

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.11.2008
COM(2008) 719 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Zesde verslag overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89
betreffende de procedures voor de invordering en de controle van de BTW**

{SEC(2008) 2759}

INHOUDSOPGAVE

1.	SAMENVATTING	3
1.	Hoofdstuk 1: Inleiding & reikwijdte	4
1.1.	Wat behelst een verslag ex artikel 12?	4
1.2.	Welke informatiebronnen worden in de verslagen gebruikt?	4
1.3.	Vorige verslagen ex artikel 12	4
1.4.	Doelstelling van het verslag	4
1.5.	Reikwijdte van dit verslag.....	5
2.	Hoofdstuk 2: Follow-up van de aanbevelingen	5
2.1.	Waarom aandacht besteden aan de eerdere aanbevelingen.....	5
2.2.	Gegevensinzameling	6
2.3.	Analyse van de antwoorden	6
2.4.	Resultaten.....	6
2.5.	Evaluatie.....	7
3.	Hoofdstuk 3: Operationele conclusies van het seminar	8
3.1.	Inleiding	8
3.2.	Btw-deficit	8
3.3.	Evaluatie.....	9
4.	Hoofdstuk 4: Conclusies	10
4.1.	Context en doelstellingen.....	10
4.2.	Indicatoren voor succes.....	10
4.3.	Algemene evaluatie.....	11

1. SAMENVATTING

Dit is het zesde verslag in een reeks verslagen die de Commissie om de drie jaar aan de begrotingsautoriteit verstrekt betreffende de nationale procedures voor de invordering en de controle van de btw. In de vorige verslagen zijn alle werkterreinen behandeld die in Verordening (EEG, Euratom) nr.1553/89 aan de orde komen, en zijn aanbevelingen opgesteld die erop gericht waren verbeteringen aan te brengen met betrekking tot bijna al deze werkterreinen. In dit zesde verslag wordt van deze benadering enigszins afgeweken. In dit verslag wordt een realistische inschatting gemaakt van hetgeen is verwezenlijkt als gevolg van de vorige vijf verslagen. Hierbij wordt getracht te beoordelen of kan worden aangetoond dat het verslagleggingsproces doeltreffend is geweest.

In eerdere verslagen is het vraagstuk van het onderliggende doel van verslagen ex artikel 12 reeds aan de orde gekomen. Hoewel er zeer gedetailleerde uniforme procedures zijn opgesteld voor de berekening van het bedrag (btw-grondslag) op grond waarvan de eigen middelen van de Commissie uit de belasting over de toegevoegde waarde worden vastgesteld, begint dit proces met het btw-bedrag dat daadwerkelijk door de lidstaten wordt geïnd. In het kader van de controles van de eigen middelen controleert de Commissie de juistheid van de berekeningen van de lidstaten. De regelingen van de lidstaten voor beheer, controle en inning van de btw zijn evenwel niet aan een inspectie onderworpen. De gegevens in de verslagen worden ingewonnen bij de lidstaten - meestal op basis van een vragenlijst. De regelingen en procedures kunnen heel uiteenlopend zijn – dit is geen terrein waar er slechts één correcte methode kan worden gebruikt en evenmin kan worden uitgegaan van een standaardaanpak die overal bij past.

De Commissie is van oordeel dat verslagen ex artikel 12 stimulansen voor verandering zouden moeten teweegbrengen. Deze veranderingen zouden kunnen worden tot stand gebracht door een debat op gang te brengen in het Europees Parlement en de Raad of door veranderingen te bewerkstelligen in de lidstaten als gevolg van een aanbeveling uit de verslagen. In dit verslag worden de bevindingen samengevat waaruit moet blijken hoe succesvol het verslagleggingsproces is geweest, wanneer het wordt beoordeeld aan de hand van deze beide maatstaven.

De resultaten zijn niet bemoedigend. Geen enkele van de vorige verslagen heeft een aanwijsbare reactie bij het Europees Parlement of de Raad teweeggebracht en heeft evenmin een debat op gang gebracht. Een enquête bij alle lidstaten over de activiteiten waartoe zij het initiatief hadden genomen als gevolg van verslagen ex artikel 12 heeft geen uitvoerige of overtuigende bewijsstukken opgeleverd waaruit blijkt dat specifieke maatregelen waren genomen naar aanleiding van de verslagen.

Het uitblijven van een reactie vanwege de begrotingsautoriteit doet de vraag rijzen of het nog steeds noodzakelijk is het verslag op te stellen. Hiermee wordt louter voldaan aan een wettelijke verplichting. De Commissie beschikt over talrijke andere mogelijkheden om de btw-inning te versterken en de btw-fraude doeltreffender te bestrijden. De Commissie is evenwel van mening dat het debat over btw-controle, inning en beheer op alle nuttige niveaus moet worden voortgezet. Bijgevolg zal de Commissie een beroep blijven doen op de bepalingen van artikel 12 om aan de lidstaten stimulansen tot reflectie en verandering te geven door te zorgen voor een overlegplatform, een uitwisseling van ideeën en een bundeling van ervaringen op het vlak van de btw tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie.

1. HOOFDSTUK 1: INLEIDING & REIKWIJDTE

1.1. Wat behelst een verslag ex artikel 12?

Op grond van artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89¹ dient de Commissie om de drie jaar voor de begrotingsautoriteit (het Europees Parlement en de Raad) een verslag op te stellen over de in de lidstaten toegepaste procedures betreffende de registratie van de belastingplichtigen en de bepaling en invordering van de btw, alsmede over de voorschriften en resultaten van hun controlestelsels op het gebied van deze belasting. In het verslag moet ook worden nagegaan of verbeteringen in de procedures kunnen worden overwogen.

1.2. Welke informatiebronnen worden in de verslagen gebruikt?

De gegevens in de verslagen worden ingewonnen bij de lidstaten. De gebruikelijke methode voor het verzamelen van gegevens is het samenstellen en uitgeven van vragenlijsten die zijn toegespitst op specifieke onderdelen van de btw-diensten en inningsregelingen van de lidstaten. De antwoorden van de lidstaten worden verzameld en opgenomen in het verslag. Voor het vijfde verslag (dat begin 2005 werd gepubliceerd) werd deze benadering aangevuld met bezoeken aan alle toenmalige lidstaten om de antwoorden op de vragenlijst te verduidelijken en uit te werken. Naast antwoorden op een speciaal opgestelde vragenlijst is dit verslag gebaseerd op de bevindingen van een door de Commissie in 2006 georganiseerd seminar waarbij alle lidstaten betrokken waren².

1.3. Vorige verslagen ex artikel 12

Dit verslag is het zesde in de reeks van verslagen ex artikel 12³. In de vorige verslagen kwamen alle werkterreinen die in de verordening werden voorgesteld aan de orde en zijn aanbevelingen opgesteld met betrekking tot bijna al deze punten.

1.4. Doelstelling van het verslag

Er kunnen vragen worden gesteld bij het onderliggende doel van een dergelijk verslag. Per slot van rekening wordt in artikel 3 van dezelfde verordening duidelijk bepaald dat de grondslag van de btw-middelen wordt berekend op basis van het totaal van de door een lidstaat tijdens het desbetreffende jaar daadwerkelijk geïnde netto-opbrengsten. Bij de vaststelling van de relevante regelgevingsbepalingen was de Raad van oordeel dat de verslagleggingsprocedure zou bijdragen tot stringenter fraudebestrijdingsmaatregelen. Voor de Commissie is het verslag een instrument om zich publiekelijk uit te spreken over de efficiëntie en de doeltreffendheid van het btw-beheer van de lidstaten en zou het verslag stimulansen tot verandering moeten geven. De verslagen bevorderen ook de uitwisseling van

¹ Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde, PB L 155 van 7.6.1989.

² Het seminar vond plaats in Tallinn, Estland, van 11 tot 13 oktober 2006 in het kader van het administratieve samenwerkingsprogramma van de Gemeenschap voor belastingdiensten en hun ambtenaren – Fiscalis 2007.

³ 5^{de} Verslag: COM/2004/0855 definitief + Bijlage SEC (20004) 1721

4^{de} Verslag: COM/00/0028 definitief

3^{de} Verslag: COM/98/0490 definitief

2^{de} Verslag: COM/95/354 definitief

1^{ste} Verslag: SEC(92)280 definitief.

beproefde werkmethode en moeten bijdragen tot de gelijkheid van behandeling van alle lidstaten met betrekking tot hun bijdragen aan de communautaire begroting.

1.5. Reikwijdte van dit verslag

Dit verslag heeft betrekking op de periode 2003-2006 en heeft twee belangrijke aandachtspunten. In de eerste plaats wordt een realistische beoordeling opgesteld van hetgeen werd bereikt als gevolg van de aanbevelingen die in de vorige vijf verslagen zijn gemaakt. Ten tweede wordt voortgebouwd op het seminar dat de Commissie in 2006 (het jaar na de bekendmaking van het vijfde verslag) heeft georganiseerd. Tijdens het seminar bleek dat vrijwillige naleving en het gebruik en het belang van evaluatie - belangrijke thema's die bij de aanbevelingen op het vlak van de btw aan de orde komen - door verschillende overheidsdiensten zeer uiteenlopend waren geïnterpreteerd. In dit verslag is de gelegenheid te baat genomen om de conclusies van het seminar in Tallinn over vrijwillige naleving en evaluatie voor te stellen.

2. HOOFDSTUK 2: FOLLOW-UP VAN DE AANBEVELINGEN

2.1. Waarom aandacht besteden aan de eerdere aanbevelingen

Zoals in de inleiding is uiteengezet, is dit het zesde verslag in deze reeks dat door de Commissie op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens is opgesteld. De vorige verslagen ex artikel 12 die bij de begrotingsautoriteit zijn ingediend, hebben geen discussie op gang gebracht. Dit gebrek aan reactie doet vragen rijzen omtrent de doeltreffendheid van het verslagleggingsproces. Het is evenwel mogelijk dat de lidstaten de bevindingen van het verslag gebruiken als uitgangspunt voor het nemen van maatregelen die erop gericht zijn hun eigen administratieve regelingen te verbeteren. Na de publicatie van het vijfde verslag heeft de Commissie een seminar georganiseerd om na te gaan of dit wel of niet het geval was. Voor de deelnemende lidstaten was het seminar een succes en in elk geval een nuttig instrument om te netwerken, beproefde werkmethode uit te wisselen en toelichting te geven aan andere lidstaten over initiatieven die door hen werden genomen. Het seminar bleek uiteindelijk wel niet het meest geschikte forum te zijn om de vooruitgang in kaart te brengen die bij de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen was geboekt. Dit zou deels te wijten kunnen zijn aan het tijdstip waarop het seminar plaatsvond - niet lang na de uitbreiding met de EU-10 -, waarbij ongeveer een derde van de aanwezigen afkomstig was van landen die slechts twee jaar lid waren van de EU en dus bijzonder weinig tijd hadden gehad om op de aanbevelingen te reageren.

De structuur van het seminar was gebaseerd op de aanbevelingen en de inhoud van het seminar was erdoor beïnvloed. De delicate kwesties, namelijk de mate waarin vooruitgang was geboekt bij het nemen van vereiste maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen en of de lidstaten voornemens waren maatregelen te treffen naar aanleiding van de aanbevelingen, waren niet systematisch behandeld voor alle lidstaten en voor het hele scala van aanbevelingen. Door het vraagstuk in het volgende verslag opnieuw aan de orde te brengen en nog eens gebruik te maken van de aanpak met de vragenlijst kon worden voortgebouwd op de besprekingen die in het kader van het seminarie waren gevoerd en die ervoor hadden gezorgd dat alle lidstaten aan de aanbevelingen waren herinnerd of ermee vertrouwd waren gemaakt. De Commissie zou gegevens verkrijgen om een realistische beoordeling te kunnen opstellen van de mate waarin de aanbevelingen verbeteringen hadden

teweggebracht en dus te kunnen evalueren in welke mate de verslagen stimulansen tot veranderingen hadden gegeven.

2.2. Gegevensinzameling

Er werd een vragenlijst opgesteld om gegevens voor dit verslag in te zamelen waarbij gebruik werd gemaakt van de synthese van de in de vorige verslagen gemaakte aanbevelingen. Deze oorspronkelijk voor het seminar opgestelde synthese bestond uit elf punten. Sommige punten waren specifiek, andere meer abstract. De volledige lijst is als bijlage bij dit verslag opgenomen. De belangrijkste aandachtspunten waren: intensivering van de vrijwillige naleving in samenhang met invordering en handhaving; gebruik van IT; feedback en andere evaluatieregelingen; verbetering van gegevens en informatiestromen.

In de vragenlijst werden de lidstaten verzocht:

- ontwikkelingen te beschrijven die sinds begin 2003 hadden plaatsgevonden met betrekking tot elk van de elf aanbevelingen;
- te verklaren of het effect van deze ontwikkelingen ooit was beoordeeld;
- te verklaren waarom geen maatregelen waren genomen indien dit het geval was; en ten slotte
- toelichting te geven bij alternatieve maatregelen die zij hadden ondernomen om eventuele tekortkomingen te verhelpen met betrekking tot de aandachtspunten die in de aanbevelingen aan de orde kwamen en bij de resultaten die hierbij waren behaald.

2.3. Analyse van de antwoorden

Alle lidstaten hebben de vragenlijst beantwoord. Hun antwoorden werden nauwkeurig vergeleken en voor elke aanbeveling werd nagegaan welke maatregel was genomen, of het succes ervan was geëvalueerd en in voorkomend geval waardoor het niet mogelijk was geweest maatregelen te treffen. De analyse verliep moeilijk, aangezien de lidstaten niet altijd specifieke antwoorden verstrekten. De meeste lidstaten hadden geantwoord door het systeem te beschrijven waarmee zij werkten in het door de aanbeveling omschreven werkkerrein, maar zij gaven veel minder vaak tijdgerelateerde informatie en koppelden bijna nooit innovaties aan een specifieke aanbeveling.

De in een tweede fase gestelde vraag of een bepaalde activiteit niet was beoordeeld, was nog moeilijker om te onderzoeken. De vragen werden slechts door enkele staten in meer dan algemene termen beantwoord. Toelichting waarom geen maatregelen werden genomen of uitleg bij keuzemogelijkheden (twee laatste vragen) werd zelden verstrekt.

2.4. Resultaten

Er is een tabel opgesteld waarin alle elf aanbevelingen zijn opgenomen met een beknopte beschrijving van de antwoorden van de lidstaten en een korte evaluatie van de vooruitgang die werd geboekt op het gebied van de uitvoering. Deze tabel is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

In het algemeen lijken de bereikte resultaten op het eerste zicht positief te zijn. Bijna alle lidstaten hebben enkele activiteiten vermeld die overeenstemmen met die welke in de

aanbevelingen werden beschreven. Er waren evenwel enkele uitzonderingen zoals het gebruik van btw-controleplannen en het belang van een centraal gestuurde risicobeoordeling. Met betrekking tot deze beide aandachtspunten hebben een aanzienlijk aantal lidstaten standpunten ingenomen die afwijken van die welke in de aanbevelingen worden vertolkt. Een aantal lidstaten waren bijvoorbeeld van oordeel dat btw-controleplannen dienden te worden opgenomen in controleplannen voor andere belastingen en dus geen autonome entiteiten konden zijn. Dit lijkt een plausibel antwoord op een ander thema dat in vorige verslagen ex artikel 12 aan de orde is gekomen: de voordelen die ontstaan wanneer de btw onderdeel uitmaakt van één enkele grote inningsdienst en niet door een aparte entiteit wordt beheerd. Evenzo waren sommige lidstaten er vast van overtuigd dat een lokaal gestuurde risicobeoordeling het te verkiezen model was, waarbij het centrale niveau geïnformeerd diende te blijven. Een derde aandachtspunt waarvoor er kennelijk weinig initiatieven waren ontwikkeld, was de individuele prestatiebeoordeling van ambtenaren. Op dit vlak beschreven de lidstaten gewoonweg het evaluatieproces dat was ontwikkeld voor de human resources en de loopbaanontwikkeling. Slechts één lidstaat beschreef een evaluatie die was uitgevoerd om na te gaan of zijn btw-controleactiviteiten toereikend waren om ervoor te zorgen dat btw-plichtige ondernemingen hun verplichtingen naleefden.

Er werd vastgesteld dat weinig lidstaten activiteiten hadden ontwikkeld die betrekking hadden op de periode sinds 2003 (met uitzondering van de lidstaten die sedert die datum tot de EU zijn toegetreten). Bovendien vestigden "oude" lidstaten de aandacht erop dat voorafgaand aan de opstelling van de aanbevelingen in de verslagen ex artikel 12 specifieke activiteiten reeds hadden plaatsgevonden of doelstellingen waren bereikt.

Bij het beantwoorden van vragen die peilden naar de resultaten van evaluaties van de effecten van ontwikkelingen die zich hadden voorgedaan of maatregelen die waren genomen, de redenen voor het gebrek aan maatregelen en opmerkingen over alternatieve maatregelen waaraan de voorkeur werd gegeven, was het inderdaad zeer moeilijk om met uitzondering van een aantal zeer beperkte gevallen een echt duidelijk antwoord te kunnen afbakenen.

2.5. Evaluatie

De evaluatie had tot doel na te gaan of de in de verslagen ex artikel 12 gemaakte aanbevelingen stimulansen tot verandering hadden teweeggebracht. Er waren weinig aanwijzingen dat dit het geval was geweest. Op basis van de resultaten kon wel worden bevestigd dat de aanbevelingen in het algemeen overeenstemden met de initiatieven die de lidstaten reeds hadden genomen of dan ontplooiden. Het was evenwel moeilijk om aanwijzingen te vinden waarmee door de lidstaten genomen maatregelen specifiek aan aanbevelingen uit het verslag konden worden gekoppeld.

Vervolgens werd de aandacht toegespitst op de door de lidstaten vermelde resultaten bij het evalueren van het welslagen van hun activiteiten. Dit zou een cruciale indicator zijn voor de invloed en het belang van het verslagleggingsproces ex artikel 12, wegens de aandacht die in de vragenlijst aan dit aspect was besteed en het belang dat eraan was gehecht op het seminar in 2006. De resultaten van dit onderdeel van de evaluatie waren ontgoochelend, omdat lidstaten nauwelijks toelichting gaven bij een beoordeling of lopende toetsing- en evaluatieprocessen.

3. HOOFDSTUK 3: OPERATIONELE CONCLUSIES VAN HET SEMINAR

3.1. Inleiding

Het seminar was opgebouwd rond een aantal presentaties van nationale overheidsdiensten en externe deskundigen, werkgroepen en een paneldiscussie.

Het seminar was in eerste instantie bedoeld voor ambtenaren die op strategisch niveau werkzaam zijn in de deelnemende landen en niet zozeer voor ambtenaren die specifiek belast zijn met de eigen middelen uit de btw. Het doelpubliek bestond uit ambtenaren die betrokken waren bij de algemene leiding van de btw-controle, het controlebeleid uitstippelden en de controle, inning en handhaving van de btw evalueerden.

Het door de Commissie georganiseerde seminar was een welkome gelegenheid om de thema's van een verslag ex artikel 12 te bespreken, ideeën uit te wisselen en ervaring te bundelen. Ongeacht de datum waarop zij de tot de EU zijn toegetreden, werd het initiatief van de Commissie door de deelnemende landen sterk gewaardeerd.

De aandacht werd niet alleen toegespitst op de follow-up van vorige aanbevelingen, maar ook op kwalitatieve aspecten van het btw-deficit in samenhang met vrijwillige naleving en op de rol van evaluatiecycli bij moderne overheidsdiensten.

3.2. Btw-deficit

Het btw-deficit is het verschil tussen de geraamde btw-ontvangsten en de daadwerkelijk geïnde ontvangsten. Het deficit is hoofdzakelijk het gevolg van een verlies van ontvangsten door fraudegevallen, insolventie, belastingontduiking en belastingontwijking. Vanuit een strikt standpunt kan dit een verrassend thema zijn voor een seminar over de eigen middelen uit btw, aangezien in de voorschriften voor de berekening van eigen middelen uit btw met opzet geen rekening wordt gehouden met het btw-deficit. Het uitgangspunt voor de berekening van de btw-grondslag zijn de daadwerkelijk geïnde ontvangsten, niet het bedrag dat geïnd zou moeten zijn⁴. Er is evenwel een duidelijk verband tussen het ontwerpen van maatregelen om de vrijwillige naleving te verbeteren – hetgeen aandachtspunten inzake dienstverlening en het opwekken van verwachtingen kan omvatten - en het afbakenen van het btw-deficit uit een kwalitatief eerder dan een louter kwantitatief oogpunt.

Tijdens het seminar werd duidelijk dat de lidstaten uiteenlopende opvattingen hadden over het nut om een raming op te stellen over de omvang van het btw-deficit. Wat betreft de procedure voor het opstellen van een raming, waren er ook talrijke uiteenlopende methodes, waarbij in bepaalde benaderingen het kwantificeren van het deficit en de noodzaak van een uniforme berekeningsmethode sterk werd benadrukt. Zodra er een getalsmatige weergave van het deficit is tot stand gekomen, kan een lidstaat evenwel weinig doen met dit inzicht. Kennis hebben van de omvang van het deficit is op zich niet toereikend om de situatie te verhelpen.

Een kwalitatieve analyse van het btw-deficit die gebaseerd is op technieken om te achterhalen welke economische operatoren het btw-deficit veroorzaken, is dus essentieel om het aantal ondernemingen te beperken die hun verplichtingen niet volledig nakomen. De kenmerken van elke categorie ondernemingen die het deficit veroorzaken, moeten worden onderzocht en

⁴ - met uitzondering van verscheidene vereiste aanpassingen en compensaties omdat voor de lidstaten in de btw-wetgeving enkele keuzemogelijkheden zijn vastgelegd en de btw-grondslag wordt berekend alsof de wetgeving volledig geharmoniseerd was.

vastgesteld. Vervolgens moeten de juiste handhavingsmethodes voor deze specifieke categorie ondernemingen worden ontwikkeld en toegepast, gaande van gerichte maatregelen op het vlak van vrijwillige naleving tot strafrechtelijke vervolging.

Zoals uit deze beknopte samenvatting blijkt, werd dit vraagstuk grondig besproken tijdens het seminar zonder dat er evenwel hierover een consensus kon worden bereikt: de belanghebbende partijen erkenden het belang van deze kwestie, maar konden geen overeenstemming bereiken over de te nemen correctieve maatregelen.

3.3. Evaluatie

In haar vijfde verslag ex artikel 12 benadrukte de Commissie het belang van een door de lidstaten uitgevoerde eigen evaluatie van de werking van hun btw-inningsactiviteiten, aangezien er was vastgesteld dat in de belastingdiensten van elke lidstaat de evaluatie niet de aandacht had gekregen waarop zij recht had.

Evaluatie is belangrijker geworden als gevolg van zowel de decentralisatie van het beheer en andere taken als het grotere belang dat wordt toegekend aan efficiëntie, doeltreffendheid en kwaliteit van de dienstverlening. Deze tendens werd nog verder versterkt in het licht van bezuinigingen of een meer actief onderzoek naar de wijze waarop de uitgetrokken middelen zijn besteed.

In een echte evaluatie moet een beoordeling zijn opgenomen van de situatie voor en na de tenuitvoerlegging van de desbetreffende maatregelen en indicatoren worden gebruikt om na te gaan welke vooruitgang van periode tot periode werd geboekt.

Uit het seminar bleek duidelijk dat het onderscheid tussen de begrippen controle en evaluatie voor talrijke lidstaten niet volledig duidelijk was. De Commissie is van oordeel dat beide noodzakelijk zijn om betere resultaten te boeken en om ervoor te zorgen dat de juiste maatregelen op de juiste wijze worden getroffen. Het was evenwel duidelijk dat de lidstaten niet allemaal hetzelfde belang hechten aan evaluatietechnieken bij de ontwikkeling en verbetering van hun beleid en strategie inzake btw-controle.

4. HOOFDSTUK 4: CONCLUSIES

4.1. Context en doelstellingen

Op basis van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89, waarin de regelingen voor de inning van eigen middelen uit btw worden vastgesteld, dient de Commissie om de drie jaar verslag uit te brengen bij de begrotingsautoriteit. De verslagen worden opgesteld op basis van informatie die door de lidstaten wordt verstrekt. In de regelgevingbepalingen is vastgesteld dat in het verslagleggingsproces de aandacht zal worden toegespitst op de procedures van de lidstaten voor het registreren van belastingplichtigen, de berekening en inning van verschuldigde btw en hun controle- en verificatiesystemen.

Belangrijk is om erop te wijzen dat hoewel er uniforme procedures zijn opgesteld over de wijze waarop het bedrag (de btw-grondslag) wordt berekend op basis waarvan het bedrag wordt vastgesteld dat aan de Commissie ter beschikking moet worden gesteld, de lidstaten over veel meer vrijheid van handelen⁵ beschikken bij de vaststelling van de beperkingen en processen voor registratie, de belastingtarieven en de controleregelingen. Dit is dus geen terrein waar er slechts één correct antwoord kan worden gegeven. Het is in elk geval weinig waarschijnlijk dat er van standaardoplossingen gebruik kan worden gemaakt.

De Commissie heeft rekening gehouden met deze beperkingen, maar heeft in vorige verslagen een scala van aanbevelingen opgesteld om verbeteringen aan de werkmethodes van de lidstaten te kunnen bewerkstelligen. In dit verslag wordt onderzocht of de vorige verslagen en de daarin gemaakte aanbevelingen inderdaad stimulansen tot verandering hebben gegeven.

4.2. Indicatoren voor succes

Er werden twee potentiële indicatoren vastgesteld die gebruikt konden worden om het succes van de verslagen te evalueren. Het meest positieve resultaat zou erin bestaan dat kon worden aangetoond dat de verslagen een debat bij de begrotingsautoriteit op gang hebben gebracht en dat dit debat op zijn beurt verbeteringen had teweeggebracht aan de regelingen voor het beheer en de inning van de btw. Dit kon niet worden aangetoond.

De lidstaten werden ook verzocht mee te delen welke maatregelen zij hadden genomen om de aanbevelingen ten uitvoer te leggen. Na de publicatie van het vorige verslag in 2005 heeft de Commissie de grondslag gelegd voor dit verslag door een seminar te organiseren waarop alle lidstaten waren uitgenodigd om te overleggen over de bredere kwesties die in het kader van de eerdere aanbevelingen aan de orde waren gekomen. Het was de bedoeling dat dit de lidstaten ertoe zou aanzetten om te onderzoeken en te evalueren in welke mate zij de aanbevolen maatregelen ten uitvoer hadden gelegd en indien zij geen maatregelen hadden genomen, de redenen hiervoor en de alternatieven die zij hadden ontplooid, toe te lichten. De resultaten van deze activiteit zouden dan kunnen worden vastgelegd in de vragenlijsten voor dit verslag.

Uit de in het hoofdstuk 2 en de bijlage beschreven resultaten blijkt dat er in de realistische en met opzet nauwgezet uitgevoerde evaluatie van hetgeen is bereikt als gevolg van de

⁵ Binnen de beperkingen van de btw-richtlijn – Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, PB L 347 van 11.12.2006. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2008/8/EG van de Raad van 12 februari 2008, PB L 44 van 20.2.2008, blz. 11.

aanbevelingen die in de vorige vijf aanbevelingen werden gedaan, weinig te merken valt om hierover een positief standpunt in te nemen. In de evaluatie wordt bevestigd dat de meeste aanbevelingen relevant waren en dat de lidstaten maatregelen nemen of hebben genomen met betrekking tot soortgelijke vraagstukken, maar dat aanbevelingen zelf hiertoe niet de aanleiding hebben gegeven.

4.3. Algemene evaluatie

In het licht van de regelingen voor de eigen middelen uit btw rijst de vraag naar het onderliggende doel voor het opstellen van verslagen ex artikel 12. Aangevoerd zou kunnen worden dat de verslagen een echt nuttige rol zouden vervullen indien zij stimulansen voor verandering zouden teweegbrengen. Het standpunt van de lidstaten dat met de verslagen een bijdrage zou kunnen worden geleverd in de bestrijding van btw-fraude mag ook niet over het hoofd worden gezien.

In dit verslag wordt beschreven hoe werd getracht na te gaan in welke mate de verslagen hebben bijgedragen tot de invoering van positieve veranderingen of wijzigingen in de methodes die de lidstaten hanteren voor het btw-beheer. In de eerste plaats werd nagegaan of de verslagen ex artikel 12 die in het verleden zijn gepubliceerd, bevorderlijk waren geweest om een debat in het Europees Parlement of de Raad op gang te brengen. Aangezien de verslagen op dit punt geen reactie bij het Europees Parlement of de Raad hadden teweeggebracht, was er op dit punt geen sprake van enig succes. De lidstaten werd ook verzocht aan te geven welke activiteit zij hadden ontplooid als gevolg van verslagen ex artikel 12. Hoewel de lidstaten zich in dit verband positief hebben uitgelaten, is het moeilijk om een specifieke maatregel aan te wijzen die met zekerheid niet zou zijn genomen indien er geen verslag ex artikel 12 was opgesteld. Derhalve zal de Commissie overleg tot stand brengen tussen de betrokken partijen uit de lidstaten in het kader van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen met betrekking tot de vraagstukken die vallen onder artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89, inclusief de conclusies die uit dit verslag kunnen worden getrokken.