



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.4.2004
COM(2004) 260 definitief

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

**over de toepassing van regelingen betreffende administratieve samenwerking op het
gebied van bestrijding van BTW-fraude**

INHOUDSOPGAVE

1.	Samenvatting.....	3
2.	Achtergrond.....	4
3.	Fraude in het huidige btw-stelsel, een uitdaging.....	5
3.1.	De controle-implicaties van het huidige BTW-stelsel	5
3.2.	Stand van zaken op fraudegebied.....	6
4.	Communautaire initiatieven om de BTW-fraudeproblematiek aan te pakken.....	7
4.1.	Een nieuw juridisch kader voor administratieve samenwerking.....	7
4.2.	Het Fiscalis 2003-2007-programma.....	9
4.3.	Een toekomstig initiatief van de Gemeenschap: VIES II.....	10
4.4.	Een toekomstig initiatief van de Commissie inzake wederzijdse bijstand bij fraudebestrijding:	11
5.	Veranderingen die als reactie op de aanbevelingen van de Raad op nationaal niveau hebben plaatsgevonden	11
5.1.	Punten waarop aanzienlijke vooruitgang is geboekt.....	12
5.2.	Punten waarop nog vooruitgang moet worden geboekt.....	14
6.	Extra maatregelen ter bestrijding van de “ploffirma-fraude”	15
6.1.	Aanpassing van het controlesysteem aan de “ploffirma-fraude”	15
6.2.	Of aanpassing van het BTW-stelsel als zodanig	17
6.3.	De mening van de Commissie.....	19
7.	Conclusies en aanbevelingen	20
7.1.	Conclusies	20
7.2.	Aanbevelingen.....	21

1. SAMENVATTING

De overgangsregeling inzake de belasting over de toegevoegde waarde is zodanig ontworpen dat intracommunautaire goederenleveringen tussen belastingplichtigen worden vrijgesteld van belasting in de lidstaat van herkomst van de goederen en dat belasting in de lidstaat van bestemming wordt geheven. Naast dit ‘normale’ stelsel zijn verscheidene, vaak ingewikkelde bijzondere regelingen ingesteld op gebieden waar de lidstaten de belastingheffing nog extra onder controle wilden houden.

Deze vrijstellingsregeling maakt het BTW-stelsel gevoelig voor fraude, met name voor specifieke intracommunautaire fraudemechanismen, de zogeheten “carrouselfraude”. De goederen kunnen namelijk belastingvrij circuleren en daarom is het van belang dat de communautaire instrumenten voor administratieve samenwerking zo efficiënt mogelijk worden benut en dat de nationale controlestelsels tegen de problemen opgewassen zijn.

In haar laatste verslag¹ betreffende de administratieve samenwerking en de BTW-controle betreurde de Commissie dat dit nog niet het geval was. De ECOFIN-Raad heeft bijgevolg op 5 juni 2000 de Commissie en de lidstaten om een reeks maatregelen verzocht ter versterking van de fraudebestrijding in het kader van het huidige BTW-stelsel.

Als reactie op deze aanbevelingen zijn er tal van initiatieven ontplooid die door het SCAC (Permanent Comité inzake administratieve samenwerking) zijn gecoördineerd.

Op communautair niveau heeft de Raad recentelijk niet alleen Verordening nr. 1798/2003/EG² vastgesteld, die een aanzienlijke versterking van het juridisch kader betreffende wederzijdse bijstand betekent, maar ook een beschikking tot vaststelling van het Fiscalis 2003-2007-programma³, die meer mogelijkheden voor de financiering van de dagelijkse kosten van deze samenwerking biedt. Verder heeft de Commissie aangekondigd van plan te zijn op middellange termijn het VIES-systeem⁴ ingrijpend te herzien

De lidstaten van hun kant hebben bij hun streven naar een meer aan de tijd aangepaste en efficiëntere BTW-controle aanzienlijke vooruitgang geboekt en zijn begonnen administratieve samenwerking als gewoon controle-instrument te integreren. Dit is echter niet voldoende; verdere vooruitgang is nog nodig, met name om de nationale diensten die met de wederzijdse bijstand zijn belast van voldoende personeel te voorzien.

Recentelijk zijn er tal van mogelijkheden voor aanvullende maatregelen overwogen waarmee de specifieke mechanismen van de zogeheten “carrouselfraude” nog doeltreffender kunnen worden bestreden.

Een oplossing zou zijn de BTW-controle vergaand te reorganiseren. Zo is er een lijst van goede praktijken opgesteld. Enkele lidstaten die deze weg hebben gekozen, hebben al hun eerste successen geboekt.

¹ COM(2000) 28 def. van 28.1.2000.

² PB L 264 van 15.10.2003, blz. 1.

³ Beschikking 2235/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3.12.2002 (PB L 341 van 17.12.2002).

⁴ Systeem voor de uitwisseling van BTW-informatie.

Zowel door nationale autoriteiten als door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de academische wereld is een andere oplossing naar voren gebracht die herziening van de werking van het BTW-stelsel als zodanig behelst. Er bestaan verschillende mogelijkheden, maar ze hebben stuk voor stuk veel grotere nadelen dan mogelijke voordelen.

Het verslag komt dan ook tot de conclusie dat in het kader van het huidige BTW-stelsel effectievere fraudebestrijding mogelijk is op voorwaarde dat de administratieve samenwerking en de doeltreffendheid van de nationale controlesystemen verder worden versterkt. De eerste successen die enkele lidstaten hebben geboekt, bewijzen dit.

2. ACHTERGROND

De Commissie dient regelmatig een verslag op te stellen over het functioneren van de administratieve samenwerking op BTW-gebied.

Tot dusver zijn er in het kader van artikel 14 van de eerdere verordening betreffende de administratieve samenwerking, Verordening nr. 218/92/EG, drie verslagen ingediend⁵. Het eerste verslag⁶ behandelde het systeem voor de uitwisseling van BTW-informatie (VIES). Het tweede verslag⁷ onderzocht de informatie-uitwisseling tegen de achtergrond van de verordening. Het derde verslag behelste een gezamenlijk verslag betreffende de administratieve samenwerking en controle en werd ingediend zowel krachtens artikel 14 van Verordening nr. 218/92/EG⁸ als krachtens artikel 12, lid 3, van Verordening nr. 1553/89/EG⁹.

De aanbevelingen van dit derde verslag vormden het uitgangspunt voor de in het kader van de ad hoc-groep inzake belastingfraude gevoerde besprekingen in de Raad. Op basis van de werkzaamheden van deze groep heeft de ECOFIN-Raad op 5 juni 2000 een reeks aanbevelingen voor de Commissie en de lidstaten goedgekeurd (zie bijlage 1). Op het gebied van de BTW is de follow-up van de aanbevelingen van de Raad aan het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking (SCAC) toevertrouwd.

Het onderhavige verslag geeft een overzicht van alle maatregelen die na de aanbevelingen van de Raad zijn genomen en tracht na te gaan of deze maatregelen toereikend waren om de BTW-fraude aan te pakken. Tevens worden de extra maatregelen die in de toekomst genomen zouden moeten worden onder de loep genomen.

Dit verslag sluit aan bij het werkprogramma dat de Commissie heeft aangekondigd in haar onlangs gepubliceerde mededeling inzake de strategie ter verbetering van de werking van het BTW-stelsel¹⁰.

⁵ PB L 24 van 1.2.1992, blz. 1.

⁶ COM(94) 262 def. van 23.6.1994.

⁷ COM(96) 681 def. van 8.1.1997.

⁸ PB L 24 van 1.2.1992, blz. 1.

⁹ PB L 155 van 7.6.1989, blz. 9.

¹⁰ COM(2003) 614 def. van 20.10.2003.

3. FRAUDE IN HET HUIDIGE BTW-STELSEL, EEN UITDAGING

3.1. De controle-implicaties van het huidige BTW-stelsel

Teneinde per 1 januari 1993 in de Gemeenschap de controles voor fiscale doeleinden aan de binnengrenzen te kunnen afschaffen, besloot de Raad in 1991 een aantal transnationale regelingen op BTW-gebied¹¹ op te stellen. Volgens deze regelingen blijven intracommunautaire handelingen tussen belastingplichtigen belast volgens het tarief en de voorwaarden van de lidstaat van bestemming. Ter vervanging van de vrijstelling voor uitvoer werd een vrijstelling ingevoerd voor leveringen van goederen aan een andere lidstaat, terwijl het belastbare feit 'invoer' werd vervangen door 'verwerving' in de lidstaat van aankomst van de goederen. De jaarlijkse waarde van die goederen die zonder BTW binnen de Gemeenschap circuleren, beloopt thans meer dan 1 500 miljard euro (hetgeen staat voor 150 à 200 miljard euro aan BTW-ontvangsten).

Het afschaffen van de grenscontroles had tot gevolg dat belastingheffing op het intracommunautaire handelsverkeer in de binnenlandse BTW-controle werd geïntegreerd, hetgeen op een andere schaal samenwerking van de lidstaten vergde. De lidstaten hadden met name informatie van andere lidstaten nodig om de belasting te kunnen controleren, aangezien zij niet langer via de traditionele douanecontroles aan hun grenzen informatie over de instroom van goederen op hun grondgebied kregen.

Deze informatie is van belang voor de methoden die door de lidstaten bij BTW-controle op intracommunautaire transacties worden gebruikt. De informatie wordt aangeleverd door het VIES, een gemeenschappelijk computernetwerk dat gedetailleerde informatie over de controle van alle vrijgestelde intracommunautaire transacties geeft.

Behalve de hierboven aangegeven veranderingen die door de BTW-overgangsregeling werden ingevoerd, werden ook bijzondere regelingen met betrekking tot de belasting op nieuwe vervoermiddelen, verkopen op afstand en verkopen aan niet-belastingplichtige rechtspersonen ingevoerd. Het doel van deze bijzondere regelingen was het in stand houden van de belastinginkomsten van de lidstaten door specifieke goederenleveringen anders dan tussen belastingplichtigen bij de eindgebruiker te belasten. Deze bijzondere regelingen waar het VIES zich niet mee bezighoudt, vragen ook om een eigen controle. Om een correcte belastingheffing te garanderen moet er over het algemeen ook veel uitwisseling van informatie tussen de lidstaten plaatsvinden over transacties die onder deze regelingen vallen.

Ook ten aanzien van bepaalde intracommunautaire diensten, in het bijzonder de diensten die vallen onder artikel 9, lid 2, onder e), van de zesde BTW-richtlijn¹², bestaan er bijzondere regelingen. Deze diensten worden op de plaats van bestemming belast en vallen onder een 'verleggingsregeling'¹³. Om er volstrekt zeker van te zijn dat de klant in het land van bestemming het juiste bedrag aan belasting declareert, is ook hier informatie-uitwisseling

¹¹ Richtlijn 91/680/EEG van de Raad van 16 december 1991 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).

¹² PB L 145 van 13.6.1977, blz. 1. De richtlijn is laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2003/92/EG (PB L 260 van 11.10.2003, blz. 8).

¹³ Dit betekent dat de dienst zonder BTW wordt gefactureerd en dat de belasting door de klant op vergelijkbare wijze als bij intracommunautaire leveringen en verwerving van goederen wordt gedeclareerd.

tussen de lidstaten nodig. De gegevens van het VIES hebben echter alleen betrekking op intracommunautaire goederenleveringen en bestrijken dus niet deze leveringen van diensten.

3.2. Stand van zaken op fraudegebied

3.2.1. BTW-fraude is een concreet probleem voor veel lidstaten

Aan de hand van deze gegevens is het de Commissie en lidstaten duidelijk geworden dat zowel de administratieve samenwerking als de nationale controlesystemen nog steeds niet tegen de in 1993 ontstane nieuwe situatie zijn opgewassen.

Hoewel het niet duidelijk is in welke mate de fraude wordt opgespoord en het exacte bedrag waarom het draait, moeilijk aan te geven is, bestaat er geen twijfel over dat het om grote bedragen gaat. Er zijn lidstaten die de omvang van deze verliezen op 10% van de netto BTW-inkomsten hebben geraamd. BTW-fraude is dus in veel lidstaten een reden tot grote zorg. Behalve dat deze fraude verlies aan nationale inkomsten betekent, brengt hij in sommige economische sectoren ook de rechtmatige handel in gevaar en zorgt voor verstoring van de concurrentie in het voordeel van malafide ondernemers.

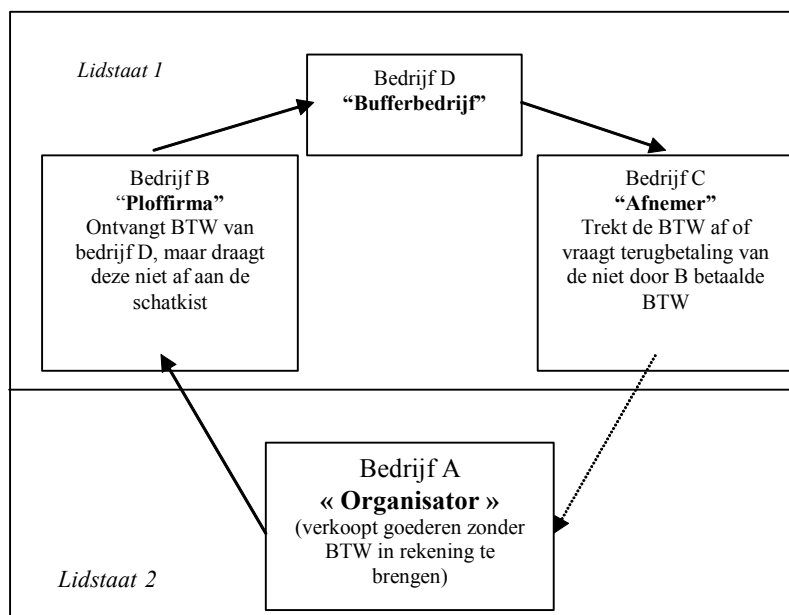
3.2.2. ‘Ploffirma-fraude’, een specifieke bedreiging voor het BTW-stelsel

Een bepaald fraudepatroon dat in de afgelopen jaren steeds vaker lijkt voor te komen en de lidstaten nu grote zorgen baart, is de fraude met de “ploffirma” (de zogeheten “carrouselfraude”) in het intracommunautaire handelsverkeer. Dit fraudemechanisme is een duidelijk voorbeeld van misbruik van de BTW-vrijstelling in het intracommunautaire handelsverkeer. Dit fraudepatroon zou heel goed van de aanstaande uitbreiding kunnen profiteren en zich over de nieuwe lidstaten verbreiden.

De gang van zaken is als volgt. Een “organisator” (A) doet een van heffing vrijgestelde intracommunautaire goederenlevering aan een “ploffirma” (B) in een andere lidstaat. Dit bedrijf (B) verwerft goederen zonder BTW te betalen en levert vervolgens de goederen in eigen land aan een derde bedrijf C, de “afnemer”. De “ploffirma” ontvangt BTW over zijn verkopen aan de “bufferfirma”, maar draagt deze niet aan de schatkist af en verdwijnt. De “bufferfirma” (C) vraagt terugbetaling van de BTW over zijn aankopen van B. De financiële verliezen voor de schatkist zijn derhalve gelijk aan de door C aan B betaalde BTW. Vervolgens kan bedrijf C een van BTW vrijgestelde intracommunautaire levering aan bedrijf A declareren en kan bedrijf A op zijn beurt een van BTW vrijgestelde intracommunautaire levering aan bedrijf B declareren, en dan kan de fraude volgens hetzelfde patroon opnieuw beginnen, vandaar de naam “carrouselfraude”.

Om het onderzoek naar de BTW te verstoren worden de goederen vaak via bedrijven (zogenaamde “bufferfirma’s”) die als tussenschakel dienen door B aan C geleverd. Het kan gebeuren dat de “bufferfirma” niet op de hoogte van de fraude is, maar in de meeste gevallen is hij zich ervan bewust dat hij betrokken is bij een type transactie die niet volgens de regels is (vanwege de ongebruikelijke aard van de handelstransactie).

In de praktijk worden deze vormen van fraude op een ingewikkelde manier opgezet met transacties tussen verschillende lidstaten en verscheidene bedrijven in elke lidstaat. Het mechanisme van de intracommunautaire fraude met de “ploffirma” kan als volgt schematisch worden weergegeven:



4. COMMUNAUTAIRE INITIATIEVEN OM DE BTW-FRAUDEPROBLEMATIEK AAN TE PAKKEN

Al in januari 2000 had zowel de Commissie, in haar derde verslag overeenkomstig artikel 14, als de Raad in juni 2000 aangegeven dat de situatie met betrekking tot de BTW-fraude zeer zorgelijk was.

Zowel in het Commissieverslag als in de aanbevelingen van de Raad van juni 2000 werd benadrukt dat er op het niveau van de Gemeenschap dringend bepaalde maatregelen moesten worden genomen ter bestrijding van deze fraude. De meeste aanbevelingen hebben tot concrete maatregelen geleid.

4.1. Een nieuw juridisch kader voor administratieve samenwerking

In juni 2001 diende de Commissie een voorstel¹⁴ in voor een nieuwe verordening betreffende intensievere administratieve samenwerking tussen de bevoegde belastingautoriteiten van de lidstaten ter bestrijding van BTW-fraude. De Raad hechtte op 8 oktober 2003 zijn goedkeuring aan de nieuwe verordening (nr. 1798/2003) betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde, die op 1 januari 2004 van kracht werd.

Deze verordening schept één enkel juridisch kader dat het rechtsinstrument van Verordening (EEG) nr. 218/92 en de bepalingen van Richtlijn 77/799/EEC¹⁵ inzake BTW insluit. Deze verordening betekende een aanzienlijke verbetering van het juridisch kader voor administratieve samenwerking en kan daarom als een belangrijk instrument in de strijd tegen BTW-fraude worden beschouwd.

¹⁴ COM(2001) 294 def. van 18.6.2001.

¹⁵ PB L 336 van 27.12.1977, blz. 15.

4.1.1. Doelmatiger regels

De nieuwe verordening geeft duidelijke en bindende voorschriften die de informatie-uitwisseling vereenvoudigen. Zo bestaan er nu duidelijke en bindende voorschriften over hoe een verzoek om inlichtingen dient te worden opgesteld, hoe en wanneer een antwoord dient te worden gegeven en hoe met de informatie-uitwisseling met derde landen dient te worden omgegaan.

Tevens geeft de verordening nieuwe voorschriften die de lidstaten in staat stellen verder te gaan dan louter het uitwisselen van informatie. Een belastingdienst kan nu bijvoorbeeld een belastingdienst uit een andere lidstaat verzoeken uit haar naam een van haar belastingplichtigen die op het grondgebied van die andere lidstaat is gevestigd van een beslissing in kennis te stellen. Het is ook mogelijk een specifiek verzoek om onderzoek in te dienen en zelfs te vragen of het mogelijk is een van haar belastingcontroleurs naar de andere lidstaat te sturen om aan een onderzoek deel te nemen.

Deze nieuwe instrumenten zullen hun nut bewijzen in situaties waarin een belastingplichtige niet op het grondgebied van het land is gevestigd en geen fiscaal vertegenwoordiger in dit land heeft of in situaties waarin de hele administratie van een bedrijf zich in een ander land dan het land van vestiging bevindt.

Ook de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek voor een specifiek administratief onderzoek is een zeer nuttig instrument om “carrouselfraude” aan te pakken. De lidstaten kunnen op die manier andere lidstaten vragen om de authenticiteit van een belastingplichtige vast te stellen (adres, beroep, bezittingen, identiteit van directeuren, enz.) of meer bewijsmateriaal over de van onregelmatigheid verdachte verrichtingen te verzamelen.

4.1.2. Meer rechtstreekse contacten

De nieuwe verordening bevat ook bepalingen inzake rechtstreekse contacten tussen belastinginspecteurs van verschillende lidstaten in plaats van dat deze steeds via centrale verbindingsbureaus (Central Liaison Offices) moeten verlopen. Dit zal voor een efficiëntere en snellere samenwerking zorgen. De Commissie is van mening dat rechtstreekse contacten tussen inspecteurs of tussen antifraude-eenheden de meest doelmatige manier is om de informatie-uitwisseling te versnellen.

De centrale verbindingsbureaus (CLO's) blijven verantwoordelijk voor de leiding van de administratieve samenwerking. Alle belastingdiensten kunnen echter nu ook andere verbindingsdiensten en bevoegde ambtenaren aanwijzen om rechtstreeks informatie uit te wisselen. Dit kunnen regionale of gespecialiseerde operationele diensten zijn (bijvoorbeeld antifraude-eenheden) of afzonderlijke belastinginspecteurs die aan multilaterale controles deelnemen.

Opgemerkt dient te worden dat rechtstreekse uitwisselingen al op beperkte schaal met succes worden toegepast, met name tussen plaatselijke diensten in grensgebieden op grond van bilaterale regelingen.

Alle lidstaten kunnen nu de mogelijkheden van de nieuwe verordening op dit gebied volledig benutten om rechtstreekse informatie-uitwisselingen zowel tussen de plaatselijke diensten als tussen de nationale antifraude-eenheden te vereenvoudigen. Snelle toegang tot informatie uit andere lidstaten is voor deze diensten een eerste voorwaarde voor een doelmatige bestrijding van intracommunautaire fraude.

4.1.3. Meer informatie-uitwisseling

Tot dusver is de informatie-uitwisseling tussen lidstaten niet intensief genoeg geweest, aangezien er buiten het VIES-netwerk weinig andere spontane of automatische uitwisselingen van inlichtingen zijn geweest. De belangrijkste reden hiervoor was het op communautair niveau ontbreken van elk besluitvormingsproces om tot dergelijke gegevensuitwisselingen te komen. Derhalve moesten overeenkomsten op bilaterale basis tot stand komen. Dit was echter weinig doelmatig en het betekende voor de belastingdiensten een last om met verschillende overeenkomsten met elk weer eigen regels te werken.

De enige uitzondering vormde de multilaterale overeenkomst over nieuwe vervoermiddelen, die op 27 november 2002 door 14 lidstaten werd ondertekend. De onderhandelingen over de overeenkomst vonden plaats in het kader van het SCAC, maar gingen buiten de formele comitéprocedure om.

Vandaar dat de nieuwe verordening tot doel heeft spontane informatie-uitwisseling tussen diensten te intensiveren ten behoeve van een doelmatiger bestrijding van de fraude. De nieuwe bepalingen leggen de lidstaten de verplichting op informatie uit te wisselen in alle gevallen waarin zij andere lidstaten hiermee bij de opsporing en bestrijding van BTW-fraude van nut kunnen zijn. Binnenkort zullen in een uitvoeringsverordening de exacte categorieën informatie en de wijze waarop de uitwisseling door elke lidstaat moet worden afgehandeld, worden vastgesteld.

Een belangrijk gebied voor zulke informatie-uitwisselingen zal betrekking hebben op de “ploffirma-fraudes” waar de nieuwe verordening verplicht tot uitwisseling van bepaalde vormen van informatie. Dit zal helpen bij de vaststelling van ploffirma-fraude, en, ter voorkoming van een en ander, bij de registratie van ondernemingen waarbij het gevaar bestaat dat zij tot dergelijke frauduleuze activiteiten zullen overgaan.

4.2. Het Fiscalis 2003-2007-programma

Ofschoon de nieuwe verordening betreffende de administratieve samenwerking een eerste vereiste was om de samenwerking van de lidstaten bij de bestrijding van BTW-fraude te verbeteren, moest dit wetgevingsinitiatief ook van concrete maatregelen vergezeld gaan die de samenwerking tussen belastingdiensten en -ambtenaren intensiveren.

Teneinde de dagelijkse samenwerking tussen ambtenaren te verbeteren werd derhalve door de Raad en het Europees Parlement het Fiscalis 2003-2007-programma vastgesteld. Dit programma biedt niet alleen financiering voor het organiseren van seminars voor belastingambtenaren, uitwisselingen en werkbezoeken aan andere deelnemende landen¹⁶ en multilaterale controles¹⁷, maar ook voor studiegroepen waar ambtenaren van verschillende landen op specifieke gebieden kunnen samenwerken. Dit programma biedt eveneens de middelen voor de financiering van informatietechnologiesystemen op fiscaal gebied (voornamelijk het VIES-systeem).

Het Fiscalis-programma, dat de voortzetting van een eerder programma is, maar met sterke nadruk op de voorbereiding van de uitbreiding, heeft een begroting van 44 miljoen euro voor

¹⁶ Deelnemende landen zijn lidstaten, toetredende landen en kandidaat-lidstaten.

¹⁷ Een multilaterale controle is een gelijktijdige controle van de belastingschulden van een of meer belastingplichtigen door twee of meer deelnemende landen die een gemeenschappelijk of complementair belang hebben.

vijf jaar (met de mogelijkheid van extra middelen in het kader van de uitbreiding). Een van de belangrijkste doelstellingen is de toetredende landen de mogelijkheid te bieden zo snel mogelijk hetzelfde niveau van samenwerking en dezelfde mate van doelmatigheid bij controles te bereiken als in de huidige lidstaten het geval is.

Om op deze uitdaging in te gaan heeft de Commissie al uit hoofde van het Fiscalis 2003-2007-programma een aantal specifieke acties voor deze landen uitgevoerd of gepland. Er zijn voor deze landen enkele intensieve opleidingsseminars georganiseerd op gebieden als risicoanalyse, computeraudits en carrouselfraude.

4.3. Een toekomstig initiatief van de Gemeenschap: VIES II

Op middellange termijn zullen er nog meer initiatieven worden genomen om de samenwerking van de lidstaten op het gebied van de bestrijding van BTW-fraude te verbeteren. Momenteel is de Commissie met name de herziening van het VIES aan het overwegen met een mogelijke uitbreiding ervan tot diensten, hetgeen de lidstaten zou steunen bij het verder intensiveren van hun controles.

Bij de totstandkoming in 1993 werd het VIES opgezet voor vier jaar, de looptijd die aanvankelijk voor de BTW-overgangsregeling werd verwacht. Het systeem functioneert nu echter al veel langer. Hoewel het met succes controle-informatie over het grootste deel van de intracommunautaire handel heeft verstrekt, worden de tekortkomingen ervan steeds duidelijker.

Sinds 1993 is het gebruik van het VIES door de lidstaten sterk toegenomen. Zo dienen de lidstaten thans jaarlijks ongeveer 15 miljoen verzoeken om specifieke informatie via het VIES in en worden er momenteel per maand via internet meer dan 3 miljoen geldigheidsverklaringen van BTW-identificatienummers verstrekt, waarbij het VIES is betrokken.

Sinds 1992 zijn er echter slechts weinig belangrijke technische of functionele verbeteringen aangebracht. Uitzonderingen zijn de invoering van een elektronische uitwisseling van formulieren tussen de centrale verbindingsbureaus en de uitwisseling van informatie over elektronisch geleverde diensten door niet in de Gemeenschap gevestigde belastingplichtigen. Er zijn ook inspanningen geleverd om de rechtstreekse toegang van de lidstaten tot elkaars gegevensbanken te verbeteren en de gegevensoverdracht te versnellen. De technologie, die in 1992 hypermodern was, is nu dus verouderd.

Bovendien is het VIES-systeem bij de bestrijding van carrouselfraude een ondoelmatig instrument gebleken, niet vanwege gebrek aan snelheid van het systeem zelf, maar vanwege de lange tijd die verstrijkt voordat informatie over intracommunautaire verwervingen aan de lidstaten ter beschikking wordt gesteld. Normaal gesproken ligt er ten minste drie maanden tussen de datum van de transactie en de datum waarop de gegevens hieromtrent worden doorgegeven, wat vaak meer dan genoeg is voor een “ploffirma” om te verdwijnen.

Nog een probleem dat sinds 1993 door de lidstaten naar voren werd gebracht, is de onvolledigheid van de VIES-gegevens. De kwaliteit van de via het VIES-systeem geleverde gegevens is afhankelijk van de volledigheid en accuraatheid van de aangiften van de belastingplichtigen, en de doelmatigheid van het sanctiesysteem wanneer niet aan deze verplichting wordt voldaan is vaak onvoldoende geweest. Gezien het feit dat

belastingplichtigen thans het recht hebben verzamelstaten elektronisch in te dienen¹⁸, mag verwacht worden dat meer handelaars voor elektronische overdracht van deze gegevens zullen kiezen, waardoor de kwaliteit van de uitgewisselde gegevens zal verbeteren. Niettemin zou er meer gedaan kunnen worden om de verzending van gegevens uit de bescheiden van belastingplichtigen te automatiseren, hetgeen het dubbele effect zou hebben van minder zware verplichtingen voor de belastingplichtigen en verbetering van de kwaliteit van de gegevens.

Op grond van dit alles heeft de Commissie besloten dat het tijd is om het VIES met nieuwe ogen te bezien: hoe worden de gegevens verkregen, beschikbaar gesteld en gebruikt. De Commissie is van mening dat het beter is het bestaande VIES te vervangen door een moderner, krachtiger en flexibeler systeem dat op snellere en zorgvuldigere wijze gegevens kan leveren, dan het systeem alleen uit te breiden zodat het ook diensten bestrijkt, zoals de ad hoc-groep inzake belastingfraude van de Raad heeft voorgesteld.

Derhalve zal de Commissie dit jaar een haalbaarheidsstudie laten uitvoeren met het oog op de oprichting van een nieuw VIES-systeem binnen de looptijd van Fiscalis-programma voor 2003-2007. Met dit nieuwe systeem zou een snellere en doelmatigere en voor de belastingplichtige goedkopere uitwisseling van gegevens over het intracommunautaire handelsverkeer mogelijk zijn.

4.4. Een toekomstig initiatief van de Commissie inzake wederzijdse bijstand bij fraudebestrijding:

Gecoördineerde wederzijdse administratieve bijstand en de uitwisseling van informatie (ook die tussen lidstaten en de Commissie) zijn belangrijke elementen van de fraudebestrijding. De Commissie bereidt derhalve thans een voorstel voor, voor een verordening inzake wederzijdse administratieve bijstand ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude en andere onwettige activiteiten. Dit initiatief beoogt de gebieden van BTW-fraude, witwassen van de opbrengsten uit EG-fraude, fraude bij structuurfondsen en andere terreinen van fraude te bestrijken die thans nog niet door secundaire EG-wetgeving worden afgedekt.

Op het gebied van financiële misdrijven wil het initiatief de verkregen informatie inzetten op basis van de werktuigen tegen geld witwassen bij de wettelijke instrumenten van de eerste en derde pijler ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Dit betekent vooral het op het spoor komen van EG-fraude via informatie aangaande verdachte financiële transacties.

Dit nieuwe initiatief is een aanvulling op bestaande wetgeving, vooral op Verordening 515/97¹⁹ betreffende de wederzijdse bijstand inzake douane- en landbouwvoorschriften, alsmede Verordening 1798/2003 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde.

5. VERANDERINGEN DIE ALS REACTIE OP DE AANBEVELINGEN VAN DE RAAD OP NATIONAAL NIVEAU HEBBEN PLAATSGEVONDEN

Behalve dat er op communautair niveau veel initiatieven zijn genomen, kan ook vastgesteld worden dat de lidstaten zelf op het gebied van de BTW-controle aanzienlijke vooruitgang

¹⁸ Zie artikel 22, lid 6, onder b), van de zesde BTW-richtlijn.

¹⁹ PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1.

hebben geboekt en dat aan tal van aanbevelingen die in juni 2000 door de Raad zijn gedaan gevolg is gegeven. De meeste nationale acties zijn onder het toezicht van het SCAC op communautair niveau gecoördineerd.

Om te komen tot een optimale samenwerking van de lidstaten bij hun gemeenschappelijke bestrijding van fraude moeten er echter nog wel wat hervormingen of verbeteringen plaatsvinden.

5.1. Punten waarop aanzienlijke vooruitgang is geboekt

5.1.1. Intensiever gebruik van administratieve samenwerkingsmechanismen

De lidstaten maken steeds intensiever gebruik van de administratieve samenwerkingsmechanismen. Wat betreft de informatie-uitwisseling op verzoek laten de door het SCAC opgestelde statistieken (zie grafiek in bijlage 2) zien dat het beroep op wederzijdse bijstand aanzienlijk is toegenomen, of het nu is op grond van artikel 2 van Richtlijn 77/799/EG of artikel 5 van Verordening 218/92/EG. Zo kan worden vastgesteld dat in 2000 de toename van het totale aantal verzoeken 18% is ten opzichte van 1999 en in 2001 29% ten opzichte van 2000. In 2002 is daarentegen een stabilisering van deze aantallen te zien.

Deze toename is enerzijds te danken aan een groeiend bewustzijn bij de lidstaten van het belang van wederzijdse bijstand bij de BTW-controle, maar anderzijds ook aan een toenemende behoefte wederzijdse bijstand in te zetten bij de bestrijding van fraude met een Europese dimensie.

Om wederzijdse bijstand tot een alledaags instrument voor belastingcontrole te maken dient op deze weg te worden voortgegaan. Daartoe moet bij de belastingdiensten op alle niveaus een ware communautaire houding worden bevorderd. Er moet dus nog veel worden gedaan om de controleurs te doordringen van het belang van wederzijdse bijstand als het om BTW-controle gaat. Er moet ook nog veel worden gedaan aan de opleiding van deze controleurs op het gebied van het communautair belastingrecht en de praktijk en regelgeving van de andere lidstaten. Het is wenselijk dat het grootste deel van de controleurs een goede kennis van ten minste een tweede communautaire taal heeft, hetgeen niet alleen vraagt om herziening van de aanwervingsmethoden, maar ook om extra inzet op het gebied van opleiding. Om dit te bereiken moeten de instrumenten van het nieuwe Fiscalis 2003-2007-programma optimaal worden gebruikt.

5.1.2. Een doeltreffendere en modernere controle

Ook moet worden vermeld dat de lidstaten hun controlemethoden aanzienlijk hebben gemoderniseerd.

Twee gebieden hebben met name bijzondere aandacht gekregen: het opzetten van nationale systemen voor risicoanalyse en de ontwikkeling van de geautomatiseerde financiële controle.

5.1.2.1. Risicoanalyse

Risicoanalyse is een methode die zich richt op het selecteren van ondernemingen en sectoren die gezien het potentiële "risico" dat zij vertegenwoordigen een controle moeten ondergaan. In een situatie waarin maar weinig middelen beschikbaar zijn, is een dergelijke methode essentieel om de doelmatigheid van de controles te verbeteren. Zo maakt deze methode het bijvoorbeeld mogelijk de gegevens die via het VIES-systeem zijn ontvangen, weloverwogen te gebruiken.

Tegen deze achtergrond hebben alle lidstaten een methode voor risicoanalyse in de totale belastingcontrole opgenomen. Sommige lidstaten hebben bovendien specifieke systemen voor BTW-registratie of BTW-teruggave ontwikkeld. Met deze systemen kunnen de wachttijden voor het verkrijgen van een BTW-identificatienummer of voor belastingteruggave voor de meeste belastingplichtigen tot een minimum worden teruggebracht. Tegelijkertijd bieden zij de mogelijkheid alle aandacht te richten op de controle van personen of sectoren die een risico vertegenwoordigen.

De Commissie heeft deze ontwikkelingen steeds gesteund en meerdere seminars georganiseerd en tal van uitwisselingen tussen ambtenaren ten laste van het Fiscalis-programma gefinancierd. Tevens heeft zij samen met de lidstaten goede praktijken geïdentificeerd en een gemeenschappelijke methodologie voor het vaststellen van risico-indicatoren uitgewerkt met de bedoeling de lidstaten bij het opzetten van hun eigen systeem te helpen. Via een nieuwe projectgroep 'risicobeheer' zal de Commissie deze inspanningen blijven steunen.

5.1.2.2. Geautomatiseerde financiële controle

Geautomatiseerde financiële controles zijn noodzakelijk om in te spelen op het feit dat ondernemingen steeds vaker elektronische middelen gebruiken voor verzending en opslag van boekhoudkundige gegevens (bestellingen, leveringsbonnen, rekeningen, boekhoudboeken, enz.).

Voor een dergelijke modernisering van de controle is niet alleen een wijziging van de wetgeving nodig om elektronische gegevensbestanden voor controle te mogen gebruiken (in lidstaten waar dat nog niet het geval was), maar ook de benodigde apparatuur en software moet worden aangeschaft en het personeel moet in deze nieuwe technieken worden geschoold.

Samen met de lidstaten heeft de Commissie aanbevelingen opgesteld om een dergelijke modernisering van de controlemethoden tot stand te brengen. De werkzaamheden die het SCAC onlangs heeft afgerond, zijn dus bedoeld om de lidstaten met richtsnoeren verder te helpen.

Al deze inspanningen lijken vruchten af te werpen in die zin dat de meeste lidstaten voortaan hun aandacht heel in het bijzonder richten op het ontwikkelen van hun vaardigheden op het gebied van geautomatiseerde financiële controles. Sommige lidstaten zijn bovendien bezig specifieke en bijzonder innoverende onderzoeksinstrumenten voor controle van de elektronische handel te ontwikkelen.

Sommige lidstaten en tal van toetredende landen zijn echter nog volstrekt niet in staat geautomatiseerde financiële controles uit te voeren. De communautaire inspanningen op dit gebied zullen dus via het nieuwe Fiscalis 2003-2007-programma worden voortgezet, temeer daar de informatica bij de boekhouding en facturering van de BTW in de toekomst alleen nog maar zal toenemen in hetzelfde tempo als de elektronische handel. Richtlijn 2001/115/EG²⁰ van 20 december 2001, die gericht is op de harmonisering van de voorwaarden voor grensoverschrijdende elektronische facturering, maakt deze behoefte nog dringender.

²⁰ PB L 15 van 17.1.2002, blz. 24.

5.2. Punten waarop nog vooruitgang moet worden geboekt

5.2.1. Nationale controleplannen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd

Weliswaar lijken de lidstaten een begin te hebben gemaakt met het hanteren van de wederzijdse bijstand als een alledaags instrument voor belastingcontrole, maar toch moet het controlebeleid nog echt worden gecoördineerd.

Een van de belangrijkste instrumenten om tot deze afstemming te komen is het organiseren van multilaterale controles, dat wil zeggen gelijktijdige controles van de fiscale situatie van een of meer belastingplichtigen die een gemeenschappelijk belang vertegenwoordigen.

Op dit punt kan de Commissie alleen maar haar verontrusting uiten over de daling van het aantal van deze controles (dat overigens al vrij laag was), ondanks het feit dat deze controles via de begroting van het Fiscalis-programma worden gefinancierd. Er werden in 2003 slechts drie, in 2002 vier en in 2001 acht controles uitgevoerd, en dit in de hele Europese Unie (tegen 15 controles in 2000, wat al weinig is gezien het aantal van 1 500 000 ondernemingen met een intracommunautaire activiteit).

Deze zeer duidelijke daling is bijzonder verontrustend. Zij hangt ongetwijfeld samen met de problemen die het organiseren van dergelijke controles in de praktijk geeft. Zowel de goedkeuring van het nieuwe Fiscalis 2003-2007-programma als de nieuwe verordening betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de BTW hebben deze problemen echter verminderd door een snellere financiering en flexibelere voorschriften voor de organisatie mogelijk te maken, waardoor er meer van deze controles gebruikgemaakt kan worden, bijvoorbeeld bij de bestrijding van carrouselfraude.

Maar de geringe activiteit op dit gebied houdt ongetwijfeld ook verband met de lage prioriteit die de belastingdiensten aan dit soort controles toekennen, aangezien er omvangrijke middelen moeten worden vrijgemaakt en personeel nodig is dat verscheidene talen beheerst.

Deze daling is uiteindelijk het gevolg van het feit dat van meet af aan bij het opstellen van de nationale controleplannen met deze controles geen rekening wordt gehouden.

5.2.2. Wettelijke belemmeringen voor een doelmatige administratieve samenwerking

Een doelmatig gebruik van de wederzijdse bijstand bij fraudebestrijding veronderstelt bovendien dat deze bijstand niet wordt belemmerd door nationale wetgeving die de informatie-uitwisseling afremt, blokkeert of minder doelmatig maakt. Daarom had de Raad enkele welbepaalde belemmeringen vastgesteld en verzocht deze hindernissen weg te nemen.

Tal van belemmeringen zijn met het vaststellen van de nieuwe verordening betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de BTW voortaan verdwenen. Deze verordening bevat met name geen bepaling meer aangaande voorafgaande kennisgeving aan de belastingplichtige bij informatie-uitwisseling, een procedure die ingeval van fraude zeer schadelijk werd geacht.

Toch blijven er nog belemmeringen over, met name op het gebied van wetgeving die met geheimhouding samenhangt. Sommige lidstaten kunnen namelijk op wettelijke gronden geen toegang tot bepaalde inlichtingen krijgen. In dat geval kunnen dergelijke inlichtingen evenmin worden doorgegeven aan andere belastingdiensten die er eventueel behoefte aan hebben. Dit is nog steeds een grote belemmering voor een doelmatige administratieve samenwerking bij fraudebestrijding, een belemmering die nog door de betrokken lidstaten uit de weg moet

worden geruimd. Een andere hindernis is het ontbreken van de mogelijkheid in de meeste lidstaten om een belastingschuldige wiens frauduleuze handelingen slechts nadeel berokkenen voor de fiscale inkomsten van een andere lidstaat, voor het gerecht te brengen. Het gaat hier om een bijzonder schadelijke hindernis bij de bestrijding van de Carrouselfraude. Om deze reden, en om het bestaande probleem te kunnen verhelpen, plant de Commissie tegen begin 2005 een raambesluit voor te stellen in de context van de derde pijler, bedoeld om vervolgens in nationale wetgeving te worden omgezet.

5.2.3. Steeds groter gebrek aan middelen om de nieuwe uitdagingen aan te gaan

Wederzijdse bijstand tot een alledaags controle-instrument maken veronderstelt tenslotte dat de benodigde middelen worden toegekend om aan de steeds talrijker wordende verzoeken om bijstand te voldoen.

Er is natuurlijk door sommige lidstaten wel moeite gedaan om de centrale verbindingsbureaus van extra middelen te voorzien, maar gezien de statistieken van het SCAC over informatie-uitwisselingen (zie tabel in bijlage 3) lijkt dit onvoldoende te zijn. Het aantal antwoorden dat niet binnen de toegestane termijn wordt gegeven is in feite nog te groot en blijft toenemen. Zo valt in 2000 een toename van 27% (ten opzichte van 1999) en in 2001 van 24% (ten opzichte van 2000) te constateren van het totaal aantal antwoorden dat niet tijdig wordt gegeven; in 2002 is de toename 17% (ten opzichte van 2001). Als deze getallen tegen het jaarlijks aantal verzoeken om bijstand worden afgezet, blijkt dat het om meer dan de helft gaat.

De sterke toename in de laatste jaren van het aantal verzoeken om wederzijdse bijstand zou tot overbelasting van het systeem kunnen leiden, hetzij op het vlak van de diensten die met de bijstand zijn belast (met name de centrale verbindingsbureaus) hetzij op het vlak van de controlediensten die voor de wederzijdse bijstand werkzaam zijn. Deze toename kan overigens in de komende jaren alleen maar groter worden, vanwege de inwerkingtreding van de nieuwe verordening betreffende de administratieve samenwerking en de uitbreiding van de Europese Unie tot 25 lidstaten in 2004.

Om niet bij deze ontwikkeling achter te blijven moeten alle lidstaten dus dringend meer personeel voor de wederzijdse bijstand toewijzen (zowel bij de centrale verbindingsbureaus als bij de nieuwe gedecentraliseerde diensten voor wederzijdse bijstand en de controlediensten die voor de wederzijdse bijstand werkzaam zijn).

6. EXTRA MAATREGELEN TER BESTRIJDING VAN DE “PLOFFIRMA-FRAUDE”

6.1. Aanpassing van het controlesysteem aan de “ploffirma-fraude”

Naast datgene wat als reactie op de aanbevelingen van de Raad zowel op het niveau van de Gemeenschap als in de lidstaten is bereikt, zijn er nog extra acties ondernomen om tot gepaste oplossingen voor de specifieke problematiek van de “ploffirma-fraude” te komen.

Samen met de lidstaten heeft de Commissie een diepgaand onderzoek naar BTW-fraude in het intracommunautaire handelsverkeer laten uitvoeren. Zij heeft de verschillende maatregelen beschreven die op nationaal vlak genomen zijn en de beste resultaten bij de bestrijding van de “ploffirma-fraude” boden. Deze “beste praktijken” zijn gebaseerd op een beter en sneller gebruik van de wederzijdse bijstand en aanpassing van de nationale controlesystemen om de “ploffirma-fraude” te doorbreken. Terwijl het eerste aspect zowel in de aanbevelingen van de Raad als in de nieuwe verordening betreffende de administratieve samenwerking onder de

aandacht is gebracht, vergt het tweede aspect extra inspanningen van de afzonderlijke lidstaten. Voorbeelden van verschillende soorten “beste praktijken” zijn hieronder te vinden.

6.1.1. Maatregelen om “ploffirma’s” te beletten het BTW-stelsel binnen te komen

In de eerste plaats is het van belang dat al het mogelijke wordt gedaan om “ploffirma’s” te beletten het BTW-stelsel binnen te komen. Hiertoe dienen belastingdiensten zwendelondernemingen te identificeren die een BTW-registratie aanvragen met als enig doel het uitvoeren van frauduleuze handelingen. Dit vergt scherpere controle op het moment van registratie van mogelijk verdachte handelaren. Normaal gesproken gaat dit gepaard met een pakket maatregelen die belastingdiensten de mogelijkheid bieden verdachte nieuwe handelaren financiële garanties, maandelijkse BTW-teruggave of speciale bezoekingelingen op te leggen.

6.1.2. Controletechnieken voor het opsporen van “ploffirma’s”.

Ondanks deze preventieve maatregelen kunnen vermoedelijke frauduleuze handelaren nog steeds tussen de registratiecontroles doorglippen. Daarom zijn er specifieke inlichtingen- en risico-evaluatiesystemen nodig voor een vroegtijdige opsporing van “ploffirma’s”. Centrale risicobeoordeling zoals analyse van BTW-terugbetalingen en verschillen in VIES-gegevens, dient te worden aangevuld met operationeel onderzoek dat ‘real-time’-informatie geeft die bijvoorbeeld via administratieve samenwerking is verkregen.

6.1.3. Maatregelen voor het stoppen van opgespoorde “ploffirma”-fraudes

Willen strategieën om “ploffirma”-fraudes aan te pakken succes hebben, dan moet vroege opsporing in afwachting van nader onderzoek gepaard gaan met het achterhouden van BTW-terugbetalingen aan de koper. Om die reden hebben sommige lidstaten hun wetgeving en administratieve procedures met betrekking tot terugbetaling van BTW-heffingen aangepast.

Bovendien moeten BTW-nummers van “ploffirma’s” die economische activiteiten voorwenden, onmiddellijk worden opgeheven om het hun onmogelijk te maken goederen te verwerven zonder betaling van BTW, waardoor het fraudemechanisme een halt wordt toegeroepen.

6.1.4. BTW-vordering in gevallen waarin een “ploffirma”-fraude is opgespoord

Wanneer het fraudemechanisme eenmaal een halt is toegeroepen, moet er getracht worden de onbetaalde BTW te innen. Aangezien er weinig reële kans bestaat de BTW bij de “ploffirma” te innen, is het doelmatiger de andere partijen die bij de fraude betrokken zijn aftrek of vrijstelling van BTW te weigeren.

Om bij ingewikkelde fraudeconstructies het verkrijgen van bewijzen te vereenvoudigen hebben enkele lidstaten hun wetgeving inzake fraudebestrijding onlangs aangescherpt door fiscale “hoofdelijke aansprakelijkheid” in te voeren. De invoering van een dergelijke aansprakelijkheid houdt in dat als een belastingplichtige op de hoogte was of had moeten zijn van de frauduleuze activiteiten van zijn contractpartner, hij voor de betaling van de door zijn medecontractant verschuldigde BTW aansprakelijk wordt gesteld. In een aantal lidstaten heeft de invoering van de hoofdelijke aansprakelijkheid een duidelijk afschrikkende effect gehad en lijkt doeltreffend te zijn. De rechtsgrond voor deze maatregel is artikel 21 van Richtlijn 77/388/EEG, behoudens inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel.

6.1.5. *De oprichting van antifraude-eenheden*

Niet alleen deze maatregelen zijn nodig, maar ook de organisatie van de belastingdienst zelf moet worden aangepakt om deze in staat te stellen dergelijke soorten internationale fraude op te sporen en snel en doelmatig te bestrijden. De specifieke en ingewikkelde aard van de “ploffirma”-fraude vraagt om gespecialiseerde onderzoeks- en antifraude-eenheden met voldoende verantwoordelijkheid om snel en daadkrachtig op alle niveaus actie te kunnen ondernemen. Deze eenheden dienen de benodigde bevoegdheid te krijgen om snel informatie uit te wisselen met hun collega’s in andere lidstaten.

6.2. Of aanpassing van het BTW-stelsel als zodanig

6.2.1. *Verskillende suggesties*

Zowel nationale autoriteiten als vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en de academische wereld in verscheidene lidstaten hebben de mogelijkheden van een ingrijpende wijziging van de werking van het BTW-stelsel onderzocht om het probleem van de carouselfraude aan te pakken. Sommige suggesties richten zich vooral op het afschaffen van de combinatie van transacties waarover wel en transacties waarover geen BTW-betaling plaatsvindt; zij beogen te garanderen dat binnen de hele EU transacties die binnen een lidstaat plaatsvinden op dezelfde wijze worden behandeld als intracommunautaire transacties. Dit kan bereikt worden ofwel door daadwerkelijke betaling van de BTW op alle intracommunautaire transacties tussen belastingplichtigen (B2B-transacties) op te leggen ofwel door de betaling van de BTW op binnenlandse B2B-transacties te schorsen.

Andere oplossingen richten zich op het feit dat carouselfraude alleen mogelijk is omdat het belastingplichtigen is toegestaan BTW terug te vragen zonder de voorwaarde dat de belasting door de “ploffirma” aan de schatkist is overgemaakt.

6.2.1.1. Schorsing van de BTW op alle binnenlandse B2B-transacties

De financiële verliezen als gevolg van carouselfraude zijn te wijten aan het niet betalen door een “ploffirma” van de BTW die volledig is afgetrokken door of teruggegeven aan een andere handelaar. Schorsing van BTW op alle B2B-transacties biedt bepaalde voordelen als het gaat om de bestrijding van carouselfraude, aangezien er geen BTW-af trek of -terugbetaling meer is.

Schorsing van de BTW kan worden bereikt door B2B-transacties vrij te stellen van BTW, of door een verleggingsregeling waarbij de afnemer de belasting op zijn aankopen voor zijn rekening neemt en tegelijkertijd BTW aftrekt onder compensatie van BTW bij invoer. Al deze mogelijkheden hebben echter grote bezwaren.

Om te beginnen kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij de doelmatigheid van een dergelijke maatregel als het gaat om fraudebestrijding. Schorsing doet afbreuk aan een van de basisbeginselen van de BTW, namelijk dat in iedere schakel van de keten belasting wordt betaald. Dit mechanisme moet ervoor zorgen dat het belastingstelsel zichzelf controleert en dat de verantwoordelijkheden duidelijk worden verdeeld tussen koper en verkoper. Bij een systeem als schorsing komt de last voor het innen van de belasting volledig bij de detailhandelaar te liggen. Dit kan dus weer nieuwe mogelijkheden tot fraude en niet-betaling creëren. Handelaren die met B2C-transacties werken kunnen op dezelfde wijze verdwijnen als bij B2B-transacties, leveringen aan eindverbruikers kunnen valselijk als B2B-transacties

worden gemeld en de alomvattende mogelijkheid om tegen nettoprijzen te kopen kan het grijze circuit verder uitbreiden (waar gewoon geen verkoop meer is).

Verder zou het van de belastingdiensten aanzienlijk meer mankracht en technologische middelen vergen. Alle B2B-transacties zouden moeten worden aangegeven en een kruiscontrole moeten ondergaan. Bovendien zouden de B2C-transacties intensiever gecontroleerd moeten worden, omdat de volledige last van de belastinginning bij de detailhandelaar komt te liggen.

Ten derde zou het een aanzienlijke bijkomende administratieve last voor de ondernemers betekenen. Net als in het huidige stelsel voor intracommunautaire transacties dienen alle binnenlandse transacties aan de autoriteiten te worden gemeld en handelaren zouden de BTW-status van hun afnemers moeten nagaan.

6.2.1.2. Schorsing van de BTW op bepaalde binnenlandse B2B-transacties

In theorie zou een schorsingstelsel beperkt kunnen worden tot bepaalde categorieën handelaren of leveringen. Enkele belastingdiensten hebben geopperd de verleggingsregeling op bepaalde sectoren toe te passen of een stelsel voorgesteld waarbij vrijwillig voor schorsing gekozen kan worden. Afgezien van de eerdergenoemde bezwaren zou dit leiden tot binnenlandse B2B-handel met en zonder betaling van BTW. Derhalve zou het mogelijkheden voor louter binnenlandse carrouselfraudes creëren door normale binnenlandse transacties, waarvoor leveranciers BTW aan hun afnemers berekenen, te combineren met binnenlandse transacties die onder de schorsingsregeling vallen.

6.2.1.3. Daadwerkelijke betaling van BTW op alle intracommunautaire transacties

Een andere mogelijkheid zou zijn BTW te heffen op alle intracommunautaire transacties in de EU. Hiermee zou het systeem van trapsgewijze betaling opnieuw worden ingevoerd, hetgeen ervoor zorgt dat het belastingstelsel tot op zekere hoogte zichzelf controleert. Als er op alle invoer- en uitvoertransacties BTW wordt betaald, kan alleen het verschil tussen BTW bij invoer en BTW bij uitvoer op het spel staan en worden de financiële risico's van de "ploffirma"-fraude veel geringer. Bijgevolg zouden hiermee de mazen in het huidige stelsel die aanleiding tot de "ploffirma"-fraudes geven, verdwijnen. De Commissie heeft steeds juist dit stelsel voor ogen gehad als het ideale definitieve BTW-stelsel binnen de interne markt (het zogeheten "bronbelastingstelsel").

Daadwerkelijke betaling van BTW op alle intracommunautaire B2B-transacties tegen het in de lidstaat van oorsprong geldende tarief zou een ideale oplossing zijn.

Er zou evenwel een regeling moeten zijn voor herverdeling van de opbrengsten van het land van oorsprong aan het land van bestemming. Een dergelijke regeling zou tevens een harmonisatie van de BTW-tarieven vereisen die veel verder reikt dan nu het geval is. De hoogte van de tarieven zou bijvoorbeeld onderling veel meer moeten zijn afgestemd. Deze mate van harmonisatie kan niet op korte termijn worden bereikt, niet alleen vanwege de in de lidstaten uiteenlopende binnenlandse regelingen, maar ook vanwege het belang dat de meeste, zo niet alle, lidstaten aan hun onafhankelijkheid op fiscaal gebied hechten waar het gaat om de vaststelling van hun belastingtarieven.

Een dergelijk systeem zou ook kunnen functioneren door het tarief van de lidstaat van bestemming toe te passen, maar zou voor handelaren een last betekenen aangezien het huidige systeem van vrijstelling vervangen zou worden door het heffen van BTW volgens een voor

elke afnemer verschillend tarief. Alle handelaren die intracommunautaire handelingen verrichten zouden dan op de hoogte moeten zijn van het voor hun producten of diensten toepasselijke tarief in alle lidstaten.

6.2.1.4. Daadwerkelijke betaling van de BTW op bepaalde intracommunautaire transacties

In de meeste gevallen van carrouselfraude gaat het om hoogwaardige goederen die gemakkelijk te vervoeren zijn zoals computeronderdelen en mobiele telefoons²¹. In theorie zou de daadwerkelijke betaling van BTW op intracommunautaire transacties tot deze economische sectoren beperkt kunnen blijven. De heffing van BTW op intracommunautaire transacties zou vanzelfsprekend de “ploffirma”-fraude met risicogoederen doen verdwijnen. Echter, net als in een volledig bronbelastingstelsel, zouden kwesties als herverdeling van de opbrengsten en harmonisatie van de tarieven zich weer aandienen. Bovendien kunnen andere categorieën goederen worden gebruikt zoals auto's textiel, telefoonkaarten, voedsel, frisdranken, metalen producten, alcoholhoudende dranken, benzine, enz. Hoewel het de fraude in de meeste kwetsbare sectoren dus onderuit zou halen, zou de fraude, althans ten dele, naar andere sectoren kunnen verhuizen.

6.2.1.5. BTW-aftrek koppelen aan de betaling van de belasting of aan de afdracht ervan door de leverancier aan de schatkist

De fraude met de “ploffirma” is alleen mogelijk omdat belastingplichtigen de BTW mogen aftrekken onafhankelijk van het feit of de leverancier de belasting aan de schatkist heeft afgedragen. Om die reden zijn sommige nationale overheidsdiensten de mogelijkheid aan het onderzoeken de regels inzake BTW-aftrek te wijzigen door deze tot op zekere hoogte te koppelen aan de afdracht van de belasting door de leverancier. Het spreekt vanzelf dat het recht op aftrek een basisbeginsel van de BTW is en dat alle maatregelen die dit recht beperken strikt volgens het proportionaliteitsbeginsel dienen te zijn.

Er is nog een regeling voorgesteld waarbij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die de zesde BTW-richtlijn in artikel 10, lid 2, derde alinea, biedt om de voorschriften inzake BTW-aftrek te verscherpen. Voor bepaalde handelingen of bepaalde categorieën belastingplichtigen is BTW alleen verschuldigd (en dus aftrekbaar) op het moment van betaling van de prijs. Om werkelijk doelmatig te zijn dient een dergelijke regeling vergezeld te gaan van een kruiscontrolesysteem.

Een dergelijke regeling zou evenwel de ondernemers bezwarende bijkomende verplichtingen opleggen.

6.3. De mening van de Commissie

De Commissie is verheugd over het feit dat lidstaten zich aan het beraden zijn over de invoering van bepaalde juridische maatregelen (bijv. aanscherping van de regels inzake BTW-aftrek) om het BTW-stelsel tegen ernstig misbruik zoals de “ploffirma”-fraude te beschermen. In nauwe samenwerking met de lidstaten zal de Commissie blijven voortgaan de beste praktijken op dit gebied te inventariseren en vanuit de verworven ervaring overwegen of er behoefte aan wijziging van de communautaire regelgeving is.

Op het eerste gezicht kan het een aantrekkelijke gedachte zijn om verder te gaan en het BTW-stelsel zelf te wijzigen. Er moet echter voor worden gewaakt dat er geen nieuwe

²¹ Tot dusver zijn er echter ongeveer 40 verschillende sectoren vastgesteld.

mogelijkheden worden gecreëerd die tot even ernstige, of zelfs ernstiger fraude leiden dan nu. Dit zou met name het geval zijn als de vrijstellingen algemeen zouden worden. Bovendien moet elke wijziging zorgvuldig worden onderzocht op de mogelijke administratieve verplichtingen die zij voor bonafide ondernemers zou inhouden. Tegelijkertijd dient te worden geëvalueerd wat de druk is voor de belastingdiensten in termen van bijkomende personele en technologische middelen die voor het opzetten en in stand houden van gegevensbanken, gegevensverwerking en benodigde controles vereist zijn.

Ook moet benadrukt worden dat er binnen het huidige BTW-stelsel al oplossingen bestaan om deze fraude aan te pakken. De Commissie tekent daarbij aan dat de lidstaten die de specifieke opsporings- en controlemaatregelen ter bestrijding van de “carrouselfraude” waarvan in punt 6.1 sprake is al hebben ingevoerd (met name Nederland en het Verenigd Koninkrijk), successen hebben geboekt.

Samen met de andere recente controlemaatregelen van de lidstaten en de recentelijk op communautair niveau tot stand gebrachte regelgeving (de nieuwe verordening betreffende administratieve samenwerking, het Fiscalis 2003-2007-programma en VIES II), dienen al deze initiatieven een beeld te geven van een gepaste en voldoende inzet om de specifieke uitdaging van de “ploffirma”-fraude aan te gaan.

Naast recente aanzetten op dit gebied bestaat er ook behoefte aan om op EG-niveau het totstandbrengen van een gemeenschappelijk en alomvattend begrip van fiscale fraude en het harmoniseren van strafsancities te onderzoeken.

Volgens de Commissie moeten er derhalve eerst verdere inspanningen worden geleverd om via nog betere administratieve samenwerking en BTW-controlesystemen in de lidstaten de fraude in het huidige stelsel aan te pakken, alvorens het BTW-stelsel als zodanig drastisch te wijzigen.

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1. Conclusies

De Commissie heeft gevolg gegeven aan de aanbevelingen van de Raad door een sterker juridisch kader inzake administratieve samenwerking voor te stellen. Dat heeft enerzijds geleid tot vaststelling van een nieuwe verordening betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de BTW (7 oktober 2003) en anderzijds tot de goedkeuring van de beschikking inzake het Fiscalis-programma voor 2003-2007 (3 december 2002). Op middellange termijn is de Commissie voorts van plan een voorstel voor modernisering van het VIES-systeem in te dienen.

Ook de vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt om aan de aanbevelingen van de Raad gevolg te geven is aanzienlijk.

De lidstaten doen veel vaker dan tevoren een beroep op wederzijdse bijstand. Deze trend zal zich verder voortzetten en zelfs toenemen vanwege de uitbreiding van de Europese Unie en de goedkeuring van de nieuwe verordening betreffende de administratieve samenwerking op BTW-gebied.

De lidstaten hebben hun controlemethoden doelmatiger en moderner weten te maken, met name door methoden voor risicoanalyse toe te passen en in geautomatiseerde financiële controles te investeren.

Afgezien van alle maatregelen die een reactie op de aanbevelingen van de Raad waren, zijn er recentelijk tal van beraadslagingen geweest om de specifieke problematiek van de intracommunautaire fraude (met name carrouselfraude) tot een oplossing te brengen.

Een van de oplossingen is de controle aan deze nieuwe fraudemechanismen aan te passen. Op communautair niveau is samen met de lidstaten een lijst van goede praktijken opgesteld. De lidstaten die deze weg zijn ingeslagen hebben nu al aanzienlijke successen geboekt.

Een andere oplossing, die door sommige nationale autoriteiten of vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven of de academische wereld is voorgesteld, zou zijn de werking van het BTW-stelsel zelf te wijzigen. Er bestaan verscheidene mogelijkheden, maar stuk voor stuk hebben zij meer nadelen dan mogelijke voordelen.

Bijgevolg heeft verdere intensivering van de administratieve samenwerking en verbetering van de doelmatigheid van de nationale controlemethoden teneinde van de onlangs in gang gezette hervormingen op nationaal en communautair niveau te profiteren, de voorkeur boven de precaire weg van wijziging van het BTW-stelsel zelf, die meer risico's en onzekerheden dan oplossingen biedt.

Het is ten slotte van wezenlijk belang dat de tien nieuwe lidstaten zo spoedig mogelijk dezelfde normen op het gebied van controle en wederzijdse bijstand overnemen.

7.2. Aanbevelingen

- De lidstaten dienen intensief gebruik te blijven maken van de mechanismen inzake administratieve samenwerking. Zij dienen met name de instrumenten van de nieuwe verordening (kennisgeving, verzoek om administratieve onderzoeken en aanwezigheid van ambtenaren op het grondgebied van een andere lidstaat) optimaal te benutten;
- Zij dienen het nodige personeel ter beschikking te stellen om een groter aantal multilaterale controles door te voeren en deze controles in hun nationale controleregelingen op te nemen;
- Zij dienen de laatste juridische belemmeringen die de Raad had opgemerkt uit de weg te ruimen om ervoor te zorgen dat in de hele Europese Unie de controle van de BTW overal even doelmatig is;
- Zij dienen zo snel mogelijk een nationaal plan op te stellen om de gemiddelde termijn voor beantwoording van de verzoeken om wederzijdse bijstand te bekorten;
- Zij dienen daartoe snel extra middelen voor wederzijdse bijstand toe te wijzen hetzij op het vlak van de centrale verbindingsbureaus hetzij op territoriaal vlak. Ook dienen zij de mogelijkheden voor decentralisatie die de nieuwe verordening bevat ten volle te benutten om te voorkomen dat veelvuldiger gebruik van wederzijdse bijstand tot overbelasting van het systeem leidt;
- Zij dienen voort te gaan met het doelmatiger en moderner maken van de belastingcontrole. Lidstaten die nog niet tot geautomatiseerde financiële controles zijn overgegaan dienen dit zo snel mogelijk te doen;
- Zij dienen zo snel mogelijk de als succesvol vastgestelde praktijken op het gebied van carrouselfraudebestrijding (zie paragraaf 6.1) toe te passen en met name

nationale antifraude-eenheden op te richten die bevoegd zijn informatie uit te wisselen met de andere lidstaten.

Bijlage 1

Aanbevelingen van de Raad in juni 2000

1- Aanbevelingen die onder de bevoegdheid van de Commissie vallen

- (1) Er moet worden getracht alle obstakels in verband met de bestaande communautaire wetgeving weg te nemen, zodat in gevallen van belastingfraude of bij sterke aanwijzingen in die richting een snelle en doeltreffende administratieve samenwerking tussen de verschillende lidstaten mogelijk wordt.

Het zou in het bijzonder noodzakelijk zijn:

- de invoering te overwegen van uitzonderingen op de verschillende bepalingen inzake geheimhouding die de uitwisseling van informatie verhinderen of vertragen;
 - de mogelijkheid te overwegen kortere termijnen in te voeren voor de uitwisseling van informatie over de ernstigste gevallen van fraude;
 - het vooraf inlichten van de belastingplichtige over de informatie-uitwisseling af te schaffen;
 - de dubbelzinnigheden in Richtlijn 77/799/EEG weg te werken en de beperkingen op het gebruik van inlichtingen te bestuderen.
- (2) Er moet worden getracht de communautaire wetgeving te wijzigen om meer direct contact tussen de controlediensten van de verschillende lidstaten te bewerkstelligen. Deze doelstelling kan bijvoorbeeld worden bereikt door de aanwezigheid van ambtenaren van de ene lidstaat bij controleacties in andere lidstaten, waardoor de doeltreffendheid van de fraudebestrijding zou toenemen. Dergelijke gezamenlijke controleacties zouden in alle gevallen bilaterale of multilaterale afspraken vergen en steeds onder de leiding, de controle en de verantwoordelijkheid staan van een ambtenaar van de lidstaat waar de controleactie plaatsvindt.
 - (3) Er moet worden bestudeerd of het VIES-systeem zo kan worden gewijzigd dat er ook dienstverrichtingen onder vallen, in het bijzonder de dienstverrichtingen als bedoeld in artikel 9, lid 2, onder e), van de zesde BTW-richtlijn.
 - (4) Verordening (EEG) nr. 218/92 en Richtlijn 77/799/EEG moeten worden gewijzigd, hetgeen bij voorkeur moet leiden tot één passend juridisch kader dat de vereiste versterking van de samenwerking bij fraudebestrijding mogelijk maakt en aldus de hierboven vermelde obstakels wegneemt.
 - (5) De in de zesde BTW-richtlijn opgenomen regels moeten worden bestudeerd met het oog op de vereenvoudiging ervan via een voorstel voor een richtlijn, dat zo spoedig mogelijk moet worden ingediend.

2- Aanbevelingen die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen

- (1) Er moet worden getracht alle obstakels in verband met de bestaande nationale wetgeving weg te nemen, zodat in gevallen van belastingfraude of bij sterke

aanwijzingen in die richting een snelle en doeltreffende administratieve samenwerking tussen de verschillende lidstaten mogelijk wordt.

Het zou in het bijzonder noodzakelijk zijn:

- de invoering te overwegen van uitzonderingen op de verschillende bepalingen inzake geheimhouding die de uitwisseling van informatie verhinderen of vertragen;
 - de mogelijkheid te overwegen kortere termijnen in te voeren voor de uitwisseling van informatie over de ernstigste gevallen van fraude;
 - het vooraf inlichten van de belastingplichtige over de informatie-uitwisseling af te schaffen.
- (2) Er moet worden getracht de nationale wetgeving te wijzigen om meer direct contact tussen de controlediensten van de verschillende lidstaten te bewerkstelligen. Deze doelstelling kan bijvoorbeeld worden bereikt door de aanwezigheid van ambtenaren bij controleacties in andere lidstaten, waardoor de doeltreffendheid van de fraudebestrijding zou toenemen. Dergelijke gezamenlijke controleacties zouden in alle gevallen bilaterale of multilaterale afspraken vergen en steeds onder de leiding, de controle en de verantwoordelijkheid staan van een ambtenaar van de lidstaat waar de controleactie plaatsvindt.
- (3) Er moet worden bestudeerd of het VIES-systeem zo kan worden gewijzigd dat sneller toegang wordt verkregen tot de informatie van het VIES-systeem, aangezien de factor tijd een belangrijke rol speelt in fraudemechanismen en de administratieve samenwerking via dit systeem, maar ook elders, vlotter en sneller moet verlopen.
- (4) De CLO's op gepaste wijze uitrusten met personeel en materiaal en zorgen voor een correcte koppeling tussen de CLO's en de controlediensten en in het bijzonder de antifraude-eenheden, zodat de beoogde antwoordtermijnen worden gerespecteerd en de kwaliteit van de uitgewisselde informatie gewaarborgd is.
- (5) Inspanningen doen opdat de lokale of regionale controlediensten, naargelang van de organisatie in elke lidstaat, beschikken over de personele middelen die nodig zijn om snel te kunnen antwoorden op de informatieverzoeken van de andere lidstaten en ze op passende wijze op te volgen.
- (6) Belang hechten aan directe contacten, met de voorafgaande toestemming van de bevoegde autoriteit, in specifieke gevallen of met betrekking tot bepaalde categorieën gevallen, zoals multilaterale controles en rechtstreekse toezending van gegevens bij fraude of sterke aanwijzingen in die richting, in grensoverschrijdende zones en bij gemeenschappelijke onderzoeken.
- (7) Mechanismen uitwerken voor de administratieve bestraffing van niet-tijdige indiening van de overzichtsstaten; ervoor zorgen dat de overzichtsstaten tijdig worden verwerkt en bevorderen dat eventuele fouten daarin snel worden gecorrigeerd, zodat de gegevens binnen de gestelde termijnen en zo compleet mogelijk worden toegezonden. Indien deze maatregelen worden uitgevoerd, zal de informatie sneller beschikbaar en betrouwbaarder zijn, waardoor ze kan worden gebruikt voor risicoanalyse en meer gerichte controles.

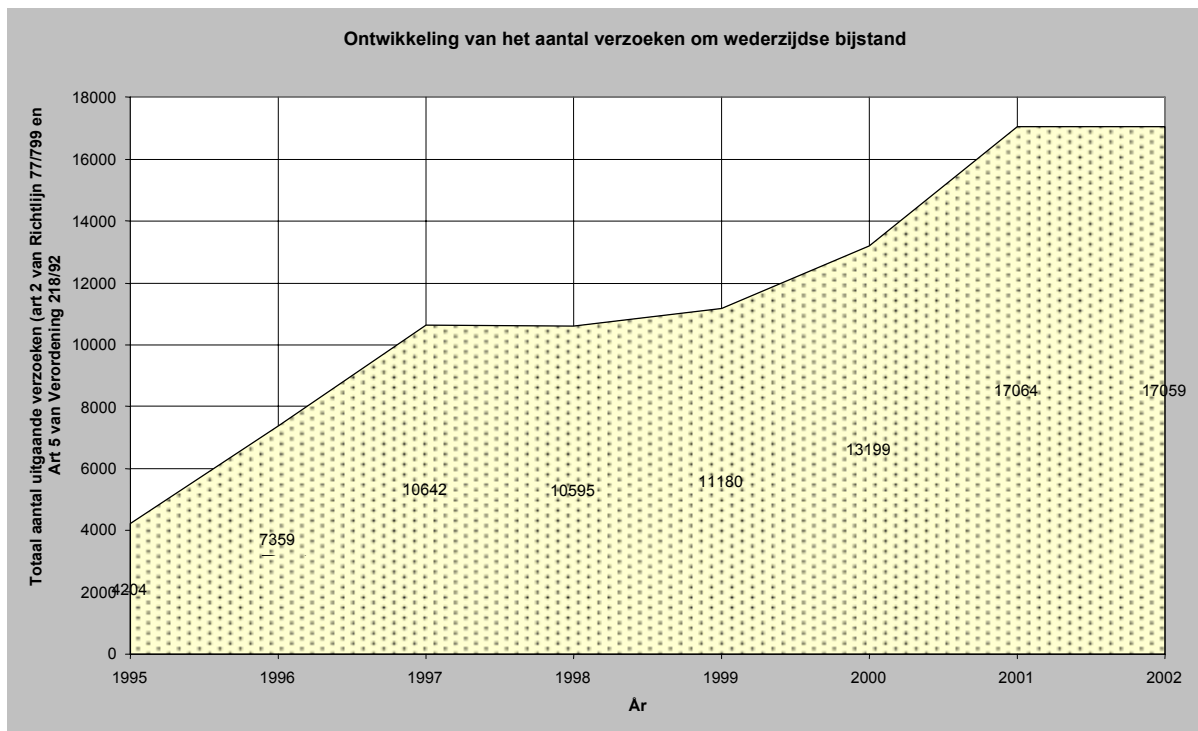
- (8) De spontane en automatische uitwisseling van informatie intensiveren door het sluiten van overeenkomsten, met name in specifieke gevallen of bij handelingen die in het algemeen een groter risico van belastingfraude of -ontwijking behelzen, zoals verkoop op afstand en verkoop van nieuwe vervoermiddelen voor particulieren.
- (9) De selectiemethodologieën optimaliseren en specifiek richten op “risicoanalyse”. Deze methodologie zou, onverminderd het subsidiariteitsbeginsel, een voor alle lidstaten gemeenschappelijk patroon moeten bevatten dat gestoeld is op nader vast te stellen premissen.
- (10) Trachten in hun nationale controleplannen een aantal actiepunten op te nemen die gestoeld zijn op, bij voorkeur en indien mogelijk aan de in de vorige aanbeveling bedoelde methodologie ontleende gemeenschappelijke uitgangspunten inzake belastingontwijking en -fraude, en er met name op gericht zijn fraude met overleg en niet casuïstisch te bestrijden en conclusies te trekken betreffende de incidentie van bepaalde soorten fraude in de Gemeenschap.
- (11) Een controlestrategie uitwerken voor de registratieprocedures, met inachtneming van alarmindicatoren die op eventuele belastingfraudes wijzen. Wanneer bij controle blijkt dat de activiteit niet uitgeoefend wordt of dat de omstandigheden om deze uit te oefenen niet aanwezig zijn, dienen de lidstaten voorzorgsmaatregelen te overwegen.
- (12) Hun controlesystemen aanpassen aan de realiteit van de elektronische handel en de gebruikmaking van geautomatiseerde procedures bij financiële controles veralgemenen.

3- Aanbevelingen die om communautaire actie vragen (anders dan regelgeving)

- (1) Er moet worden onderzocht of het Systeem voor de uitwisseling van BTW-informatie (VIES) zo kan worden gewijzigd dat een lidstaat rechtstreeks toegang kan krijgen tot de VIES-bestanden van de overige lidstaten, op voorwaarden dat een aantal nader te bepalen waarborgen worden ingebouwd teneinde de onthulling van commerciële en andere geheimen te voorkomen, waardoor hij de nationale belastingplichtigen kan traceren aan wie intracommunautaire leveringen zijn verricht door een in een andere lidstaat voor de BTW geïdentificeerde handelaar.
- (2) De selectiemethodologieën optimaliseren en specifiek richten op “risicoanalyse”. Deze methodologie zou, onverminderd het subsidiariteitsbeginsel, een voor alle lidstaten gemeenschappelijk patroon moeten bevatten dat gestoeld is op nader vast te stellen premissen.
- (3) Trachten in de nationale controleplannen van de lidstaten een aantal actiepunten op te nemen die gestoeld zijn op, bij voorkeur en indien mogelijk aan de in de vorige aanbeveling bedoelde methodologie ontleende gemeenschappelijke uitgangspunten inzake belastingontwijking en -fraude, en er met name op gericht zijn fraude met overleg en niet casuïstisch te bestrijden en conclusies te trekken betreffende de incidentie van bepaalde soorten fraude in de Gemeenschap.
- (4) De controlesystemen van de lidstaten aanpassen aan de realiteit van de elektronische handel en de gebruikmaking van geautomatiseerde procedures bij financiële controles veralgemenen.

- (5) De Multidisciplinaire Groep georganiseerde criminaliteit verzoeken zich op actieve wijze te blijven beijveren voor een meer doeltreffende bestrijding van de BTW-fraude.

BIJLAGE 2



BIJLAGE 3

