenigd Koninkrijk twee gevallen aangetroffen van ondergewaardeerde invoer in het kader van douaneregeling 42, die dankzij de gezamenlijke douaneoperatie van OLAF al waren vastgesteld door de nationale belasting- en douanedienst (HM Revenue and Customs — HMRC). HMRC raamt de impact op de btw-inning in het Verenigd Koninkrijk op 0,5 miljoen GBP en 10,6 miljoen GBP in andere lidstaten. De geraamde impact op de inning van douanerechten in het Verenigd Koninkrijk bedraagt 81 miljoen GBP. Deze impacts zijn door de HMRC geraamd voor alle goederen die zijn ingevoerd door de twee handelaren die zijn geïdentificeerd in de steekproef over een periode van drie jaar.

- 40 Een Fiscalis-projectgroep werkt aan de aanpak van de samenwerking tussen de belasting- en de douaneautoriteiten en in het licht van de aanbevelingen van deze projectgroep heeft de Commissie ermeê ingestemd om zich opnieuw te buigen over de kwestie van kruiscontroles tussen douaneaangiften en verzamellijsten.
- 41 24 in Duitsland, 30 in Letland en 20 in het Verenigd Koninkrijk.
- 42 13 in Duitsland, 23 in Italië, 29 in Letland en 20 in het Verenigd Koninkrijk.
- 43 „*Het optreden van de douane in de strijd tegen fraude en smokkel. Mededeling van de voorzitter van de Assemblée nationale voor het comité voor evaluatie en toetsing van overheidsbeleid. Januari 2015.*”
- 44 Zoals bepaald in de Napels II-overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K. 3 van het EU-Verdrag, inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douanediensten.

Opmerkingen

84

De Commissie heeft vijf van de zeven aanbevelingen uit ons verslag van 2011 aanvaard en uitgevoerd. De Raad heeft de aanbeveling om een importeur hoofdelijk aansprakelijk te kunnen stellen voor het btw-verlies in de lidstaat van bestemming echter niet overgenomen (zie paragraaf 72).

85

De door de Commissie aangebrachte verbeteringen in de wetgeving in verband met douaneregeling 42 en de follow-up van onze aanbevelingen uit Speciaal verslag nr. 13/2011 zijn positief, maar fraudebestrijding wordt belemmerd door de gebrekkige uitvoering en de gevallen van niet-naleving die gedurende de onderhavige controle zijn ontdekt in de lidstaten.

Verleggingsregeling: een nuttig instrument ter bestrijding van intracommunautaire ploffraude dat niet consequent wordt toegepast

86

Volgens het beginsel van de verleggingsregeling verschuift de verplichting om btw te betalen van de leverancier naar de afnemer. Dit betekent dat de consument, indien deze is aangewezen als belastingplichtige, in plaats van de leverancier de btw moet voldoen aan de belastingautoriteiten. In dit geval kan een ploffer niet in gebreke blijven jegens de schatkist, aangezien hij geen btw int bij zijn afnemer.

87

De verleggingsregeling is een tijdelijke maatregel die kan worden toegepast tot december 2018⁴⁵. De regeling is alleen van toepassing in specifieke omstandigheden voor bepaalde sectoren die gevoelig zijn voor carrouselfraude en is niet algemeen toepasselijk. **Tekstvak 3** geeft enkele voorbeelden van sectoren waarvoor de lidstaten de verleggingsregeling kunnen toepassen.

88

Wij zijn van oordeel dat de verleggingsregeling een nuttig instrument is ter bestrijding van fraude, mits deze consequent door alle lidstaten wordt toegepast voor deze risicovolle sectoren. Anders begeven fraudeurs zich naar de lidstaat waar de verleggingsregeling niet wordt toegepast, waardoor de capaciteit om btw-fraude aan te pakken op het niveau van de EU afneemt. (Zie Speciaal verslag nr. 6/2015 van de ERK over de integriteit en de uitvoering van de EU-ETS).

89

In dit stadium is de Commissie niet van mening dat een algemene verleggingsregeling, dus het uitbreiden van de verleggingsregeling voor alle sectoren van de economie, doeltreffend zou zijn voor de bestrijding van fraude, aangezien de fraude zal verschuiven naar de detailhandel, waarbij het risico op btw-ontwijking groter is. De resultaten van onze enquête bevestigen dit, aangezien slechts een van de respondenten van de enquête een dergelijke algemene toepassing van de verleggingsregeling voorstelde.

45 Richtlijn 2013/43/EU van de Raad van 22 juli 2013 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft een facultatieve en tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van bepaalde fraudegevoelige goederen en diensten (PB L 201 van 26.7.2013, blz. 4).

Voorbeelden van sectoren waarvoor de verleggingsregeling kan worden toegepast

- Bouwwerkzaamheden, met inbegrip van herstel-, schoonmaak-, onderhouds-, aanpassings- en sloopwerkzaamheden.
- Overdracht van broeikasgasemissierechten.
- De levering van geïntegreerde schakelingen zoals microprocessoren en centrale verwerkingseenheden voordat deze in een eindproduct zijn ingebouwd.
- Leveringen van gas en elektriciteit aan een belastingplichtige verkoper.
- Levering van gas- en elektriciteitscertificaten.
- Levering van diensten voor telecommunicatie.
- Levering van spelconsoles, tablet-pc's en laptops.
- Levering van granen en industriële gewassen, waaronder oliehoudende zaden en suikerbieten.
- Levering van ruwe en half afgewerkte metalen, met inbegrip van edele metalen.
- Levering van mobiele telefoons.
- Bepaalde houtsoorten (blokken, planken, balken).

De wetgeving inzake e-handel volgt de internationale beste praktijken, maar is moeilijk te handhaven

90

Leveringen van diensten en immateriële zaken op afstand vormen uitdagingen voor de btw-systemen, aangezien die vaak leiden tot geen, of een veel te laag bedrag aan geïnde btw. De EU past het bestemmingsbeginsel toe voor grensoverschrijdende leveringen van langs elektronische weg verrichte diensten en immateriële zaken aan eindafnemers, business to consumer (b2c, ofwel detailhandel), in overeenstemming met de internationale beste praktijken die zijn vastgesteld door de OESO.

91

Het bestemmingsbeginsel houdt in dat, voor grensoverschrijdende leveringen van diensten en immateriële goederen die op afstand kunnen worden geleverd aan een niet-ingezeten particuliere ontvanger, de plaats van verbruik het rechtsgebied moet zijn waar de afnemer zijn gewone verblijfplaats heeft⁴⁶.

⁴⁶ OESO, „Verbruiksbelasting op grensoverschrijdende diensten en immateriële goederen in de context van elektronische handel”, 2001.

Opmerkingen

92

De handhaving van de regelgeving inzake elektronische handel is moeilijk en de btw-inning is in gevaar indien de lidstaten geen informatie hebben over b2c-diensten en immateriële goederen die vanuit derde landen via het internet zijn geleverd. Volgens de Duitse rekenkamer⁴⁷ bedroeg de in Duitsland geheven btw in verband met de levering van b2c-e-diensten uit een derde land in 2011 slechts 23,7 miljoen euro en nam dit bedrag in 2012 af tot 22,8 miljoen euro, hoewel de e-handel zich in een fase van snelle groei bevindt. De Duitse hoge controle-instantie concludeerde daarom dat er veel niet-geregistreerde handelaren zijn.

Gebrek aan samenwerking en overlappende bevoegdheden van administratieve, gerechtelijke en rechtshandhavingsautoriteiten in de strijd tegen btw-fraude

93

Btw-fraude wordt vaak in verband gebracht met de georganiseerde misdaad. De opbrengsten van intracommunautaire ploffraude worden doorgaans weer geïnvesteerd in andere criminele activiteiten. Dit pleit voor de invoering van een algemene en multidisciplinaire aanpak van intracommunautaire btw-fraude. Volgens de vertegenwoordigers van Europol⁴⁸ wordt naar schatting 40 tot 60 miljard euro van de jaarlijkse derving van btw-ontvangsten veroorzaakt door georganiseerde criminele groepen en zit 2 % van deze groepen achter 80 % van de intracommunautaire ploffraude.

94

De Europese Raad heeft herhaaldelijk gewezen op het gebrek aan samenwerking tussen de administratieve autoriteiten, de gerechtelijke en wetshandhavingsautoriteiten⁴⁹. Dit is een uitdaging voor een doeltreffende bestrijding van belastingfraude.

Gebrek aan uitwisseling van gegevens tussen de douane- en belastingautoriteiten, de politie en de met vervolging belaste autoriteiten

95

Het ontbreekt aan een geïntegreerd beleid of een geïntegreerde strategie op EU-niveau voor onderzoek en vervolging van fraude. Vaak werken de rechtshandhavings- en gerechtelijke autoriteiten onafhankelijk van elkaar en zeer vaak betrekken ze daar niet alle betreffende lidstaten bij⁵⁰.

- 47 Bundesrechnungshof, 2013, „Bemerkungen“ (Opmerkingen) — „Weitere Prüfungsergebnisse“ nr. 11 „Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern“ (Buitenlandse internetaanbieders passend belasten).
- 48 Verklaring van de heer Van Heuckelom op de conferentie over btw-fraude die op 4 februari 2015 werd georganiseerd door de EP-leden Ingeborg Grässle en Benedek Javor bij het Europees Parlement in Brussel (<http://antikorruptio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).
- 49 Documenten van de Europese Raad: 12623/5/13 van 16 september 2013, 16071/1/14 van 20 maart 2015, en 9368/15 van 1 juni 2015.
- 50 Strategische vergadering inzake btw-fraude, georganiseerd door Eurojust in maart 2011, cf. Document van de Raad 11570/11 van 17 juni 2011.

Opmerkingen

96

De Europese Raad heeft de Groep douanesamenwerking (GDS) opgezet. Deze groep van deskundigen is belast met werkzaamheden inzake operationele samenwerking tussen nationale douanediensdiensten ter versterking van hun wetshandhavingcapaciteiten, en met name om vast te stellen of er behoefte is aan nieuwe samenwerkingsmodellen tussen douanediensdiensten en andere instanties/gezamenlijke douaneoperaties⁵¹.

97

Deze werkgroep concludeerde dat de samenwerking tussen politie en douane en tussen douane- en belastingautoriteiten vrij goed is, maar dat sommige belemmeringen voor samenwerking blijven bestaan. De belangrijkste daarvan zijn beperkingen op het gebied van het delen van informatie, het ontbreken van gestructureerde systemen en de daarmee verbonden databanken, te laat komende informatie of informatie van slechte kwaliteit, en een gebrek aan goede feedback. Het verslag benadrukt tevens dat er een terugkerend risico bestaat van overlappingsen en doublures.

98

Niet alle lidstaten nemen deel aan alle Eurofisc-werkterreinen (zie paragraaf 51). Werkterrein 3 is gericht op intracommunautaire ploffraude met betrekking tot invoer in het kader van douaneregeling 42. Er zijn 22 lidstaten bij betrokken, maar in plaats van de douaneautoriteiten zijn het eerder de belastingautoriteiten die deelnemen⁵². Van de vijf bezochte lidstaten nemen alleen de Hongaarse en de Italiaanse douaneautoriteiten deel aan werkterrein 3.

99

Uit onze controle is ook gebleken dat de douaneautoriteiten van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk geen gegevens aan de belastingautoriteiten hebben gezonden over de invoer in het kader van douaneregeling 42, en dat handelaren in de btw-verzamellijst niet apart melding maken van het verdere verloop van de intracommunautaire leveringen na invoer in het kader van douaneregeling 42 in Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk (zie paragraaf 78).

100

Het gebrek aan uitwisseling van informatie tussen de douane en belastingen, de politie en de met vervolging belaste autoriteiten vermindert de doeltreffendheid van de strijd tegen fraude. België is erin geslaagd de verliezen met betrekking tot fraude in slechts twee jaar met 85 % terug te dringen door over te gaan tot een gebundelde aanpak met een betere samenwerking tussen instanties, waardoor zij zich op de verstoring van de organisatoren konden richten in plaats van ploffers⁵³.

51 Document 12978/14 van de Raad van 22 september 2014.

52 In een verslag van de GDS wordt aanbevolen dat de autoriteiten een actievere rol vervullen in het kader van Eurofisc-werkterrein 3. Zie Document 16071/1/14 van de Raad van 20 maart 2015.

53 Van 1,1 miljard euro in 2001 tot 159 miljoen euro in 2003. *Bron:* Ondersteuningscel (btw-fraude) — Cellule de soutien (Fraude TVA). Zie „Rapport annuel des Finances 2003” (financieel jaarrapport 2003). Zie ook „Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d’Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants” (intracommunautaire btw-fraude — follow-upcontrole verricht in samenwerking met de Nederlandse en Duitse rekenkamer. Verslag van de rekenkamer, doorgeleid naar de Kamer van volksvertegenwoordigers). Brussel, september 2012.

Europol en OLAF hebben geen toegang tot de VIES- en Eurofisc-gegevens

101

Europol noch OLAF hebben toegang tot gegevens van Eurofisc. De lidstaten beroepen zich op de artikelen 35 en 55 van Verordening nr. 904/2010 en de nationale regels inzake het fiscaal geheim om die toegang te weigeren. De Eurofisc-werkterreinen 1-3 betreffen de uitwisseling van gegevens. Dit geldt niet voor Eurofisc-werkterrein 4, een waarnemingspost voor fraude waar de tendensen van fraude worden bekeken. Zelfs al wordt er geen informatie uitgewisseld, toch hebben Europol en OLAF geen toegang tot deze informatie. Zij hebben evenmin toegang tot het VIES.

102

Hoewel dit in overeenstemming is met de verordening, beperkt dit de mogelijkheden van Europol en OLAF om btw-fraude aan te pakken door de identificatie en ontworteling van georganiseerde criminele groepen achter de carrousels en zelfs hun vermogen om de echte impact van intracommunautaire btw-fraude te beoordelen.

103

De overlapping van bevoegdheden en het gebrek aan doeltreffende samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de administratieve, gerechtelijke en wetshandhavingsautoriteiten, zowel op nationaal als op internationaal niveau, vormen een belemmering voor de bestrijding van intracommunautaire btw-fraude. In 2013 werd de situatie tussen Europol, Eurojust, en OLAF beschreven als een „onontwarbare kluwen” die bijdraagt tot het gebrek aan een gecoördineerde reactie op fraude⁵⁴.

EMPACT: een goed initiatief, maar de duurzaamheid loopt gevaar

104

De EU heeft in 2010 een meerjaren-beleidscyclus opgezet ter bestrijding van zware internationale en georganiseerde criminaliteit⁵⁵, gericht op:

- a) een doeltreffende samenwerking tussen de rechtshandhavingsinstaties van de lidstaten, EU-instellingen, EU-agentschappen en anderen;
- b) coherente en solide operationele actie die is gericht op de meest urgente criminele dreigingen voor de EU.

105

Op basis van de door Europol opgestelde dreigingsevaluatie⁵⁶ hebben vertegenwoordigers van de lidstaten negen prioritaire gebieden vastgesteld, met inbegrip van accijnsfraude en intracommunautaire ploffraude. Voor elk prioritair gebied heeft de Raad een strategisch meerjarenplan opgesteld voor de jaren 2014 tot en met 2017. Het doel van het plan is het verstoren van de capaciteit van georganiseerde criminele groepen (GCG's) en specialisten die betrokken zijn bij intracommunautaire accijnsfraude en intracommunautaire ploffraude.

106

In het plan voor 2014 tot 2017 werden tien potentiële zwakke punten genoemd. Naast de nadruk op het hoge niveau van deskundigheid en flexibiliteit van GCG's werd daarin gewezen op het ontbreken van stelselmatige samenwerking tussen de rechtshandhavingsautoriteiten en de belastingdiensten op nationaal en EU-niveau. In het plan werd ook gewezen op de juridische belemmeringen voor de uitwisseling van informatie tussen Europol en de lidstaten die zijn vertegenwoordigd in Eurofisc.

54 Hogerhuis, het Comité voor de Europese Unie, 12e verslag van vergaderjaar 2012-2013 „The Fight Against Fraud on the EU's Finances” (De strijd tegen fraude schaadt de begroting van de EU).

55 Ontwerpconclusies van de Raad over de totstandbrenging en uitvoering van een EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit, doc. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

56 Dreigingsevaluatie van de ernstige en georganiseerde criminaliteit (SOCTA), uitgevoerd in 2013.

107

Het plan bevatte zes strategische doelstellingen. Een van deze doelstellingen betreft de uitwisseling van beschikbare informatie op het niveau van de EU over de meest bedreigende GCG's. Deze acties vormen een overlapping met informatie die wordt uitgewisseld over risicovolle ondernemingen in het kader van Eurofisc-werkterrein 1. Bovendien waren sommige lidstaten op een vergadering van het PCAS gekant tegen gebruikmaking van de volledige Gids inzake goede praktijken voor de aanpak van de intracommunautaire btw-fraude — opgesteld door Fiscalis-projectgroep nr. 82 — door rechtshandhavingsautoriteiten, omdat de meeste hoofdstukken relevant zouden zijn voor belastingdiensten en niet voor rechtshandhavingsautoriteiten.

108

Om de verwezenlijking van elke doelstelling te meten, zijn bepaalde operationele actieplannen (OAP's) ontwikkeld in het kader van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact). De lidstaten moesten de activiteiten van het OAP 2014 financieren uit de nationale begroting. Uit voortgangsverslagen over het OAP 2014 blijkt dat twee van de elf operationele acties niet werden voltooid en werden uitgesteld tot 2015 wegens een gebrek aan middelen. Dit gebrek aan middelen vormt een risico voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Empact en de duurzaamheid van de OAP's.

109

In 2015 heeft de Commissie 7 miljoen euro toegewezen aan Europol ter financiering van operationele acties in 2015 en 2016. Aangezien deze begroting echter negen prioritaire gebieden omvat, moet nog blijken of daarmee de financiële levensvatbaarheid van Empact is veiliggesteld met betrekking tot het prioritaire gebied van intracommunautaire ploffraude.

De lidstaten zijn tegen de voorstellen om btw binnen de werkingssfeer van de richtlijn betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de verordening betreffende het Europees Openbaar Ministerie te brengen

110

In maart 2011 riepen experts uit alle lidstaten tijdens een door Eurojust georganiseerde vergadering op tot een doelmatiger samenwerking tussen de administratieve, gerechtelijke en rechtshandhavingsautoriteiten op nationaal en internationaal niveau⁵⁷. Zij bevalen aan om regels op te stellen inzake exclusieve rechterlijke bevoegdheid voor intracommunautaire btw-fraude, of om het onderzoek naar en de vervolging van dergelijke strafbare feiten toe te vertrouwen aan een Europees Openbaar Ministerie (EPPO).

111

Een meerderheid van de lidstaten is echter tegen het voorstel van de Commissie om de btw binnen de reikwijdte te brengen van de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude⁵⁸ (de PIF-richtlijn), of de verordening tot oprichting van een Europees Openbaar Ministerie. Wanneer btw buiten de reikwijdte van deze voorstellen wordt gehouden, levert dit een aanzienlijke achteruitgang op aangezien btw-fraude onder het huidige wettelijk kader valt, namelijk onder de PIF-overeenkomst⁵⁹ die zou worden vervangen door de PIF-verordening; hierop is recentelijk gewezen door het Europees Hof van Justitie (zaak C-105/14 van 8 september 2015, Taricco). Bovendien bestaat er geen afgeleide wetgeving die OLAF onderzoeksbevoegdheden op het gebied van btw heeft verleend.

- 57 Strategische vergadering inzake btw-fraude, georganiseerd door Eurojust in maart 2011, cf. Document 11570/11 van de Raad van de EU van 17 juni 2011.
- 58 COM(2012) 363 definitief van 11 juli 2012 „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt”.
- 59 Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van 26 juli 1995 en twee van haar protocollen (besluiten van de Raad van 19 juni 1997 en van 27 september 1996).

112

Deze controle was gericht op de vraag of de EU intracommunautaire btw-fraude doeltreffend aanpakt. Een grote meerderheid van de lidstaten, die de belangrijkste ontvangers zijn van de btw-inkomsten, hebben verklaard tevreden te zijn met de manier waarop het huidige systeem is opgezet en zij zijn zich bewust van de voordelen van wederzijdse samenwerking. De lidstaten hebben echter gebieden van het systeem aangewezen die verder moeten worden verbeterd. Bovendien zijn bij de controle belangrijke gebreken aangetroffen die erop wijzen dat het systeem onvoldoende doeltreffend is. Deze tekortkomingen moeten worden aangepakt. In het verleden heeft de Commissie een aantal wettelijke maatregelen voorgesteld die de lidstaten in staat stellen het kader voor de uitwisseling van informatie tussen hun belastingdiensten te verbeteren ter bestrijding van intracommunautaire btw-fraude⁶⁰, maar de lidstaten hebben nog niet al deze maatregelen aanvaard. Er is dan ook behoefte aan nieuwe wetgevingsvoorstellen en andere initiatieven, zoals aangegeven in de volgende aanbevelingen:

Metten van de doeltreffendheid van het systeem

113

Het gebrek aan vergelijkbare gegevens en het ontbreken van adequate, relevante indicatoren voor het meten van de prestaties van de lidstaten heeft negatieve gevolgen voor de doeltreffendheid van het EU-stelsel in de aanpak van intracommunautaire btw-fraude (zie de paragrafen 19-25).

Aanbeveling 1

De Commissie moet de aanzet geven tot een gecoördineerde inspanning van de lidstaten om een gemeenschappelijk systeem op te zetten voor de raming van de omvang van intracommunautaire btw-fraude, wat de lidstaten in staat zou stellen hun prestaties te beoordelen wat betreft de vermindering van het aantal gevallen van intracommunautaire btw-fraude, de intensivering van de opsporing van fraude en de toename van de invordering van belastingen na de ontdekking van fraude. Dit systeem kan voortbouwen op de reeds gebruikte praktijken in sommige lidstaten.

Kruiscontroles van douanegegevens en btw-gegevens zijn van essentieel belang

114

Uit de controle bleek dat het niet mogelijk is kruiscontroles te verrichten van de invoer in het kader van de douaneregeling 42 en de btw-verzamellijsten doordat de douaneautoriteiten deze gegevens niet aan de belastingautoriteiten zenden en omdat handelaren niet verplicht zijn om deze intracommunautaire leveringen die op deze invoer volgen apart te vermelden in de btw-verzamellijsten. Bovendien wisselen niet alle lidstaten via Eurofisc-werkterrein 3 informatie uit over risicovolle invoer in het kader van de douaneregeling 42 (zie de paragrafen 76-85).

Aanbeveling 2

De douaneautoriteiten van de lidstaten moeten gegevens over importen in het kader van douaneregeling 42 naar belastingautoriteiten zenden en andere maatregelen van ons controlemodel voor douaneregeling 42 invoeren (zie *bijlage III*).

60 Bijvoorbeeld het voorstel van de Commissie van 20.7.2004 betreffende een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake wederzijdse administratieve bijstand voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap tegen fraude en andere onwettige activiteiten (voorstel COM(2004) 509, gewijzigd bij voorstel COM(2006) 473 definitief).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 3

De Commissie moet wijzigingen in de wetgeving voorstellen om doeltreffende kruiscontroles tussen douane- en belastinggegevens mogelijk te maken.

Verbetering van het Eurofisc-systeem voor vroegtijdige waarschuwing voor een gerichtere aanpak van zeer risicovolle handelaren

115

De lidstaten beschouwen Eurofisc als een doeltreffend systeem voor vroegtijdige waarschuwing, maar klaagden erover dat de uitwisseling van informatie niet gebruikersvriendelijk is, de uitwisseling van gegevens te langzaam, en lang niet altijd doelgericht. Bij de controle in de geselecteerde lidstaten is ook vastgesteld dat de verwerking van en de toegang tot informatie een langdurig en moeizaam proces is dat berust op Excel-spreadsheets die onder de verbindingsofficieren van de lidstaten worden verspreid, waarbij het risico bestaat dat onvolledige of onjuiste informatie wordt overgedragen. De feedback voor het land van herkomst wordt vaak met forse vertraging geleverd (zie de paragrafen 48-55).

Aanbeveling 4

De Commissie moet de lidstaten aanbevelen om:

- a) een gemeenschappelijke risicoanalyse in te voeren, met inbegrip van het gebruik van een analyse van het sociaal netwerk om ervoor te zorgen dat de via Eurofisc uitgewisselde informatie duidelijk gericht wordt op fraude;

- b) de snelheid en de frequentie van deze uitwisselingen van informatie te verbeteren;
- c) een betrouwbare en gebruiksvriendelijke IT-omgeving te gebruiken voor deze uitwisseling van informatie;
- d) relevante indicatoren en streefdoelen vast te stellen om de prestaties van de verschillende werkterreinen te meten, en
- e) deel te nemen aan alle Eurofisc-werkterreinen.

Verbetering van het bestaande juridische kader

116

Het voorstel van de Commissie inzake hoofdelijke aansprakelijkheid in gevallen van grensoverschrijdende handel is niet goedgekeurd door de Raad. Dit vermindert het effect dat men ervan wordt weerhouden om zaken te doen met frauduleuze handelaren. De btw-richtlijn wordt met betrekking tot de indieningstermijn van de verzamellijsten niet uniform ten uitvoer gelegd in de lidstaten, waardoor de administratieve lasten stijgen voor bedrijven die in meer dan één lidstaat actief zijn (zie de paragrafen 73-75).

Aanbeveling 5

De Raad moet het voorstel van de Commissie inzake de hoofdelijke aansprakelijkheid goedkeuren.

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 6

De Commissie moet voorstellen de btw-richtlijn te wijzigen ter verdere harmonisatie van de btw-verslagleggingsverplichtingen van de lidstaten voor intracommunautaire leveringen van goederen en diensten.

117

Gebleken is dat fraudeurs zich bij de invoering van een verleggingsregeling in een of meer lidstaten naar de lidstaat begeven waar de verleggingsregeling niet wordt toegepast (zie de paragrafen 86-89).

Aanbeveling 7

De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen om hun beleidsmaatregelen met betrekking tot de verleggingen beter te coördineren, zoals reeds het geval is bij de EU-regeling voor de handel in emissierechten.

Verbetering van de regelingen voor administratieve samenwerking

118

De Commissie heeft een aantal wetgevingsmaatregelen voorgesteld die de lidstaten in staat stellen een adequaat kader op te zetten voor de uitwisseling van informatie tussen hun belastingautoriteiten, ter bestrijding van intracommunautaire btw-fraude, maar deze worden door de lidstaten nog steeds onvoldoende gebruikt en sommige daarvan moeten worden versterkt of consequenter worden toegepast (zie de paragrafen 26-47 en 56-70).

Aanbeveling 8

In het kader van haar evaluatie van de regelingen voor administratieve samenwerking moet de Commissie controlebezoeken afleggen aan lidstaten die worden geselecteerd op basis van een risicoanalyse. Deze controlebezoeken moeten worden toegespitst op de verbetering van de tijdigheid van de antwoorden van de lidstaten op informatieverzoeken, de betrouwbaarheid van het VIES, de snelheid van multilaterale controles, en de follow-up van de bevindingen van haar eerdere verslagen over administratieve samenwerking.

Aanbeveling 9

De lidstaten die dit nog niet hebben gedaan, moeten een systeem voor btw-identificatienummer met twee niveaus invoeren (waarbij handelaren die aan intracommunautaire leveringen willen deelnemen, een btw-identificatienummer krijgen toegewezen dat afwijkt van het btw-identificatienummer voor binnenlandse activiteiten) en de controles verrichten waarin artikel 22 van Verordening nr. 904/2010 voorziet, en tegelijkertijd gratis advies verstrekken aan ondernemers.

Aanbeveling 10

De lidstaten moeten handelaren die betrokken zijn geweest bij frauduleuze ketens een ingebrekestelling toezenden om de toepassing van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) in de zaken Kittel/Mecsek te vergemakkelijken, en hen het recht op btw-aftrek of het recht op leveringen met nultarief weigeren, waarbij zij zich erop baseren dat de handelaar wist of had moeten weten dat zijn transacties verband hielden met door fraude ontstane belastingderving.

119

De lidstaten hebben gegevens uit derde landen nodig voor de handhaving van de btw-heffing op via het internet geleverde b2c-e-handeldiensten en immateriële zaken (zie de paragrafen 90-92).

Aanbeveling 11

Ter versterking van de samenwerking met derde landen en voor de handhaving van de btw-heffing op vanuit die landen geleverde b2c-e-handeldiensten en immateriële zaken, moeten de lidstaten:

- a) de Commissie machtigen tot onderhandelingen over de regelingen inzake wederzijdse bijstand met de landen waar de meeste aanbieders van digitale diensten zijn gevestigd en deze regelingen ondertekenen, en
- b) voor de lidstaten die deel uitmaken van de OESO, het Verdrag van de OESO inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken ondertekenen en uitvoeren om informatie uit te wisselen over digitale dienstverleners met derde landen.

Verbetering van de samenwerking tussen de administratieve, gerechtelijke en rechtshandhavingsautoriteiten
120

Intracommunautaire btw-fraude is vaak verbonden met criminele structuren of organisaties. Dit vraagt om de vaststelling van een gemeenschappelijke en multidisciplinaire aanpak ter bestrijding van intracommunautaire btw-fraude. Er zijn echter een aantal autoriteiten en instanties met overlappende bevoegdheden voor de bestrijding van intracommunautaire btw-fraude die vanwege juridische beperkingen geen volledige medewerking verlenen of onderling geen informatie uitwisselen (zie de paragrafen 93-102).

Aanbeveling 12

De Commissie en de lidstaten moeten de juridische belemmeringen opheffen voor de uitwisseling van informatie tussen bestuurlijke, gerechtelijke en rechtshandhavingsautoriteiten op nationaal en EU-niveau. In het bijzonder moeten OLAF en Europol toegang hebben tot de VIES- en Eurofisc-gegevens en moeten de lidstaten voordeel hebben van de door hen verstrekte inlichtingen.

Conclusies en aanbevelingen

121

Een van de bestaande onderdelen van de multidisciplinaire aanpak op EU-niveau zijn de operationele actieplannen (OAP's) met betrekking tot de periode 2014-2017 die in het kader van het Empact-initiatief zijn opgesteld door de lidstaten en geratificeerd door de Raad. De levensvatbaarheid en duurzaamheid van de OAP's loopt echter gevaar wegens gebrek aan financiering door de EU (zie de paragrafen 104-109).

Aanbeveling 13

De Commissie moet de duurzaamheid van de OAP's in het kader van het Empact-initiatief waarborgen door voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen.

122

Btw-fraude zou onbestraft kunnen blijven door negatieve jurisdictiegeschillen ingeval btw niet binnen de werkingssfeer van de PIF-richtlijn en de EOM-verordening valt (zie de paragrafen 110 en 111). Btw-fraude kan ook onbestraft blijven ten gevolge van de te korte verjaringstermijn, wat ook werd onderstreept door het Hof van Justitie in zijn arrest van 8 september 2015 (zaak C-105/14 Taricco). Volgens het arrest van het Hof van Justitie van de EU schaadt btw-fraude de financiële belangen van de EU.

Dit verslag werd door kamer IV onder voorzitterschap van de heer Milan Martin CVIKL, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 15 december 2015.

Voor de Rekenkamer



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Aanbeveling 14

Het Europees Parlement en de Raad moeten:

- a) btw binnen de werkingssfeer brengen van de voorgestelde richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF-richtlijn) en de verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie, en
- b) OLAF duidelijke bevoegdheden verlenen en instrumenten bieden om onderzoek in te stellen naar intracommunautaire btw-fraude.

Controleaanpak op het niveau van de Commissie

Wij hebben de controle bij de Commissie verricht in twee fasen: een voorbereidende fase en één van controles ter plaatse.

- 1 Tijdens de voorbereidende fase hebben wij informatiebezoeken afgelegd bij DG Belastingen en Douane-unie en OLAF. Wij hebben de controlemethodologie besproken (controle vragen, -criteria en -normen), met inbegrip van de controlemethodologie in de lidstaten, en feedback en suggesties ontvangen van de Commissie. DG Belastingen en Douane-unie heeft de controleurs toegang gegeven tot de belangrijkste databank met gegevens over invoer, de websurveillance 2-databank. Wij hebben de belangrijkste taken en uitdagingen besproken van elk DG bij de bestrijding van btw-fraude en relevante documenten verzameld.

Wij hebben relevante informatie over prestaties onderzocht, zoals de activiteitenoverzichten van DG Belastingen en Douane-unie bij het voorontwerp van de begroting voor 2013 en het jaarlijks activiteitenverslag 2013 van DG Belastingen en Douane-unie, samen met de voortgang van de tenuitvoerlegging van de EU-strategie tegen btw-fraude en de verslagen van 2014 van de Commissie over de administratieve samenwerking op het gebied van de btw, en over de doeltreffendheid van de inning van de btw.

Wij hebben ook informatiebezoeken afgelegd aan de voorzitter van Eurofisc, aan Europol en aan Eurojust, waar wij de controle hebben gepresenteerd en hun respectieve rollen, verantwoordelijkheden en uitdagingen in de strijd tegen btw-fraude hebben besproken, en relevante documenten en informatie hebben verzameld.

We hebben een informatiebezoek gebracht aan de OESO en vragen in verband met de controle besproken, zoals de btw-inkomstenratio, wederzijdse bijstand en uitwisseling van informatie over belastingzaken, ploffraude, multilaterale controles, gemeenschappelijke controles, en de belasting van digitaal geleverde diensten en immateriële zaken (e-handel). Wij hebben de meest recente OESO-rapporten en richtsnoeren onderzocht die betrekking hebben op btw.

Wij hebben de meest recente en lopende controlewerkzaamheden op het gebied van de btw onderzocht en besproken met de vertegenwoordigers van de werkgroep btw van de hoge controle-instanties van de EU.

2 Tijdens de controle ter plaatse hebben wij de resultaten van de enquête onder de lidstaten voorgelegd aan de Commissie. Ook hebben wij de Commissie de algemene vragenlijst toegestuurd. Deze algemene vragenlijst ging over de huidige ontwikkelingen was bedoeld om bewijzen te verzamelen van de activiteiten van de Commissie op het gebied van administratieve samenwerking, de follow-up van ons Speciaal verslag over douaneregeling 42, de verleggingsregeling, e-handel en de doeltreffendheid van de btw-inning, met inbegrip van samenwerking tussen de administratieve, gerechtelijke en rechtshandhavingsautoriteiten tussen lidstaten en Europese instellingen. Deze algemene vragenlijst werd beantwoord door DG Begroting, DG Migratie en Binnenlandse Zaken, DG Justitie en Consumentenzaken, OLAF en DG Belastingen en Douane-unie.

Ter beoordeling van de doeltreffendheid van de samenwerking tussen de administratieve, gerechtelijke en rechtshandhavingsautoriteiten hebben wij ons gericht op de Raad, waarvan wij de voornaamste documenten hebben onderzocht met betrekking tot Empact, de OAP's en douaneregeling 42.

Wij hebben een tweede vragenlijst aan DG Belastingen en Douane-unie gezonden om na te gaan of de Commissie naar behoren follow-up had gegeven aan de omzetting door de lidstaten van de verschillende wijzigingen van de btw-richtlijn voor de aanpak van btw-fraude.

Wij hebben met DG Belastingen en Douane-unie de methodologie besproken die door de contractant van de Commissie werd toegepast in de beschikbare studies ter raming van de btw-kloof. Daarnaast hebben wij een derde vragenlijst aan DG Belastingen en Douane-unie gezonden om deze methodologie te beoordelen en om relevante vragen over dit onderwerp te stellen aan de belastingautoriteiten van Italië, Letland en het Verenigd Koninkrijk.

Bij OLAF hebben wij controle-informatie verzameld over de relevante gezamenlijke douaneoperaties en onderzoeken met betrekking tot douaneregeling 42 en onderwaardering.

In de bezochte lidstaten hebben wij de Fiscalis-contactambtenaren geïnterviewd. Daarnaast onderzochten wij de tussentijdse en eindverslagen van de evaluatie van Fiscalis 2013, samen met de output van de Fiscalis-projectgroepen met betrekking tot de bestrijding van btw-fraude, en hebben wij in de bezochte lidstaten tests uitgevoerd op een steekproef van door Fiscalis gefinancierde administratieve instrumenten (zie **bijlage II**).

Controleaanpak op het niveau van de douane- en belastingautoriteiten in de lidstaten

Wij hebben ook in de lidstaten een controle in twee fasen verricht: een voorbereidende fase en één van controles ter plaatse.

- 1** Tijdens de voorbereidende fase hebben wij een enquête gestuurd aan alle centrale contactambtenaren van de 28 lidstaten die zijn belast met de administratieve samenwerking. Deze enquête bood ons inzicht in de standpunten van de lidstaten met betrekking tot de doeltreffendheid van de administratieve samenwerking op het gebied van de bestrijding van btw-fraude in verband met intracommunautaire transacties.

Wij hebben ook onderzoek gedaan naar de beschikbare jaarlijkse activiteitenverslagen van Eurofisc, de statistieken betreffende administratieve samenwerking, Eurofisc-fraudesignalen, O_MCTL-berichten en invoer in het kader van douaneregeling 42.

- 2** Tijdens het veldwerk voor de controle hebben wij een bezoek gebracht aan de belasting- en douaneautoriteiten van Duitsland, Hongarije, Italië, Letland en het Verenigd Koninkrijk, waarbij wij de centrale contactambtenaren hebben geïnterviewd alsmede andere autoriteiten die belast zijn met het VIES, Eurofisc, Fiscalis en multilaterale controles, waartoe wij gebruik hebben gemaakt van een vragenlijst om bewijsmateriaal voor deze gebieden te vergaren.

In elke lidstaat hebben wij een steekproef samengesteld van VIES-registraties, instrumenten voor administratieve samenwerking en intracommunautaire transacties. In elke lidstaat werden in totaal 110 elementen geselecteerd volgens de volgende aanpak:

- a) wij selecteerden twee monsters om na te gaan of het VIES voldoet aan de vereisten van volledigheid, nauwkeurigheid en tijdigheid die zijn vastgelegd in de artikelen 22 en 23 van Verordening nr. 904/2010 van de Raad:
 - i) een aselecte steekproef van door de lidstaten in de eerste helft van 2014 verzonden (10) en ontvangen (10) O_MCTL-berichten, en
 - ii) een aselecte steekproef van 10 dossiers van handelaren die in 2013 voor het eerst werden geregistreerd in het VIES;
- b) wij selecteerden een aselecte steekproef van in 2013 verzonden (10) en ontvangen (10) PCAS-verzoeken om de doeltreffendheid na te gaan van de uitwisseling van informatie op verzoek en de naleving daarvan van de artikelen 7 tot en met 12;
- c) om te onderzoeken hoe doeltreffend de lidstaten onderling samenwerken en of zij de artikelen 29 en 30 naleven, hebben wij een op risico gebaseerde steekproef geselecteerd van vijf multilaterale controles waartoe de belastingautoriteiten van de bezochte lidstaat het initiatief hebben genomen en vijf multilaterale controles waarin de belastingautoriteiten van de bezochte lidstaat op verzoek van andere lidstaten hebben deelgenomen. De steekproef had betrekking op het jaar 2013 en, indien de minimale steekproefgrootte niet werd bereikt, op de vorige en volgende jaren;
- d) om de doelmatigheid van het Eurofisc-werkterrein 1 te controleren, hebben wij een op risico gebaseerde steekproef geselecteerd van 10 fraudesignalen die door elke bezochte lidstaat in 2013 werden verzonden en ontvangen;
- e) als follow-up van onze vorige controle met betrekking tot douaneregeling 42 en om te testen hoe douane- en belastingautoriteiten onderling en met de autoriteiten van andere lidstaten samenwerken, bijvoorbeeld door zo nodig gebruik te maken van Eurofisc-werkterrein 3, en ter controle van de volledigheid van de VIES-gegevens, hebben wij een op risico gebaseerde steekproef geselecteerd van 30 importen in het kader van douaneregeling 42.

Tot slot hebben wij de beschikbare verslagen onderzocht van controles van Eurofisc die zijn uitgevoerd door de hoge controle-instanties van Duitsland, Hongarije en Oostenrijk.

Controlemodel van de ERK voor douaneregeling 42

Dit controlemodel werd door de Rekenkamer vastgesteld in haar Speciaal verslag nr. 13/2011.

- 1** Verplichte vermelding in vak 44 van het ED van een geldig btw-nummer van zowel de importeur (of diens fiscaal vertegenwoordiger) als de klant, of de importeur zelf in geval van overbrengingen, in de lidstaat van bestemming. Controle in VIES van de geldigheid van deze btw-nummers voordat de goederen in het vrije verkeer worden gebracht. Anders is de btw verschuldigd bij de invoer.
- 2** Een verwijzing naar het bewijs voor het voorgenomen transport naar de lidstaat van bestemming, zoals het nummer van het vervoersdocument, en de code van het land van bestemming zijn vermeld in, respectievelijk, de vakken 44 en 17 a), van het enig administratief document. Anders moeten de douaneaangiften worden gecorrigeerd.
- 3** De douaneautoriteiten verifiëren achteraf met behulp van geschikte risicobeheerstechnieken of het in vak 17 a), van het ED vermelde vervoer naar de lidstaat van bestemming daadwerkelijk kort na de invoer heeft plaatsgevonden, of de goederen die aan de lidstaat van bestemming zijn geleverd dezelfde zijn als de ingevoerde goederen, of de importeur en de leverancier van de goederen een en dezelfde persoon zijn, en of de douanewaarde en de maatstaf van heffing van de btw kloppen. Als niet aan deze vereisten wordt voldaan, wordt de btw achteraf alsnog geheven. Wanneer de opgegeven maatstaf van heffing te laag is, verzoeken de belastingautoriteiten de handelaar zo nodig de waarde van de betreffende intracommunautaire leveringen of overbrengingen van goederen in de verzamellijst te corrigeren.
- 4** Automatische uitwisseling van inlichtingen tussen de douane- en belastingautoriteiten van de lidstaat van invoer inzake deze invoer.
- 5** Via Eurofisc-werkterrein 3 stellen de belastingautoriteiten van de lidstaat van invoer de lidstaat van bestemming zo spoedig mogelijk in kennis van risicovolle invoer.
- 6** De belastingautoriteiten vergelijken de van de douaneautoriteiten ontvangen inlichtingen met de door de importeur (of diens fiscaal vertegenwoordiger) ingediende btw-lijst ter verificatie van de volledigheid/juistheid van die lijst. Wanneer de hierin vermelde bedragen lager zijn dan de maatstaf van heffing van de btw van de import, moet aan de hand van het fiscaal risicobeheersysteem worden besloten of nader onderzoek naar het verschil nodig is gezien de risicofactoren in het specifieke geval.
- 7** Wanneer de btw-lijst niet wordt ingediend, of de daarin vervatte informatie niet volledig of correct is, worden de belastingautoriteiten in de lidstaat van bestemming hiervan middels de regelingen voor administratieve samenwerking in kennis gesteld.
- 8** De belastingautoriteiten in de lidstaat van bestemming vergelijken de van de andere lidstaten ontvangen inlichtingen met de btw-aangiften van de klant (verwerver) of, in geval van overbrengingen, van de importeur zelf.

Samenvatting en toelichting IV a)

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf V b).

De Commissie is van mening dat gedetailleerde afspraken over de controles op de uitvoering van de relevante Uniewetgeving onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen. Zij heeft in het algemeen de aandacht van de lidstaten gevestigd op het belang om de inning van btw doeltreffend te controleren.

V a)

De Commissie neemt deze aanbeveling over.

De Commissie stelt vast dat er in de lidstaten zeer beperkte informatie is over de omvang van intracommunautaire btw-fraude. Heel weinig landen maken een schatting van de omvang van intracommunautaire fraude en zelfs deze landen maken de gebruikte methode niet bekend. De ramingen zelf zijn meestal vertrouwelijk.

De Commissie heeft speciale maatregelen genomen om de ramingen te verbeteren:

- De diensten van de Commissie (DG ESTAT en DG TAXUD) werken aan een memorandum van overeenstemming (MoU) om de gebieden voor toekomstige samenwerking beter af te bakenen. Het is de bedoeling gegevens en methoden te verkennen voor het ramen van de belastingkloof en voor andere indicatoren van belastingontduiking en -ontwijking.
- De projectgroep Belastingkloof is opgericht binnen het programma Fiscalis 2020 om kennis te bundelen en informatie uit te wisselen over methoden om de belastingkloof te schatten. Hierbij wordt ook rekening gehouden met aspecten om belastingfraude te schatten.

V b)

De Commissie neemt deze aanbeveling niet over.

De Commissie heeft wetgeving gemaakt die waarborgt dat de in artikel 143, lid 2, van Richtlijn 2006/112/EG vermelde informatie beschikbaar is in de douaneaangifte.¹ Volgens de Commissie beschikken de lidstaten over genoeg informatie en hebben de autoriteiten in de lidstaten toegang tot deze gegevens om doeltreffende kruiscontroles tussen douane- en btw-gegevens uit te voeren.

Voor de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie zijn er voor de bevoegde belasting- en douaneautoriteiten duidelijke wettelijke kaders in het leven geroepen. Aanvullende informatie tussen douane- en belastingautoriteiten wordt binnen het Eurofisc-netwerk uitgewisseld in de context van douaneprocedure 42.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van Uniewetgeving en voor de inning van wettelijk verschuldigde belastingen. Daarom acht de Commissie nadere wetgeving niet nodig.

V c)

De Commissie neemt de aanbeveling over. Ze neemt al deel aan de vergaderingen van werkerreinen van Eurofisc en ze zal lidstaten blijven stimuleren om de werking van het netwerk te verbeteren en om de doeltreffendheid ervan te vergroten.

V d)

De Commissie neemt de aanbeveling niet over.

Zie het antwoord op aanbeveling 7.

¹ Verordening (EU) nr. 756/2012 van de Commissie van 20 augustus 2012 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 223 van 21.8.2012, blz. 8).

V e)

De Commissie neemt de aanbeveling over. Ze snijdt deze kwesties al aan in de op diverse fora voorgelegde evaluatieverslagen, waar ze de lidstaten voortdurend aanmoedigt en aanzet om tijdig te reageren en om de betrouwbaarheid van de VIES-data te verbeteren. In de volgende verslagen wil de Commissie terugkomen op de aanbevelingen, alsook op de aanbevelingen van de Fiscalis-projectgroepen.

V f)

De Commissie neemt de aanbeveling over voor zover deze haar diensten betreft.

Zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 12.

Opmerkingen

19

Op initiatief van de Commissie is de projectgroep Belastingkloof opgericht binnen het programma Fiscalis 2020 om kennis te bundelen en informatie uit te wisselen over de methoden om de belastingkloof te schatten. De projectgroep kijkt ook naar aspecten om belastingfraude te schatten.

20

Er is in de lidstaten zeer beperkte informatie beschikbaar over de omvang van intracommunautaire btw-fraude. De weinige landen die de omvang van intracommunautaire fraude schatten, maken deze gewoonlijk niet bekend; de gebruikte methode is meestal vertrouwelijk.

22

De gehanteerde methode gaat uit van een top-downbenadering, aangezien de Commissie geen toegang heeft tot gegevens die gebruikt kunnen worden voor schattingen op grond van een bottom-upbenadering. Het nadeel van de top-downbenadering is dat de resultaten niet kunnen worden uitgesplitst per industriële sector of andere criteria (bijv. fraude).

23

De Commissie verzoekt jaarlijks om gegevens over de voordelen en resultaten van de administratieve samenwerking met het statistische model.

25

Zoals eerder vermeld, heeft de Commissie speciale maatregelen genomen om de ramingen te verbeteren:

- De diensten van de Commissie (DG ESTAT en DG TAXUD) werken aan een memorandum van overeenstemming (MoU) om de gebieden voor toekomstige samenwerking beter af te bakenen. Het is de bedoeling gegevens en methoden te verkennen voor het ramen van de belastingkloof en voor andere indicatoren van belastingontduiking en -ontwijking.
- De projectgroep Belastingkloof is opgericht binnen het programma Fiscalis 2020 om kennis te bundelen en informatie uit te wisselen over methoden om de belastingkloof te schatten. De projectgroep kijkt ook naar aspecten om belastingfraude te schatten.

30

Volgens de Commissie moet er een evenwicht worden gevonden tussen de tijdigheid van de antwoorden en de kwaliteit ervan. Niettemin heeft de Commissie de lidstaten al op de zaak gewezen en de lidstaten met het grootste aantal late antwoorden opgeroepen om de situatie te verbeteren.

43

De Commissie heeft geen toegang tot operationele data die de lidstaten via VIES aan bevoegde autoriteiten van andere lidstaten ter beschikking stellen, hetgeen de opties voor de Commissie beperkt om de verbetering van zulke maatregelen te volgen.

59

De Commissie bekijkt of het, met het oog op toekomstige verslagen, zinvol is om lidstaten gericht te bezoeken om de nationale uitvoering van de administratieve samenwerkingsovereenkomsten van de EU te beoordelen.

Antwoord van de Commissie op de paragrafen 65 en 66

Volgens de Commissie moet het nieuwe kader voor prestatiemeting, dat in april 2014 met de nieuwe opzet van het Fiscalis 2020-programma is ingevoerd, de monitoring van het programma en de activiteiten daarvan mogelijk maken. De tijdens de looptijd van het programma verzamelde gegevens moeten een beter uitgangspunt zijn voor de beoordeling van de doeltreffendheid van het programma.

Antwoord van de Commissie op de paragrafen 78 en 79

De Commissie meent dat de gedetailleerde afspraken over de controles op de uitvoering van de relevante Uniewetgeving onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen. Hiertoe behoort ook de organisatie van de samenwerking tussen nationale douane- en belastingautoriteiten. De Commissie vestigt de aandacht van de lidstaten op het belang van de door de aangevers verstrekte informatie in vak 44 van de douaneaangifte, die compleet en correct moet zijn.

81

Douanecontroles zijn gebaseerd op een risicoanalyse². De Commissie vestigt de aandacht van de lidstaten op het belang van de controles van de door de aangevers in hun douaneaangifte verstrekte informatie.

² Artikel 13, lid 2, van Verordening nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautaire douanewetboek

83

Te lage schattingen leiden tot ernstige problemen voor de inning van douanerechten. De Commissie benadrukt dat het btw-verlies door te lage schattingen op het moment van invoer van de goederen pas definitief wordt als de importeur geen volledig recht heeft op aftrek van de voorbelasting. In andere gevallen is de btw intermediair en wordt deze berekend op grond van de volgende verkoopprijs, d.w.z. de oorspronkelijke douanewaarde bij invoer is niet langer relevant voor de verschuldigde btw. De Commissie erkent dat goederen (bijv. textiel en schoenen) op de zwarte markt van de invoerende lidstaat terecht kunnen komen.

85

De Commissie heeft in het algemeen de aandacht van de lidstaten gevestigd op het belang van een doeltreffende uitvoering van de Uniewetgeving voor de inning van btw. Gevallen van mogelijke niet-naleving zullen op passende wijze worden gevolgd.

90

De Commissie is ervan overtuigd dat een vereenvoudigd systeem voor registratie en betaling van belastingen, zoals het mini-éénloketsysteem, cruciaal is voor het belasten van niet-ingezeten leveranciers. Zo'n systeem houdt in dat nalevingscontroles aanvankelijk gericht kunnen worden op bedrijven die niet geregistreerd zijn (ofwel via het mini-éénloketsysteem of rechtstreeks in het land van bestemming).

Wat betreft de wijzigingen voor 2015: de eerste resultaten wijzen erop dat het per 1/1/2015 geldende éénloketsysteem waarschijnlijk 3 miljard euro oplevert, wat overeenkomt met 18 miljard euro aan verkochte goederen. Momenteel zijn ruim 11 000 bedrijven ingeschreven in MOSS (er komen nog eens 100 000 kleinere bedrijven in aanmerking uit hoofde van de bepaling dat marktplaatsen zoals de online applicatie, muziek- of filmwinkel namens de ontwikkelaar/artiest de btw moeten afdragen).

92

Voorafgaand aan de wijzigingen voor 2015 heeft de Commissie een uitgebreide communicatiecampagne gehouden. Geschat wordt dat in 2015 de inkomsten uit derde landen ten minste drie maal zoveel zullen bedragen i.v.m. eerdere jaren (zo deelt Duitsland mee dat het in het 1e kwartaal van 2015 alleen al 24,2 miljoen euro van niet-EU-leveranciers heeft ontvangen). Toch erkent de Commissie dat de naleving problemen met zich meebrengt. Daarom heeft ze een Fiscaalprojectgroep opgericht (FPG38), die de laatste hand legt aan een verslag met aanbevelingen om de controle op het gebied van e-handel te verbeteren.

95

De Commissie herinnert aan haar voorstel voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie, dat tot taak krijgt fraude i.v.m. de EU-begroting te onderzoeken en te vervolgen. De voorgestelde desbetreffende verordening staat momenteel in de Raad van de EU ter discussie.

99

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 78.

101

De Commissie wil dat Europol en OLAF toegang krijgen tot gegevens van VIES en Eurofisc, die voor beide organisaties een cruciaal instrument zijn om hun taak, het ondersteunen van onderzoeken in de lidstaten, beter te vervullen. In het geval van OLAF gaat het om onderzoek naar intracommunautaire btw-fraude.

Het meerjarig strategisch plan voor de misdaadprioriteit „MTIC/Accijnsfraude” maakt met name gewag van het „*gebrek aan systematische samenwerking tussen rechtshandavings- en belastinginstanties op nationaal en EU-niveau*” als potentieel kwetsbaar punt in de MTIC-fraude

103

Wat betreft OLAF is het probleem eerder het ontbreken van een duidelijke rechtsgrondslag en instrumenten dan het gebrek aan coördinatie met andere EU-organen.

108

Het probleem is grotendeels opgelost door het sluiten van een delegatie-overeenkomst tussen de Commissie en Europol in december 2014, waarbij de momenteel voor de operationele actieplannen voor 2015 en 2016 in de context van het EMPACT-initiatief vereiste bedragen zijn toegewezen. Na 2016 is de financiering van deze plannen een wettelijke taak van Europol, die bijgevolg binnen de reguliere begroting zal vallen (mits de nieuwe verordening wordt goedgekeurd). De wijziging van het financieel memorandum, met inbegrip van dit aspect, is in behandeling.

109

Gezien de hoge absorptiegraad in 2015 overweegt de Commissie aan de 7 miljoen euro nog 2 miljoen euro toe te voegen. Na 2016 is de financiering van deze plannen een wettelijke taak van Europol, die bijgevolg binnen de reguliere begroting zal vallen (mits de nieuwe verordening wordt goedgekeurd). De wijziging van het financieel memorandum, met inbegrip van dit aspect, is in behandeling.

Conclusies en aanbevelingen

112

De Commissie voert met de lidstaten voortdurend overleg over mogelijke nieuwe initiatieven om de administratieve samenwerking en de strijd tegen btw-fraude te verbeteren. Ze staat achter initiatieven van de lidstaten om het Eurofisc-netwerk doeltreffender te maken. De Commissie onderhandelt momenteel met Noorwegen over een overeenkomst voor beter gerichte samenwerking. In de toekomst volgen wellicht ook afspraken met andere landen waarmee de EU belangrijke handelsbetrekkingen onderhoudt.

Aanbeveling 1

De Commissie neemt de aanbeveling over. De Commissie stelt vast dat er in de lidstaten zeer beperkte informatie is over de omvang van intracommunautaire btw-fraude. Heel weinig landen maken een schatting van de omvang van intracommunautaire fraude en zelfs deze landen maken de gebruikte methode niet bekend. De ramingen zelf zijn meestal vertrouwelijk.

De diensten van de Commissie (DG ESTAT en DG TAXUD) werken echter aan een memorandum van overeenstemming (MoU) om de gebieden voor toekomstige samenwerking beter af te bakenen. Het is de bedoeling gegevens en methoden te verkennen voor het ramen van de belastingkloof en voor andere indicatoren van belastingontduiking en -ontwijking.

De projectgroep Belastingkloof is opgericht binnen het programma Fiscalis 2020 om kennis te bundelen en informatie uit te wisselen over methoden om de belastingkloof te schatten. Hierbij wordt ook rekening gehouden met aspecten om belastingfraude te schatten.

Aanbeveling 2

De Commissie wijst erop dat deze aanbeveling aan de lidstaten gericht is.

Aanbeveling 3

De Commissie neemt deze aanbeveling niet over. De Commissie heeft wetgeving gemaakt die waarborgt dat de in artikel 143, lid 2, van Richtlijn 2006/112/EG vermelde informatie beschikbaar is in de douaneaangifte.³ Volgens de Commissie beschikken de lidstaten over genoeg informatie en hebben de autoriteiten in de lidstaten toegang tot deze gegevens om doeltreffende kruiscontroles tussen douane- en btw-gegevens uit te voeren. Om doeltreffend te zijn, moeten deze nationale kruiscontroles gecombineerd worden met VIES-kruiscontroles.

Voor de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie zijn er voor de bevoegde belasting- en douaneautoriteiten duidelijke wettelijke kaders in het leven geroepen. Aanvullende informatie tussen douane- en belastingautoriteiten wordt binnen het Eurofisc-netwerk uitgewisseld in de context van douaneprocedure 42.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van Uniewetgeving en voor de inning van wettelijk verschuldigde belastingen. Zij heeft in het algemeen de aandacht van de lidstaten gevestigd op het belang om de inning van btw doeltreffend te controleren.

³ Verordening (EU) nr. 756/2012 van de Commissie van 20 augustus 2012 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 223 van 21.8.2012, blz. 8).

In het licht van de aanbevelingen die de Fiscalis 2020-projectgroep zal formuleren, zal de Commissie echter opnieuw kijken naar de kruiscontroles tussen de douaneaangiften en de verzamellijsten.

Aanbeveling 4 a)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De Commissie komt in haar verslag tot de conclusie dat binnen Eurofisc een gemeenschappelijke risico-analyse en een doeltreffend feedbackmechanisme een adequaat antwoord zijn op de behoefte aan beter gerichte informatie en aan een beter gebruik van de in het netwerk al aanwezige informatie. Zo zou het netwerk zijn rol als snel reagerend orgaan van belastinginstanties tegen grensoverschrijdende btw- fraude meer gewicht kunnen verlenen.

Aanbeveling 4 b)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Aanbeveling 4 c)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Aanbeveling 4 d)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Aanbeveling 4 e)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Aanbeveling 5

De Commissie wijst erop dat deze aanbeveling aan de Raad gericht is.

Aanbeveling 6

De Commissie neemt de aanbeveling niet over.

Zoals vermeld in het werkprogramma van de Commissie voor 2016 wordt er in dat jaar een btw-actieplan goedgekeurd dat gericht is op een doeltreffende en fraudebestendige btw-regeling.

Een herziening van de rapportageverplichtingen, zoals voor btw-fraude, is hier onderdeel van.

Alvorens in dit verband een wijziging van de btw-richtlijn voor te stellen, wil de Commissie de resultaten van dit plan afwachten.

Aanbeveling 7

De Commissie neemt de aanbeveling niet over.

De toepassing van de verleggingsregeling als anti-fraudemaatregel is optioneel omdat ze hoofdzakelijk gericht is op specifieke fraudeproblemen op nationaal niveau.

Maar de Commissie beseft dat de sectorale toepassing problemen oplevert en is van plan de verleggingsregeling te bespreken in de context van het btw-actieplan dat in 2016 zal worden goedgekeurd.

Aanbeveling 8

De Commissie neemt de aanbeveling over. De Commissie bekijkt of het, met het oog op toekomstige verslagen, zinvol is om lidstaten gericht te bezoeken om de nationale uitvoering van de administratieve samenwerkingsovereenkomsten van de EU te beoordelen.

Aanbeveling 9

De Commissie wijst erop dat deze aanbeveling aan de lidstaten gericht is.

Aanbeveling 10

De Commissie wijst erop dat deze aanbeveling aan de lidstaten gericht is.

Aanbeveling 11

De Commissie wijst erop dat deze aanbeveling deels aan de lidstaten gericht is.

Aanbeveling 11 b)

Volgens de Commissie is zo'n informatie-uitwisseling beter te bereiken en te garanderen via een EU-aanpak en het sluiten van bilaterale overeenkomsten tussen de EU en derde landen, zoals nu wordt gedaan met Noorwegen.

Aanbeveling 12

De Commissie neemt de aanbeveling over voor zover deze haar diensten betreft. Tegelijk merkt ze op dat de aanbeveling ook aan de lidstaten is gericht en de wederzijdse aansprakelijkheid van wetgevingsautoriteiten betreft.

De Commissie zal zich blijven inzetten voor de opheffing van resterende juridische belemmeringen die de uitwisseling van informatie tussen autoriteiten op nationaal en EU-niveau in de weg staan.

121

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 109.

Aanbeveling 13

De Commissie stemt in met deze aanbeveling en voert deze reeds uit. Eind 2014 is er een delegatie-overeenkomst ondertekend tussen de Commissie en Europol, waarbij de momenteel voor de operationele actieplannen voor 2015 en 2016 in de context van het EMPACT-initiatief vereiste bedragen zijn toegewezen. Na 2016 is de financiering van deze plannen een wettelijke taak van Europol, die bijgevolg binnen de reguliere begroting zal vallen (mits de nieuwe verordening wordt goedgekeurd). De wijziging van het financieel memorandum, met inbegrip van dit aspect, is in behandeling.

Aanbeveling 14

De Commissie wijst erop dat deze aanbeveling aan het Europees Parlement en de Raad gericht is.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Elk jaar derft de Europese Unie miljarden aan btw-ontvangsten door georganiseerde criminele activiteiten. Doordat de uitvoer van goederen en diensten van de ene naar de andere EU-lidstaat vrijgesteld is van btw, kunnen criminelen op frauduleuze wijze btw in de lidstaat van bestemming ontduiken. Dit resulteert in inkomstenderving voor de betrokken lidstaten alsmede voor de EU. In dit verslag wordt onderzocht hoe goed de EU intracommunautaire btw-fraude aanpakt. Wij troffen tekortkomingen aan die erop wijzen dat het huidige systeem niet voldoende doeltreffend is. Deze tekortkomingen moeten worden aangepakt. Het is tijd om een harde lijn te volgen en doortastender te gaan optreden.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau