



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.01.2000
COM(2000) 28 definitief

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

**DERDE VERSLAG OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 14 OVER DE
UITVOERING VAN VERORDENING (EEG) NR. 218/92 VAN DE RAAD VAN
27 JANUARI 1992 BETREFFENDE DE ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING OP HET
GEBIED VAN DE INDIRECTE BELASTINGEN (BTW)**

EN

**VIERDE VERSLAG OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 12 VAN VERORDENING
(EEG, EURATOM) NR. 1553/89 BETREFFENDE DE PROCEDURES VOOR DE
INVORDERING EN DE CONTROLE VAN DE BTW**

INHOUD

1.	SAMENVATTING	5
2.	ACHTERGROND	7
3.	DE VEREISTEN VOOR DE WERKING VAN DE BTW- OVERGANGSREGELING	8
3.1.	De BTW-overgangsregeling	8
3.2.	De controle-implicaties van de BTW-overgangsregeling	8
3.3.	Bijzondere regelingen	9
3.4.	De centrale verbindingseenheden (Central Liaison Offices)	10
3.5.	Fraude, een uitdaging	10
4.	ONTWIKKELINGEN SINDS HET TWEEDE VERSLAG OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 14 EN HET DERDE VERSLAG OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 12	11
4.1.	Reactie van het Europees Parlement en de Raad	11
4.2.	Acties op nationaal niveau	11
4.3.	Acties op communautair niveau	12
4.4.	Acties in het subcomité fraudebestrijding (SCAF) van het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (SCAC).....	13
4.5.	Verslagen van de Rekenkamer	14
4.6.	Onderzoek in de lidstaten	15
5.	DE FUNCTIE VAN DE BTW-CONTROLE IN DE LIDSTATEN	15
5.1.	Primaire functie van de BTW-controle.....	15
5.2.	De organisatorische structuur van de BTW-controle in de lidstaten en de gevolgen daarvan voor de BTW-controle.....	16
5.3.	Controledoelstellingen, -strategieën en -streefcijfers in centrale of locale controleprogramma's.....	16
5.4.	De rol van multilaterale controles in de nationale controlestelsels.....	17

5.5.	Toewijzing van nationale controlemiddelen en de correlatie tussen controlemiddelen en controleactiviteiten	17
5.6.	Traditionele en nieuwe controlemethodologieën	19
5.6.1.	De rol van de BTW-aangifte voor controledoeleinden	19
5.6.2.	Risicoanalyse	19
5.6.3.	Controle van computersystemen.....	20
5.6.4.	Onderzoek- en inlichtingendiensten	20
5.7.	De rol van sancties om vrijwillige naleving van de regels te bereiken.....	21
6.	DE FUNCTIE VAN ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING EN WEDERZIJDSE BIJSTAND OP HET GEBIED VAN DE INDIRECTE BELASTINGEN (BTW)	21
6.1.	Achtergrond.....	21
6.2.	De organisatie van de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand.....	21
6.3.	Het gebruik van de instrumenten van administratieve samenwerking door de lidstaten.....	22
6.3.1.	De centrale verbindingseenheden en hun rol bij het halen van de termijnen	25
6.4.	De integratie van de administratieve samenwerking in de controles en de toegankelijkheid van de beschikbare instrumenten	26
6.5.	Het gebruik van de voor controledoeleinden uitgewisselde informatie en het effect ervan op de opsporing van fraude	27
6.6.	Het gebruik van de huidige rechtsinstrumenten en het effect daarvan op de fraudebestrijding	28
6.7.	Belemmeringen voor een efficiënt gebruik van de bestaande rechtsgrondslagen.....	28
6.7.1.	Eén enkel rechtskader in BTW-zaken.....	29
6.7.2.	Belemmeringen voor de spontane uitwisseling van informatie	29
6.7.3.	Belemmeringen voor coördinatie en technische bijstand door de diensten van de Commissie	29
6.7.4.	Bilaterale regelingen inzake automatische informatie-uitwisseling of verbeterde spontane informatie-uitwisseling	30

6.7.5.	Niveau van de mogelijkheden voor direct contact tussen fraudebestrijdingseenheden en tussen controleurs	31
6.7.6.	Belemmeringen voor de aanwezigheid van ambtenaren van de belastingadministratie van andere lidstaten.....	32
6.7.7.	Belemmeringen voor de uitwisseling van persoonsgegevens	33
6.7.8.	Kennisgeving van de informatie-uitwisseling aan de belastingplichtige	33
6.7.9.	Interferentie met strafrechtelijke procedures	34
6.7.10.	Gebrek aan een rechtsgrondslag voor de uitwisseling van informatie met of van derde landen.....	34
7.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	35
7.1.	Conclusies.....	35
7.2.	AANBEVELINGEN.....	39
8.	BIJLAGE - GRAFIEKEN	41

1. SAMENVATTING

In dit verslag worden het functioneren van de administratieve samenwerking en de structuur van de onderliggende controlestelsels beschreven.

De BTW-overgangsregeling bestaat nu al meer dan zes jaar. Men zou verwachten dat gedurende deze periode de vraagstukken in verband met de tenuitvoerlegging zouden zijn opgelost en dat het stelsel soepel zou draaien. Dit lijkt echter niet het geval. De zes jaar lijken de fraudeurs tijd te hebben gegeven om de door de BTW-overgangsregeling geboden mogelijkheden om geld te verdienen, in te schatten, terwijl de lidstaten er in het algemeen niet in geslaagd zijn de fraude afdoende te bestrijden.

De BTW-overgangsregeling is zodanig ontworpen, dat intracommunautaire goederenleveringen worden vrijgesteld van belasting in de lidstaat van herkomst van de goederen en dat de belasting in plaats daarvan wordt geheven in de lidstaat van bestemming. Naast dit "normale" stelsel zijn verscheidene ingewikkelde bijzondere regelingen ingesteld op gebieden waarop de lidstaten de belastingheffing nog extra onder controle wilden houden. De vrijstellingsregeling maakt het BTW-stelsel fraudegevoelig doordat de goederen belastingvrij kunnen circuleren, en daarom moeten de communautaire instrumenten voor administratieve samenwerking tezamen met de nationale controlestelsels optimaal worden benut.

Het door de Commissie uitgevoerde onderzoek van de doelmatigheid van de controles die de lidstaten in het kader van de overgangsregeling verrichten, heeft enkele lacunes aan het licht gebracht. De BTW-controle wordt tegenwoordig belemmerd door allerlei problemen van organisatorische en administratieve aard in een aantal lidstaten. De BTW-controle is nog steeds gebaseerd op zuiver nationale doelstellingen en de intracommunautaire invalshoek ontbreekt. De totstandbrenging van de interne markt heeft kennelijk niet geleid tot een wijziging van de nationale BTW-controlemethodes en evenmin tot de toewijzing van voldoende middelen voor de controletaken. De enige wijziging van betekenis was de totstandbrenging van het VAT Information Exchange System (VIES), maar dit informatiesysteem wordt niet optimaal gebruikt en daardoor verschaft het niet de aanvankelijk verwachte doeltreffendheid.

Er zijn aanwijzingen dat de zware fraude in het intracommunautaire handelsverkeer toeneemt. Het aantal door de nationale belastingdiensten ontdekte carrouselfraudes stijgt. De Gemeenschap heeft een BTW-stelsel ingevoerd dat het mogelijk heeft gemaakt de interne markt ten uitvoer te leggen, maar de BTW wordt nog steeds gecontroleerd op zuiver nationale basis en met middelen die niet toereikend zijn voor de nieuwe controletaken. Het resultaat is dat de fraudeurs in een interne markt kunnen opereren, terwijl de controle nog aan nationale grenzen gebonden blijft.

Voorts is de gebrekkige werking van de BTW-controle in de Gemeenschap een resultaat van de functie en structuur van alle nationale controlestelsels tezamen. Zelfs indien de lidstaten sterke controlebevoegdheden hebben, ontstaat door het vaak voorkomende gebrek aan controlestrategieën met duidelijke doelstellingen en controleplannen een verward beeld van de BTW-controle van de lidstaten. De lage prioriteit die aan de controle van het intracommunautaire handelsverkeer wordt toegekend, is veelbetekenend en het schijnt dat zuiver nationale prioriteiten voorgaan.

Niettemin valt op dat de lidstaten in elk geval weinig middelen besteden aan belastingcontrole en meer in het bijzonder aan BTW-controle. Gemiddeld houdt slechts ongeveer 8% van het personeel van de belastingdiensten zich bezig met controles ter plaatse en voor de BTW zijn er aanwijzingen dat het ongeveer 40 jaar zou vergen om de 24 miljoen belastingplichtigen in de Gemeenschap te controleren door ze te bezoeken. Deze handelaren doen ook ongeveer 100 miljoen BTW-aangiften per jaar, hetgeen zware administratieve lasten voor zowel de handelaren als de belastingdiensten met zich brengt. Het schijnt echter dat steeds minder middelen worden besteed aan de controle van de aangiften en dat deze slechts de rol van een document voor de voldoening van de belasting vervullen.

De controletaak is enorm en het is overduidelijk dat de lidstaten lang niet genoeg middelen hebben uitgetrokken om alle handelaren te kunnen controleren. Daarom is de keuze van de controlemethodologie belangrijk. De beschikbaarheid van minimale menselijke hulpbronnen zou de belastingdiensten ertoe moeten hebben aangezet in ruime mate gebruik te maken van risicoanalyse. Slechts enkele lidstaten zijn echter overgegaan tot risicoanalyse. Wegens hun organisatorische structuur, hun interne administratieve structuur, hun technische faciliteiten en soms wettelijke belemmeringen zullen vele lidstaten niet in staat zijn op korte of middellange termijn risicoanalysesystemen te hanteren aangezien de noodzakelijke infrastructuur niet zal kunnen worden aangebracht. Derhalve zullen nog een groot aantal lidstaten het BTW-stelsel op conventionele wijze moeten controleren, hetgeen meer middelen vereist.

De ontwikkelingen op het gebied van de nieuwe elektronische technologie, waarbij de handelaren dagelijks gebruik zullen maken van elektronische facturering en zelffacturering, zullen specifieke eisen stellen aan de belastingcontrolestelsels van de lidstaten. De technologie is reeds operationeel. Het schijnt echter dat de lidstaten in het algemeen zeer slecht voorbereid zijn op de nieuwe situatie, ondanks het feit dat de Commissie in 1996 de eerste studiebijeenkomst op dit gebied heeft georganiseerd; sindsdien hebben er nog verscheidene andere plaatsgevonden. Momenteel is slechts 3% van de controleurs bekwaam op het gebied van computercontrole en dit kan in de toekomst grote problemen voor de controle opleveren. Niettemin is het ook duidelijk dat controle met elektronische middelen de belastingdiensten de mogelijkheid verschaft de doeltreffendheid van de controle te verhogen en de kosten ervan te verlagen.

Alle lidstaten hebben sanctieregelingen die worden toegepast op handelaren die niet aan hun BTW-verplichtingen voldoen, maar het niveau, de werkingssfeer en de praktische toepassing van deze sancties variëren van lidstaat tot lidstaat, hetgeen tot gevolg heeft dat handelaren voor dezelfde strafbare feiten anders worden behandeld.

Administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand vormen een kernonderdeel van de regelingen voor de controle op het intracommunautaire handelsverkeer en een vereiste voor de goede werking ervan. Informatie-uitwisseling tussen de belastingdiensten in de Gemeenschap is een zeer belangrijk element voor het welslagen van deze regelingen. Dit welslagen is echter niet haalbaar indien de nationale organisatie van de controle niet aan deze nieuwe situatie is aangepast. Er bestaat derhalve een nauw verband tussen de functie van nationale controle en intracommunautaire administratieve samenwerking.

De algemene conclusie luidt dat het onderzoek van de situatie in de lidstaten een zeer geringe activiteit op het gebied van administratieve samenwerking uitwijst. Afgezien van de automatische uitwisseling van VIES-gegevens, is het aantal uitwisselingen zeer laag, en dit geldt zowel voor spontane informatieverstrekking als voor specifieke verzoeken. Het

aantal multilaterale controles, met name die welke door de lidstaten zelf worden gefinancierd, is extreem laag. Dit zou gerechtvaardigd kunnen zijn indien duidelijk was dat er geen sprake is van zware fraude; het tegendeel is echter het geval. De reden voor de relatief geringe activiteit schijnt verband te houden met de nationale controleprioriteiten in combinatie met het gebrek aan controlemiddelen.

Vele controleambtenaren hebben nog geen directe toegang tot de VIES-gegevens, ook al is de situatie verbeterd. In nog te veel gevallen zijn de VIES-gegevens niet in het nationale controlestelsel geïntegreerd en wordt de controle van het intracommunautaire handelsverkeer beschouwd als een bijkomstige aangelegenheid. Positief is dat sommige lidstaten het gebruik van VIES-gegevens verfijnen in nieuwe instrumenten die worden gebruikt in de bestrijding van zware fraude, zoals carrousels.

Het is significant dat de administratieve samenwerking wordt belemmerd doordat verzoeken om informatie zo uitermate traag worden beantwoord. Hiervoor zijn verscheidene redenen, maar de moeizame interne procedures voor de verwerking van informatie-uitwisseling, die dikwijls te wijten zijn aan ongeschikte interne structuren, lijken de voornaamste. Een andere reden is de beschikbaarheid van controlemiddelen om snel controles uit te voeren, maar ook de procedures die hiervoor nodig zijn. Het is duidelijk dat de VIES-gegevens nuttig zijn voor de controle van de overgangsregeling, maar het is tegelijkertijd duidelijk dat sommige soorten fraude, vooral de zwaarste zoals carrousel- en phoenixfraudes, snelle administratieve samenwerking vereisen. De speciale fraudebestrijdingseenheden die sommige lidstaten hebben opgericht, dienen om deze leemte op te vullen, maar dit zal niet doeltreffend zijn in de Gemeenschap zolang niet alle lidstaten soortgelijke voorzieningen hebben.

2. ACHTERGROND

Tot op heden heeft de Commissie twee verslagen overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 218/92 uitgebracht. Het eerste verslag¹ handelde over de invoering van het VAT Information Exchange System (VIES), het tweede² ging over het gebruik dat de lidstaten maakten van de mogelijkheid informatie uit te wisselen op grond van de verordening, en in dit verslag, het derde, zal het onderwerp van het tweede verslag verder worden uitgewerkt, maar zal tevens nader worden ingegaan op de BTW-controle en de interactie tussen controle en administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de lidstaten.

De Commissie is ook verplicht om de drie jaar een verslag op te stellen over de procedures voor de invordering en de controle van de BTW overeenkomstig artikel 12, lid 3, van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89³. Wegens het nauwe verband tussen administratieve samenwerking en BTW-controle heeft de Commissie besloten in dit verslag beide onderwerpen te behandelen. Derhalve is dit tegelijkertijd een verslag op grond van Verordening (EEG) nr. 218/92 en op grond van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89.

¹ COM(94) 262 def. van 23.6.1994.

² COM(96) 681 def. van 8.1.1997.

³ PB L 155 van 7.6.1989, blz. 9.

Om de Commissie in staat te stellen dit verslag degelijk te baseren op actuele informatie, werden een aantal bilaterale bezoeken aan lidstaten afgelegd. Deze bezoeken, die plaatsvonden tussen oktober 1998 en februari 1999, verliepen aan de hand van een vragenlijst die in de zomer van 1998 aan de lidstaten was toegestuurd. Tijdens deze bezoeken kregen de lidstaten de gelegenheid uit te leggen hoe zij gevolg hadden gegeven aan de aanbevelingen van het tweede verslag, hoe hun belastingdiensten waren georganiseerd en hoe zij de BTW-controle organiseerden en uitvoerden. Tijdens deze bezoeken kreeg de Commissie de volledige medewerking van alle lidstaten en alle besprekingen verliepen in een open en constructieve sfeer. Over sommige aspecten van de bestudeerde werkerreinen konden de lidstaten echter moeilijk volledige informatie verstrekken of konden zij helemaal geen informatie geven.

In dit verslag wordt nader ingegaan op het verband tussen administratieve samenwerking zoals bedoeld in Verordening (EEG) nr. 218/92, en wederzijdse bijstand volgens Richtlijn 77/799/EEG in de context van de bestrijding van de BTW-fraude.

3. DE VEREISTEN VOOR DE WERKING VAN DE BTW-OVERGANGSREGELING

3.1. De BTW-overgangsregeling

Om de grenscontroles voor belastingdoeleinden binnen de Gemeenschap met ingang van 1.1.1993 te kunnen afschaffen, besloot de Raad in 1991 de BTW-overgangsregeling in te voeren⁴. Deze regeling houdt in dat de intracommunautaire transacties tussen belastingplichtigen blijven worden belast tegen het tarief en de voorwaarden van de lidstaat van bestemming. Een vrijstelling voor voor een andere lidstaat bestemde leveringen van goederen werd ingevoerd ter vervanging van de vrijstelling voor uitvoer en het belastbare feit “invoer” werd vervangen door “verwerving” in de lidstaat van aankomst van de goederen.

3.2. De controle-implicaties van de BTW-overgangsregeling

De afschaffing van de grenscontroles leidde ertoe dat de controle op de belastingheffing in het intracommunautaire handelsverkeer werd geïntegreerd in de binnenlandse BTW-controle.

De vereisten van de BTW-controle en de uitdaging die de afschaffing van de grenscontroles vormde, maakten samenwerking tussen de lidstaten op een nieuwe schaal nodig. Met name hadden de lidstaten informatie van andere lidstaten nodig om de belasting te kunnen controleren. Zij moesten:

- informatie kunnen verkrijgen over alle intracommunautaire transacties tussen handelaren die in hun eigen BTW-identificatieregister waren opgenomen, en handelaren die in andere lidstaten waren geïdentificeerd.
- de geldigheid van het BTW-identificatienummer van de koper kunnen bevestigen.

⁴ Richtlijn 91/680/EEG van de Raad tot aanvulling van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot wijziging, met het oog op de afschaffing van de fiscale grenzen, van Richtlijn 77/388/EEG. PB L 376 van 31.12.1991, blz. 1.

Deze gegevens, die een inbreng vormen in de methodologie van de lidstaten voor het controleren van de BTW op intracommunautaire transacties, worden verstrekt door het VAT Information Exchange System (VIES), dat een gemeenschappelijk computernetwerk is.

De tussen de lidstaten overgedragen VIES-gegevens zijn echter afhankelijk van de aangiften van handelaren die vrijgestelde intracommunautaire leveringen verrichten. Indien deze aangiften ontbreken of onvolledig of onjuist zijn, kan de lidstaat die de handelaar controleert, zich niet op deze gegevens baseren. Bovendien hebben de VIES-gegevens uitsluitend betrekking op intracommunautaire goederenleveringen, en dekken zij derhalve niet de verlening van diensten, met name die welke worden verricht overeenkomstig artikel 9, lid 2, onder e), van de Zesde BTW-Richtlijn.

Door hun aard zijn VIES-gegevens historisch, aangezien zij tenminste drie maanden na het tijdstip van de transactie worden meegedeeld aan de lidstaat van de belastingplichtige die intracommunautair goederen verwerft, gedurende welke periode de verwervende handelaar reeds kan zijn verdwenen, met het daaruit voortvloeiende verlies van BTW-opbrengsten. Dit potentiële frauderisico werd vóór 1993 onder de aandacht gebracht in de voorstellen⁵ voor het rechtskader voor administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand, maar de lidstaten achtten dit risico niet groot en daarom werd het oorspronkelijke Commissievoorstel door de Raad afgezwakt.

Als aanvulling op het VIES voerde de Commissie in 1993 een veilige methode voor de uitwisseling van informatie tussen lidstaten in, bekend onder de naam "Fiscal SCENT". Het gebruik van dit instrument is echter teleurstellend. Zo werden van 1997 tot medio 1998 liefst 13 van de 30 terminals in het geheel niet gebruikt voor de verzending van boodschappen.

Eén van de moeilijkheden die door de lidstaten werden genoemd in hun verklaring voor het geringe gebruik van het instrument "Fiscal SCENT", is het ontbreken van een duidelijke rechtsgrondslag voor de spontane verstrekking van informatie met betrekking tot gevallen van **vermoedelijke** fraude.

3.3. Bijzondere regelingen

Naast de hierboven beschreven bij de BTW-overgangsregeling ingevoerde wijzigingen werden bijzondere regelingen met betrekking tot de belasting van nieuwe vervoermiddelen, verkopen op afstand en verkopen aan niet-belastingplichtige rechtspersonen ingevoerd. Deze bijzondere regelingen hadden ten doel de belastingopbrengsten van de lidstaten intact te laten. Deze bijzondere regelingen vereisen echter ook bijzondere controle. In het algemeen is het noodzakelijk dat er een informatiestroom tussen de lidstaten is om een correcte belastingheffing te verzekeren. Tijdens haar bezoeken aan de lidstaten constateerde de Commissie dat vele controlediensten niet beschikten over systemen om dergelijke informatie spontaan aan andere lidstaten te verstrekken, of het opbrengstenrisico niet in aanmerking hadden genomen bij de opstelling van de controleplannen. Eén belangrijke reden schijnt te zijn dat de bijzondere regelingen te ingewikkeld zijn en derhalve controlemiddelen vereisen die niet beschikbaar kunnen worden gesteld. De lidstaten kwamen hun controleverplichtingen voor deze bijzondere regelingen, die zij essentieel achtten, derhalve niet na.

⁵ COM(90)183 def. - SYN 275.

Controle van de bijzondere regeling voor verkopen van nieuwe vervoermiddelen komt in sommige lidstaten sporadisch voor, terwijl de meeste helemaal geen controle uitoefenen, hetgeen zorgwekkend is omdat steeds meer fraude met gebruikmaking van deze regeling wordt gemeld. De Commissie geeft toe dat de controle van nieuwe vervoermiddelen moeilijk is, vooral omdat de BTW-regels kunnen afwijken van de normale handelspraktijk, waarbij een tweedehandsauto voor BTW-doeleinden nog als nieuw kan worden aangemerkt.

3.4. De centrale verbindingseenheden (Central Liaison Offices)

De rol en taken van de CLO's werden gedetailleerd besproken in het tweede verslag overeenkomstig artikel 14. De Commissie is niet voornemens deze kritiek in dit verslag te herhalen, maar wijst er nogmaals op dat er nog altijd een steeds groter wordend probleem bestaat met betrekking tot het aantal verzoeken om bijstand waarop nog geen antwoord is gegeven binnen de termijn van drie maanden die is toegestaan bij Verordening (EEG) nr. 218/92 (Zie hoofdstuk 6 voor nadere bijzonderheden). Voorts lijken de meeste lidstaten, met uitzondering van enkele, in het algemeen niet bereid gebruik te maken van de mogelijkheden die worden geboden door artikel 12 van Verordening (EEG) nr. 218/92 om bevoegdheden te delegeren naar een operationeel niveau. Hoewel het duidelijk is dat er een evenwicht bewaard moet blijven tussen de behoeften van plaatselijke kantoren en centrale diensten, moeten de CLO's worden gebruikt als kanaal en mogen zij niet als knelpunt fungeren. Bovendien bestond er in sommige lidstaten enige onzekerheid over de operationele rol van de CLO's en over de relatie tussen de CLO's en de speciale controle- en fraudebestrijdingseenheden, hetgeen tot verwarring zou kunnen leiden. Voor de CLO's is ook een grotere rol weggelegd waar het gaat om het inlichten van controleambtenaren over de mogelijkheid van informatie-uitwisseling, met name met betrekking tot de controle van bijzondere regelingen, teruggaven krachtens de Achtste Richtlijn en diensten die worden verleend overeenkomstig artikel 9, lid 2, onder e), van de Zesde Richtlijn. Verscheidene CLO's verklaarden echter over onvoldoende bevoegdheden en middelen te beschikken om die rol te vervullen. Positief is echter dat sommige lidstaten CLO-correspondenten hebben aangewezen als contactpunten op regionaal en lokaal niveau.

3.5. Fraude, een uitdaging

De BTW-overgangsregeling biedt zelf fraudemogelijkheden wegens het feit dat er goederen in het verkeer zijn waarop geen belasting is geheven. De verleiding is derhalve groot om dergelijke onbelaste goederen naar de zwarte markt af te leiden.

In dit verband zij eraan herinnerd dat de Commissie reeds bij de invoering van deze overgangsregeling heeft gewaarschuwd voor de mogelijke toename van sommige soorten fraude, met name carrouselfraude, en het waarschijnlijk heeft genoemd dat er meer met fraude verband houdende verzoeken om samenwerking zouden komen⁶. In deze context heeft de Commissie derhalve gewezen op de noodzaak van een uitgebreid stelsel voor administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand. Dit voorstel werd echter niet door de lidstaten goedgekeurd, aangezien zij dit risico dachten te kunnen ondervangen door de tenuitvoerlegging van VIES en de andere meer beperkte samenwerkingsregelingen die in Verordening nr. 218/1992 zijn opgenomen.

⁶ COM(90)183 def. – SYN 275.

4. ONTWIKKELINGEN SINDS HET TWEDE VERSLAG OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 14 EN HET DERDE VERSLAG OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 12

4.1. Reactie van het Europees Parlement en de Raad

Het tweede verslag overeenkomstig artikel 14 werd zowel aan de Raad als aan het Europees Parlement toegezonden. In dat verslag werd geconcludeerd dat administratieve samenwerking een steeds belangrijker schakel in de BTW-controleketen is en dat de integriteit van het BTW-stelsel zelf op onaanvaardbare wijze in gevaar zou komen indien niet zoveel mogelijk gebruik zou worden gemaakt van de administratieve samenwerking. Daarom bevatte het verslag acht aanbevelingen om de administratieve samenwerking te verbeteren en de fraudebestrijding te intensiveren. Deze aanbevelingen betroffen zowel acties op communautair niveau als acties in de lidstaten.

Het derde verslag van de Commissie overeenkomstig artikel 12⁷ betreffende de in de lidstaten toegepaste BTW-controleprocedures en eventuele verbeteringen daarin bevatte ook verscheidene aanbevelingen over de beste wijze om fraude te bestrijden volgens de beste methoden die tot dan toe waren toegepast door de lidstaten en meegedeeld aan de Commissie.

Geen van beide verslagen werd echter door het Europees Parlement of de Raad besproken. De Commissie is verbaasd over dit uitblijven van reacties van de andere Instellingen en over hun klaarblijkelijke onverschilligheid ten aanzien van de in de verslagen gesignaleerde leemten en ten aanzien van de schade die wordt toegebracht aan de financiële, de economische en de werkgelegenheidsbelangen van de lidstaten en de Gemeenschap.

4.2. Acties op nationaal niveau

De aanbevelingen in het verslag overeenkomstig artikel 14 betreffende de werkzaamheden van de lidstaten op het gebied van administratieve samenwerking en fraudepreventie zijn besproken door de directeurs-generaal van Douane en Indirecte Belastingen⁸. De directeurs-generaal betuigden nogmaals hun instemming met het beginsel van administratieve samenwerking en verklaarden zich akkoord met de analyse van de Commissie volgens welke de lidstaten meer en beter van dit instrument gebruik moeten maken. Zij gaven ook toe dat er meetbare doelstellingen moeten worden vastgesteld om deze vooruitgang te verzekeren en verklaarden zich bereid hieraan de vereiste prioriteit toe te kennen in termen van organisatorische en menselijke hulpbronnen.

Derhalve verzocht de Commissie de lidstaten in de 28e vergadering van het SCAC⁹, in te stemmen met bepaalde normen om de aanbevelingen te realiseren. De lidstaten konden echter geen enkel van de door de Commissie voorgestelde actiepunten overeenstemming bereiken en de delegaties waren niet bereid het beginsel van streefcijfers te aanvaarden.

⁷ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Nationale procedures voor de inning en de controle van de BTW - derde verslag van de Commissie [artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89] /* COM(98)0490 def. */.

⁸ 5e vergadering van de directeurs-generaal van Douane en Indirecte Belastingen op 26 maart 1997.

⁹ Vergadering van het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking, SCAC, 8-9 april 1997.

De zaak werd derhalve voorgelegd aan de ECOFIN-Raad¹⁰ waar de Commissie de Ministers eraan herinnerde dat de directeuren-generaal van de nationale belastingdiensten overeenstemming hadden bereikt over de noodzaak duidelijke streefcijfers vast te stellen voor een beter gebruik van de regelingen inzake administratieve samenwerking, maar helaas nog geen overeenstemming hadden kunnen bereiken over wat die streefcijfers dan wel moesten zijn.

Pas in de 29e vergadering van het SCAC¹¹ werden enkele normen overeengekomen. Hoewel de voorgestelde normen als minimum-streefcijfers waren bedoeld, verzochten sommige lidstaten om permanente of tijdelijke afwijkingen wegens gebrek aan menselijke of technische hulpbronnen of beide.

4.3. Acties op communautair niveau

In het tweede verslag overeenkomstig artikel 14 werd vastgesteld dat op communautair niveau actie nodig was om de lidstaten te voorzien van de nodige instrumenten voor samenwerking en het gebruik daarvan door ambtenaren in het veld te stimuleren. De Commissie stelde derhalve in 1997 het Fiscalis-Programma voor. Dit programma werd vanaf 1998 uitgevoerd¹² en geldt voor vijf jaar.

Het Fiscalis-Programma en de voorganger daarvan, het Matthaeus-Tax-Programma, hebben de administratieve samenwerking bevorderd door uitwisselingen van ambtenaren tussen de administraties van de lidstaten, de organisatie van studiebijeenkomsten waarop duidelijk omschreven onderwerpen worden behandeld, en de organisatie van multilaterale controles op het gebied van de indirecte belastingen. In 1998 vonden zeven studiebijeenkomsten plaats waarvan er één specifiek aan het onderzoek van BTW-fraude was gewijd en één specifiek aan risicoanalyse. In 1998 werden ook 13 multilaterale controles ondernomen, bij elk waarvan gemiddeld zes landen waren betrokken.

In het tweede verslag overeenkomstig artikel 14 noemde de Commissie het ook noodzakelijk de werking van de wederzijdse bijstand bij de invordering op communautair niveau te verbeteren. In 1998 stelde de Commissie derhalve een ingrijpende herziening van de huidige invorderingsrichtlijn voor¹³. Het voorstel hield in dat de werkingssfeer van de richtlijn zou worden uitgebreid tot directe belastingen, boetes en sancties. De bespreking van dit voorstel wordt voortgezet in de bevoegde werkgroep van de Raad.

De Commissie is ook tezamen met de lidstaten begonnen met een onderzoek van de belastingvraagstukken bij elektronische handel. Het eerste verslag¹⁴, waarover in de Raad

¹⁰ Zitting van de ECOFIN-Raad van 12 mei 1997.

¹¹ Vergadering van het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking, SCAC, 25 juni 1997.

¹² Het Fiscalis-Programma werd goedgekeurd bij de beschikking van het Europees Parlement en de Raad van 30 maart 1998 (Beschikking nr. 888/98/EG) en vervolgens werd door de Commissie op 2 juli 1998 de beschikking tot uitvoering van Fiscalis vastgesteld (Beschikking 98/467/EG).

¹³ COM(98)0364 def., voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 76/308/EEG van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten, evenals van schuldvorderingen uit hoofde van de belasting over de toegevoegde waarde en van bepaalde accijnzen.

¹⁴ COM(98)0374 def., mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité - Elektronische handel en indirecte belastingen.

overeenstemming werd bereikt, bevatte de algemene beginselen. De Commissie zoekt tezamen met de lidstaten en internationale fora naar oplossingen voor de problemen in verband met controle, belastingontwijking en belastingfraude op dit gebied. Hoewel het thans nog te vroeg is om vooruit te lopen op de resultaten van deze besprekingen, is het duidelijk dat de lidstaten, om de transacties via het world wide web te controleren, veel gebruik zullen moeten maken van administratieve samenwerking met elkander en met derde landen.

In vergaderingen van het SCAC heeft de Commissie de lidstaten herhaaldelijk voorgesteld dat zij de mogelijkheid om BTW-identificatienummers te verifiëren, zouden moeten veralgemenen door via het world wide web toegang te verlenen tot deze faciliteit van het VIES. Dit is niet alleen een maatregel ter vergemakkelijking van het handelsverkeer, maar het zou bovendien de leveranciers in staat stellen na te gaan of hun afnemers al dan niet voor de BTW zijn geregistreerd, zodat de in artikel 9 van de Zesde Richtlijn opgenomen bepalingen betreffende de verlegging van de heffing, waarbij de plaats van bepaalde diensten wordt verlegd naar de lidstaat waar de ontvanger van de dienst is gevestigd, correct zouden kunnen worden toegepast. In het SCAC weigerden de lidstaten de Commissie toe te staan een dergelijk “communautair doorgeefluik” tot stand te brengen, ondanks het feit dat ten minste één lidstaat een dergelijke mogelijkheid reeds biedt via zijn eigen website. Het is jammer dat de lidstaten niet met dit voorstel konden instemmen.

4.4. Acties in het subcomité fraudebestrijding (SCAF) van het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (SCAC)

In het SCAF werden de werkzaamheden voor het onderkennen van fraude en de mechanismen achter fraude, alsmede het algemene BTW-fraudepatroon in de Gemeenschap voortgezet. Hiertoe verrichtte het comité twee grote studies op basis van ongeveer 1.000 door de lidstaten aangereikte gevallen van BTW-fraude. De tweede studie ging vooral over fraudegevallen waarbij misbruik werd gemaakt van het intracommunautaire handelsverkeer. Het SCAF concludeerde dat de situatie met betrekking tot de BTW-fraude ernstig is en dat er dringend iets aan moet worden gedaan. De bevindingen moeten worden gebruikt als uitgangspunt voor een actieplan om de BTW-fraude te bestrijden.

De twee studies gingen over ongeveer 1.000 gevallen waarmee reële BTW-verliezen voor een totaalbedrag van 1.300 miljoen € gemoeid waren. Hoewel de ontdekte bedragen enorm waren, werd verondersteld dat zij slechts de top van de ijsberg vormden. In deze context uitte de Rekenkamer in een speciaal verslag¹⁵ de mening dat er een “kloof” bestaat tussen de werkelijk geïnde BTW-opbrengsten en het theoretische bedrag, berekend op grond van macro-economische cijfers. Deze kloof beliep maar liefst 70.000 miljoen € en komt overeen met 21% van de nationale opbrengsten. Hoewel deze berekening in twijfel is getrokken, wijst zij toch op een ernstige discrepantie, die althans ten dele door fraude kan zijn veroorzaakt.

Dankzij de analyse van de gevallen konden de belangrijkste door de fraudeurs gebruikte technieken worden geïdentificeerd. Naast de conventionele soorten fraude zoals ontduiking van de belasting op de output en misbruik van de aftrekgeregels, waarvan zeer dikwijls gebruik werd gemaakt in de binnenlandse handel, is het voornaamste mechanisme

¹⁵ Speciaal Verslag 9/98 van de Rekenkamer.

achter de constructie van intracommunautaire en internationale fraude het misbruik van de vrijstellingsregels.

Het SCAF heeft in verscheidene vergaderingen gesproken over de verbetering van de samenwerking om deze BTW-fraude te bestrijden. De besprekingen gingen vooral over de informatie die zinvol zou kunnen worden uitgewisseld op operationeel niveau. Hoewel de uitwisseling van nominatieve informatie waarschijnlijk het nuttigst is voor de ontdekking en voorkoming van fraude, levert deze categorie de meeste problemen op. Wegens voorschriften inzake gegevensbescherming of belastinggeheim zijn verscheidene lidstaten niet in staat of niet bereid dergelijke gegevens uit te wisselen, tenzij dan met een lidstaat die duidelijk door de fraude wordt getroffen.

Het SCAF heeft deze wettelijke belemmeringen voor samenwerking bij de fraudebestrijding verder besproken. Het ging erom te identificeren en te bepalen wat niet mogelijk is wegens beperkingen in de nationale wetgeving of bij gebrek aan een rechtsgrondslag op communautair niveau. In dit verband verklaarden sommige lidstaten dat er behoefte bestaat aan één enkel en degelijk rechtsinstrument, waarin de bestaande Richtlijn 77/799/EEG en Verordening (EEG) nr. 218/92 zouden moeten worden samengevoegd. De lidstaten deelden de opvatting dat de wettelijke belemmeringen moeten worden afgeschaft en dat dit beter door communautaire wetgeving dan door middel van bilaterale overeenkomsten kan gebeuren.

Een andere conclusie uit de studies over de gevallen van BTW-fraude is dat de lidstaten de informatie over fraudegevallen onvoldoende opslaan en ook ontoereikende registratiesystemen hebben. De Commissie deed in het SCAF derhalve voorstellen voor een systematisch en coherent stelsel voor het opslaan van informatie over fraudegevallen op nationaal niveau. De lidstaten konden echter geen overeenstemming bereiken over de minimumvereisten in deze context.

De voornaamste reden waarom de lidstaten niet bereid of in staat zijn in het SCAF toezeggingen te doen, lijkt het niveau van de vertegenwoordiging te zijn. De leden beweren dikwijls dat hun bevoegdheid beperkt is tot besluiten die niet van invloed zijn op de door hun overheid ingezette middelen, en aangezien de meeste van de vereiste acties enige mate van invloed zullen zijn op de aan controle en administratieve samenwerking bestede nationale middelen, betekent dit dat het comité geen zinvolle voortgang kan maken en niet de noodzakelijke besluiten kan nemen om de fraudebestrijding te verbeteren, zelfs indien de leden het er in principe mee eens zijn dat de voorgestelde acties noodzakelijk zijn.

4.5. Verslagen van de Rekenkamer

In het verslag van de Europese Rekenkamer van 1998¹⁶ werd erop gewezen dat de fraudebestrijding wordt gekenmerkt door het ontbreken van een geïntegreerde strategie. Voor de intracommunautaire transacties bestaat er een tegenstrijdigheid, aldus het verslag, want er bestaat in de praktijk een interne markt voor fraude, maar niet voor het toezicht op de naleving van de wetgeving. De werkzaamheden van de Rekenkamer hebben aan het licht gebracht dat de totale verliezen aan BTW-opbrengsten, zowel nationaal als intracommunautair, aanzienlijk waren. De Rekenkamer merkte ook op dat de

¹⁶ Speciaal Verslag 9/98 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie inzake de BTW in het intracommunautaire handelsverkeer, PB C 349 van 17.11.1998.

instrumenten voor samenwerking tussen de lidstaten niet volledig worden benut. Trage procedures en zelfs het feit dat met name de lagere overheden soms niet op de hoogte waren van het bestaan van de instrumenten in kwestie, vormden, aldus het verslag, dikwijls de verklaring voor dit te lage gebruiksniveau. Voorts werd in het verslag een beroep gedaan op de lidstaten om systemen in te voeren om de omvang van de fraude te beoordelen en om in staat te zijn de doeltreffendheid en de resultaten van hun fraudebestrijdingsactiviteiten periodiek te evalueren.

De Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement heeft tijdens de kwijtingsprocedure voor het begrotingsjaar 1997 het speciale verslag 9/98 van de Rekenkamer betreffende het begrotingsjaar 1997 met betrekking tot de eigen middelen onderzocht. Op grond van de opmerkingen van de Rekenkamer verzoekt de parlementaire commissie de Commissie acties van ongeacht welke aard te ondernemen om de lidstaten ertoe aan te zetten enerzijds geloofwaardige systemen voor de evaluatie van de impact van fraude alsmede voor de evaluatie van de doeltreffendheid en de resultaten van de controleacties op te zetten, en anderzijds risicoanalysetechnieken voor de BTW-controle te ontwikkelen. De Commissie werd ook verzocht een evaluatie van de doeltreffendheid van de sanctiestelsels voor te leggen. De parlementaire commissie verzoekt de Commissie voorts een controle- en samenwerkingsstrategie voor een echte fraudebestrijding voor te stellen.

4.6. Onderzoek in de lidstaten

Na al deze symptomen van een onaanvaardbare situatie in overweging te hebben genomen, vooral de bewijzen voor een ernstige fraudesituatie in combinatie met aanwijzingen voor onbevredigende stelsels van controle en administratieve samenwerking, besloot de Commissie in elke lidstaat bezoeken af te leggen om de werking en de doeltreffendheid van de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand op BTW-gebied te onderzoeken. De meeste bezoeken, waaraan een uitvoerige vragenlijst vooraf was gegaan, werden afgelegd in het laatste kwartaal van 1998. Dit verslag is hoofdzakelijk gebaseerd op een evaluatie van de resultaten van die bezoeken.

5. DE FUNCTIE VAN DE BTW-CONTROLE IN DE LIDSTATEN

5.1. Primaire functie van de BTW-controle

De primaire functie van de BTW-controle is ervoor te zorgen dat de BTW-opbrengsten in de nationale schatkisten vloeien. Aangezien de BTW een belasting is die de belastingplichtigen zelf vaststellen, is een goede controle nodig om ervoor te zorgen dat de belastingplichtigen het juiste bedrag op het juiste tijdstip betalen. Vanuit het oogpunt van de communautaire begroting is één element van de nationale bijdragen gebaseerd op een percentage van de werkelijk geïnde BTW - de BTW-middelen. Het feit dat de omvang van het zwarte circuit van lidstaat tot lidstaat verschilt, leidt derhalve tot een enigszins onbillijke verdeling van de nationale bijdragen tot de Gemeenschapsbegroting. Bovendien leidt het bestaan van een zwart circuit in de interne markt tot onaanvaardbare verstoringen van de concurrentie tussen legaal en illegaal opererende handelaren.

Een zeer belangrijk element van de BTW-controle is het zogenoemde zelfcontrolestelsel. Niet alle lidstaten staan de belastingdiensten toe kopieën van facturen te maken of informatie van facturen te verzamelen om te gebruiken bij de controle van de tegenpartij.

Daardoor kunnen deze lidstaten de vereiste kruiselingse controles niet doeltreffend verrichten, hetgeen noodzakelijk is in het BTW-stelsel.

5.2. De organisatorische structuur van de BTW-controle in de lidstaten en de gevolgen daarvan voor de BTW-controle

In het algemeen hebben de lidstaten hun belastingadministratie op twee verschillende wijzen georganiseerd: hetzij op basis van het soort belasting (d.w.z. met afzonderlijke diensten voor de verschillende belastingen), hetzij op basis van het begrip belastingplichtige als afnemer. In het laatste geval worden alle fiscale verplichtingen van de belastingplichtige behandeld door één enkele belastingadministratie en één enkel plaatselijk kantoor.

Het is duidelijk dat de geïntegreerde aanpak twee belangrijke voordelen heeft: een geïntegreerde administratie kan alle belastingcontroles als geheel benaderen en de controlemiddelen derhalve optimaal en kostenverantwoord toewijzen, waardoor de controle- en fraudepreventiemogelijkheden beter worden.

Lidstaten met geïntegreerde administraties hebben ook hun belastingcontrole- en computersystemen en hun controlebestanden geïntegreerd, hetgeen een beter overzicht van de activiteiten van een belastingplichtige verschaft, terwijl niet-geïntegreerde administraties in het algemeen zee lastige interne administratieve problemen moeten overwinnen om een soortgelijke efficiency te bereiken.

5.3. Controledoelstellingen, -strategieën en -streefcijfers in centrale of lokale controleprogramma's

Uit de nationale controledoelstellingen en de strategieën om deze te bereiken, kan worden afgeleid dat de controle van het intracommunautaire handelsverkeer nog steeds een secundaire kwestie is. Zeer weinig lidstaten hebben een duidelijke controlestrategie die erop gericht is het controleniveau voor het intracommunautaire handelsverkeer even hoog te maken als voor het nationale handelsverkeer. De controle is voornamelijk beperkt tot verificaties van VIES-gegevens, maar dan wel bijna willekeurig. Geen enkele lidstaat had een controlestrategie voor de bijzondere regelingen.

De nationale controleplannen worden uitgewerkt met behulp van verschillende methodologieën. Sommige lidstaten leggen een duidelijk verband tussen de algemene doelstelling en de strategieën om deze te bereiken, en sommige splitsten globale doelstellingen ook uit in individuele streefcijfers voor elke controleambtenaar of elk plaatselijk controlekantoor.

Te veel lidstaten hebben echter zeer vage stelsels en het is onduidelijk welke doelstellingen, strategieën en streefcijfers thans aan de BTW-controle ten grondslag liggen. Verscheidene lidstaten stellen hun controleplannen op regionaal of lokaal niveau op en in verscheidene gevallen schijnt er geen verband te zijn met een algemene doelstelling en is er geen echte terugkoppeling naar het centrale niveau, hetgeen betekent dat het centrale niveau zeer weinig kennis heeft van de lopende controlewerkzaamheden en de resultaten. De strategieën om ervoor te zorgen dat de belastingplichtigen hun verplichtingen werkelijk nakomen, variëren van lidstaat tot lidstaat. De meeste controleplannen gaan ervan uit dat een toereikende belastingcontrole zal worden gerealiseerd door het vaststellen van het aantal controles of controledagen dat in een bepaalde periode moet worden gehaald. Verscheidene lidstaten hebben de algemene

doelstelling geformuleerd als een geldbedrag voor de opbrengsten. Het doel was in de eerste plaats belastingopbrengsten voor de Schatkist te innen en hun controlebudget te rechtvaardigen.

5.4. De rol van multilaterale controles in de nationale controlestelsels

Door het communautaire BTW-stelsel zijn grensoverschrijdende controlefuncties noodzakelijk geworden. VIES is een onderdeel van deze controlefunctie, maar niettemin is het ook noodzakelijk op bilaterale of multilaterale basis gelijktijdige controles te verrichten.

Ter vergemakkelijking van de multilaterale controles heeft de Gemeenschap financiële middelen ter beschikking gesteld om gelijktijdige controles uit te voeren. Het Fiscaal-Programma van 1998 heeft tot deze mogelijkheid bijgedragen en biedt de lidstaten financiële bijstand voor de organisatie van multilaterale controles als onderdeel van het programma.

Bij de BTW-overgangsregeling is de behoefte aan controles groter dan vóór 1993, toen de grensoverschrijdende transacties werden gevolgd door middel van grenscontroles. Uit het onderzoek van de nationale werkzaamheden op dit gebied blijkt dat de bilaterale of multilaterale grensoverschrijdende controleactiviteit uitermate laag was. Behalve de door de Gemeenschap gefinancierde controles hadden de lidstaten op eigen kosten slechts enkele gelijktijdige controles uitgevoerd, hoewel dergelijke controles noodzakelijk zijn om te voldoen aan de voorschriften van de overgangsregeling in haar huidige opzet. In 1998 vonden 13 multilaterale controles plaats met gemiddeld zes deelnemende lidstaten per controle. Sommige lidstaten hebben wettelijke beperkingen die verhinderen dat controleurs uit andere lidstaten deelnemen aan controles in hun land, of geheimhoudingsvoorschriften waardoor zij niet aan de informatie-uitwisseling kunnen deelnemen, en derhalve kunnen zij niet meedoen, zelfs als de belastingplichtigen daar geen bezwaar tegen hebben. Sommige lidstaten hebben verklaard dat hun prioriteiten op andere gebieden liggen. De uitbreiding van deze controles vergt meer middelen, die de lidstaten thans niet kunnen vrijmaken.

5.5. Toewijzing van nationale controlemiddelen en de correlatie tussen controlemiddelen en controleactiviteiten

De controlemiddelen zouden normaliter afhankelijk moeten zijn van de controle die vereist is voor het bereiken van de algemene doelstelling, uitgesplitst in meetbare streefcijfers voor elk van de verschillende bij de belastingcontrole betrokken diensten. Controlemiddelen zijn nodig in de vorm van zowel menselijke als technische hulpbronnen. Het bedrag aan vereiste middelen om de streefcijfers te halen, hangt af van de omvang en de aard van het te controleren belastingstelsel, de organisatie van de belastingadministratie, en de structuur van de belastingplichtigen en hun werkzaamheden. Bij gebrek aan duidelijke controledoelstellingen en -strategieën wijzen de lidstaten de controlemiddelen niet toe volgens de werkelijke behoefte. Kennelijk passen de meeste lidstaten in plaats daarvan hun controleactiviteiten aan de beschikbare middelen aan. Geen enkele lidstaat kon bevestigen dat in het land in kwestie de middelen, met name de menselijke hulpbronnen, zodanig waren toegewezen, dat er naar de mening van de nationale autoriteiten werkelijk voldoende middelen beschikbaar waren voor een toereikende controle. Bovendien lopen de niveaus van de controlemiddelen uiteen, niet alleen van lidstaat tot lidstaat, maar ook van regio tot regio en van kantoor tot kantoor

binnen een lidstaat. Er is geen gemeenschappelijk beginsel voor de toewijzing van controlemiddelen in de lidstaten.

De lidstaten moeten toezicht houden op intracommunautaire van BTW vrijgestelde transacties ter waarde van ongeveer 930.000.000.000 € - een categorie transacties die vóór 1993 aan formele grenscontroles was onderworpen, maar thans door de belastingautoriteiten moet worden gecontroleerd. De lidstaten moeten ongeveer 24 miljoen BTW-plichtigen controleren, die jaarlijks ongeveer 100 miljoen aangiften indienen.

Voor de uitvoering van deze gigantische taak hebben de lidstaten een beperkt aantal controleurs ter beschikking. De lidstaten hebben thans ongeveer 400.000 ambtenaren voor alle soorten belastingadministratie. Gezien de uiteenlopende mate van integratie van de belastingadministraties was het echter moeilijk aan cijfers te komen over het aantal belastingcontroleurs dat uitsluitend of gedeeltelijk voor de BTW-controle beschikbaar is en ook over het aantal daadwerkelijk verrichte BTW-controles. Een van de redenen hiervoor is dat in sommige lidstaten de centrale en de lokale belastingadministraties verschillende autoriteiten zijn en dat het centrale niveau dikwijls geen informatie heeft over de werkelijke beschikbare middelen.

Ondanks deze onzekerheden kan worden geschat dat ongeveer 20% van het totale aantal belastingambtenaren (of ongeveer 80.000) zich met belastingcontroles bezighoudt. Uitgaande van de veronderstelling dat geïntegreerde administraties ongeveer 30% van hun belastingcontroleurs inzetten voor de BTW-controle (hetgeen enkele van deze lidstaten hebben verklaard), zou het totale aantal BTW-controleurs in de Gemeenschap kunnen worden berekend op ongeveer 30.000. Dit is ongeveer 8% van het totale personeel van de belastingadministraties. (zie grafiek 1 voor het percentage ambtenaren dat zich in de verschillende lidstaten bezighoudt met BTW-controles ter plaatse).

Hoewel enkele lidstaten geen cijfers konden geven over het aantal BTW-controles dat zij gedurende een kalenderjaar verrichten, zou op grond van de cijfers van elf lidstaten kunnen worden aangenomen dat het aantal BTW-controles ter plaatse in de Gemeenschap niet hoger is dan 600.000 per jaar. Bij vergelijking van deze twee cijfers ziet men dat het gemiddelde aantal BTW-controles per BTW-controleur 20 per jaar bedraagt (zie grafiek 2 voor het aantal belastingplichtigen per controleambtenaar).

De vraag is hoeveel middelen werkelijk nodig zijn om de BTW-overgangsregeling goed te controleren. Er is geen rekening gehouden met de vraag welke controlemethodologie zou moeten worden gevolgd voor een efficiënt beheer. De controlemiddelen lijken in 1993 niet significant te zijn toegenomen en evenmin lijkt een significant aantal controleurs te zijn overgeplaatst van de douaneadministraties naar de belastingadministraties.

De tweede vraag is of de lidstaten de beschikbare middelen werkelijk op de meest efficiënte wijze gebruiken. Indien de middelen beperkt zijn, speelt de controlemethodologie een belangrijke rol. Het basisinstrument voor de controles is normaliter een controleplan, waarvan de streefcijfers voortvloeien uit de op een hoger niveau vastgestelde algemene doelstelling. In de eerste plaats kan worden geconcludeerd dat verscheidene lidstaten geen echte controleplannen met duidelijk omschreven doelstellingen, streefcijfers en een follow-up stelsel hebben. De meeste lidstaten hebben althans enige richtsnoeren voor de controle. Het is niet ongebruikelijk gedetailleerde controleplannen aan te treffen die op lokaal niveau zijn uitgewerkt en vervolgens op een hoger niveau zijn goedgekeurd. Dergelijke controleplannen zijn soms afgestemd op de

beschikbare middelen, maar weerspiegelen niet de werkelijke controlebehoeften. De streefcijfers zijn bijna altijd uitgedrukt in aantallen controles of controledagen, dan wel in in te vorderen extra opbrengsten. Verscheidene plannen bevatten streefcijfers met een selectief karakter, d.w.z. een aantal of percentage belastingplichtigen met bepaalde kenmerken die moeten worden gecontroleerd. De meeste van de controlemiddelen worden besteed overeenkomstig het controleplan, maar dikwijls worden vrij beperkte middelen besteed aan controles ad hoc.

5.6. Traditionele en nieuwe controlemethodologieën

5.6.1. De rol van de BTW-aangifte voor controledoeleinden

Het ontwerp en de rol van de BTW-aangifte verschillen van lidstaat tot lidstaat. Sommige lidstaten hebben omvangrijke aangiften waarin veel informatie voor controledoeleinden (die voor de handelaren lastig te verstrekken is) wordt verzameld, terwijl er ook verscheidene administraties zijn die zeer eenvoudige BTW-aangiften hebben met slechts enkele vakken. In sommige lidstaten wordt de BTW-aangifte gecombineerd met de inning van andere belastingen.

Geen enkele lidstaat schijnt een echt operationeel gebruik te maken van alle in de BTW-aangifte verzamelde informatie. De meeste lidstaten voeren de informatie automatisch of met andere middelen in computersystemen in. Sommige lidstaten hebben erop gewezen dat zij deze informatie gebruiken om de gegevens te vergelijken met die van de inkomstenbelasting; aangezien de aangiften voor de inkomstenbelasting normaliter echter pas veel later worden ingediend, zullen dergelijke toetsen eerder historisch zijn en zal de controle niet up-to-date zijn. Geen enkele lidstaat verklaarde dat de BTW-aangifte werkelijk beantwoordt aan belangrijke controledoeleinden.

Al bij al schijnt het dat de lidstaten een groot deel van de menselijke hulpbronnen inzetten voor het onderzoek en de administratie van de BTW-aangiften en dat deze middelen beter zouden kunnen worden gebruikt voor meer gerichte controles, terwijl tegelijkertijd een belangrijke vereenvoudiging zou kunnen worden bereikt zonder dat daarbij iets verloren gaat.

Dit is vooral het geval in lidstaten waar een grote hoeveelheid informatie van belastingplichtigen wordt verkregen via niet-elektronische weg, zodat deze informatie verder niet kan worden gebruikt in de belastingadministratie.

5.6.2. Risicoanalyse

Gezien het enorme aantal controles dat de overgangsregeling vereist, zien verscheidene lidstaten risicoanalyse als de enige oplossing om het vereiste controleniveau te beheren wanneer de middelen beperkt zijn. Het probleem voor vele lidstaten is dat zij niet over de noodzakelijke structuur beschikken om risicoanalyse in te voeren. Sommige lidstaten hebben praktische en/of formele problemen om gebruik te maken van informatie van andere belastingadministraties, of zelfs van andere nationale administraties. Sommige lidstaten beschikken niet over de technische infrastructuur om verscheidene controlebronnen met elkaar te verbinden teneinde gegevens samen te brengen om deze efficiënt te vergelijken. Sommige lidstaten beschikken zelfs niet over voldoende technische infrastructuur tussen het centrale, het regionale en het lokale niveau om centrale risicoanalyse te gebruiken, en kunnen derhalve uitsluitend op plaatselijke informatie gebaseerde risicomodellen opstellen. De controleselectiemodellen zouden kunnen worden

verbeterd op basis van de ervaring die is opgedaan bij vroegere controles. Helaas wordt de informatie in de lidstaten in het algemeen echter slecht bewaard, zowel met betrekking tot hun belastingplichtigen als met betrekking tot hun controles. Vele lidstaten hebben geen goede registratiesystemen en dikwijls worden de bestanden op plaatselijk niveau bewaard. Geen enkele lidstaat heeft een echte follow-up van de controles met betrekking tot het analyseren van de fraude en de mechanismen achter de fraude. Sommige hebben wel een follow-up op lokaal en regionaal niveau, maar slechts enkele hebben een stelsel dat hen een volledig overzicht van de fraudesituatie in hun land verschaft. Deze lidstaten ondervinden derhalve grote moeilijkheden om de aard en de omvang van de fraude te beschrijven en de risico's te identificeren.

Doordat zij geen op risico gebaseerde selectiesystemen gebruiken, benutten de lidstaten hun middelen niet optimaal. Slechts twee lidstaten werken met risicoanalyse als het voornaamste controle selectie-instrument. Verscheiden lidstaten werken met hybride vormen van risicoselectie. Onder deze omstandigheden is het niet mogelijk met de huidige controlemiddelen en –methoden de toenemende fraude doeltreffend te bestrijden, tenzij de lidstaten hun wettelijke, organisatorische en technische infrastructuur kunnen aanpassen om in de nabije toekomst echte risicoanalysesystemen tot stand te brengen.

5.6.3. Controle van computersystemen

Het vermogen van de lidstaten om nieuwe technologie toe te passen, werd ook onderzocht. Verscheidene lidstaten stellen dit instrument aan hun ambtenaren ter beschikking, door toegang tot ruwe gegevens of tot meer verfijnde producten waarbij VIES-gegevens worden geconsolideerd met andere controlegegevens om de controleur een uitvoeriger beeld van de situatie van de belastingplichtige te geven. Dit type ontwikkeling staat in vele lidstaten nog in de kinderschoenen, maar het toenemende gebruik van computersystemen in het bedrijfsleven zal de lidstaten dwingen de nieuwe technologie in te voeren. De ontwikkelingen op het gebied van de nieuwe elektronische technologie, waarbij de handelaren dagelijks gebruik zullen maken van elektronische facturering en zelffacturering, zullen specifieke eisen stellen aan de belastingcontrolestelsels van de lidstaten. De technologie is reeds operationeel. Het schijnt echter dat de lidstaten in het algemeen zeer slecht voorbereid zijn om in het nieuwe klimaat te werken, ondanks het feit dat de Commissie in 1996 de eerste studiebijeenkomst op dit gebied heeft georganiseerd, en sindsdien nog verscheidene andere. Momenteel is slechts 3% van de controleurs bekwaam op het gebied van controle van computersystemen en dit kan grote problemen voor de controle in de toekomst veroorzaken. Niettemin is het ook duidelijk dat controle met elektronische middelen de administraties de mogelijkheid biedt de doeltreffendheid van de controle te verhogen en de controlekosten te verlagen.

5.6.4. Onderzoek- en inlichtingendiensten

Naast gerichte controle en selectie naar risico hebben sommige lidstaten specifieke onderzoek- en inlichtingendiensten opgericht om belastingfraude en criminaliteit op het gebied van belastingen, accijnzen en douanerechten op te sporen. Hoewel verscheidene lidstaten speciale onderzoekers hebben, is het onduidelijk of hun bevoegdheid verschilt van de bevoegdheid van een belastingcontroleur. Slechts een paar lidstaten zijn aldus actief op fiscaal gebied. Deze eenheden schijnen beperkt actief te zijn op het gebied van belastingcriminaliteit. Sommige lidstaten hadden ook specifieke belastingattachés aangesteld bij hun ambassades in enkele lidstaten om de uitwisseling van inlichtingen te verbeteren. In de meeste lidstaten waren speciale controleurs bevoegd voor grote

ondernemingen of grote groepen. Hierbij ging het hoofdzakelijk om de controle van de inkomstenbelasting, maar de BTW-controle profiteerde ook van deze regeling.

5.7. De rol van sancties om vrijwillige naleving van de regels te bereiken

Alle lidstaten hebben sanctiestelsels ten uitvoer gelegd die betrekking hebben op de volgende situaties: niet-aangifte, niet-indiening of late indiening van aangiften, niet-betaling of vertraagde betaling en het niet-bijhouden van volledige registers voor belastingdoeleinden. Onregelmatigheden, zoals ontduiking van output-belasting en onrechtmatige terugvordering van input-belasting, worden ook in alle lidstaten bestraft.

De lidstaten werden verzocht mee te delen hoeveel belasting op tijd werd betaald en hoeveel te laat. Meer dan de helft van de lidstaten konden hierover in het geheel geen gegevens verstrekken, waaruit blijkt dat de lidstaten de betalingen zeer slecht volgen en de doeltreffendheid van hun sanctiestelsels onvoldoende evalueren. Uit het onderzoek bleek voor de lidstaten die de vraag wel konden beantwoorden, dat normaliter 92-94% van de belasting op tijd wordt betaald, hoewel twee lidstaten duidelijk lagere cijfers hadden (72-76%). De zeer weinige lidstaten die cijfers verstrekten over hoeveel BTW in het geheel niet werd betaald, vermeldden waarden tussen 1-2%.

6. DE FUNCTIE VAN ADMINISTRatieve SAMENWERKING EN WEDERZIJDSE BIJSTAND OP HET GEBIED VAN DE INDIRECTE BELASTINGEN (BTW)

6.1. Achtergrond

Het doel van administratieve samenwerking is de lidstaten in staat te stellen handelaren die in de intracommunautaire handel werkzaam zijn, goed te controleren. Bij dergelijke zakelijke betrekkingen is de informatie betreffende de andere zijde van de gecontroleerde werkzaamheden gelokaliseerd in een andere lidstaat. Om goed te controleren dat een onderneming een vrijgestelde intracommunautaire levering heeft verricht, is het derhalve noodzakelijk eerst informatie te hebben dat de goederen aan een belastingplichtige in een andere lidstaat zijn geleverd. Het meest voor de hand liggende bewijs hiervoor is opneming op de lijst, maar dit is geen vereiste voor vrijstelling (zie hoofdstuk 2). Zonder administratieve samenwerking kan de controlerende belastingdienst slechts een onvolledig beeld van de onder haar bevoegdheid ressorterende handelaren hebben, en kan zij zich slechts concentreren op de verstrekte formele gegevens, zonder geschikte middelen om de echtheid van de transacties kruiselings te verifiëren.

Als hoedster van de Verdragen is de Commissie verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de communautaire wetgeving. Doeltreffendheid en een goed gebruik van de instrumenten van administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand door de lidstaten vormen voor de Commissie een uiterst belangrijk punt op BTW-gebied. Dit zou moeten bijdragen tot de bestrijding van fraude en belastingvermijding, waardoor ook de concurrentie in de interne markt wordt verstoord.

6.2. De organisatie van de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand

Toen de BTW-overgangsregeling met ingang van 1 januari 1993 werd ingevoerd, voorzag Verordening (EEG) nr. 218/92 in een gemeenschappelijke regeling voor de uitwisseling van informatie over intracommunautaire transacties, ter aanvulling van Richtlijn

77/799/EEG¹⁷ betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe en de indirecte belastingen. De werkingssfeer van deze richtlijn was in 1979 tot de BTW uitgebreid bij Richtlijn 79/1070/EEG¹⁸. Oorspronkelijk voorzag de richtlijn in structuren voor de uitwisseling van informatie tussen de belastingadministraties met betrekking tot de directe belastingen. Met de invoering van de BTW-overgangsregeling was dit waardevolle rechtsinstrument op zich echter niet meer volledig geschikt om te voorzien in de nieuwe en meer specifieke behoeften aan samenwerking tussen de nationale belastingadministraties voor de controle van de BTW in de interne markt. Dit verklaart het bestaan van twee verschillende rechtsinstrumenten die de samenwerking tussen de lidstaten op BTW-gebied regelen. Er zijn verschillende bepalingen betreffende de termijnen die gelden voor verzoeken op grond van de richtlijn en verzoeken op grond van de verordening, en ook betreffende het gebruik dat van de ontvangen informatie kan worden gemaakt. Overeenkomstig de voorschriften van de verordening hebben de lidstaten centrale verbindingseenheden opgericht die de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de uitwisseling van informatie op grond van de verordening. Sommige lidstaten hebben echter een andere eenheid die verantwoordelijk is voor de uitwisseling van informatie op grond van de richtlijn. Dit betekent dat de synergie voor BTW-controledoelstellingen tussen de verordening en de richtlijn, die door de Raad was bedoeld zoals blijkt uit de overwegingen¹⁹, niet is bereikt. Sommige lidstaten zijn bijvoorbeeld nogal strikt over het soort inlichtingen waar de BTW-autoriteiten om kunnen verzoeken overeenkomstig de verordening en overeenkomstig de richtlijn, en derhalve weigeren deze lidstaten soms bijstand te verlenen op formele gronden. De Commissie is van mening dat dit een negatieve invloed heeft op het gebruik van de mogelijkheid tot samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van de BTW-controle en vindt dat controleambtenaren die om bijstand verzoeken, niet in een positie mogen worden gebracht waarbij zij te voren moeten weten welke rechtsgrondslag zij moeten gebruiken om informatie te verkrijgen.

6.3. Het gebruik van de instrumenten van administratieve samenwerking door de lidstaten

Het doel van de bij Verordening (EEG) nr. 218/92 ingestelde communautaire voorzieningen voor administratieve samenwerking is om voor de lidstaten het verlies van belastingopbrengsten ten gevolge van fraude en belastingvermijding te voorkomen. Op grond van artikel 4, lid 2, van de verordening kan een lidstaat op verzoek informatie verkrijgen over de vraag of een van zijn handelaren gedurende een bepaald kwartaal intracommunautaire aankopen heeft verricht. Artikel 4, lid 3, van de verordening kan worden gebruikt om na te gaan bij welke leveranciers de aankopen zijn gedaan. De in artikel 4, lid 2, bedoelde gegevens in hun totaliteit worden ook aan het einde van elk kwartaal automatisch tussen de lidstaten uitgewisseld via het VIES. De lidstaten kunnen ook op grond van artikel 2 van Richtlijn 77/799/EEG en op grond van artikel 5 van de verordening meer specifieke verzoeken om informatie doen voor het controleren van bepaalde handelaren, betreffende bijvoorbeeld de factuurnummers, de data en de waarde van afzonderlijke transacties. Het gebruik van artikel 4, leden 2 en 3, en artikel 5 van de

¹⁷ PB L 336 van 27.12.1977, blz. 15.

¹⁸ PB L 331 van 27.12.1979, blz. 8.

¹⁹ “Overwegende dat bij deze verordening een gemeenschappelijk systeem voor de uitwisseling van inlichtingen over intracommunautaire transacties wordt ingesteld, dat de bepalingen van Richtlijn 77/799/EEG, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 79/1070/EEG, aanvult en dat voor fiscale doeleinden bestemd is”.

verordening door de lidstaten vormt het kernelement van de controle van de in de intracommunautaire handel werkzame handelaren. Grafiek 3 in de bijlage vermeldt het percentage belastingplichtigen in de lidstaten dat intracommunautaire verwervingen verricht en voor een goede controle waarvan de belastingadministraties afhankelijk zijn van de administratieve samenwerking.

Bij de vaststelling van de BTW-overgangsregeling heeft de Gemeenschap niet één bepaalde controlemethodologie of –methode vastgelegd voor het gebruik van de VIES-gegevens en andere mogelijkheden om informatie te verzamelen. Elke lidstaat behield het recht zijn eigen handelaren te controleren op de wijze die hij geschikt achtte. Niettemin heeft de Gemeenschap in het kader van het Fiscalis-Programma een discussie over de methodologie voor het controleren van het intracommunautaire handelsverkeer bevorderd. Het programma heeft de lidstaten in de gelegenheid gesteld om de BTW-controle in het algemeen en de controle van het intracommunautaire handelsverkeer en het gebruik van de VIES-gegevens in het bijzonder te vergelijken en na te gaan wat de beste aanpak was.

Ondanks het doel van Verordening (EEG) nr. 218/92 zijn de lidstaten in het algemeen nog steeds niet bereid (of niet in staat) gegevens te verstrekken over extra belasting die werd opgespoord ten gevolge van de via het VIES uitgewisselde informatie. Derhalve kan de Commissie het gebruik van het administratieve samenwerkingskader door de lidstaten slechts evalueren door een onderzoek van het gebruik van de voornaamste elementen ervan, dat zijn verzoeken overeenkomstig artikel 5 van de verordening of artikel 2 van de richtlijn, en inlichtingen die zijn verkregen overeenkomstig artikel 4, leden 2 en 3, van de verordening. De grafieken 3 en 4 in de bijlage geven een beeld van de ontwikkeling van het gebruik van deze mogelijkheden.

Grafiek 5 geeft reden tot bezorgdheid, want er blijkt uit dat de lidstaten de laatste tijd niet significant méér gebruik zijn gaan maken van de mogelijkheid andere lidstaten om inlichtingen te verzoeken. Het aantal verzoeken is slechts een fractie van de tienduizenden verzoeken per jaar die de lidstaten zelf in juni 1993 verwachtten. Om deze gegevens in de juiste context te plaatsen, kan op basis van door de lidstaten aan de Commissie verstrekte informatie worden vermeld dat het aantal belastingplichtigen dat intracommunautaire verwervingen verricht, in de orde van grootte van 1.500.000 ligt, en dat zich in de Gemeenschap ongeveer 30.000 BTW-ambtenaren met BTW-controle bezighouden. In de periode van drie jaar tussen 1996 en 1998 waren er derhalve verzoeken om administratieve samenwerking met betrekking tot slechts 2% van de handelaren die intracommunautaire verwervingen verrichtten. Dit komt neer op minder dan een verzoek per BTW-controleambtenaar in drie jaar. Dit wijst er duidelijk op dat het intracommunautaire handelsverkeer in het algemeen onvoldoende wordt gecontroleerd. De Commissie acht het in het kader van de fraudebestrijding absoluut noodzakelijk dat de lidstaten meer gebruik maken van de mogelijkheid informatie van andere lidstaten op te vragen.

De grafieken 6 tot en met 9 plaatsen het totale aantal verzoeken op grond van artikel 2 van de richtlijn en artikel 5 van de verordening over een periode van drie jaar in hun context. Het aantal verzoeken wordt geanalyseerd per lidstaat, per controleambtenaar, per controle en in verhouding tot de populatie intracommunautaire handelaren.

Hoewel het aantal verzoeken op grond van artikel 2 en artikel 5 niet significant is gestegen, blijft het aantal gevallen waarin inlichtingen worden verkregen op grond van artikel 4 van de verordening toenemen, zoals men kan zien in grafiek 4. Alvorens een

verzoek overeenkomstig artikel 5 van de verordening in te dienen, moeten de lidstaten eerst gebruik maken van de door artikel 4 geboden mogelijkheden. Deze stijging van het aantal verzoeken op grond van artikel 4 is een goede zaak en wijst erop dat de lidstaten wellicht althans een aantal van de aanbevelingen in het tweede verslag overeenkomstig artikel 14 hebben opgevolgd. Een groot aantal verzoeken overeenkomstig artikel 4 van de verordening dienen om te bevestigen dat de handelaar in de verzoekende lidstaat geen intracommunautaire verwervingen heeft verricht. Dit is ook een nuttige manier om van de VIES-gegevens gebruik te maken.

Uit grafiek 4 kan de conclusie worden getrokken dat, hoewel het gebruik van de VIES-gegevens zeker toeneemt, er geen overeenkomstige stijging van het gebruik van verzoeken op grond van artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 218/92 optreedt. Dit kan te wijten zijn aan het feit dat het zolang duurt voordat de verzoeken om informatie worden beantwoord, zoals blijkt uit het aantal verzoeken dat onbeantwoord is gebleven na het verstrijken van de termijn (zie de grafieken 10 en 11). De lidstaten hebben consequent geklaagd over de kwaliteit van de VIES-gegevens, en daarom begrijpt de Commissie niet goed hoe de BTW-controle van de intracommunautaire verwervingen goed kan worden verricht met behulp van onvolledige gegevens. Het geringe aantal verzoeken per controleambtenaar dat blijkt uit grafiek 7, en het geringe aantal verzoeken per controle dat blijkt uit grafiek 8, wijzen erop dat er voor de lidstaten nog veel werk aan de winkel is om ervoor te zorgen dat de controleambtenaren een zo goed mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden die hen ter beschikking zijn gesteld voor het controleren van belastingplichtigen die intracommunautaire verwervingen verrichten. Uit grafiek 9 blijkt dat het weinig waarschijnlijk is dat de transacties van intracommunautaire handelaren zullen worden gecontroleerd.

Het geringe gebruik van de mogelijkheid om informatie te verzoeken overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 218/92 en artikel 2 van Richtlijn 77/799/EEG en de kennelijke daling van het aantal verzoeken zijn wellicht toe te schrijven aan de volgende factoren:

- (1) De ervaringen van de controleambtenaren tot op heden, waaruit blijkt dat verzoeken aan andere lidstaten niet resulteren in extra belastingopbrengsten, zodat zij minder verzoeken tot andere lidstaten zijn gaan richten;
- (2) De indruk van de belastingdiensten dat handelaren die intracommunautaire leveringen en verwervingen verrichten, zich volledig aan de regels houden en dat de transacties derhalve niet behoeven te worden gecontroleerd;
- (3) De constatering van de controleurs dat, indien een verzoek tot een andere lidstaat wordt gericht, het antwoord niet tijdig genoeg wordt ontvangen om bruikbaar te zijn voor het oplossen van een zaak.

Naar de mening van de Commissie zijn de eerste twee scenario's onwaarschijnlijk wegens de fraude-uitdaging zoals beschreven in punt 3.5.; het derde scenario is de meest waarschijnlijke reden voor dit verschijnsel.

Een hoge standaard van BTW-controle vereist dat in de lidstaten op veel ruimere schaal gebruik wordt gemaakt van de administratieve samenwerking en dat dit gebruik hecht wordt geïntegreerd in de nationale controlestrategie. Administratieve samenwerking mag geen specifieke functie zijn. Informatie over de intracommunautaire aankopen van een handelaar moet worden gezien als een stukje van de nationale controlepuzzel, zonder

hetwelk de controle onvolledig is. Deze aanpak houdt in dat gewone BTW-controleambtenaren uitgebreid gebruik maken van de door de Gemeenschap geboden specifieke mogelijkheden voor het verkrijgen van inlichtingen van en het richten van verzoeken tot andere lidstaten. Lidstaten die weinig gebruik maken van de door de instrumenten van administratieve samenwerking geboden mogelijkheden, kunnen geen volledig beeld van hun handelaren hebben. Het is duidelijk dat de controle van handelaren die intracommunautaire verwervingen verrichten, verre van voldoende is.

Het geringe gebruik van de samenwerkingsinstrumenten doet ernstige vragen rijzen over de algemene geloofwaardigheid en doeltreffendheid van de controle van de BTW op het intracommunautaire handelverkeer in verscheidene lidstaten. De invoering van het VIIES en Verordening (EEG) nr. 218/92 (die met eenparigheid van stemmen werd goedgekeurd) werden aanvankelijk door alle lidstaten essentieel geacht voor een doeltreffende controle onder de BTW-overgangsregeling. De invoering en de exploitatie van de infrastructuur hebben belangrijke investeringen van de Gemeenschap en de lidstaten vereist in termen van menselijke en financiële hulpbronnen, en de verplichting van de handelaren om kwartaallijsten in te dienen, betekent voor hen een zware belasting.

6.3.1. De centrale verbindingseenheden en hun rol bij het halen van de termijnen

Verordening (EEG) nr. 218/92 voorziet in de oprichting van een centrale verbindingseenheid (Central Liaison Office, CLO) in elke lidstaat. De wetgeving bevat geen gedetailleerde voorschriften voor de oprichting van de CLO's, maar in 1993 hebben de Commissie en de lidstaten overeenstemming bereikt over een reeks richtsnoeren waarin hun voornaamste taken en doelstellingen zijn vastgesteld. Dit waren hoofdzakelijk: het fungeren als het normale communicatiekanaal tussen bevoegde autoriteiten; het beheren van de stroom van samenwerking en bijstand tussen de lidstaten; het bewaken van de kwaliteit en de steekhoudendheid van de verzoeken om bijstand en van de antwoorden daarop en het toezien op de naleving van de termijnen. Kortom, de CLO moet fungeren als één contactpunt, via hetwelk andere lidstaten doeltreffend en tijdig bijstand kunnen verkrijgen voor aangelegenheden in verband met BTW-controle en samenwerking. Het is van belang dat de CLO's de middelen, de bevoegdheden en de deskundigheid hebben die nodig zijn om die dienst te verlenen. De Commissie wijst erop dat, zelfs indien de bevoegde autoriteiten overeenkomstig Richtlijn 77/799/EEG in sommige lidstaten andere zijn dan de CLO, het duidelijk is dat er in BTW-zaken althans enig direct verband moet bestaan tussen de twee administratieve diensten in één lidstaat.

In artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 218/92 wordt het volgende bepaald: "De aangezochte autoriteit verstrekt de [door een andere lidstaat gevraagde] inlichtingen zo spoedig mogelijk en uiterlijk drie maanden na ontvangst van het verzoek." Een dergelijke termijn geldt niet voor verzoeken op grond van Richtlijn 77/799/EEG, maar in 1994 werd om praktische redenen in het SCAC informeel overeengekomen dat voor verzoeken op grond van artikel 2 van de richtlijn dezelfde termijn van drie maanden zou gelden als voor verzoeken op grond van artikel 5 van de verordening. Dit besluit zorgde voor een stroomlijning van de in de lidstaten geldende procedures voor de behandeling van verzoeken en antwoorden op grond van de twee rechtsgrondslagen. Het aantal verzoeken op grond van deze rechtsgrondslagen waarvoor de **maximum** termijn van drie maanden is verstreken, is steeds groter geworden. Dit is bijzonder zorgwekkend, vooral omdat het aantal onbeantwoorde verzoeken nu groter is dan het aantal nieuwe verzoeken per kwartaal.

In de praktijk hebben de verschillen tussen de lidstaten in de organisatie en de personeelsbezetting van de CLO's en in de dienstverlening door elders werkzaam personeel aan de CLO's geleid tot een variatie in het niveau van de dienstverlening die zij kunnen bieden, hetgeen een soepel functioneren van de administratieve samenwerking in de weg kan staan. Er zijn sterke aanwijzingen dat althans sommige CLO's, in plaats van als een communicatiekanaal te fungeren, juist knelpunten in de communicatie veroorzaken, zoals kan worden afgeleid uit grafiek 11. Een ander probleem wordt in sommige lidstaten veroorzaakt door het feit dat verschillende onderdelen van de administratie bevoegd zijn voor verzoeken op grond van de verschillende rechtsinstrumenten, en de CLO kan dan wel bevoegd zijn voor de behandeling van verzoeken op grond van de verordening, maar is wellicht niet bevoegd voor de behandeling van verzoeken op grond van Richtlijn 77/799/EEG. Naar de mening van de Commissie ondermijnt deze taakverdeling althans voor de BTW de synergie die in de Gemeenschapswetgeving uitdrukkelijk was bedoeld. Zij ondermijnt ook de voordelen die voortvloeien uit het hebben van één enkel contactpunt.

CLO's zullen aan CLO's in andere lidstaten slechts de diensten kunnen verlenen die deze verwachten en waarop zij recht hebben, indien zij qua toekenning van middelen en prioriteiten kunnen rekenen op een adequate respons van hun eigen controleadministratie op het vereiste niveau. De lidstaten die niet op tijd antwoorden op verzoeken, moeten zich de situatie voorstellen van de controleambtenaar in de verzoekende lidstaat die wellicht afhankelijk van het antwoord is om een probleem op te lossen. Niet-gehaalde termijnen kunnen leiden tot gemiste kansen voor een effectieve controle en invordering van de belasting.

Ondanks de potentiële verbeteringen die op bijeenkomsten van de hoofden van de CLO's in het kader van het Matthaeus-Tax-Programma werden geïdentificeerd, blijven deze organisatorische en personeelsverschillen de ontwikkeling van de administratieve samenwerking belemmeren en moeten de lidstaten hiervoor oplossingen vinden.

De overheden moeten derhalve met name aandacht besteden aan: de toereikendheid van de middelen in de CLO's; de mate van prioriteit die op lokaal niveau wordt toegekend aan verzoeken om inlichtingen van andere lidstaten; het niveau van de menselijke hulpbronnen die bij de plaatselijke kantoren met dergelijke taken worden belast; de vereisten voor opleiding voor het gebruik van het systeem en voor begrip voor de behoeften van andere lidstaten; taalopleidingen om communicatieproblemen te overwinnen.

6.4. De integratie van de administratieve samenwerking in de controles en de toegankelijkheid van de beschikbare instrumenten

Hoewel het duidelijk is dat de lidstaten in het algemeen voortgang hebben gemaakt sinds het laatste verslag op grond van artikel 14, geeft het geringe aantal verzoeken op grond van artikel 5 nog steeds aanleiding tot bezorgdheid. Het is niet duidelijk dat alle controleambtenaren onmiddellijk instinctmatig geneigd zijn andere lidstaten om inlichtingen te vragen om hen met een geval te helpen, of spontaan informatie aan een andere lidstaat te verstrekken waarbij deze baat kan hebben. De toegankelijkheid van de VIES-gegevens laat nog te wensen over in sommige lidstaten, waar de ambtenaren eerst contact moeten opnemen met de CLO om informatie te verkrijgen over vermoedelijke intracommunautaire verwervingen. De Commissie is van mening dat een goede toegankelijkheid van de informatie een doorslaggevende factor is voor het gebruik dat de controleambtenaren maken van de mogelijkheden voor administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand.

Eén lidstaat heeft een procedure ingevoerd waarbij ter aanvulling van de via het VIES verkregen informatie bilaterale afspraken zijn gemaakt, zodat aanvullende vragen kunnen worden gesteld over de wijze waarop een belastingplichtige zich in het algemeen aan de regels houdt. De Commissie juicht dit initiatief toe en werkt momenteel aan een herziening van de formulieren die thans worden gebruikt voor de uitwisseling van informatie, zodat dit aspect een standaardvraag tussen de lidstaten kan worden.

6.5. Het gebruik van de voor controledoeleinden uitgewisselde informatie en het effect ervan op de opsporing van fraude

De VIES-gegevens worden wel tijdig uitgewisseld tussen de lidstaten, maar er treden nog vertragingen op bij de beantwoording van verzoeken overeenkomstig artikel 5 van de verordening of artikel 2 van de richtlijn. Als redenen voor deze vertragingen vermelden de lidstaten onder andere dat het geval wordt onderzocht door de lidstaat die het verzoek ontvangt, of dat de verzoeken betrekking hebben op onbetekenende bedragen. Andere redenen zijn onder meer de lage prioriteit die wordt toegekend aan verzoeken van andere lidstaten, en de onevenredige hoeveelheid tijd die nodig was om de verzoeken te beantwoorden, zonder dat er enig resultaat of enige feedback van de verzoekende lidstaat waarneembaar was. De bepalingen van Verordening (EEG) nr. 218/92 waren nooit bedoeld voor de behandeling van individuele fraudegevallen, die door hun aard hier en nu plaatsvinden, maar vele lidstaten maken melding van de ontdekking van fraudegevallen die zich in het verleden hebben voorgedaan (zie punt 4.4). Toch heeft één lidstaat (Nederland) reeds bilaterale afspraken met sommige andere lidstaten gemaakt om een “snelstroomaanpak” voor gevallen van vermoedelijke fraude in te voeren. Dit is doeltreffend voor bilaterale acties, maar het is geen oplossing op communautair niveau voor de bestrijding en voorkoming van wijdverbreide fraude die potentieel alle lidstaten treft.

De natuurlijke reactie van controleambtenaren die verzoeken om bijstand van andere lidstaten ontvangen, is deze een lage prioriteit toe te kennen omdat de extra belastingopbrengsten die eventueel uit hun optreden voortvloeien, naar een andere lidstaat zullen gaan. Des te meer valt derhalve te betreuren dat vele lidstaten de criteria van opgespoorde extra belastingopbrengsten hanteren om de kwaliteit van het werk van controleambtenaren te beoordelen. De vaststelling van in geldbedragen uitgedrukte streefcijfers per ambtenaar of per plaatselijk kantoor is strijdig met goede administratieve samenwerking. Zelfs op centraal niveau klagen sommige lidstaten over de frequentie en de lage waarde van de verzoeken om bijstand die zij van andere lidstaten ontvangen. Bij de ontvangst van een verzoek gaan sommige lidstaten altijd over tot een inspectie van de boeken van de handelaar. Andere lidstaten openen een schriftelijke procedure, waarbij de handelaar zelf wordt verzocht de door de andere lidstaat gestelde vraag te beantwoorden. Naar de mening van de Commissie is een “schriftelijke procedure” slechts aanvaardbaar in gevallen waarin de handelaar die om inlichtingen wordt gevraagd, boven elke verdenking staat, want anders is het aan de verzoekende lidstaat gegeven antwoord in het beste geval van een twijfelachtig gehalte, en kan het in het slechtste geval, te weten samenzwering tussen handelaren om fraude te plegen, contraproductief werken, aangezien beide handelaren zijn gewaarschuwd dat er een onderzoek naar hun zaken gaande is, en zij dan met succes beide administraties op een dwaalspoor kunnen brengen.

6.6. Het gebruik van de huidige rechtsinstrumenten en het effect daarvan op de fraudebestrijding

Het is duidelijk dat, afgezien van de excessieve hoeveelheid tijd die sommige lidstaten nodig hebben om verzoeken van andere lidstaten te beantwoorden, er algemene overeenstemming bestaat tussen de lidstaten en de controleambtenaren (dit blijkt onder andere uit de evaluatieformulieren van de Fiscalis-studiebijeenkomsten) dat het VIES en de administratieve samenwerking goede controle-instrumenten zijn. Het grootste probleem is dat de controle achteraf in vele gevallen te laat plaatsvindt, hetgeen betekent dat de ontvangen informatie weliswaar nuttig is, maar nog nuttiger zou zijn geweest indien zij eerder was ontvangen. Verzoeken op grond van artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 218/92 kunnen pas na de kwartaalaflevering van de VIES-gegevens worden gedaan, hetgeen een fraudeur reeds zes maanden adempauze zou geven. De ervaring heeft uitgewezen dat fraudeurs snel handelen, en de Commissie is er daarom van overtuigd dat de verordening moet worden gewijzigd om een snellere uitwisseling van informatie tussen de lidstaten te regelen. Alles wijst er echter op dat de fraudebestrijding wordt belemmerd door de lange tijd die verstrijkt voordat de verzoeken worden beantwoord, en niet zozeer door de rechtsinstrumenten zelf. Een fraudegeval in een verzoekende lidstaat kan een topprioriteit zijn voor de onderzoekende ambtenaar aldaar, maar deze is overgeleverd aan zijn collega in een andere lidstaat over wie hij niets te zeggen heeft. In een poging om een spoedbehandeling van fraudegevallen in te voeren, heeft het SCAC besloten tot een kortere termijn van één maand voor antwoorden op verzoeken indien de verzoekende lidstaat het gebruik van deze procedure kan rechtvaardigen. Sommige lidstaten zijn echter van mening dat de meeste van hun gevallen fraudegevallen zijn, en zo komt men in een vicieuze cirkel terecht. De Commissie is van mening dat de communautaire wetgeving moet worden gewijzigd om de lidstaten betere mogelijkheden te verschaffen om fraude snel aan te pakken.

6.7. Belemmeringen voor een efficiënt gebruik van de bestaande rechtsgrondslagen

De lidstaten zijn het erover eens dat Verordening (EEG) nr. 218/92 geen geschikt instrument is om specifieke fraudegevallen van het bestaan waarvan men op de hoogte is, te behandelen, of om informatie uit te wisselen om fraude op te sporen, aangezien de informatie waarop de verordening betrekking heeft, niet vroeg genoeg beschikbaar is en niet zo snel als nodig kan worden uitgewisseld. Bovendien bestrijkt zij niet alle transacties waarbij zou kunnen worden gefraudeerd. De verordening heeft uitsluitend betrekking op intracommunautaire leveringen en verwervingen en niet op bijvoorbeeld binnenlandse leveringen of diensten. Aangezien de meeste BTW-fraudeconstructies intracommunautaire transacties combineren met binnenlandse transacties, zijn de belastingadministraties verplicht andere rechtsinstrumenten te gebruiken.

Om deze redenen gebruiken de lidstaten hoofdzakelijk Richtlijn 77/799/EEG als rechtsgrondslag voor samenwerking in fraudezaken. Aangezien Richtlijn 77/799/EEG oorspronkelijk was bedoeld voor de uitwisseling van informatie betreffende de directe belastingen, werd deze richtlijn echter niet aangepast om te voorzien in de specifieke behoefte aan nauwere samenwerking tussen de nationale belastingadministraties voor de controle van de BTW na de invoering van de BTW-overgangsregeling met ingang van 1.1.1993.

6.7.1. *Eén enkel rechtskader in BTW-zaken*

Aangezien de administratieve samenwerking in de Gemeenschap is gebaseerd op deze twee rechtsinstrumenten, zal het gebruik van het instrument afhangen van de transacties in kwestie of van de aard van de gevraagde informatie. Daarom eisen sommige lidstaten dat deze instrumenten worden samengevoegd voor BTW-controledoelstellingen, waardoor er duidelijke en doeltreffende regels voor de wederzijdse bijstand voor alle BTW-transacties zouden komen. De Commissie juicht dit idee toe en is, in het licht van de ervaring met het huidige rechtskader, voor de wijziging van Verordening nr. 218/92, die specifiek voor BTW-transacties is, en voor de verbetering van de werking ervan. Het doel is de totstandbrenging van één enkel geschikt rechtskader om te voorzien in de behoefte aan betere samenwerking om de BTW-fraude en -vermijding in de interne markt aan te pakken.

6.7.2. *Belemmeringen voor de spontane uitwisseling van informatie*

Voor een doeltreffende fraudebestrijding is een zeer sterke toename van de spontane uitwisseling van ter zake doende en gerichte informatie vereist om de voorkoming, de opsporing, het onderzoek en de bestraffing van fraude en belastingvermijding te vergemakkelijken. De fraudeurs verplaatsen zich met gemak van de ene lidstaat naar de andere en buiten de zwakke punten in de controles en de systemen meedogenloos uit. De ervaring heeft uitgewezen dat, indien één lidstaat zijn greep op de fraude verstevigt, de fraudeurs hun activiteiten eenvoudigweg naar andere lidstaten overbrengen. Dit betekent dat het voor een doeltreffende fraudebestrijding niet voldoende is enkel informatie uit te wisselen tussen lidstaten waarvan bekend is dat zij rechtstreeks door een specifieke fraude worden getroffen. Ook andere lidstaten moeten worden gewaarschuwd voor het gevaar, zodat preventieve maatregelen kunnen worden getroffen of een onderzoek kan worden ingesteld. Dank zij dergelijke uitwisselingen zullen trends kunnen worden onderkend. Enkele lidstaten beweren echter dat de huidige rechtsinstrumenten geen rechtsgrondslag verschaffen voor de uitwisseling van informatie met niet rechtstreeks door de fraude getroffen lidstaten, aangezien wordt bepaald dat de informatie uitsluitend ter beschikking moet worden gesteld aan personen die direct zijn betrokken bij de vaststelling van de belastingschuld of bij de controle.

De Commissie ziet geen rechtsgrond voor een dergelijke restrictieve interpretatie van het mogelijke gebruik van de instrumenten van de wederzijdse bijstand. In tegendeel, uit artikel 4 van de richtlijn blijkt ten eerste dat de lidstaten in bepaalde gevallen, *grosso modo* wanneer fraude of belastingvermijding wordt vermoed, alle relevante inlichtingen **moeten** verstrekken (lid 1), en ten tweede is het duidelijk dat de lidstaten in andere gevallen inlichtingen **kunnen** verstrekken aan om het even welke lidstaat indien dit de bevoegde autoriteiten van nut kan zijn voor een juiste vaststelling van de belastingschuld (zie artikel 4, lid 3) overeenkomstig de doelstelling van artikel 1 van de richtlijn. Niettemin acht de Commissie het zinvol Verordening nr. 218/92 te wijzigen.

6.7.3. *Belemmeringen voor coördinatie en technische bijstand door de diensten van de Commissie*

BTW-fraude is wel degelijk een probleem op communautair niveau. Coördinatie en technische bijstand door de diensten van de Commissie zouden kunnen bijdragen tot de doeltreffendheid van de bestrijding van de internationale fraude. De afzonderlijke lidstaten kunnen onmogelijk een volledig beeld van de fraude in de Gemeenschap krijgen. Indien de Commissie relevante informatie van de lidstaten zou ontvangen, zou zij een overzicht

kunnen verschaffen en afhankelijk van de beschikbare middelen eventueel fraudetrends en -risico's kunnen onderkennen in samenwerking met de inlichtingendiensten van de lidstaten. Hiertoe moeten de lidstaten informatie over welbepaalde gevallen en over andere fraudeaspecten ter beschikking van de Commissie stellen. De Commissie zou ook informatie verspreiden en daarop aansluitende acties helpen coördineren wanneer de omstandigheden zich daartoe zouden lenen. Aangezien het huidige rechtskader zodanig is opgezet dat ontwikkelingen op het gebied van fraudebestrijding die in andere meer recente wetgeving zijn verwerkt, niet in aanmerking worden genomen, moet Verordening nr. 218/92 worden gewijzigd om er geen twijfel meer over te laten bestaan dat de Commissie informatie kan ontvangen en doorgeven aan de CLO's van andere lidstaten.

6.7.4. *Bilaterale regelingen inzake automatische informatie-uitwisseling of verbeterde spontane informatie-uitwisseling*

De meeste lidstaten zijn gewonnen voor het idee dat de lidstaten, om de mogelijkheden voor opsporing en voorkoming van fraude in het intracommunautaire handelsverkeer te vergroten, op communautair ook andere informatie dan de VIES-gegevens zouden moeten uitwisselen. Aangezien de verordening geen geschikte rechtsgrondslag biedt, maken enkele lidstaten gebruik van de door Richtlijn 77/799/EEG geboden mogelijkheden. Op grond van Richtlijn 77/799/EEG kunnen de lidstaten bilaterale regelingen treffen om automatisch informatie uit te wisselen of de spontane uitwisseling van informatie te verbeteren. Hoewel Richtlijn 77/799/EEG geen duidelijke definitie bevat, kunnen deze soorten uitwisseling als volgt worden beschreven. Ten eerste is spontane uitwisseling de niet-systematische overdracht door een lidstaat van informatie die deze lidstaat van belang acht voor een andere lidstaat. De informatie wordt uitgewisseld zodra zij beschikbaar komt. Ten tweede is automatische uitwisseling de systematische overdracht van informatie aan een andere lidstaat. Kenmerkend is dat deze uitwisseling regelmatig plaatsvindt en dat er geen afzonderlijke evaluatie van het belang van die informatie voor de andere lidstaat voor nodig is. De uitwisseling vereist geen met een zaak verband houdend besluit van de overdragende lidstaat.

Onlangs hebben enkele lidstaten op grond van Richtlijn 77/799/EEG bilaterale regelingen getroffen om automatisch informatie uit te wisselen of de spontane uitwisseling van informatie te verbeteren. De categorieën informatie die onder deze regelingen vallen, kunnen als volgt worden samengevat:

- a) gevallen waarin de belasting wordt geacht te worden geheven in de lidstaat van bestemming en waarin elk efficiënt controlesysteem moet berusten op de door de lidstaat van oorsprong verstrekte informatie;
- b) specifieke gevallen waarin er in de andere lidstaat een vermoeden van fraude bestaat;
- c) categorieën informatie betreffende handelingen die in het algemeen een hoger risico van fraude of vermijding in de andere lidstaat vertegenwoordigen.

De Commissie ontdekte dat, hoewel de meeste lidstaten het idee van een intensievere uitwisseling van relevante informatie steunen, deze informatie nog zelden wordt uitgewisseld. Zelfs van de lidstaten die bilaterale regelingen hebben, is er, voor zover de Commissie weet, slechts één die instructies heeft gegeven om ervoor te zorgen dat er in de praktijk spontane uitwisselingen plaatsvinden.

Om de mogelijkheden voor het opsporen en voorkomen van fraude in het intracommunautaire handelsverkeer te vergroten, zouden de lidstaten moeten afspreken om te beginnen met de uitwisseling op communautair niveau van althans de bovengenoemde informatie. Maar er zou nog veel meer kunnen worden uitgewisseld. De Commissie stelt zich op het standpunt dat alle relevante informatie die bij de overheid beschikbaar is, automatisch of spontaan zou kunnen worden uitgewisseld. Daarnaast zouden relevante inlichtingen die uitsluitend van de belastingplichtige kunnen worden verkregen, moeten worden uitgewisseld zodra zij beschikbaar komen. Bilaterale regelingen zijn slechts gedeeltelijke oplossingen en vormen niet de meest doeltreffende manier om ervoor te zorgen dat alle relevante inlichtingen beschikbaar zijn voor degenen die ze nodig hebben. Het is een verspilling van middelen wanneer elke lidstaat bilaterale regelingen treft met elke andere lidstaat, en het is eerder waarschijnlijk dat er verschillen tussen de regelingen zullen zijn, hetgeen zou leiden tot zwaardere administratieve lasten. De meeste lidstaten geven juist aan dat zij de voorkeur zouden geven aan betere oplossingen op het niveau van de communautaire wetgeving. Ook de Commissie is van mening dat dergelijke oplossingen een goede zaak zouden zijn en dat Verordening nr. 218/92 moet worden gewijzigd om adequate wettelijke verplichtingen vast te stellen om ervoor te zorgen dat alle relevante inlichtingen op communautair niveau worden uitgewisseld.

6.7.5. Niveau van de mogelijkheden voor direct contact tussen fraudebestrijdingseenheden en tussen controleurs

In principe zou elke uitwisseling van informatie moeten geschieden via de bevoegde autoriteiten in de zin van artikel 2 van Verordening (EEG) nr. 218/92 of artikel 1 van Richtlijn 77/799/EEG. Indien deze procedure niet wordt gevolgd, zal de uitgewisselde informatie niet geldig worden geacht en niet tegen de fraudeur kunnen worden gebruikt.

Anderzijds kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, overeenkomstig artikel 12, lid 1, van de verordening en artikel 9, lid 2, van de richtlijn, in onderlinge overeenstemming autoriteiten die zij aanwijzen, toestaan rechtstreeks met elkaar in contact te treden in bepaalde gevallen of bepaalde groepen van gevallen.

Sommige lidstaten hebben reeds binnen het bestaande rechtskader enige directe contacten gelegd. Deze initiatieven kunnen als volgt worden samengevat:

- a) Sommige lidstaten hebben van hun fraudebestrijdingseenheid een bevoegde autoriteit gemaakt. Andere hebben hun fraudebestrijdingseenheid in hun interne organisatie direct naast de CLO ondergebracht (in hetzelfde directoraat en op dezelfde plaats).
- b) Sommige lidstaten hebben fiscale vertegenwoordigers in hun ambassades in andere lidstaten die ook een bevoegde autoriteit zijn. De fiscale vertegenwoordiger treedt op als plaatselijk tussenpersoon in de verzoekende lidstaat.
- c) Voor multilaterale controles hebben sommige lidstaten controleurs aangewezen om rechtstreeks informatie uit te wisselen, op basis van het algemene beginsel van (unilaterale) overdracht van bevoegdheden van de bevoegde autoriteit aan individuele ambtenaren.
- d) De meeste lidstaten hebben in onderlinge overeenstemming door hen aangewezen autoriteiten toegestaan rechtstreeks met elkaar in contact te treden. Hierbij kan het

gaan om verscheidene groepen gevallen zoals: rechtstreekse mededeling van basisgegevens waarom wordt verzocht in gevallen van vermoedelijke fraude, rechtstreekse contacten tussen grensregio's alsmede rechtstreekse contacten in gezamenlijke onderzoeken in het kader van bilaterale of multilaterale controle. Verscheidene van deze regelingen zijn echter van informele aard. Slechts enkele lidstaten hebben formele regelingen die voorzien in duidelijke procedures die moeten worden nageleefd in gevallen van rechtstreekse uitwisseling van informatie.

De Commissie ziet voordelen in rechtstreekse contacten tussen controleurs of tussen fraudebestrijdingseenheden: snellere uitwisseling van informatie, beter wederzijds begrip voor het verzoek om informatie, betere motivering van de betrokken controleurs en toekenning van een hogere prioriteit aan de gevraagde actie, geen verspilling van schaarse middelen ten gevolge van nutteloze verzoeken, enz. Hoewel het bestaande rechtskader de mogelijkheid biedt om rechtstreekse contacten tussen controleurs te leggen, hebben de lidstaten hiervan weinig gebruik gemaakt, en zijn de initiatieven op dit gebied dikwijls zeer ongelijksoortig waardoor er verschillende en vage procedures ontstaan. Ook in dit geval zou een gewijzigde verordening een duidelijk rechtskader voor directe communicatie tot stand moeten brengen, waarbij er tegelijkertijd voor zou moeten worden gezorgd dat de CLO's op de hoogte worden gesteld van alle rechtstreekse contacten tussen uitvoerende ambtenaren, zodat de rol van de centrale verbindingseenheid niet wordt ondermijnd.

6.7.6. Belemmeringen voor de aanwezigheid van ambtenaren van de belastingadministratie van andere lidstaten

In de praktijk staat de overgrote meerderheid van de lidstaten de aanwezigheid van buitenlandse ambtenaren tijdens controles uitsluitend toe indien de belastingplichtige zijn toestemming heeft gegeven. Het is echter uiteraard onwaarschijnlijk dat de belastingplichtige zijn toestemming zal geven indien de controle ten doel heeft vermoedelijke fraude te onderzoeken. Anderzijds staan enkele lidstaten niet toe dat een ambtenaar van een andere lidstaat aanwezig is bij een onderzoek op hun grondgebied en beroepen zij zich hiertoe op juridische problemen. In een interne markt waar alle grenzen voor fraudeurs zijn opgeheven, is het de vraag of en in hoeverre deze grenzen voor controleurs moeten worden gehandhaafd.

Hoewel het FISCALIS-Programma²⁰ voorziet in communautaire financiering voor multilaterale controles, biedt Verordening (EEG) nr. 218/92 geen rechtsgrondslag voor de aanwezigheid van ambtenaren van de belastingadministratie van andere lidstaten. Ook in dit geval moeten de lidstaten gebruik maken van de mogelijkheden die worden geboden door artikel 6 van Richtlijn 77/799/EEG. Overeenkomstig dit artikel kunnen de lidstaten in het kader van de overlegprocedure van artikel 9 de aanwezigheid van ambtenaren van de belastingadministratie van de andere lidstaat toestaan. De meeste lidstaten hebben deze mogelijkheid echter niet in hun nationale wetgeving opgenomen. Slechts enkele lidstaten hebben bilaterale regelingen getroffen om mogelijk te maken dat een ambtenaar van een andere lidstaat aanwezig is bij een onderzoek op het grondgebied van de andere lidstaat. Deze regelingen scheppen een rechtsgrondslag waardoor de belastingadministratie niet langer afhankelijk is van de toestemming van de belastingplichtige. Tegelijkertijd scheppen

²⁰ Beschikking nr. 888/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 maart 1998 houdende vaststelling van een actieprogramma ter verbetering van de stelsels van indirecte belastingen van de interne markt (Fiscalis-Programma) PB L 126 van 28.4.1998, blz. 1-5.

zij een rechtsstructuur waarin de rechten en plichten en de te volgen procedures voor elk van de partijen zijn geregeld.

6.7.7. Belemmeringen voor de uitwisseling van persoonsgegevens

De meeste lidstaten hebben moeilijkheden met de uitwisseling van persoonsgegevens wegens de beperkingen in hun nationale wetgeving. Zij beweren dat de regels betreffende gegevensbescherming strenge beperkingen inhouden ten aanzien van de informatie die kan worden uitgewisseld en ten aanzien van de vraag met wie de informatie kan worden uitgewisseld. Zij beweren met name dat de tenuitvoerlegging van Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens²¹ de uitwisseling van persoonsgegevens belemmert, zelfs in gevallen waarin bekend is dat er sprake is van fraude, en vooral met betrekking tot informatie waaruit blijkt dat er een grote kans bestaat dat fraude is gepleegd. In feite hebben de regels inzake gegevensbescherming tot gevolg dat de fraudeurs worden beschermd en dat aldus de financiële en andere belangen van de lidstaten en de Gemeenschap worden geschaad. Met betrekking tot gegevensbescherming zouden de lidstaten gebruik moeten maken van artikel 13 van de richtlijn, dat voorziet in vrijstellingen van de normale regels om de financiële belangen van een lidstaat veilig te stellen (ook in belastingzaken). Bovendien moet er een duidelijke wettelijke bepaling zijn volgens welke relevante informatie ter beschikking zal worden gesteld om een doeltreffende fraudebestrijding te verzekeren.

6.7.8. Kennisgeving van de informatie-uitwisseling aan de belastingplichtige

In sommige lidstaten schrijft de nationale wetgeving voor dat de betrokkene in kennis moet worden gesteld van de informatie-uitwisseling. Het is duidelijk dat in fraudegevallen een dergelijke kennisgeving de doeltreffendheid van de controle schaadt. Het feit dat sommige lidstaten elk verzoek om inlichtingen systematisch ter kennis van de belastingplichtige brengen, heeft tot gevolg dat andere lidstaten aarzelen om gebruik te maken van de regelingen inzake wederzijdse bijstand in gevallen waarin een vermoeden van fraude bestaat.

De Commissie is van mening dat, aangezien de uitwisseling van informatie tussen nationale belastingadministraties geen aanleiding geeft tot een kennisgeving aan de belastingplichtige, dit evenmin het geval zou moeten zijn wanneer informatie wordt uitgewisseld tussen bevoegde autoriteiten. Volgens artikel 8 van de verordening kan een dergelijke verplichting tot kennisgeving van toepassing blijven tenzij de toepassing daarvan het onderzoek naar belastingfraude in een andere lidstaat in gevaar zou brengen. Om de hierboven uiteengezette redenen gebruiken de lidstaten echter hoofdzakelijk Richtlijn 77/799/EEG als rechtsgrondslag in fraudegevallen. Aangezien in de richtlijn niet dezelfde bepaling is opgenomen, zullen sommige lidstaten in de praktijk systematisch de belastingplichtige op de hoogte stellen van de informatie-uitwisseling, zelfs in gevallen van fraude waarvan het bestaan bekend is.

²¹ PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

6.7.9. Interferentie met strafrechtelijke procedures

Indien de opgevraagde informatie verband houdt met gevallen waarin vertegenwoordigers van de nationale overheden een onderzoek verrichten in opdracht van of op gezag van gerechtelijke instanties, wordt de uitwisseling van informatie dikwijls geweigerd of in belangrijke mate uitgesteld. Dientengevolge kan de overheidsinstantie in de verzoekende lidstaat dikwijls niet tijdig burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures instellen tegen fraude die op haar grondgebied plaatsvindt.

6.7.10. Gebrek aan een rechtsgrondslag voor de uitwisseling van informatie met of van derde landen

De huidige rechtsregeling verschaft geen rechtsgrondslag voor de uitwisseling van informatie met derde landen. Indien BTW-fraude verband houdt met invoer/uitvoertransacties, kunnen de instrumenten voor samenwerking op douanegebied worden gebruikt. Er zijn echter verscheidene leemten, bijvoorbeeld voor fraude in verband met diensten of voor fraude die in de Gemeenschap wordt gepleegd, maar waarvoor het bewijsmateriaal zich in derde landen bevindt.

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1. Conclusies

- (1) De Commissie moet ervoor zorgen dat de lidstaten het intracommunautaire handelsverkeer goed kunnen controleren dank zij een performant en adequaat systeem van informatie-uitwisseling. Onvolledige controle kan slechts leiden tot meer fraude, minder belastingontvangsten en verstoringen van de concurrentie in de interne markt. Momenteel vindt er geen specifieke informatie-uitwisseling plaats met betrekking tot verkoop op afstand. Omdat de bijzondere regeling voor verkoop op afstand duidelijk niet naar behoren wordt gecontroleerd, kan de Commissie een voorstel doen om deze regeling te wijzigen.
- (2) Hoewel er bepaalde verbeteringen zijn aangebracht, is de Commissie er nog niet van overtuigd dat de nationale overheden al het mogelijke hebben gedaan om de behandeling van verzoeken van andere lidstaten door de centrale verbindingseenheden efficiënter te maken. De rol van de centrale verbindingseenheid moet verder worden versterkt, en de lidstaten moeten overwegen de werkzaamheden van de centrale verbindingseenheden en die van gespecialiseerde fraudebestrijdingseenheden nauwer te koppelen. Het is een feit dat ten tijde van de vaststelling van de BTW-overgangsregeling de oprichting van de centrale verbindingseenheden van essentieel belang was, maar de Commissie acht thans de tijd gekomen om na te gaan of zij wel doeltreffend zijn en of de uitwisseling van bepaalde inlichtingen al dan niet beter zou kunnen verlopen door andere structuren tot stand te brengen of te ondersteunen.
- (3) De Commissie is bezorgd over de hoge niveaus van BTW-fraude die aan het licht zijn gebracht door de werkzaamheden van het subcomité fraudebestrijding (SCAF) van het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (SCAC), en is er niet van overtuigd dat de lidstaten alle nodige stappen nemen om deze fraude te bestrijden. Inlichtingen- en onderzoekseenheden, en ook gespecialiseerde fraudebestrijdingseenheden, hebben een belangrijke bijdrage geleverd tot de fraudebestrijding. Hun rol in het controlestelsel is echter niet duidelijk omschreven en hun banden met de doelstellingen van de controle evenmin. Op communautair niveau doet de duidelijke tegenzin van de lidstaten om actief bij te dragen tot de werkzaamheden van het SCAF, hetzij rechtstreeks ten gevolge van de stilzwijgende aanvaarding van het zwarte circuit, hetzij door er niet voor te zorgen dat de leden van het comité voldoende bevoegdheden krijgen om namens de nationale overheden tot maatregelen te besluiten, de Commissie twijfelen aan hun inzet om de BTW-fraude te bestrijden. Ook gezien het geringe gebruik van "Fiscal SCENT" vraagt de Commissie zich af of de lidstaten alleen maar lippendienst bewijzen aan het principe van de uitwisseling van informatie om bij te dragen tot de opsporing van fraude.
- (4) De duidelijke tegenzin van de andere Gemeenschapsinstellingen, met uitzondering van de Rekenkamer die wel belangstelling heeft getoond, om de in het tweede verslag overeenkomstig artikel 14 en het derde verslag overeenkomstig artikel 12 aan de orde gestelde vraagstukken te bespreken, en de duidelijke onverschilligheid van de lidstaten ten aanzien van de in deze verslagen opgenomen aanbevelingen, geven de Commissie aanleiding tot bezorgdheid.

- (5) Het uiteenlopende niveau van integratie tussen de belastingadministraties speelt een belangrijke rol waar het gaat om de doeltreffendheid van de belastingcontrole en derhalve om het vermogen te voldoen aan de communautaire vereisten betreffende administratieve samenwerking. Wanneer er interne barrières bestaan, en dat is hoofdzakelijk het geval in lidstaten met een laag integratieniveau, belemmeren deze een goede controle van het BTW-stelsel waarvan de administratieve samenwerking tussen de lidstaten een belangrijk onderdeel vormt. Aangezien er een nauwe correlatie tussen controle en administratieve samenwerking bestaat, heeft het communautaire controlestelsel minder mogelijkheden om goed te functioneren in lidstaten waar dergelijke barrières nog bestaan.
- (6) De lidstaten beschikken in het algemeen wel over zeer sterke controlebevoegdheden, maar de algemene doelstellingen voor het gebruik van deze controlebevoegdheden ontbreken en er zijn kennelijk geen duidelijke controleplannen met duidelijke strategieën. Het is onduidelijk wat eigenlijk de drijfveren achter de belastingcontrole en met name de BTW-controle zijn. De lidstaten lijken niet goed te hebben nagedacht over de omvang van de middelen die nodig zijn om het BTW-stelsel goed te controleren. De lidstaten hebben hun controle afgestemd op de beschikbare middelen in plaats van op de reële behoeften. De controles zijn hoofdzakelijk gebaseerd op traditionele controlewerkzaamheden en selectie aan de hand van risicocriteria is zeldzaam. De BTW-aangifte vervult een te verwaarlozen rol bij de controlewerkzaamheden, hoewel deze aangifte zowel voor de belastingdiensten als voor de handelaren belangrijke administratieve lasten met zich brengt. Het gebruik van moderne technologie zoals controle van computersystemen stond op een zeer laag niveau en de lidstaten zullen grote problemen hebben om het hoofd te bieden aan de nieuwe uitdagingen, vooral wegens het ontbreken van de noodzakelijke wettelijke en technische infrastructuur. De lidstaten zijn nog afhankelijk van traditionele controlemiddelen en wegens belangrijke personeelstekorten zullen de controles voor doeleinden van administratieve samenwerking geen voldoende hoog niveau bereiken indien het controlebeleid niet radicaal wordt gewijzigd.
- (7) De door administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand geboden mogelijkheden worden door de lidstaten verre van optimaal gebruikt. Dit schijnt echter hoofdzakelijk te worden veroorzaakt door het lage peil van de BTW-controle in het algemeen. Er is een direct verband tussen de BTW-controle en de noodzaak gebruik te maken van de regelingen inzake administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand.
- (8) De structuren die tot stand zijn gebracht voor de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand, functioneren redelijk goed voor de normale BTW-controle, waarbij de boeken achteraf worden gecontroleerd, soms twee of drie jaar nadat de transacties hebben plaatsgevonden. Bovendien heeft het feit dat de handelaren weten dat informatie over hen wordt uitgewisseld tussen de belastingdiensten, een afschrikkende werking. De procedures voor administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand zijn echter volledig ongeschikt wanneer men te maken krijgt met fraudeurs – mensen die erop uit zijn al dan niet op een georganiseerde basis geld te verdienen aan het BTW-stelsel. Wanneer het om dergelijke mensen gaat, is de enige kans voor een belastingadministratie gelegen in snel en efficiënt optreden op basis van inlichtingen en een goede risicoanalyse.

- (9) De huidige Gemeenschapswetgeving betreffende administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand op BTW-gebied is te vinden in twee verschillende rechtsinstrumenten, anders dan op douanegebied, waar dergelijke wetgeving te vinden is in één enkel instrument – Verordening (EEG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften²². Naar de mening van de Commissie is het voor BTW-doeleinden essentieel om Verordening (EEG) Nr. 218/92 te wijzigen teneinde in de behoefte aan betere samenwerking te voorzien. In het licht van de ervaring moeten op communautair niveau enige aanvullende regels worden vastgesteld teneinde de samenwerking tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten onderling en tussen die autoriteiten en de Commissie te verbeteren. Een dergelijke regeling moet hoofdzakelijk:
- specificeren om welke verschillende soorten informatie kan worden verzocht en welke maatregelen voor elke categorie nodig zijn om aan het verzoek te voldoen;
 - ervoor zorgen dat basisinformatie in de lidstaten op een centraal niveau beschikbaar is en snel kan worden uitgewisseld;
 - ervoor zorgen dat op ruime schaal spontaan informatie wordt uitgewisseld om de opsporing en de bestrijding van fraude te vergemakkelijken;
 - een duidelijke rechtsgrondslag creëren voor coördinatie en technische bijstand door de diensten van de Commissie en voor samenwerking met derde landen;
 - meer mogelijkheden bieden voor directe contacten tussen fraudebestrijdingseenheden en tussen controleurs in verschillende lidstaten en voor de aanwezigheid van ambtenaren van de belastingadministratie van een lidstaat in andere lidstaten om aldaar deel te nemen aan controles.
- (10) De BTW-controle in de Gemeenschap is niet in belangrijke mate gewijzigd ondanks de door de interne markt gecreëerde nieuwe uitdagingen. De lidstaten houden er een traditionele belastingcontrole op na die in het algemeen niet gewijzigd is sinds de invoering van de BTW. Er heeft geen herziening van het BTW-controlestelsel plaatsgevonden om na te gaan wat de controlebehoeften van het overgangsstelsel met zijn vrijgestelde leveringen en zijn bijzondere regelingen zijn. Toen de grenscontroles in 1993 werden afgeschaft en de controle vanaf dat tijdstip op de boekhouding werd verricht, zijn er niet veel douanecontroleurs overgeplaatst naar de BTW-administraties. De lidstaten verrichten de BTW-controle derhalve met ongewijzigde middelen, ondanks het feit dat het aantal potentiële controles aanzienlijk is toegenomen.
- (11) De BTW-administraties in de Gemeenschap moeten ongeveer 24 miljoen handelaren controleren die jaarlijks 100 miljoen BTW-aangiften indienen.
- Ongeveer 3 miljoen hiervan zijn belastingplichtigen die intracommunautaire leveringen en/of verwervingen verrichten.

²² PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1.

- De vrijgestelde intracommunautaire leveringen bedragen ongeveer 930.000.000.000 € en de belasting daarop loopt gevaar.
 - Ongeveer 1.000.000 of 4% van alle handelaren betalen 80% van de door de lidstaten geïnde BTW.
 - Ongeveer 15.000.000 belastingplichtigen kunnen als kleine of middelgrote ondernemingen worden aangemerkt.
 - Tezamen hebben de lidstaten ongeveer 30.000 BTW-controleambtenaren (ongeveer 8% van hun totale personeelsbestand), die jaarlijks ongeveer 600.000 controles ter plaatse uitvoeren. Dit betekent dat een belastingplichtige theoretisch de kans heeft eenmaal in de 40 jaar door een controleur te worden bezocht.
- (12) De controle is voornamelijk gebaseerd op streefcijfers voor de in te vorderen belastingopbrengsten, het aantal uit te voeren controles of het aantal aan controles te besteden uren. Deze streefcijfers zijn voornamelijk gebaseerd op plannen op grond van de beschikbare middelen en derhalve worden voor de vaststelling ervan de werkelijke controlebehoeften niet in aanmerking genomen. De lidstaten gebruiken zeer traditionele selectiemethoden en weinig lidstaten hebben echte risico-evaluatiesystemen voor de BTW-controle ingevoerd. Sommige lidstaten maken gebruik van een hybride methodologie waarbij bepaalde risicoparameters worden gehanteerd. De meeste lidstaten hebben niet de mogelijkheid over te schakelen op een risico-evaluatiesysteem, aangezien zij niet over de noodzakelijke infrastructuur beschikken.
- (13) De follow-up van de controles door de lidstaten is onvoldoende en hoofdzakelijk geconcentreerd op cijfers. Een echte analyse van de redenen voor de onregelmatigheden en fraudes is niet uitgevoerd. De lidstaten zullen hun controles en gevallen beter moeten registreren en zij zullen deze gegevens zodanig moeten opslaan dat het centrale deel van de administratie de fraudesituatie voortdurend kan evalueren. Vele lidstaten hebben slechte interne communicatiesystemen voor de mededeling van informatie die nuttig is voor andere ambtenaren, bijvoorbeeld om snel met andere lidstaten te worden uitgewisseld. Dergelijke systemen zouden ook kunnen worden gebruikt voor het dagelijks verstrekken van inlichtingen aan belastingambtenaren.
- (14) Alle lidstaten hebben sanctiestelsels, maar het schijnt te ontbreken aan een follow-up of evaluatie daarvan. Slechts enkele lidstaten kunnen duidelijke gegevens verstrekken over het resultaat van hun sanctiestelsels. Het schijnt dat de sancties hoofdzakelijk bedoeld zijn om extra opbrengsten op te leveren en niet zo zeer als stimulans voor de belastingplichtigen om uit vrije wil hun verplichtingen na te komen.
- (15) Hoewel de administratieve samenwerking sinds 1993 een feit is en wederzijdse bijstand sinds 1979 mogelijk is, staat de coördinatie tussen de nationale

belastingadministraties nog in de kinderschoenen. Bij de Fiscalis-beschikking²³ werden communautaire middelen ter beschikking van de lidstaten gesteld om met multilaterale controles van handelaren te beginnen, maar deze activiteit is nog weinig ontwikkeld, want deze methodologie is tot dusverre toegepast op minder dan 100 van het potentiële aantal van 3.000.000 handelaren in de Gemeenschap die in het intracommunautaire handelsverkeer werkzaam zijn. De lidstaten hebben in dit opzicht dus nog een lange weg af te leggen.

- (16) Voor wat de BTW betreft, bestaat de interne markt in de praktijk niet, aangezien er nog 15 afzonderlijke belastinggebieden zijn waar de nationale administraties verantwoordelijk zijn voor de controle van de handelaren aan wie zij BTW-identificatienummers hebben toegekend. Dus terwijl de ondernemingen hun blik richten op de door de interne markt als geheel geboden kansen in termen van een vrij verkeer van goederen, krijgt één bedrijf dat in alle lidstaten opereert, te maken met 15 verschillende belastingadministraties en met de verschillen in interpretatie en toepassing van de Zesde BTW-Richtlijn. De Raad heeft nauwelijks enige bereidheid getoond om zijn goedkeuring te hechten aan door de Commissie voorgestelde maatregelen om de huidige BTW-regeling te moderniseren en te harmoniseren, uit vrees om enig aspect van de fiscale soevereiniteit op te geven. Het resultaat is dat de ondernemingen optimaal gebruik maken van de hieruit voortvloeiende mogelijkheid voor belastingplanning.
- (17) De lidstaten zijn niet opgewassen tegen de nieuwe technische ontwikkeling met elektronische facturering, zelffacturering en elektronische handel. Weinig controleurs hebben hier ervaring mee, en de lidstaten moeten dringend omschakelen om de nieuwe technologie aan te kunnen.

7.2. AANBEVELINGEN

- (1) De lidstaten moeten tezamen met de Commissie dringend de vaststelling van een gemeenschappelijk fraudebestrijdingsbeleid overwegen om het hoofd te bieden aan de fraude in het huidige BTW-stelsel, die de goede werking van het rechtmatige handelsverkeer in de interne markt in gevaar brengt.
- (2) De lidstaten moeten dringend **een totale herwaardering van hun BTW-controlebeleid overwegen**. In het kader van een dergelijke herwaardering moet het totale controlebeleid aan een onderzoek worden onderworpen en moet een controlestrategie met duidelijke controledoelstellingen en een geschikte organisatorische structuur zonder interne barrières worden ontwikkeld en ten uitvoer gelegd. De lidstaten moeten ook een op risico-evaluatie gebaseerde controlemethodologie ontwikkelen en voorbereidingen treffen voor de invoering van een dergelijke selectiemethodologie. De Commissie en de lidstaten moeten tezamen nagaan of een totale herziening van het aangifte- en betalingsstelsel noodzakelijk is om de lidstaten in staat te stellen middelen vrij te maken voor de meest dringende controles ter plaatse. De lidstaten moeten de doeltreffendheid van hun BTW-controle-inspanning aan een onderzoek onderwerpen om ervoor te zorgen dat het gebrek aan controle niet leidt tot verstoringen van de concurrentie

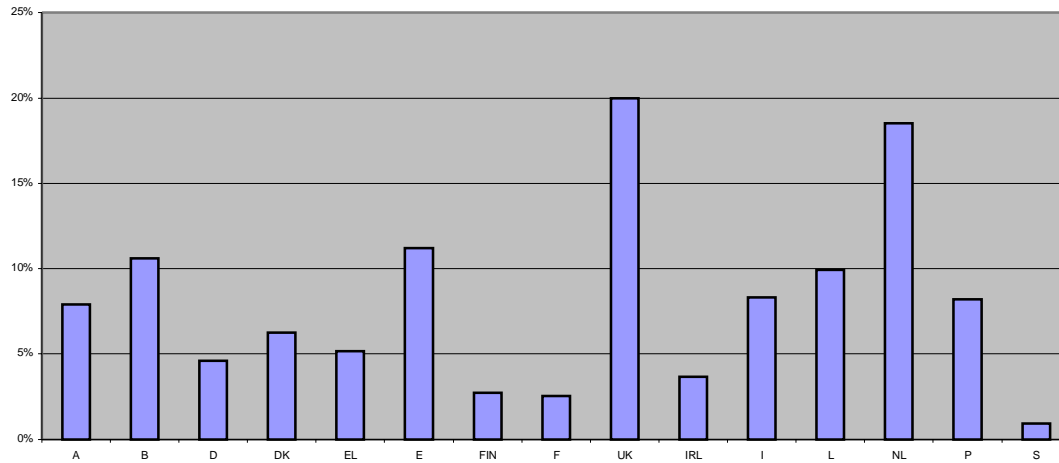
²³ Beschikking nr. 888/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 maart 1998 houdende vaststelling van een actieprogramma ter verbetering van de stelsels van indirecte belastingen van de interne markt (PB L 126 van 28.4.1998, blz. 1).

tussen handelaren die hun verplichtingen vrijwillig nakomen en handelaren die dat niet doen.

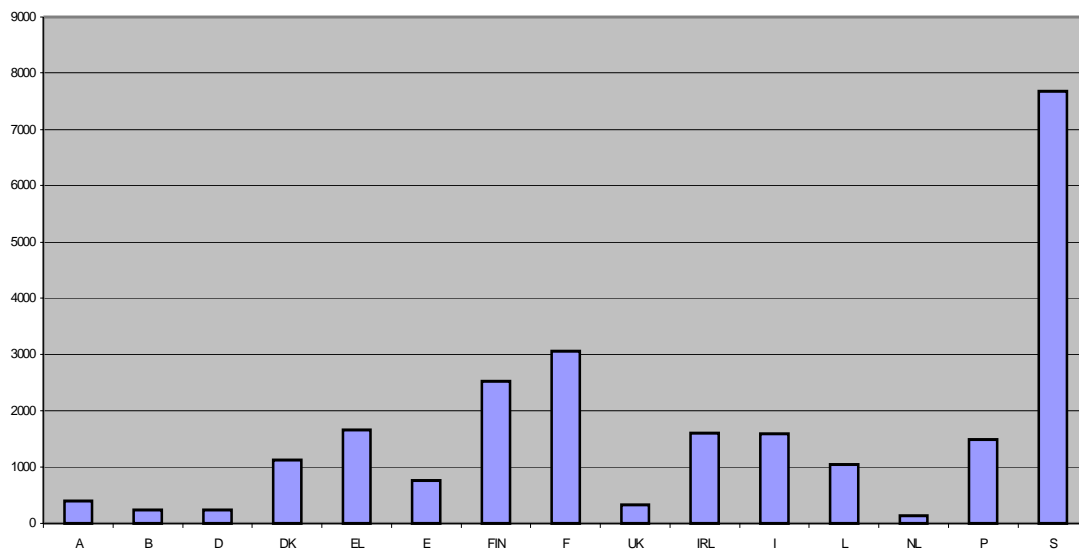
- (3) De Commissie moet tezamen met de lidstaten onder andere **communautaire criteria voor risico-evaluatiesystemen overwegen**.
- (4) De lidstaten moeten zich bezinnen op een doeltreffender **follow-up en analyse van de fraudes** die zij ontdekken. Harerzijds zal de Commissie moeten nagaan hoe dergelijke informatie op communautair niveau het best zou kunnen worden gebruikt. De lidstaten moeten nagaan hoe dergelijke inlichtingen snel zouden kunnen worden verzameld en hoe zij intern zouden moeten worden verspreid. De Commissie moet nagaan of deze verspreiding van inlichtingen ook op intracommunautair niveau moet plaatsvinden.
- (5) De lidstaten worden dringend verzocht een uitvoerige herziening van hun **stelsels en procedures voor administratieve samenwerking** en wederzijdse bijstand op BTW-gebied te overwegen in het licht van de huidige tekortkomingen ervan, en na te gaan op welke wijze de optimale werking ervan kan worden bereikt, waartoe zij ook de organisatie van hun centrale verbindingseenheden alsmede de toewijzing van middelen en de opheffing van alle wettelijke en administratieve interne barrières die van invloed zijn op de goede werking van de informatie-uitwisseling, in hun beschouwingen moeten betrekken. De lidstaten moeten deze instrumenten beter en intensiever gebruiken om te komen tot hetzelfde niveau van samenwerking met andere lidstaten als tussen twee verschillende plaatselijke afdelingen in hun eigen land. De Commissie beveelt derhalve aan dat elk plaatselijk kantoor tenminste één ambtenaar moet hebben die in de eerste plaats is belast met de beantwoording van verzoeken van andere lidstaten. Voor deze ambtenaar zouden niet de gebruikelijke kwantitatieve criteria inzake opgespoorde extra belasting moeten gelden, maar hij zou bij voorkeur moeten worden beoordeeld op grond van het percentage verzoeken dat hij binnen een zo kort mogelijk tijdsbestek heeft beantwoord.
- (6) De Commissie zal binnenkort een **voorstel** indienen **om de huidige verordening te wijzigen** teneinde de werking van de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand op BTW-gebied te verbeteren en andere belemmeringen voor de uitwisseling van informatie op te heffen.
- (7) De lidstaten moeten de uitdaging van de **nieuwe technologie** erkennen en hiervoor middelen vrijmaken, inclusief de opleiding van controleurs van computersystemen, de zorg voor de nodige technische en juridische infrastructuur, en de opleiding van ambtenaren om ze voor deze problematiek te sensibiliseren. De Commissie moet de rechtsregeling op dit gebied aan een onderzoek onderwerpen.

8. BIJLAGE - GRAFIEKEN

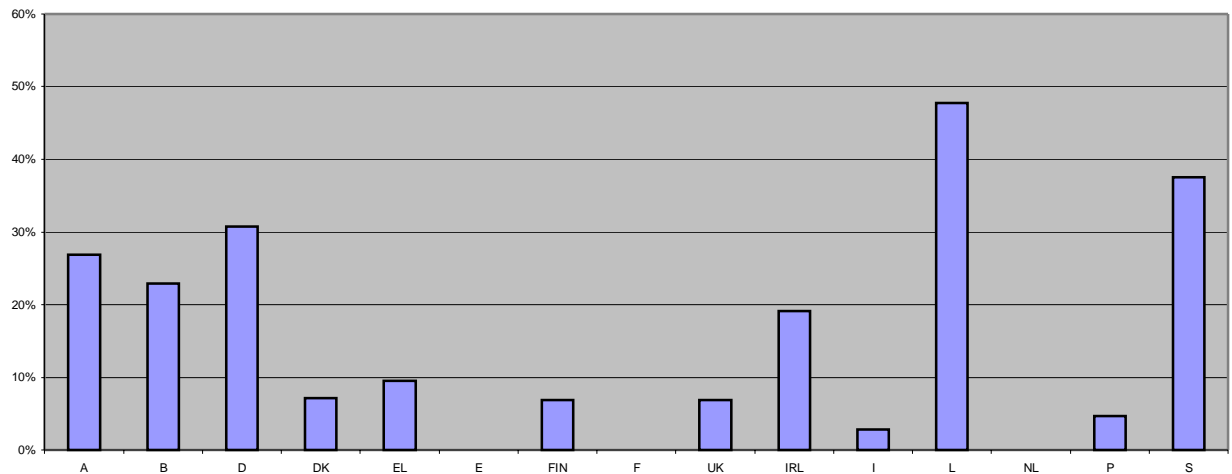
Grafiek 1: Percentage van de belastingambtenaren dat zich bezighoudt met BTW-controles ter plaatse per lidstaat



Grafiek 2: Aantal belastingplichtigen per BTW-controleambtenaar

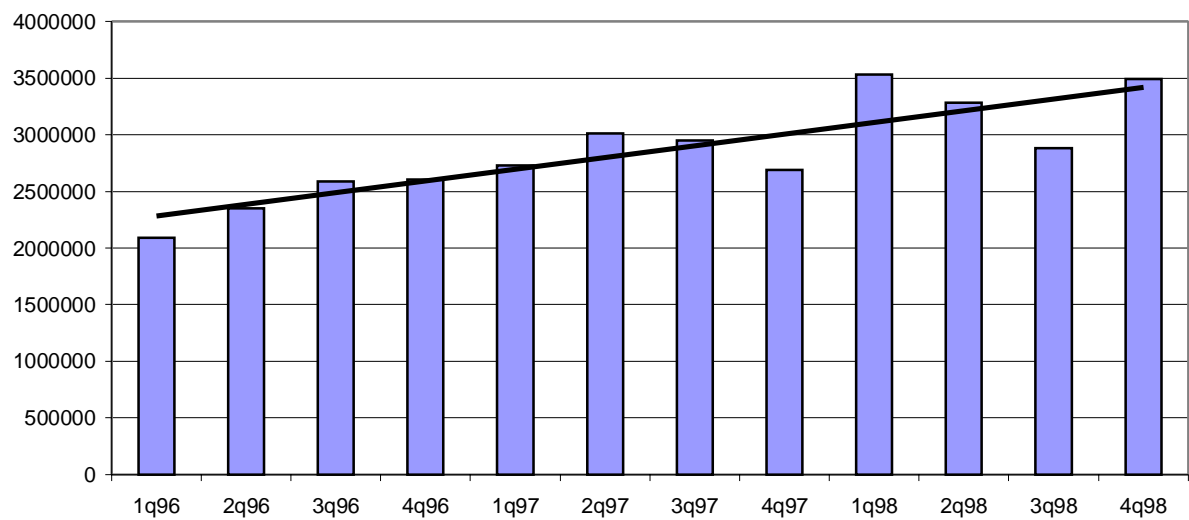


Grafiek 3: Percentage van de belastingplichtigen dat intracommunautaire verwervingen verricht, per lidstaat

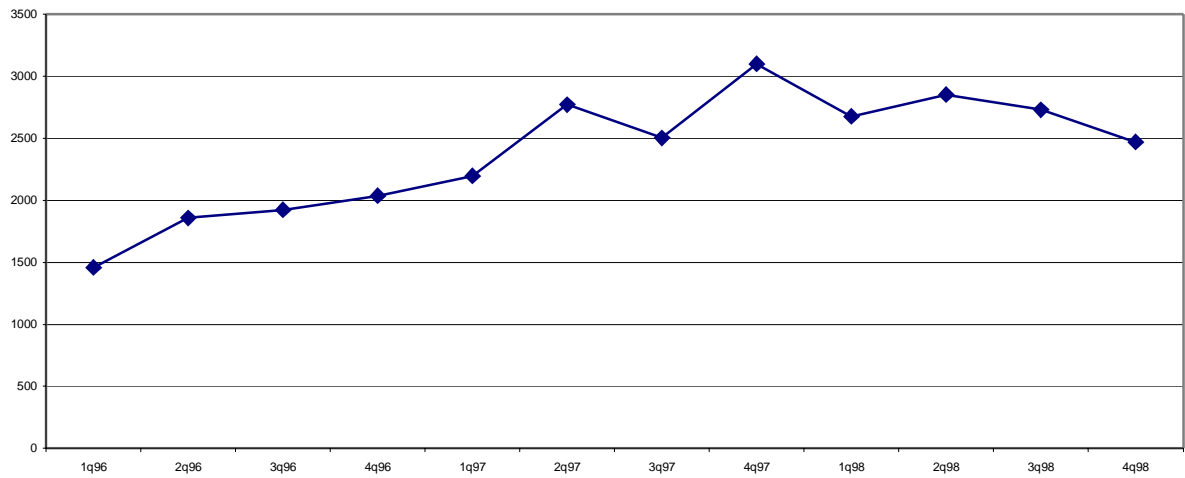


NB: Spanje, Frankrijk en Nederland hebben geen gegevens verstrekt over het aantal belastingplichtigen dat intracommunautaire verwervingen verricht

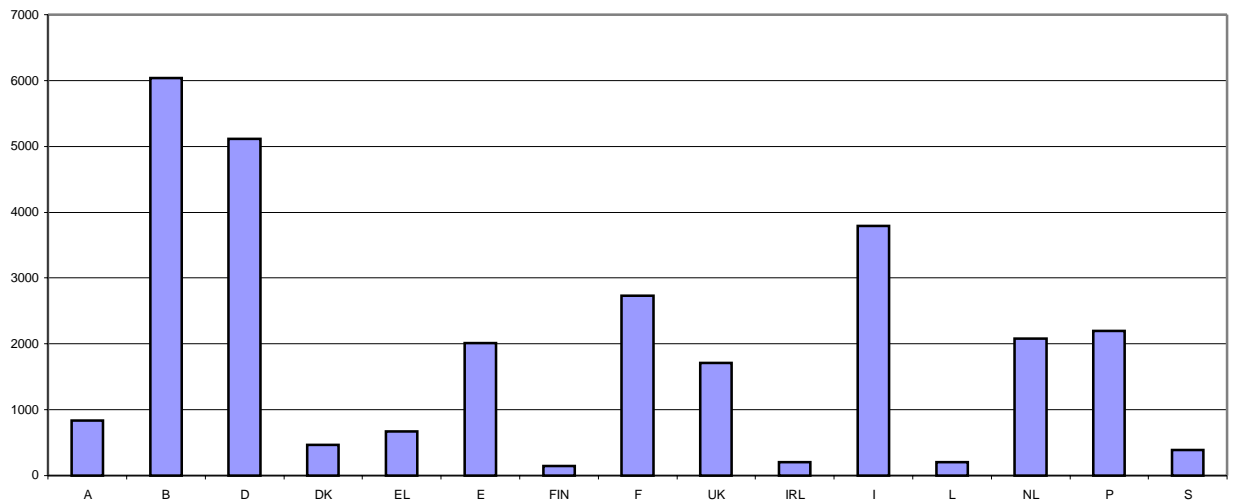
Grafiek 4: Totale toename tussen 1996 en 1998 van het aantal opvragingen op grond van artikel 4, leden 2 en 3, van de verordening



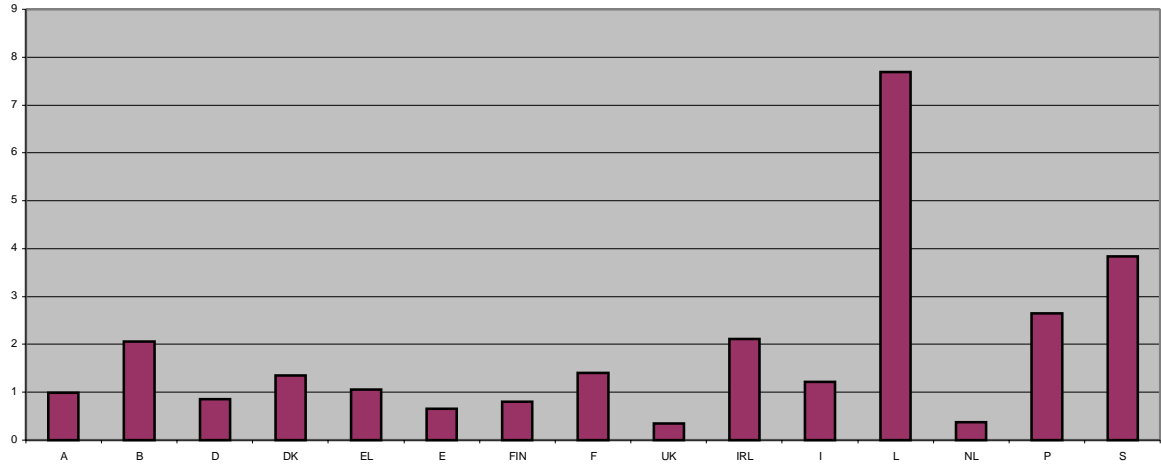
Grafiek 5: Aantal verzoeken per kwartaal tussen 1996 en 1998 op grond van artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 218/92 en artikel 2 van Richtlijn 77/799/EEG



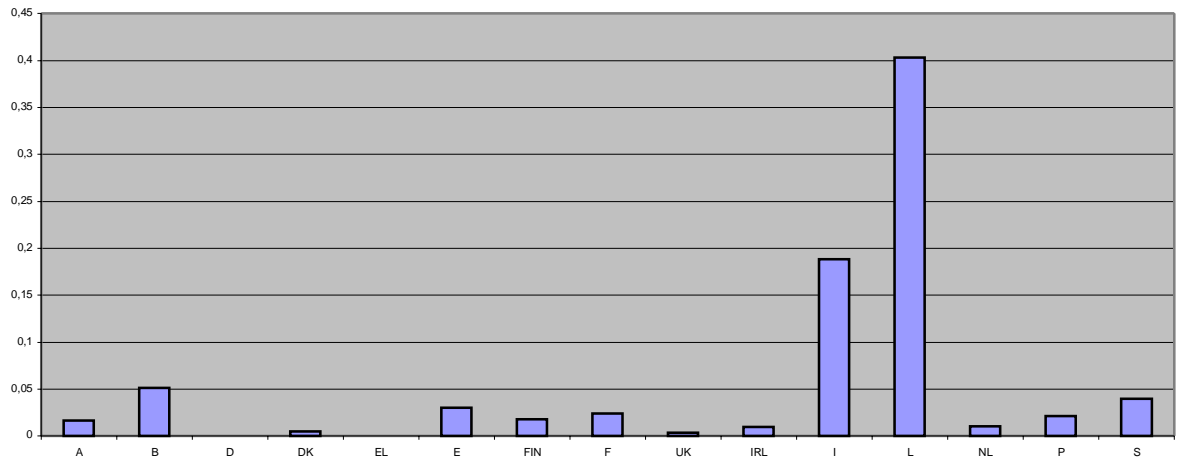
Grafiek 6: Aantal verzoeken per lidstaat tussen 1996 en 1998 op grond van artikel 5 van de verordening en artikel 2 van de richtlijn



Grafiek 7: Aantal verzoeken per lidstaat tussen 1996 en 1998 op grond van artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 218/92 en artikel 2 van Richtlijn 77/799/EEG, per controleambtenaar

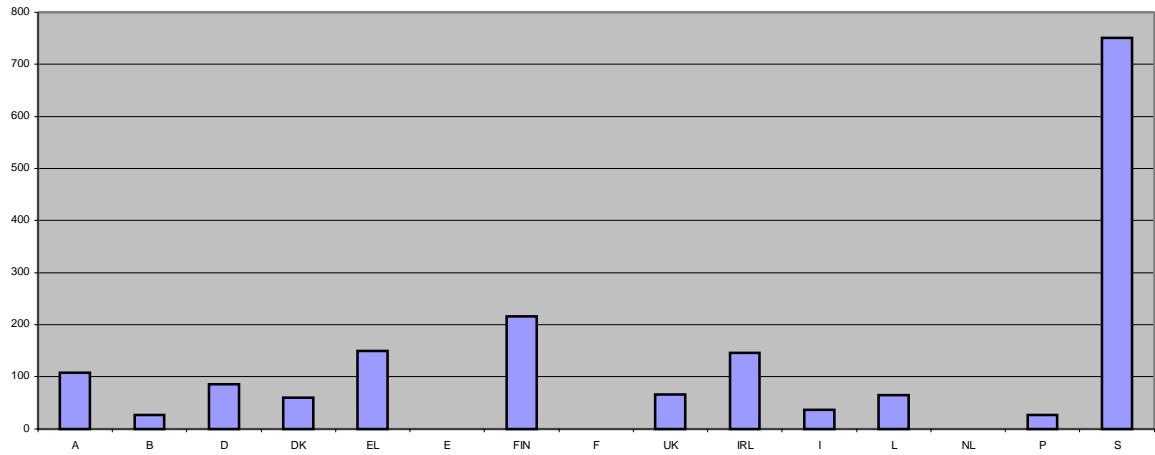


Grafiek 8: Aantal verzoeken per lidstaat tussen 1996 en 1998 op grond van artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 218/92 en artikel 2 van Richtlijn 77/799/EEG, per BTW-controle



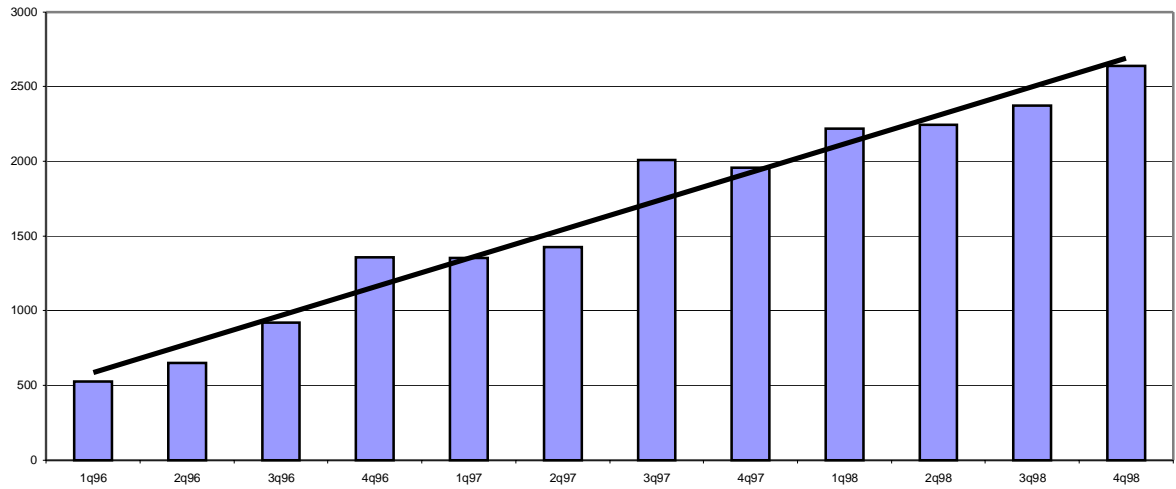
NB: Voor Duitsland en Griekenland zijn geen gegevens betreffende het aantal verrichte BTW-controles beschikbaar

Grafiek 9: Aantal belastingplichtigen dat intracommunautaire verwervingen verricht, per verzoek tussen 1996 en 1998 op grond van artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 218/92 en artikel 2 van Richtlijn 77/799/EEG, per lidstaat



NB: Voor Spanje, Frankrijk en Nederland zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal belastingplichtigen dat intracommunautaire verwervingen verricht

Grafiek 10: Ontwikkeling van de verzoeken op grond van artikel 5 van de verordening en artikel 2 van de richtlijn die na het verstrijken van de termijn nog steeds niet beantwoord waren op 31 december 1998, per aangezochte lidstaat



Grafiek 11: Percentage van de verzoeken op grond van artikel 5 van de verordening en artikel 2 van de richtlijn die na het verstrijken van de termijn nog steeds niet beantwoord waren op 31 december 1998, per aangezochte lidstaat

