

Vergaderjaar 2012–2013

**31 880**

## **Intracommunautaire btw-fraude**

**Nr. 7**

### **RAPPORT: TERUGBLIK**

#### **Inhoud**

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Over dit onderzoek</b>	<b>5</b>
1.1 Onderzoekskader	5
1.2 Uitleg van intracommunautaire btw-fraude	6
1.3 Ontwikkeling op Europees niveau	8
1.4 Leeswijzer	8
<b>2 Ontwikkelingen in de aanpak van intracommunautaire btw-fraude</b>	<b>9</b>
2.1 Organisatie	9
2.2 Preventie	9
2.3 Detectie	11
2.3.1 Administratieve systemen	11
2.3.2 Informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten	11
2.4 Repressie	14
2.4.1 Omvang carrouselfraude behandeld door de FIOD	14
2.4.2 Bestuurlijke informatie	14
2.5 Capaciteitsinzet	16
<b>3 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>17</b>
3.1 Conclusies	17
3.2 Aanbevelingen	17
<b>4 Reactie staatssecretaris van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>19</b>
4.1 Reactie staatssecretaris van Financiën	19
4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	20
<b>Bijlage 1 Aanbevelingen en toezeggingen uit 2009 en stand van zaken 2012</b>	<b>22</b>
<b>Bijlage 2 Ramingen VAT-gap per EU-lidstaat in 2006</b>	<b>32</b>

<b>Bijlage 3</b>	<b>Methodologische verantwoording</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Literatuur</b>	<b>35</b>
<b>Bijlage 6</b>	<b>Gezamenlijke follow-up rapport Nederland, België en Duitsland</b>	<b>37</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>37</b>
1.1	Achtergrond van het gezamenlijke vervolgonderzoek	37
1.2	Uitleg over intracommunautaire btw-fraude	37
1.3	Ontwikkelingen op EU-niveau	39
1.4	Kader voor het vervolgonderzoek	40
1.5	Indeling van het rapport	40
<b>2</b>	<b>Follow-up van eerdere aanbevelingen</b>	<b>41</b>
2.1	Preventie	41
2.2	Detectie	44
2.3	Repressie	50
<b>3</b>	<b>Overzicht en vooruitblik</b>	<b>52</b>
	<b>Afkortingen</b>	<b>54</b>

## SAMENVATTING

In 2011/2012 heeft de Algemene Rekenkamer, in samenwerking met het Rekenhof van België en het Bundesrechnungshof van Duitsland, teruggeblikt op een gezamenlijk onderzoek naar intracommunautaire btw-fraude uit 2009.

In 2009 hebben we aanbevelingen gedaan om de preventie, detectie en repressie van intracommunautaire btw-fraude te verbeteren. Met het terugblikonderzoek hebben we in kaart gebracht welke toezeggingen zijn gedaan, respectievelijk welke acties zijn ondernomen, naar aanleiding van (de aanbevelingen in) het oorspronkelijke rapport.

We concluderen dat ons rapport uit 2009 de Belastingdienst een impuls heeft gegeven om de bestrijding van intracommunautaire btw-fraude intensiever aan te pakken. Zo is er 38 fte extra ingezet op de bestrijding van btw-fraude, waardoor de totale inzet op 88 fte is gebracht. Binnen de dienst is er meer aandacht voor carousel-fraude en meer regie op de aanpak ervan.

### *Preventie*

De Belastingdienst heeft gewerkt aan het opschonen van inactieve btw-nummers. Voor de handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten is de verleggingsregeling geïntroduceerd, waarbij de btw wordt doorgeschoven naar de volgende schakel in de keten. Ook zijn zogeheten waarschuwingsbrieven geïntroduceerd om ondernemers erop te wijzen dat zij het risico lopen in een carousel-fraude betrokken te raken.

Een knelpunt voor de Belastingdienst is nog het ontbreken van een aandelhoudersregister om wisselingen van eigendom van ondernemingen te kunnen volgen. Dit bemoeilijkt de aanpak van eventueel misbruik van bestaande btw-nummers door de nieuwe eigenaren van een onderneming.

### *Detectie*

Voor detectiedoeleinden wil de Belastingdienst verificaties van btw-nummers vanaf 2013 gaan vastleggen en analyseren. Een onderzoek van de Belastingdienst naar de toegevoegde waarde van dergelijke vastleggingen, dat naar aanleiding van ons rapport uit 2009 is uitgevoerd, heeft tot een positieve uitkomst geleid.

Sinds ons vorige rapport zijn de mogelijkheden van *matching* van btw-aangiften met de opgaven van intracommunautaire leveringen vanuit het buitenland nauwelijks verbeterd. Voor een deel van de handelaren is er wel een versnelling doorgevoerd van kwartaal- naar maandopgaven, maar dat lost de bestaande matchingproblemen niet op. Omdat in veel gevallen uitzonderingen gelden op de maandopgave, vindt de matching nog steeds per kwartaal plaats. De versnelling van de opgaven biedt de fraude-eenheden van de EU-lidstaten, zoals de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) in Nederland, wel extra mogelijkheden voor vroegtijdige detectie.

Internationale informatie-uitwisseling vindt voor een deel via speciaal daarvoor bestemde formulieren plaats. Volgens de FIOD verloopt de informatie-uitwisseling tussen fraude-eenheden effectief, maar de beantwoording van overige informatieverzoeken<sup>1</sup> verloopt nog steeds te traag. Het percentage te laat beantwoorde informatieverzoeken van de Nederlandse Belastingdienst aan het buitenland blijkt sinds ons rapport uit 2009 te zijn toegenomen van 20% naar 48% in 2011. Ondanks onze aanbeveling uit 2009, heeft de Belastingdienst nog geen evaluatieon-

---

<sup>1</sup> de zogeheten SCAC 2004 verzoeken (zie § 2.3.2).

derzoek verricht naar de effecten van de internationale informatie-uitwisseling op de detectie van fraude. De oprichting van Eurofisc om de uitwisseling tussen fraude-eenheden van de lidstaten te bevorderen is een positieve ontwikkeling, onder andere omdat juridische belemmeringen voor samenwerking, die volgens sommige lidstaten bestonden, zijn weggenomen.

#### *Repressie*

Het beschikbare cijfermateriaal geeft de indicatie dat de Belastingdienst het fiscale nadeel dat Nederland ondervindt door intracommunautaire btw-fraude heeft weten te beperken. Ons rapport uit 2009 bevat cijfers afkomstig van de FIOD over het fiscale nadeel in de jaren 2003 tot en met 2007. Voor deze jaren bedroeg het fiscale nadeel gemiddeld bijna € 131 miljoen per jaar. Het vergelijkbare fiscale nadeel voor 2008 tot en met 2011 komt uit op gemiddeld bijna € 39 miljoen per jaar.

De Belastingdienst heeft sinds ons rapport uit 2009 de bestuurlijke informatie over de omvang van carouselfraude verbeterd, maar nadere specificatie is gewenst. Van de naheffingen door intracommunautaire btw-fraude is bijvoorbeeld niet duidelijk of het om «ploffers»<sup>2</sup> gaat of om weigering van nultarief of vooraftek.<sup>3</sup> De beperkte specificatie heeft ook tot gevolg dat de aansluiting met de registratie van de FIOD niet is vast te stellen. De Belastingdienst heeft aangegeven deze punten vanaf 2012 te verbeteren.

#### *Aanbevelingen*

Een stevige aanpak van carouselfraude blijft van belang om te voorkomen dat de omvang van de fraude weer gaat toenemen. Binnen het huidige btw-stelsel bestaat namelijk voortdurend de dreiging dat nieuwe carrousels worden opgezet.

In Nederland kan de Belastingdienst zelf onder meer de volgende punten oppakken: het uitvoeren van effectiviteitsonderzoeken en de verbetering van de informatievoorziening over carouselfraude.

Een intensieve samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de EU is in de toekomst ook onverminderd nodig. We bevelen de Belastingdienst en de staatssecretaris van Financiën daarom aan om in Europees verband verbeteringen te bepleiten, vooral op het punt van de (verdere) harmonisatie van administratieve procedures voor de toekenning en intrekking van btw-nummers, opgaven van intracommunautaire leveringen en btw-aangiften.

De staatssecretaris van Financiën heeft 29 augustus 2012 instemmend gereageerd op ons rapport. Hij ziet het rapport als een steun in de rug voor een blijvende stevige aanpak van carouselfraude. Wij zijn van oordeel dat de reactie van de staatssecretaris in belangrijke mate tegemoet komt aan onze aanbevelingen. Het evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van de internationale informatie-uitwisseling moet de staatssecretaris naar onze mening niet beperken tot de analyse van de feedback vanuit andere lidstaten. Ook de waarde van de informatie die de Belastingdienst ontvangt van andere lidstaten naar aanleiding van uitgezette verzoeken, moet in de beschouwing worden betrokken.

---

<sup>2</sup> Zie § 1.2 voor een uitleg van intracommunautaire btw-fraude.

<sup>3</sup> Voor intracommunautaire leveringen geldt in beginsel het nultarief. Vooraftek betreft de aftrek van de btw die aan de voorgaande schakel in de keten is betaald.

## 1 OVER DIT ONDERZOEK

### 1.1 Onderzoekskader

In maart 2009 heeft de Algemene Rekenkamer (2009) een rapport over intracommunautaire btw-fraude gepubliceerd. Het onderzoek is in samenwerking met het Bundesrechnungshof van Duitsland en het Rekenhof van België uitgevoerd en heeft, naast een nationaal rapport, ook een gezamenlijk rapport (*joint report*) opgeleverd.

De drie betrokken rekenkamers hebben besloten om gezamenlijk een terugblikonderzoek te starten in 2011. Het terugblikonderzoek heeft geresulteerd in dit nationale rapport en in een afzonderlijk *joint follow up report*.<sup>4</sup>

Het doel van het terugblikonderzoek is na te gaan welke acties de staatssecretaris en de Belastingdienst hebben ondernomen naar aanleiding van de aanbevelingen in ons rapport over intracommunautaire btw-fraude uit 2009. In aanvulling daarop hebben we geïnventariseerd welke maatregelen zijn geïmplementeerd op Europees niveau die tegemoet komen aan de aanbevelingen uit de in 2009 gepubliceerde rapporten.

Voor het terugblikonderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:<sup>5</sup>

1. Welke toezeggingen zijn gedaan, respectievelijk welke acties zijn ondernomen naar aanleiding van de (aanbevelingen in de) oorspronkelijke rapporten?
2. Welke maatregelen zijn op Europees niveau genomen om tegemoet te komen aan (de aanbevelingen uit) de oorspronkelijke rapporten?

In 2009 concludeerden we dat de Belastingdienst de aanpak van intracommunautaire btw-fraude moest versterken. Over veel van de toezeggingen die de staatssecretaris naar aanleiding van onze aanbevelingen in 2009 deed, hebben wij destijds in ons nawoord laten weten dat we nadere concretisering wenselijk vonden. Over een deel van de toezeggingen hebben wij opgemerkt dat ze verdere initiatieven op Europees niveau vergden. In dit terugblikonderzoek zijn we nagegaan in hoeverre dat is gebeurd.

De Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Financiën vragen gesteld naar aanleiding van ons rapport uit 2009, die hij in mei 2009 heeft beantwoord (Tweede Kamer, 2009). In augustus 2009 heeft de staatssecretaris van Financiën een brief gestuurd aan de Tweede Kamer waarin hij een pakket maatregelen aankondigt ter bestrijding van intracommunautaire btw-fraude (Financiën, 2009). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om verbeteringen in de aansturing van de fraudebestrijding, in de controle van btw-aangiften en in de uitwisseling van informatie met andere lidstaten van de Europese Unie (EU). De staatssecretaris heeft in zijn brief ook toegezegd dat hij de personele inzet voor de bestrijding van intracommunautaire btw-fraude zou verhogen van 50 naar 88 fte. Tijdens het terugblikonderzoek hebben we onderzocht in hoeverre deze maatregelen zijn geïmplementeerd.

<sup>4</sup> De Nederlandse vertaling van het *joint follow up report* is als bijlage aan dit nationale rapport toegevoegd.

<sup>5</sup> Een methodologische verantwoording is als bijlage toegevoegd aan dit rapport.

## 1.2 Uitleg van intracommunautaire btw-fraude

Intracommunautaire btw-fraude, ofwel carouselfraude, is een fraudevorm, waarbij fraudeurs profiteren van het zogeheten nultarief voor leveringen binnen de EU. In eenvoudige vorm werkt carouselfraude als volgt<sup>6</sup>:

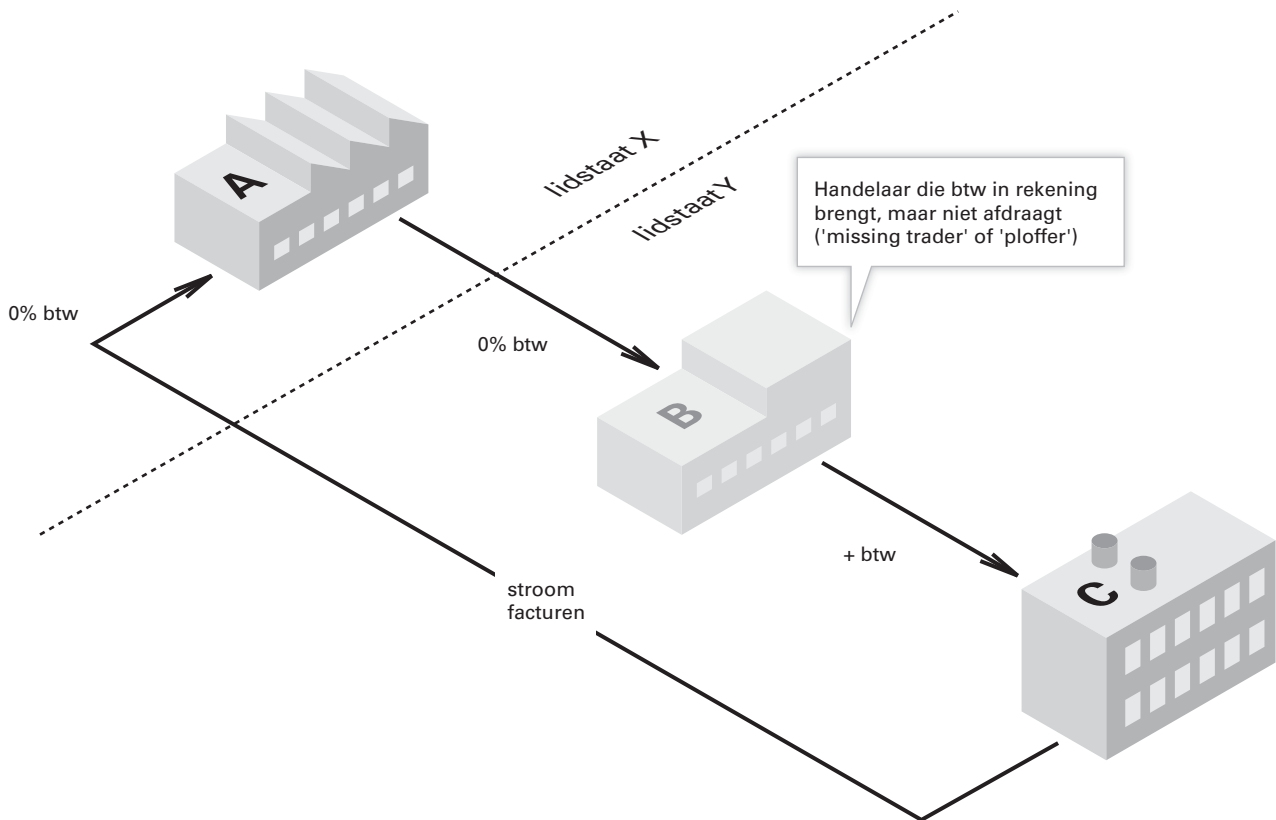
Handelaar A levert tegen nultarief goederen aan handelaar B in een andere lidstaat van de EU. Handelaar B levert de goederen in eigen land door en berekent daarbij btw aan afnemer C. B draagt deze btw niet af. C levert de goederen door en vordert door hem betaalde btw terug. De goederen kunnen tegen het nultarief weer terugkeren naar het land van herkomst, zodat de cyclus zich kan herhalen. Vandaar de naam «carousel-fraude». Handelaar B zorgt ervoor onvindbaar te blijven voor de autoriteiten en wordt daarom wel «ploffer» of *missing trader* genoemd. De verschillende handelaren in de keten kunnen met elkaar samenspannen, maar ook bonafide handelaren kunnen schakel zijn in een carousel. Alleen als de Belastingdienst kan bewijzen dat een handelaar wist of redelijkerwijs kon weten dat hij deel uitmaakte van een carousel, is verhaal op deze handelaar mogelijk.

---

<sup>6</sup> Een uitvoeriger toelichting is te vinden in § 1.3 van het eerdere rapport van de Algemene Rekenkamer (2009).

Het volgende schema geeft de carrousel in zijn meest eenvoudige vorm weer:

#### Eenvoudig voorbeeld van carrouselfraude



In dit schema zijn de minimale voorwaarden voor een carrousel verwerkt:

- minimaal drie handelaren, van wie één in een andere lidstaat dan de andere twee;
- een stroom van facturen tussen deze handelaren;
- een handelaar die btw in rekening brengt (handelaar B), maar niet afdraagt («plover»).

Bij carrouselfraude profiteren fraudeurs van het verschil tussen het hoge binnenlandse btw-tarief en het nultarief voor intracommunautaire leveringen. Per 1 januari 2012 was het hoge btw-tarief in Nederland en Duitsland 19% en in België 21%. Nederland zal vanaf 1 oktober 2012 ook een btw-tarief van 21% hanteren.

Over de omvang van carrouselfraude binnen de EU zijn geen exacte cijfers bekend. Volgens een schatting uit 2003 van de Economische commissie van het Europees parlement zou jaarlijks in totaal ongeveer € 100 miljard aan btw ten onrechte niet worden afgedragen binnen de EU-lidstaten. Dit betreft dan alle vormen van btw-fraude en niet alleen intracommunautaire btw-fraude. In 2007 heeft de Europese Commissie

het onderzoeksbureau Reckon de opdracht gegeven om de zogeheten *VAT-gap* voor de verschillende EU-lidstaten te ramen. De *VAT-gap* is het verschil tussen de daadwerkelijk ontvangen btw en de op basis van macro-economische gegevens te becijferen theoretische btw-opbrengsten.

In het rapport van Reckon (2009) is de *VAT-gap* voor de EU als geheel geraamd op ongeveer € 106,7 miljard in 2006.<sup>7</sup> Net als de eerdergenoemde raming omvat dit bedrag alle vormen van btw-fraude, waaronder carrouselfraude. Welk aandeel carrouselfraude hierin heeft is onbekend.

### 1.3 Ontwikkeling op Europees niveau

Al geruime tijd wordt op Europees niveau gesproken over mogelijkheden om de aanpak van intracommunautaire btw-fraude te versterken. In 2006 heeft de Europese Commissie (2006) een mededeling gepubliceerd om de discussie op gang te brengen over een anti-fraude strategie op Europees niveau. De Europese Commissie maakte daarbij een onderscheid tussen:

- conventionele maatregelen om fraude tegen te gaan binnen het kader van het bestaande btw-stelsel;
- verdergaande maatregelen, waarbij het btw-stelsel als geheel vernieuwd zou moeten worden.

Op basis van de besprekingen over deze maatregelen heeft de Europese Commissie de conclusie getrokken dat er onvoldoende draagvlak bestaat om het huidige btw-stelsel te vervangen. De aandacht is daarom vooral gericht op de conventionele maatregelen. Zo is een wijziging van een Europese verordening tot stand gekomen om de termijn waarbinnen ondernemingen hun intracommunautaire leveringen moeten opgeven te verkorten van drie maanden naar één maand (zie § 2.3.1). Ook zijn de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen fraude-eenheden van de EU-lidstaten verbeterd door de introductie van Eurofisc (zie § 2.3.2).

Eind 2010 heeft de Europese Commissie ter consultatie een «groenboek» uitgebracht over het btw-stelsel om het beter te laten aansluiten op de principes van de interne markt, terwijl de btw als bron van inkomsten intact blijft. In december 2011 publiceerde de Europese Commissie (2011) de uitkomsten van de consultatie. Specifiek in relatie tot carrouselfraude vermeldt de Europese Commissie de behoefte aan een «snel reactiemechanisme» om sneller in te kunnen spelen op nieuwe fraudepatronen.

### 1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk behandelen we in hoofdstuk 2 de ontwikkelingen in de aanpak van intracommunautaire btw-fraude waarbij we in het bijzonder ingaan op de mate waarin en wijze waarop de staatssecretaris de aanbevelingen uit ons rapport uit 2009 heeft opgevolgd. Daarbij komen achtereenvolgens de organisatie (§ 2.1), preventie (§ 2.2), detectie (§ 2.3), repressie (§ 2.4) en capaciteitsinzet (§ 2.5) aan de orde. In hoofdstuk 3 staan onze conclusies en aanbevelingen en in hoofdstuk 4 de reactie van de staatssecretaris van Financiën en ons nawoord daarbij.

In bijlage 1 hebben we een gedetailleerd overzicht opgenomen van de opvolging van de aanbevelingen en toezeggingen van ons rapport uit 2009 en van de stand van zaken in 2012.

<sup>7</sup> Bijlage 2 geeft een overzicht van de raming van de *VAT-gap* per lidstaat van de EU.



## **2 ONTWIKKELINGEN IN DE AANPAK VAN INTRACOMMUNAUTAIRE BTW-FRAUDE**

### **2.1 Organisatie**

De Belastingdienst heeft de verantwoordelijkheid voor de regie op de bestrijding van intracommunautaire btw-fraude toegewezen aan de belastingregio Zuidwest en de Landelijke Toezicht Organisatie (LTO). De handhavingsregisseurs van deze eenheden werken nauw samen met de andere betrokken organisatieonderdelen, zoals de belastingregio's, de Central Liaison Office (CLO) en het Centraal Coördinatiepunt btw-fraude van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD-CPB). De belastingregio's zijn onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van de toezichttaken op het terrein van de btw. De Central Liaison Office is het centrale verbindingsbureau voor de informatie-uitwisseling op Europees niveau. Elke EU-lidstaat beschikt over een dergelijk verbindingsbureau. FIOD-CPB houdt zich onder andere bezig met de behandeling van (internationale) signalen van carouselfraude.

In 2009 heeft de Belastingdienst een plan van aanpak opgesteld voor de bestrijding van (intracommunautaire) btw-fraude. In het stuurcontract 2011 met de belastingregio's is deze aanpak verankerd. Ook in het Landelijk Handhavingsplan (LHP) 2011 is carouselfraude als thema genoemd. In 2012 is expliciete vermelding in het stuurcontract achterwege gelaten en is volstaan met vermelding in het LHP in de vorm van een verwijzing naar het plan van aanpak.

De CLO-functie is met ingang van 2009 op één organisatorische plaats binnen de Belastingdienst ondergebracht en gevestigd te Almelo. De nauwe samenwerking met de FIOD op het punt van de internationale informatie-uitwisseling is daarbij behouden gebleven.

### **2.2 Preventie**

Om intracommunautair te kunnen leveren, hebben handelaren een btw-identificatienummer (kortweg btw-nummer) nodig en moeten zij beschikken over de btw-nummers van hun buitenlandse afnemers. Voor de Belastingdienst kunnen aanvragen van btw-nummers een aangrijpingspunt vormen voor preventieve toetsing. Deze preventieve toetsing is sinds 2009 op hoofdlijnen niet veranderd. Volgens de Belastingdienst heeft het risico om ten onrechte een btw-identificatienummer af te geven in 2011 veel aandacht gehad en is inmiddels een proces ingericht, waarbij op basis van risicoselectie beoordeling plaatsvindt op de afgifte van btw-identificatienummers. Vanaf 1 mei 2012 is dit ook verankerd in het LHP. Op Europees niveau is nog geen overeenstemming bereikt over gemeenschappelijke standaarden voor het afgeven van btw-nummers. De Europese Verordening 904/2010 van 12 oktober 2010 bevat een regeling voor het intrekken van btw-nummers als ondernemers geen economische activiteiten meer ontplooiën of als zij valse gegevens hebben verstrekt. Nederland heeft in Europees verband gepleit voor een wettelijke mogelijkheid om een btw-nummer te kunnen weigeren of in te trekken in situaties waarin belastingplichtigen weten dat ze een onderdeel (gaan) vormen van een btw-fraude en dat hun enige activiteit is. Dit heeft echter nog niet geresulteerd in wijziging van EU-regelgeving.

De Belastingdienst heeft wel gewerkt aan het opschonen van inactieve btw-nummers, die potentieel een frauderisico vormen. Voor alle belastingregio's is een selectie gemaakt van btw-nummers zonder economische activiteit in het afgelopen jaar (nihil-aangiften). De houder van het btw-nummer ontvangt in die gevallen een brief met de mededeling dat de Belastingdienst van plan is om het btw-nummer in te trekken. Als daarop een reactie komt, verifieert de regio of het btw-nummer gehandhaafd moet worden. Als de houder niet reageert, trekt de Belastingdienst het btw-nummer in. In 2011 zijn in het kader van dit beleid 27 500 btw-nummers ingetrokken.

In ons rapport uit 2009 hebben we gewezen op de risico's van misbruik van bestaande btw-nummers bij wisseling van eigendom van ondernemingen. De Belastingdienst onderkent deze frauderisico's, maar mist in dit kader een basisregistratie voor wisselingen van eigendom (aandeelhoudersregister) als hulpmiddel. De afdeling Wetgeving van het Ministerie van Financiën werkt in samenwerking met onder andere het Ministerie van Veiligheid en Justitie aan een *businesscase* voor een aandeelhoudersregister. Overigens signaleert de Belastingdienst dat ook aandacht nodig is voor mogelijk misbruik van vrijgestelde ondernemingen<sup>8</sup> of stichtingen met een actief btw-nummer. De Belastingdienst betreft dit daarom in de risicoanalyse.

Een nieuwe preventieve maatregel vanaf 2011 betreft de zogeheten waarschuwingsbrief. De Belastingdienst verstuurt waarschuwingsbrieven als het sterke vermoeden bestaat dat de belastingplichtige betrokken is in een handelsketen waarin door ten minste één partij niet aan de btw-verplichtingen wordt voldaan met fiscaal nadeel voor de overheid in Nederland of in het buitenland. De belastingplichtige wordt erop gewezen dat hij zorgvuldig moet zijn in het kiezen van zijn leveranciers en kopers om zo te voorkomen dat hij betrokken raakt in btw-fraude. In 2011 zijn in totaal 81 waarschuwingsbrieven verzonden.

Een andere preventieve maatregel die de Belastingdienst kan hanteren is de zogeheten verleggingsregeling. Bij toepassing van deze regeling brengt de leverancier geen btw in rekening bij een (btw-plichtige) afnemer. De afnemer vermeldt de verschuldigde btw op zijn eigen aangifte en verreken dit op dezelfde aangifte met het recht op aftrek van de btw op inkopen. Daardoor is er geen daadwerkelijke betaling van btw, waardoor er geen fraude kan plaatsvinden. Door de verleggingsregeling verschuift de afdracht van btw naar de laatste schakel in de keten die levert aan de finale consument.

De verleggingsregeling is vanaf juli 2009 toegepast voor de handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten, omdat er signalen waren dat hiermee op grote schaal btw-fraude werd gepleegd. Omdat de verleggingsregeling een inbreuk betekent op het btw-stelsel in de EU, is instemming van de Europese Commissie vereist om deze regeling selectief te mogen toepassen. Vanaf 1 april 2012 geldt voor de handel in gas en elektriciteit een technische regeling, waardoor de tussenhandel tegen nultarief kan doorverkopen. Daarmee wordt een vergelijkbaar effect bereikt als met de verleggingsregeling.

---

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld financiële instellingen.

## 2.3 Detectie

### 2.3.1 Administratieve systemen

Om intracommunautaire leveringen te kunnen doen, moeten handelaren de btw-nummers van hun afnemers kunnen verifiëren. In tegenstelling tot de autoriteiten in België en Duitsland, houdt de Nederlandse Belastingdienst geen registratie bij van de verrichte verificaties. Inmiddels heeft de Belastingdienst onderzocht of een dergelijke registratie waardevol kan zijn voor risicoanalyses. Dit blijkt het geval te zijn. Op dit moment registreert de Belastingdienst de verificatieverzoeken nog niet. Volgens de Belastingdienst zullen deze gegevens vanaf 2013 via een website van de EU beschikbaar komen voor analyse, als gevolg van afspraken op Europees niveau. Handelaren zullen dan hun verificatieverzoeken via deze website doen en de vastlegging daarvan is beschikbaar voor de Belastingdienst.

In Europees verband is een administratief systeem voor de btw afgesproken dat handelaren onder andere de verplichting oplegt om periodiek opgave te doen van de intracommunautaire leveringen per btw-nummer. Dit wordt vastgelegd in het *VAT Information Exchange System (VIES)*.<sup>9</sup> In het verleden ging het om kwartaalopgaven, maar door een aanpassing van de Europese regelgeving<sup>10</sup> moeten handelaren hun intracommunautaire leveringen vanaf 1 januari 2010 maandelijks opgeven. Er gelden echter uitzonderingen: ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf met een beperkte omzet mogen per kwartaal opgave blijven doen. Voor Nederland heeft dit erin geresulteerd dat in 2011 ongeveer 25% van de ondernemingen op maandbasis opgave deed van intracommunautaire leveringen. Deze ondernemingen namen wel ongeveer 90% van de omzet voor hun rekening.

Om de controles van btw-aangiften sluitend te maken, is er onder andere een zogeheten *matching* nodig van de btw-aangiften en de opgaven van intracommunautaire leveringen in VIES. Matching houdt in dat de intracommunautaire leveringen en verwervingen in de btw-aangiften worden vergeleken met de opgaven ten behoeve van het VIES.<sup>11</sup> Omdat nog niet alle ondernemingen op maandbasis informatie verstrekken, moet de *matching* nog steeds per kwartaal plaatsvinden. De *matching* levert veel verschillen op en daardoor draagt de *matching* weinig bij aan de fraudedetectie. De CLO in Almelo zet een beperkt aantal opvallende *mismatches* uit voor onderzoek bij de belastingregio's. Dit is vooral zinvol om administratieve onjuistheden aan het licht te brengen en op te lossen, maar het kan ook bijdragen aan het signaleren van fraude. De eerdergenoemde introductie van maandelijks VIES-opgaven levert wel een versnelling op van de uitwisseling van VIES-informatie. Dit biedt meer mogelijkheden tot vroegtijdige detectie van fraude.

De Belastingdienst heeft de beoordeling van negatieve btw-aangiften en de analyse van aangiften via een selectiemodule voortgezet. Daarbij wordt gebruik gemaakt van verschillende criteria voor risicoselectie.

### 2.3.2 Informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten

Binnen de EU bestaat ter ondersteuning van de btw-heffing een stelsel voor de internationale uitwisseling van informatie, waaronder fraudesignalen. Bij de informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten moet onderscheid worden gemaakt tussen de reguliere informatieverzoeken via SCAC2004-formulieren<sup>12</sup> en de informatie-uitwisseling tussen fraude-

<sup>9</sup> Op grond van EU-richtlijn 1798/2003 (artikel 39) is elke lidstaat verantwoordelijk voor zijn systeem van informatievastlegging en -aanlevering en is de Europese Commissie verantwoordelijk voor de uitwisseling tussen de systemen.

<sup>10</sup> EU-richtlijn 117/2008 van 16 december 2008 ter aanpassing van EU-richtlijn 112/2006.

<sup>11</sup> Voor een schematische weergave van het administratieve systeem verwijzen wij naar ons rapport uit 2009 (blz. 51).

<sup>12</sup> SCAC = *Standing Committee on Administrative Cooperation*.

eenheden via SCAC383-verzoeken. Daarnaast is er de informatie-uitwisseling tussen fraude-eenheden via Eurofisc.

#### *Informatieverzoeken via SCAC-formulieren*

Tabel 1 geeft een overzicht van de aantallen informatieverzoeken in 2009, 2010 en 2011.

**Tabel 1 Aantallen informatieverzoeken aan en uit EU-lidstaten in 2009, 2010 en 2011**

Informatie-uitwisseling met EU-lidstaten	2009	2010	2011
Aantal SCAC2004 uit het buitenland via CLO	1 786	1 634	1 545
Aantal SCAC2004 aan het buitenland via CLO	524	333	531
Aantal SCAC383 uit het buitenland via FIOD – CPB	476	611	675
Aantal SCAC383 aan het buitenland via FIOD – CPB	502	420	296

*Bron: CLO en FIOD-CPB*

De termijnen voor de afwikkeling van informatieverzoeken (SCAC2004) zijn één maand voor gegevens die direct voorhanden zijn en drie maanden voor gegevens die een onderzoek bij derden vergen. In ons rapport uit 2009 hebben we erop gewezen dat een belangrijk deel van de informatieverzoeken niet tijdig werd beantwoord. Ongeveer 60% van de inkomende verzoeken en ongeveer 20% van de uitgaande verzoeken werd namelijk pas na drie maanden beantwoord.

Om na te gaan hoe de huidige stand van zaken is, hebben we bij de CLO gegevens opgevraagd over de beantwoordingstermijnen in de periode 2009–2011, zie tabel 2.

**Tabel 2 Percentage te laat beantwoorde SCAC2004-verzoeken aan en uit EU-lidstaten in 2009, 2010 en 2011**

% te laat beantwoorde SCAC2004 verzoeken	2009	2010	2011
SCAC2004 uit het buitenland	47%	34%	35%
SCAC2004 aan het buitenland	50%	44%	48%

*Bron: CLO*

Uit deze gegevens blijkt dat de Belastingdienst vooruitgang heeft geboekt bij de tijdige beantwoording van informatieverzoeken uit het buitenland, maar dat de tijdigheid van de beantwoording nog steeds een punt van zorg is. Volgens de CLO is de verwerkingstijd bij de regio's van de Belastingdienst de belangrijkste oorzaak van de niet tijdige beantwoording van informatieverzoeken.

Het percentage te laat beantwoorde informatieverzoeken van de Nederlandse Belastingdienst aan het buitenland blijkt sinds ons rapport uit 2009 te zijn toegenomen. Volgens ons rapport uit 2009 werd destijds ongeveer 20% te laat beantwoord en over 2011 is het percentage te laat beantwoorde verzoeken opgelopen tot 48%. De Belastingdienst is hierbij afhankelijk van de andere lidstaten.

Op het punt van de effectiviteit van de internationale informatie-uitwisseling, in de zin van de bijdrage aan de fraudebestrijding, bestaat er nog geen duidelijkheid. De Belastingdienst heeft geen evaluatieonderzoek laten verrichten naar de internationale informatie-uitwisseling. De FIOD

heeft op basis van eigen ervaring de indruk dat de uitwisseling van signalen tussen fraude-eenheden, via SCAC383-formulieren en Eurofisc, effectief is. Een systematische terugkoppeling van de bereikte resultaten ontbreekt echter. De uitwisseling via SCAC2004-formulieren levert doorgaans geen concrete signalen van carrouselfraude op. Deze vorm van informatie-uitwisseling is vooral van betekenis voor het oplossen van administratieve verschillen.

#### *Eurofisc*

Ten tijde van ons onderzoek uit 2009 bestond het Europees samenwerkingsverband European Carousel Network (Eurocanet) nog. Binnen dit netwerk wisselden fraude-eenheden van de lidstaten gegevens uit over carrouselfraudes. Omdat enkele EU-lidstaten twijfels hadden over de juridische basis voor Eurocanet, is besloten deze vorm van informatie-uitwisseling in een Europese verordening te regelen. Dit heeft geleid tot het ontstaan van Eurofisc. Dit samenwerkingsverband is juridisch geregeld in een apart hoofdstuk van de herziening (*recast*) van de EU-verordening 904/2010. Iedere lidstaat heeft een coördinator voor Eurofisc aangewezen en deze coördinatoren hebben uit hun midden een voorzitter gekozen. De deelname is op vrijwillige basis, waarbij, gebaseerd op de verordening, wel de regel van wederkerigheid geldt. Dat betekent dat van lidstaten die gebruikmaken van Eurofisc-informatie wordt verwacht dat zij ook relevante informatie aanleveren aan de andere lidstaten. Binnen Eurofisc functioneren vier *working fields*, waarvan de voorzitters per jaar worden gekozen, zie tabel 3.

**Tabel 3** *Working fields Eurofisc*

	Aantal deelnemers	Voorzitter
<i>Working field 1: Missing Traders</i>	27 (alle lidstaten)	Frankrijk
<i>Working field 2: Cars, planes and boats</i>	20	Luxemburg
<i>Working field 3: CPC<sup>1</sup>4200</i>	20	Oostenrijk
<i>Working field 4: Observatory</i>	27 (alle lidstaten)	Nederland

<sup>1</sup> CPC = *Customs Procedure Code*

*Working field 1* heeft betrekking op de bestrijding van carrouselfraude en kan gezien worden als de opvolger van Eurocanet. *Working field 2* richt zich specifiek op de intracommunautaire handel in voer-, vaar- en vliegtuigen en vormt op dit terrein een voortzetting van Autocanet.<sup>13</sup> *Working field 3* betreft de douaneprocedure 4 200, waarmee goederen zonder betaling van btw bij binnenkomst in de EU verhandeld kunnen worden. Deze douaneprocedure is voor Nederland minder van belang, omdat er in Nederland nauwelijks gebruik van wordt gemaakt. Nederland participeert overigens wel in deze werkgroep. *Working field 4* betreft de signalering en uitwisseling van nieuwe fraudetrends. Het belang daarvan is dat nieuwe trends nu snel uitgewisseld kunnen worden.

De verankering van Eurofisc in de Europese verordening betekent een belangrijke vooruitgang ten opzichte van Eurocanet. De juridische belemmeringen die sommige lidstaten aanwezig achtten voor samenwerking in het verband van Eurocanet, zijn daardoor weggenomen.

<sup>13</sup> Autocanet is specifiek bedoeld voor intracommunautaire informatie-uitwisseling over voertuigen.

## 2.4 Repressie

De organisatie van de opsporing en vervolging van intracommunautaire btw-fraude is sinds 2009 in hoofdlijnen onveranderd en de goede band tussen de FIOD en de overige onderdelen die zich bezig houden met de aanpak van btw-fraude is behouden.

### 2.4.1 Omvang carrouselfraude behandeld door de FIOD

In ons rapport uit 2009 stond een overzicht van de omvang van de carrouselfraudezaken die de FIOD in de periode 2003–2007 heeft behandeld. De FIOD heeft dit overzicht destijds ad hoc samengesteld op basis van een selectie van relevante zaken uit het geautomatiseerde systeem GEFIS<sup>14</sup> van de FIOD. Over 2003 tot en met 2007 was het totale fiscale nadeel voor de omzetbelasting ruim € 654 miljoen, gemiddeld bijna € 131 miljoen per jaar. Op ons verzoek heeft de FIOD een vergelijkbaar overzicht gemaakt voor 2008 tot en met 2011. Het fiscale nadeel omzetbelasting, dat betrekking heeft op carrouselfraudezaken behandeld door de FIOD, komt voor die jaren uit op gemiddeld bijna € 39 miljoen per jaar. De FIOD schrijft deze daling onder andere toe aan de intensivering van de aandacht voor carrouselfraude. Wat ook een rol speelt is dat het Verenigd Koninkrijk in 2006 de verleggingsregeling heeft geïntroduceerd voor mobiele telefoons en computeronderdelen. Omdat een belangrijk deel van de carrouselfraude in Nederland betrekking had op leveringen aan Engelse «ploffers», heeft deze maatregel van de Engelse autoriteiten ook een gunstig effect gehad op de omvang van de carrouselfraude in Nederland.

### 2.4.2 Bestuurlijke informatie

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren initiatieven ontplooid om de bestuurlijke informatie over intracommunautaire btw-fraude structureel te verbeteren. Dit omvat niet alleen de informatie afkomstig van de FIOD, maar ook informatie van de CLO en de belastingregio's. De handavingsregisseurs van de belastingregio Zuidwest en de LTO spelen hierin een centrale rol. Door deze aanpassingen is er sinds 2009 meer zicht ontstaan op de omvang van intracommunautaire btw-fraude en het fiscaal nadeel dat daaruit ontstaat.

#### *FIOD-CPB*

Tabel 4 geeft een overzicht van de btw-naheffingen in 2009, 2010 en 2011 die het resultaat zijn van signalen afgegeven door FIOD-CPB.<sup>15</sup> Ook de omvang van het fiscale nadeel in het buitenland, dat is gedetecteerd als gevolg van de signalen van FIOD-CPB, staat in het overzicht. Daaruit blijkt het belang van informatie-uitwisseling tussen de fraude-eenheden van de EU-lidstaten.

<sup>14</sup> Geïntegreerd Fraude Informatie Systeem

<sup>15</sup> Buiten dit overzicht vallen carrouselfraudezaken die eventueel rechtstreeks zijn aangemeld bij regionale FIOD-onderdelen en niet voortvloeien uit signalen van FIOD-CPB. De genoemde bedragen aan naheffingen sluiten daarom niet aan op het bedrag van € 39 miljoen dat in § 2.4.1 is genoemd.

**Tabel 4 Samenvattend overzicht informatie FIOD-CPB 2009–2011**

FIOD-CPB	2009	2010	2011
Naheffingen btw waarvan « <i>out of pocket</i> » fiscaal nadeel Nederland	€ 28 862 198 n.b.	€ 33 411 672 € 12 489 846	€ 26 650 565 € 15 594 880
Detectie fiscaal nadeel in het buitenland	€ 28 267 204	€ 53 766 916	€ 38 064 851

Bron: FIOD-CPB

Voor 2010 en 2011 hebben we in tabel 4 ook aangegeven hoe groot het fiscaal nadeel in Nederland is. Er kunnen namelijk naheffingen in Nederland worden opgelegd, ook al ondervindt het buitenland het fiscale nadeel van het niet afdragen van btw door de «ploffers». Op grond van Europese jurisprudentie kan de Nederlandse Belastingdienst de toepassing van het nultarief weigeren aan een handelaar die als schakel in een carrouselfraude heeft gefungeerd of onzorgvuldig is geweest in de verificatie van het btw-nummer van zijn afnemer. Ook kan de Belastingdienst vooraf trek van btw weigeren door de afnemer van een «ploffers», als deze afnemer zelf wist of behoorde te weten dat hij betrokken is bij een btw-fraude. Omdat de Belastingdienst dus naheffingen kan opleggen aan meerdere schakels in de keten, zou dit tot dubbeltellingen van het (netto) fiscaal nadeel kunnen leiden. Daarom noemt de Belastingdienst de nettoderving van btw ook wel het *out of pocket* fiscaal nadeel.

#### *Belastingregio's*

Naast de FIOD-CPB ontplooiën de belastingregio's activiteiten om intracommunautaire btw-fraude te detecteren en te bestrijden. Door gebruik te maken van projectcodes leveren de belastingregio's bestuurlijke informatie aan over de naheffingen die voortvloeien uit onderzoeken naar intracommunautaire btw-fraude en uit onderzoeken naar aanleiding van internationale informatieverzoeken.<sup>16</sup> De Belastingdienst streeft ernaar om in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen naheffingen op te leggen, ook al is de kans op daadwerkelijke invordering gering. De handhavingsregisseurs bevorderen dit ook in hun contacten met de belastingregio's.

**Tabel 5 Samenvattend overzicht informatie belastingregio's 2009–2011**

Belastingdienstregio's	2009 (vanaf begin augustus)	2010	2011
<i>Onderzoek intracommunautaire btw-fraude</i>			
Inzet uren	9 098	91 548	127 182
Naheffingen btw	€ 15 003 134	€ 32 590 761	€ 58 096 858 <sup>1</sup>
<i>Onderzoek n.a.v. internationale informatieverzoeken</i>			
Inzet uren	7 900	34 269	29 377
Naheffingen btw	€ 4 312 228	€ 18 749 204	€ 15 125 971

<sup>1</sup> Dit is inclusief een naheffing van € 12 868 375 in verband met een «dubbele verwerving»

Bron: Bestuurlijke informatie intracommunautaire btw-fraude per 31 december 2011

<sup>16</sup> Op grond van artikel 7 (voorheen artikel 5) van EU-verordening 904/2010

Tabel 5 omvat in beginsel ook de naheffingen naar aanleiding van signalen van FIOD-CPB (zie tabel 4). Voor 2010 zijn de naheffingen btw volgens FIOD-CPB echter hoger dan de naheffingen volgens de regio's. De Belastingdienst stelt dat dit beeld onder andere is veroorzaakt door verschillen in het moment van registratie bij de belastingregio's en FIOD-CPB. De specificatie van de bedragen is te beperkt om de aansluiting met de registratie van de FIOD vast te stellen.

Uit de cijfers in tabel 5 blijkt dat de grotere ureninzet op onderzoek naar intracommunautaire btw-fraude heeft geresulteerd in een hoger bedrag aan naheffingen van btw. Overigens is het volgens de handhavingsregisseurs van de Belastingdienst mogelijk dat ook een deel van de naheffingen naar aanleiding van internationale informatieverzoeken betrekking heeft op carouselfraude.

De informatie van de belastingregio's over de naheffingen door intracommunautaire btw-fraude is niet nader gespecificeerd. Zo is niet duidelijk of het om «ploffers» gaat of om weigering van nultarief of vooraftrek. Ook is niet aangegeven welk deel van de naheffingen in een (strafrechtelijk) onderzoek van de FIOD wordt betrokken en welk deel fiscaal wordt afgedaan met een fiscale boete.

Volgens de Belastingdienst wordt met ingang van 2012 aan de belastingregio's gevraagd om nader aan te geven of de naheffingen verliezen in Nederland betreffen en of het om een ploffer gaat. Indien er geen boete is opgelegd, wordt gevraagd naar de reden daarvoor. Met ingang van 2012 maakt de Belastingdienst ook de aansluiting tussen de cijfers van de belastingregio's en de registratie door FIOD-CPB.

## **2.5 Capaciteitsinzet**

Naar aanleiding van ons onderzoek uit 2009 heeft de staatssecretaris van Financiën besloten om landelijk de personele capaciteit voor de bestrijding van (intracommunautaire) btw-fraude te verhogen van 50 naar 88 fte. Aan de hand van de urenverantwoording van de belastingregio's op de projectcode voor intracommunautaire btw-fraude (zie tabel 5 in §2.4) stellen we vast dat in 2010 de inzet met ongeveer 63 fte nog niet op het gewenste niveau was. In 2011 is de gewenste inzet van 88 fte wel gehaald.



### 3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

#### 3.1 Conclusies

We concluderen dat ons rapport over intracommunautaire btw-fraude uit 2009 tot een versterking van de aanpak van carousel-fraude heeft geleid. De Belastingdienst heeft de bestrijding van carousel-fraude geïntensifieerd door meer capaciteit daarvoor vrij te maken en de regie te verbeteren. Het beschikbare cijfermateriaal geeft de indicatie dat het fiscale nadeel door carousel-fraude is afgenomen.

In preventief opzicht heeft de Belastingdienst een aantal maatregelen genomen om carousel-fraude tegen te gaan:

- het opschonen van inactieve btw-nummers;
- de toepassing van de verleggingsregeling voor CO2-emissierechten;
- de introductie van waarschuwingsbrieven.

Een knelpunt voor de Belastingdienst is nog het ontbreken van een aandeelhoudersregister om wisselingen van eigendom van ondernemingen te kunnen volgen. Dit bemoeilijkt de aanpak van eventueel misbruik van bestaande btw-nummers door de nieuwe eigenaren van een onderneming.

Voor de detectie van btw-fraude is het positief dat de Belastingdienst de verificaties van btw-nummers gaat vastleggen en analyseren. Ondanks een versnelling van de VIES-opgaven, zijn de mogelijkheden voor een betere *matching* met btw-aangiften niet toegenomen. De fraude-eenheden van de EU-lidstaten hebben door deze versnelling wel meer mogelijkheden voor een vroegtijdige detectie van fraude. De internationale informatie-uitwisseling tussen fraude-eenheden laat, onder andere door de oprichting van Eurofisc, een positieve ontwikkeling zien. De beantwoording van reguliere informatieverzoeken verloopt echter nog te traag. Ondanks onze aanbeveling uit 2009, heeft de belastingdienst nog geen evaluatieonderzoek verricht naar de effecten van de internationale informatie-uitwisseling op de detectie van fraude.

De Belastingdienst heeft sinds ons rapport uit 2009 de bestuurlijke informatie over de omvang van carousel-fraude verbeterd. De Belastingregio's leveren informatie aan over naheffingen op basis van onderzoeken naar intracommunautaire btw-fraude en naheffingen op basis van onderzoeken naar aanleiding van internationale informatieverzoeken. De beschikbare informatie over de periode 2009 tot en met 2011 laat echter zien dat nadere specificatie gewenst is.

#### 3.2 Aanbevelingen

Om te voorkomen dat de omvang van intracommunautaire btw-fraude weer toeneemt is het van belang dat een stevige aanpak wordt gehandhaafd. Binnen het huidige btw-stelsel bestaat namelijk voortdurend de dreiging dat nieuwe carousels worden opgezet. Een intensieve samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de EU blijven ook onverminderd nodig.

#### *Aanbevelingen voor de aanpak in Nederland*

De Belastingdienst kan de aanpak van intracommunautaire btw-fraude op onderdelen nog verbeteren:

- Zorg voor de totstandkoming van een aandeelhoudersregister om misbruik van btw-nummers bij eigendomswisselingen van ondernemingen te helpen voorkomen.
- Bevorder een tijdige afdoening van internationale informatieverzoeken door dit vast te leggen in prestatieafspraken met de Belastingregio's.
- Laat een evaluatieonderzoek uitvoeren naar de effectiviteit van internationale informatie-uitwisseling voor de detectie van fraude.
- Verbeter de bestuurlijke informatievoorziening over carousel fraude, onder andere door de informatie over naheffingen nader te laten specificeren naar «ploffers», weigering nultarief en weigering vooraftrek. Zorg ook voor aansluiting op de informatie van de FIOD.

#### *Aanbevelingen voor de aanpak in Europees verband*

Met het oog op een effectieve fraudebestrijding, is het hiernaast van belang dat vanuit Nederland wordt aangedrongen op (verdere) harmonisatie in Europees verband. We bevelen de Belastingdienst en de staatssecretaris van Financiën daarom het volgende aan:

- Bevorder de totstandkoming van verdergaande standaarden voor de toekenning en intrekking van btw-nummers, waardoor de Belastingautoriteiten effectiever op kunnen treden bij fraude(verdenkingen).
- Harmoniseer waar mogelijk administratieve procedures rond VIES-opgaven en btw-aangiften, onder andere om *matching*problemen te verminderen.
- Wissel informatie over ontwikkelingen in fraudepatronen uit en bevorder de totstandkoming van mechanismen om snel in te kunnen spelen op deze fraudepatronen.

## **4 REACTIE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

### **4.1 Reactie staatssecretaris van Financiën**

De staatssecretaris van Financiën heeft op 29 augustus 2012 schriftelijk gereageerd op ons rapport. In dit hoofdstuk hebben wij hiervan een verkorte weergave opgenomen. De integrale reactie staat op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Volgens de staatssecretaris is hij zeker van plan om de stevige aanpak van carrouselfraude te handhaven. Hij beschouwt ons rapport daarbij als een steun in de rug. De staatssecretaris verwijst naar zijn brief van 29 mei 2012,<sup>17</sup> waarin hij extra maatregelen heeft aangekondigd om btw-fraude te voorkomen en aan te pakken. Het gaat daarbij onder andere om een benadering waarbij verschillende disciplines (zoals Belastingdienst, FIOD, Openbaar Ministerie, Politie, instellingen van financieel toezicht, bankwezen, advocaten, belastingadviseurs en notariaat) meer en in een vroeger stadium doelgericht gegevens over (mogelijke fraude) uitwisselen. Verder wijst de staatssecretaris erop dat het, vooruitlopend op de uitkomst van een derogatieverzoek aan de Europese Commissie, sinds 1 juni 2012 mogelijk is om voor de handel in mobiele telefoons en computeronderdelen de verleggingsregeling toe te passen.

Evenals wij ziet de staatssecretaris nog meer mogelijkheden om de effectiviteit van de fraudeaanpak te vergroten, zoals een betere informatiepositie en betere internationale samenwerking. In Nederland zal hij daarvoor de nodige maatregelen treffen en ook op Europees niveau blijft hij zich inzetten voor een effectieve bestrijding van carrouselfraude.

In zijn reactie gaat de staatssecretaris vervolgens in op de afzonderlijke aanbevelingen.

- De staatssecretaris staat positief tegenover de totstandkoming van een beperkt toegankelijk centraal aandeelhoudersregister dat gebruikt kan worden door de Belastingdienst en andere toezichtorganisaties om hun taken uit te voeren. Hij meldt dat de minister van Veiligheid en Justitie, in overleg met de ministers van Financiën en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, een brede impactanalyse uitvoert, waarover de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd. Een aandeelhoudersregister biedt volgens de staatssecretaris waardevolle informatie in het kader van de fraudebestrijding bij de belastingheffing, in het bijzonder bij eigendomswisselingen van aandelen.
- De staatssecretaris neemt de aanbeveling over om de tijdige beantwoording van internationale informatieverzoeken te bevorderen door daarover prestatieafspraken met de belastingregio's te maken.
- Als reactie op de aanbeveling om een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van internationale informatie-uitwisseling voor de detectie van fraude, laat de staatssecretaris weten dat de Belastingdienst vanaf 2013 informatie zal bijhouden over het gebruik van de op zijn verzoek ontvangen informatie om zo meer inzicht te krijgen in het nut van de informatie-uitwisseling. De Belastingdienst heeft inmiddels zijn registratiesysteem aan laten passen om feedbackinformatie van andere lidstaten te kunnen verwerken. Tot op heden is van deze feedbackmogelijkheid spaarzaam gebruik gemaakt, maar de verwachting is dat de introductie van een nieuw elektronisch formulier, waarin de feedbackoptie is geïntegreerd, hierin verandering brengt. De Belastingdienst gaat hierin volgens de staatssecretaris een actief

<sup>17</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 066, nr. 130

- beleid voeren, zonder dat dit uitmondt in een onevenredige administratieve belasting bij andere Lidstaten.
- Volgens de staatssecretaris wordt met ingang van 2012 al uitvoering gegeven aan de aanbeveling om de bestuurlijke informatievoorziening over carrouselfraude te verbeteren, onder andere door de informatie over naheffingen nader te laten specificeren naar «ploffers», weigering nultarief en weigering vooraftrek. Daarbij is er ook gezorgd voor aansluiting tussen de informatie van de belastingregio's en die van de FIOD.
  - Bij de aanbeveling om de totstandkoming van verdergaande standaarden te bevorderen voor de toekenning en intrekking van btw-nummers merkt de staatssecretaris op dat het vooral gaat om het intrekken van btw-nummers, zodra vastgesteld is dat daarmee alleen btw-fraude wordt gepleegd. Naar zijn mening dient het btw-nummer in zo'n geval nog dezelfde dag te worden ingetrokken en dient dat in iedere lidstaat te gebeuren. Via de daarvoor geëigende Europese overleggen op ambtelijk niveau wil hij bevorderen dat deze handelwijze de standaardpraktijk in alle lidstaten is. Verder zal de staatssecretaris bevorderen dat *best practices* worden uitgewisseld met betrekking tot het toekennen en intrekken van btw-nummers.
  - In het kader van de harmonisatie van administratieve procedures rond VIES-opgaven en btw-aangiften, wil de staatssecretaris aan bedrijven in Nederland de keuze laten om per maand of per kwartaal btw-aangifte te doen. Het doen van aangifte per kwartaal in plaats van per maand verlicht volgens hem namelijk de administratieve lasten en heeft een positief effect op de liquiditeitspositie van bedrijven. Ook wil de staatssecretaris niet tornen aan de bestaande mogelijkheden voor bedrijven om per kwartaal, in plaats van per maand, opgaaf te doen van hun intracommunautaire leveringen. De staatssecretaris erkent dat andere lidstaten andere termijnen dan Nederland hanteren. De via VIES uit andere lidstaten ontvangen informatie over intracommunautaire leveringen vergelijkt (*matcht*) de Belastingdienst met de btw-aangiften die in Nederland worden gedaan. De Belastingdienst onderzoekt de matchingverschillen op kwartaalbasis met behulp van een risicoselectiemodel en draagt deze aanpak uit naar andere lidstaten. Volgens de staatssecretaris onderzoekt de Europese Commissie mogelijkheden om btw-aangiften verder te harmoniseren. Binnen de beleidsmatige randvoorwaarden dat deze harmonisatie moet bijdragen aan een eenvoudige en solide belastingheffing, een vermindering van de administratieve en uitvoeringslasten, is hij voorstander van verdere harmonisatie van de btw-aangifte.
  - De staatssecretaris meldt dat al invulling wordt gegeven aan de aanbeveling om informatie over ontwikkelingen in fraudepatronen uit te wisselen, zowel in Benelux-verband als ook in Eurofisc-verband. Verder wijst de staatssecretaris erop dat de Europese Commissie inmiddels een voorstel heeft gedaan voor een snel reactiemechanisme.

#### **4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De reactie van de staatssecretaris komt in belangrijke mate tegemoet aan onze aanbevelingen. We zien met belangstelling uit naar de resultaten van de impactanalyse voor een centraal aandeelhoudersregister, waarvan de staatssecretaris melding maakt.

Wat betreft het evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van internationale informatie-uitwisseling zijn wij van mening dat dit niet beperkt moet

blijven tot de analyse van de feedback vanuit andere lidstaten. Die feedback betreft namelijk alleen de informatieverzoeken die de Nederlandse Belastingdienst uit andere lidstaten ontvangt. Het is ook zinvol om te evalueren wat vanuit het oogpunt van fraudebestrijding de waarde is van de informatie die de Belastingdienst van andere lidstaten heeft ontvangen naar aanleiding van uitgezette verzoeken.

Op het punt van de harmonisatie van administratieve procedures zijn verdere stappen wenselijk en daarom beoordelen we het als positief dat de Europese Commissie daarnaar onderzoek doet. Daarbij wijzen we erop dat harmonisatie niet alleen kan bijdragen aan de fraudebestrijding, maar juist ook aan de vervulling van de door de staatssecretaris genoemde randvoorwaarden van een eenvoudige, solide belastingheffing en een vermindering van de administratieve en uitvoeringslasten.

## **BIJLAGE 1 AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN UIT 2009 EN STAND VAN ZAKEN 2012**

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de conclusies en aanbevelingen uit ons rapport van 2009 (Algemene Rekenkamer, 2009). Daarbij is aangegeven welke toezeggingen de staatssecretaris van Financiën heeft gedaan in zijn reactie op de conceptversie van het rapport uit 2009.

Naar aanleiding van de behandeling van het rekenkamerrapport in de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris nadere toezeggingen gedaan over de aanpak van intracommunautaire btw-fraude (Financiën, 2009). Deze toezeggingen zijn eveneens in de tabel verwerkt.

Tot slot is in de laatste kolom van de tabel de stand van zaken ten tijde van het terugblikonderzoek (maart 2012) weergegeven.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen wederhoor	Nawoord	Toezeggingen aan Tweede Kamer	Stand van zaken (maart 2012)
Regie op de bestrijding van intracommunautaire btw-fraude ontbreekt.	Het management van de Belastingdienst moet nadrukkelijker regie voeren over de bestrijding van (intracommunautaire) btw-fraude.	De Belastingdienst-regio Zuidwest neemt als «domeineigenaar omzetbelasting» het initiatief om het proces van bestrijding van (intracommunautaire) btw-fraude grondig te bezien op mogelijkheden tot verbetering. Over verbeteringsvoorstellen zal op het hoogste niveau worden besloten.	Nadere concretisering is wenselijk.	De bestuurlijke regie wordt verbeterd door de aansturing te laten plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van het domein Aangiftebelastingen/Omzetbelasting (belastingregio Zuidwest), met een viermaandelijke rapportage aan het management van de Belastingdienst, en een periodieke evaluatie. De doelstelling van deze maatregelen is dat het nalevingstekort dat is verbonden aan deze fraudevorm, waarneembaar vermindert. Dat zal zichtbaar worden door meer acties, met de daaraan verbonden opbrengsten, en op termijn een afname van het aantal gevallen van btw-carrouselfraude.	De Belastingdienst heeft «handhavingsregie» georganiseerd op de bestrijding van (intracommunautaire) btw-fraude. De belastingregio Zuidwest en de LTO geven hier invulling aan. Er is communicatie en samenwerking met andere betrokken organisatieonderdelen, zoals CLO en FIOD.
	Stel een overkoepelend plan van aanpak op voor de bestrijding van btw-fraude en veranker de daaruit voortvloeiende acties in de stuurcontracten.	–	Aanbeveling gehandhaafd.	Om het belang te onderstrepen en te zorgen voor de afstemming op bovenregionaal niveau zal het thema aanpak intracommunautaire btw-fraude onderdeel uitmaken van het Landelijk Toezichtsplan. Elke belastingregio maakt zijn eigen regionaal toezichtplan, waarvan de aanpak van btw-fraude onderdeel uitmaakt.	In 2009 is een plan van aanpak opgesteld voor de bestrijding van (intracommunautaire) btw-fraude. In het stuurcontract 2011 is de aanpak verankerd. Ook in het LHP 2011 is carrouselfraude als thema genoemd. Voor de nadere uitwerking stellen de belastingregio's regionale plannen op.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen wederhoor	Nawoord	Toezeggingen aan Tweede Kamer	Stand van zaken (maart 2012)
Stuurcontracten met belastingregio's bevatten geen afspraken over de aanpak van btw-fraude.	Leg in de stuurcontracten met de belastingregio's heldere prestatieafspraken vast voor de bestrijding van btw-fraude, in het bijzonder afspraken over: <ul style="list-style-type: none"> <li>– de uitvoering van risicoanalyses en controles, zoals afgesproken in het LTO;</li> <li>– de behandeling van signalen en internationale informatieverzoeken.</li> </ul>	De staatssecretaris wil verder kijken naar manieren waarop de bestuurlijke aandacht kan worden vergroot of vereenvoudigd. Afspraken die hierover worden gemaakt, zullen hun weerslag krijgen in de jaarlijkse toezichtsplannen en de stuurcontracten voor 2010 en verder.	Nadere concretisering is wenselijk.	Sturing vindt plaats op basis van het gezamenlijke stuurcontract van de belastingregio's met de directeur-generaal Belastingdienst. De afspraken worden nader geconcretiseerd in het Landelijke Toezichtsplan en de regionale toezichtsplannen.	In het stuurcontract 2011 voor de belastingregio's is vastgelegd dat de regio's uitvoering moeten geven aan de toezeggingen van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer. Het stuurcontract over 2010 bevatte een dergelijke bepaling nog niet. In 2012 is expliciete vermelding in het stuurcontract achterwege gelaten en is volstaan met vermelding in het Landelijke Handhavingplan.
Splitsing van de CLO-functie over twee kantoren is ondoelmatig.	Breng de CLO-functie onder op één organisatorische plaats binnen de Belastingdienst.	Met ingang van 2009 wordt de CLO functie op één organisatorische plek ondergebracht.	–		De CLO-functie is op één organisatorische plaats ondergebracht en gevestigd in Almelo.
	Behoud de nauwe band tussen CLO en fraude-eenheid.	De nauwe band tussen CLO en FIOD-ECD blijft bestaan.	–		De onderlinge nauwe band tussen CLO en FIOD is behouden.



Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen wederhoor	Nawoord	Toezeggingen aan Tweede Kamer	Stand van zaken (maart 2012)
Preventieve risicobeoordelingen bij aanvraag van btw-nummers zijn beperkt.	Scherp de preventieve toetsing van aanvragen van btw-nummers aan op alle bekende risicofactoren, waaronder (fiscale) criminele antecedenten.	De staatssecretaris wil af van de regel dat btw-nummers verstrekt worden, als duidelijk is dat een persoon enkel van plan is om leveringen van goederen te verrichten met het doel om btw-fraude te (kunnen) plegen.	–	De intelligence-functie wordt verder geprofessionaliseerd op een actuele detectie van carrouselfraude en -fraudepatronen. Om de verdachte gevallen op het spoor te komen, is het vereist dat intelligence de selectie van de fraudegevoelige ondernemingen ondersteunt. Hierbij valt te denken aan personen die eerder in beeld zijn gekomen in verband met fraude of informatie van de Kamer van Koophandel.	De preventieve toetsing is sinds 2009 op hoofdlijnen niet veranderd. Volgens de Belastingdienst heeft het risico om ten onrechte een btw-identificatienummers af te geven in 2011 veel aandacht gehad en is inmiddels een proces ingericht, waarbij op basis van risicoselectie beoordeling plaatsvindt op de afgifte van btw-identificatienummers.
	Ondersteun de risicobeoordeling via een geautomatiseerd systeem.	–	Aanbeveling gehandhaafd.		Geen verandering t.o.v. 2009.
	Onderzoek of de wettelijke mogelijkheden om btw-nummers te weigeren aan malafide ondernemers verruimd moeten of kunnen worden.	De staatssecretaris is voorstander van een wijziging van de EU-wetgeving op dit punt.	–	Dit punt zal Nederland aan de orde stellen bij de bespreking van de nieuwe Commissievoorstellen op het punt van de gemeenschappelijke standaards voor het afgeven en intrekken van btw-identificatienummers.	Nederland heeft in Europees verband gepleit voor een wettelijke mogelijkheid om een btw-nummer te kunnen weigeren of in te trekken in situaties waarin belastingplichtigen weten dat ze een onderdeel (gaan) vormen van een btw-fraude en dat hun enige activiteit is. Dit heeft echter nog niet geleid tot aanpassing van regelgeving.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen wederhoor	Nawoord	Toezeggingen aan Tweede Kamer	Stand van zaken (maart 2012)	
Weinig aandacht voor het voorkomen van misbruik van (inactieve) btw-nummers.	De Belastingdienst moet alerter reageren als btw-aangiftes achterwege blijven en/of ambtshalve aanslagen niet worden betaald.	De regio Zuidwest zal handhavingswerkzaamheden coördineren en monitoren.	Nadere concretisering is wenselijk.	In het verlengde hiervan is de Belastingdienst alert als het gaat om het achterwege blijven van btw-aangiftes, het niet betalen van (ambtshalve) aangiften en het deactiveren van btw-nummers als de ondernemer niet traceerbaar blijkt. Ook wisselingen in leiding of eigendom van een onderneming kunnen aanleiding zijn voor verhoogde aandacht.	In het LHP is «tijdige aangifte» een thema. De Belastingdienst werkt aan het opschonen van inactieve btw-nummers.	
	Deactiveer een btw-nummer direct als een ondernemer niet traceerbaar blijkt.	–	Aanbeveling gehandhaafd.			De Belastingdienst deactiveert een btw-nummer eerder, als een ondernemer niet actief of niet traceerbaar is.
	Onderwerp wisselingen in eigendom of leiding van ondernemingen aan een soortgelijke preventieve toetsing als wij voor startende ondernemingen bepleiten.	–	Aanbeveling gehandhaafd.			De Belastingdienst onderkent het frauderisico bij wisselingen van eigendom van ondernemingen. Een basisregistratie voor wisselingen van eigendom (aandeelhoudersregister) ontbreekt nog. In samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt gewerkt aan een <i>businesscase</i> voor een aandeelhoudersregister.
Gerichte benadering van starters is waardevol.	Ga door met startersbezoeken en benut deze als mogelijkheid om fraude(risico's) vroegtijdig te detecteren.	De Belastingdienst beschouwt dit als een ondersteuning van het preventiebeleid.	–	Het bezoeken van startende ondernemingen wordt gebruikt om ondernemingen door te lichten op mogelijke fraude.	Er vinden nog steeds startersbezoeken plaats, waarbij aandacht nodig is voor het oppikken van fraudesignalen.	
ICT-ondersteuning, vooral op het gebied van risicosignalering, komt moeizaam van de grond.	Ontwikkel (meer geavanceerde) informatiesystemen die het risicomanagement, onder andere op het gebied van btw-fraude, kunnen ondersteunen.	De criteria van de selectiemodules van de LTO zullen nader worden toegespitst op de risico's van intracommunautaire btw-fraude.	Nadere concretisering is wenselijk.	–	De criteria voor de selectiemodule worden regelmatig herzien om de verschillende «rollen» binnen carousel fraude beter te kunnen detecteren.	
	Leer van goede voorbeelden op dit terrein in het buitenland.	In Fiscalis-verband wordt informatie uitgewisseld.	–		O.a. in Fiscalisverband en nu ook via Eurofisc vindt informatieuitwisseling plaats.	
Verificaties van btw-nummers worden niet geregistreerd.	Onderzoek of een registratie van de verificatie van btw-nummers waardevol kan zijn voor risicoanalyses.	De staatssecretaris stelt een onderzoek hiernaar in.	–	–	Onderzoek heeft plaatsgevonden en in het kader van de aanpassing van de Europese verordening zal Nederland gebruik gaan maken van verificatiegegevens.	

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen wederhoor	Nawoord	Toezeggingen aan Tweede Kamer	Stand van zaken (maart 2012)
Het administratieve controlesysteem voor het tijdelijke btw-stelsel faalt.	Stimuleer als Nederlandse Belastingdienst initiatieven op Europees niveau om de administratieve verwerking via VIES te verkorten en te verbeteren.	Nederland stimuleert initiatieven op Europees niveau.	Vergt nadere initiatieven op Europees niveau.		Op grond van de Europese verordening is per 1 januari 2010 de termijn voor het aanleveren van opgaven van intracommunautaire leveringen, behoudens uitzonderingen, van drie maanden bekort tot één maand.
	Handel verzuimsignalen volledig af en benader ondernemers die regelmatig verzuimen om hen te bewegen gegevens volledig en juist aan te leveren.	–		Aanbeveling gehandhaafd.	De Belastingdienst wijst ondernemingen en intermediairs op administratieve tekortkomingen en wil via pilots toetsen of dat tot duurzame verbeteringen leidt.
	Onderzoek voor de langere termijn oplossingen die gebaseerd zijn op matching op transactieniveau, bijvoorbeeld door aan te sluiten op systemen van elektronische facturering.		Mogelijkheden tot verbetering (ook voor de langere termijn) moeten op Europees niveau worden gezocht.	Nadere concretisering is wenselijk.	Geen verandering t.o.v. 2009.
Op detectie gerichte controles van btw-aangiften zijn beperkt en eenzijdig.	Blijf als Belastingdienst negatieve btw-aangiften zorgvuldig controleren, maar besteed ook aandacht aan de positieve aangiften.	De Belastingdienst zal de selectiemodules in 2009 verder ontwikkelen. De werking zal worden gemonitord.	Nadere concretisering is wenselijk.	De in de selectiemodule omzetbelasting opgenomen selectieprofielen worden doorlopend geactualiseerd, en bij gebleken realiseerbaarheid zal ook subjectieve informatie (klantinformatie) in de selectiemodule worden opgenomen. Er vindt hiervoor thans een pilot plaats in vier regio's. De ervaringen zijn positief. De module, waarin diverse queries standaard zijn ingebouwd, wordt naar verwachting in 2010 landelijk toepasbaar.	De Belastingdienst blijft negatieve btw-aangiften in het oog houden. Via de selectiemodule komen ook op andere criteria signalen naar voren.
	Geef prioriteit aan het verder ontwikkelen van risico-indicatoren en selectiecriteria, waarbij ook herkenning van patronen in een serie van aangiften, positief of negatief, mogelijk moet zijn.				De Belastingdienst past de criteria voor de selectiemodule regelmatig aan.
	Betrek in de risicobeoordeling ook de resultaten van de matching van VIES-gegevens en informatie over de belastingplichtige ten aanzien van andere belastingmiddelen.				CLO zet per twee maanden tien opvallende « <i>mismatches</i> » uit bij de belastingregio's. In het geval van vermoedelijke fraude, zet het CLO het signaal door naar FIOD-CPB.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen wederhoor	Nawoord	Toezeggingen aan Tweede Kamer	Stand van zaken (maart 2012)
Internationale informatie-uitwisseling tussen belastingautoriteiten is (te) tijdrovend en omslachtig.	Leg zowel voor de CLO als de belastingregio's prestatieafspraken vast voor de tijdige behandeling van informatieverzoeken en zie hierop toe als management van de Belastingdienst.	De Belastingdienst heeft dit als aandachtspunt onderkend en er zijn afspraken gemaakt over de aanpak ervan.	Nadere concretisering is wenselijk.		De fraudesignalen die FIOD-CPB uitzet bij de regio's worden binnen drie dagen in behandeling genomen.
	Verbeter de informatievoorziening over de internationale uitwisseling van gegevens en bevorder als Nederlandse Belastingdienst dat hierover op Europees niveau heldere afspraken worden gemaakt.			Een probleem bij de gegevensanalyse is het ontbreken van eenduidigheid op Europees niveau wat betreft vastlegging van informatie. Dit is op een aantal punten nodig, bijvoorbeeld waar het gaat om het eenduidig gebruik van de coderingen voor recent gedeactiveerde en recent geactiveerde btw-identificatienummers en over een eenduidige registratie van fiscale eenheden omzetbelasting. Op dit punt stelt de Commissie voor om tot standaarden te komen. Nederland ondersteunt dit voornemen.	De «recast» van de Europese verordening leidt tot enige verbetering, bijvoorbeeld op het punt van de geldigheidstermijn van btw-nummers.
	Bevorder ook het wegnemen van knelpunten die nog bestaan bij de internationale informatie-uitwisseling, zoals verschillen in nationale regelgeving.				
	Bevorder de verdere harmonisatie van de wijze van registratie van transacties in VIES om het aantal informatieverzoeken dat uitsluitend administratieve problemen aan het licht brengt terug te dringen.				Geen verandering t.o.v. 2009.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen wederhoor	Nawoord	Toezeggingen aan Tweede Kamer	Stand van zaken (maart 2012)
De effectiviteit van informatieverzoeken en spontane informatie-uitwisseling is onduidelijk.	Maak prestatieafspraken met de belastingregio's over terugkoppeling van de resultaten van internationaal uitgewisselde informatie.	De Belastingdienst heeft dit als aandachtspunt onderkend en er zijn afspraken gemaakt over de aanpak ervan.	Nadere concretisering is wenselijk.	Fraudesignalen van FIOD-ECD of CLO worden binnen drie werkdagen in behandeling genomen.	Fraudesignalen worden binnen drie werkdagen in behandeling genomen. FIOD-CPB beoordeelt de terugkoppeling die naar aanleiding van door haar uitgezette fraudesignalen wordt ontvangen.
	Doe systematisch onderzoek naar de effectiviteit van de internationale informatie-uitwisseling om te achterhalen welk type signalen behulpzaam is bij het detecteren van intracommunautaire btw-fraude.	In Europees verband zal de versnelling van informatie-uitwisseling worden geëvalueerd.	Vergt nadere initiatieven op Europees niveau.		Er heeft sinds 2009 geen systematisch evaluatieonderzoek plaatsgevonden. FIOD heeft de indruk dat de uitwisseling van signalen tussen fraude-eenheden zeker effectief is. De overige uitwisseling is meer van administratief belang.
Informatie-uitwisseling tussen fraude-eenheden is waardevol.	Continueer de directe informatie-uitwisseling tussen fraude-eenheden binnen de EU en bevorder deze uitwisseling door er voldoende personele capaciteit voor vrij te maken.	Nederland stimuleert de internationale samenwerking via Eurofisc.	Vergt nadere initiatieven op Europees niveau.		Via Eurofisc werkt de Belastingdienst samen met de belastingautoriteiten in andere Europese lidstaten.
Dadergerichte benadering biedt aanknopingspunten voor fraudedetectie.	Benut beschikbare informatie over (potentiële) daders voor detectie van fraudesignalen.	De Belastingdienst zal onderzoeken of klantprofielen een meerwaarde bieden bij de detectie van fraude.	–		De Belastingdienst heeft stappen gezet in de richting van een meer «subjectgerichte» aanpak.
	Continueer en stimuleer de inzet van Eurocanet als bijzondere vorm van spontane informatie-uitwisseling.	De goede ervaringen met Eurocanet zullen in Eurofisc-verband worden voortgezet.	–		Eurocanet heeft binnen Eurofisc een vervolg gekregen als «Working Field 1»
	Bevorder als Nederlandse Belastingdienst in Europees verband zoveel mogelijk dat knelpunten die andere lidstaten zien voor een verdere implementatie van Eurocanet, bijvoorbeeld op het terrein van de regelgeving, worden weggenomen.		Vergt nadere initiatieven op Europees niveau.		Via Eurofisc zijn juridische belemmeringen voor samenwerking weggenomen.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen wederhoor	Nawoord	Toezeggingen aan Tweede Kamer	Stand van zaken (maart 2012)
De organisatie en procedures voor opsporing en vervolging van fraudezaken zijn helder.	Behoud de heldere afspraken met het OM over de aanpak van fraudezaken en behoud ook de goede band tussen FIOD-ECD en de overige onderdelen van de Belastingdienst.	Dit zal worden behouden en waar mogelijk uitgebouwd.	–		De bestaande goede relaties zijn behouden.
	Zorg voor verdere verbetering van de informatievoorziening over de afdoening van fraudezaken.	Hieraan zal de Belastingdienst extra aandacht besteden.	Nadere concretisering is wenselijk.	Zie volgende conclusie.	Zie volgende conclusie.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen wederhoor	Nawoord	Toezeggingen aan Tweede Kamer	Stand van zaken (maart 2012)
Management-informatie over frequentie en omvang van intracommunautaire btw-fraude is gebrekkig.	Werk met prioriteit aan een verbetering van de management-informatie over btw-fraudezaken, in het bijzonder over carousel-fraudezaken. Zorg dat daardoor een meer compleet beeld van de omvang van deze fraude ontstaat.	De resultaten van acties op het gebied van BTW-fraude worden neergelegd in bestuurlijke informatie.	Nadere concretisering is wenselijk.	De regio's rapporteren periodiek in hun managementrapportage aan de directeur-generaal over de voortgang van de aanpak van de carousel-fraude: het aantal gestopte carrousel, het aantal opgepakte signalen van FIOD-ECD, het aantal afgegeven signalen aan andere regio's respectievelijk buitenland. Centraal wordt informatie aangeleverd over het aantal en bedrag aan opgelegde naheffingen en boeten. FIOD-ECD en CLO rapporteren over het aantal uitgezette signalen, de ontvangen terugkoppelingen, het aantal strafrechtelijke vervolgingen (fraudezaken), het bedrag aan inkomstenderving en de resultaten van de ingestelde vervolgingen. Verantwoording aan de Tweede Kamer vindt plaats in het Beheersverslag Belastingdienst.	De informatievoorziening is op verschillende onderdelen verbeterd. De handhavingsregisseur voor de btw (regio Zuidwest) stelt een maandelijks rapportage op. Daarin is onder andere informatie opgenomen over het fiscale nadeel door carousel-fraude en over de inspanningen op het terrein van de bestrijding van deze fraudevorm. Er is een viermaandelijkse rapportage voor het management van de Belastingdienst en een halfjaarrapportage voor de staatssecretaris en Tweede Kamer.
	Breng als Belastingdienst vooral de zaken in kaart die fiscaal worden afgedaan.	Bezien zal worden hoe de informatievoorziening over zaken die niet langs strafrechtelijke weg worden afgehandeld, kan worden verbeterd.	Nadere concretisering is wenselijk.		De belastingregio's rapporteren over de fiscale afdoening van zaken.
	Leg informatie vast over het aantal zaken en over de inkomstenderving, maar ook over de kenmerken van deze zaken en de patronen die daaruit kunnen worden afgeleid. Benut deze gegevens vervolgens om de aanpak van btw-fraude verder aan te scherpen.	Bij de informatievoorziening zal er ook oog zijn voor het totaalbeeld en de kenmerken van de fraude.	Nadere concretisering is wenselijk.	Door deze verbetering van de managementinformatie over btw-fraudezaken, in het bijzonder over carousel-fraudezaken, ontstaat een meer compleet beeld van de omvang van deze fraude. Deze gegevens kunnen verder benut worden voor de aanscherping van de aanpak van btw-fraude.	De handhavingsregisseur en FIOD benutten de beschikbare informatie voor verdere aanscherpingen in de aanpak van btw-fraude.

## BIJLAGE 2 RAMINGEN VAT-GAP PER EU-LIDSTAAT IN 2006

Member State	Theoretical VAT liability	VAT receipts	VAT-gap	VAT-gap as a share of theoretical liability
AT	22,844	19,735	3,108	14%
BE	25,360	22,569	2,791	11%
CZ	9,216	7,541	1,675	18%
DE	164,115	147,150	16,965	10%
DK	23,611	22,560	1,051	4%
EE	1,325	1,215	0,111	8%
ES	63,013	61,595	1,418	2%
FI	15,176	14,418	0,758	5%
FR	140,817	131,017	9,800	7%
GR	21,746	15,183	6,563	30%
HU	8,882	6,813	2,070	23%
IE	14,043	13,802	0,241	2%
IT	119,197	92,860	26,337	22%
LT	2,335	1,826	0,510	22%
LU	1,961	1,941	0,020	1%
LV	1,751	1,374	0,378	22%
MT	0,463	0,410	0,053	11%
NL	41,269	39,888	1,381	3%
PL	23,784	22,127	1,657	7%
PT	14,371	13,757	0,614	4%
SE	29,294	28,487	0,807	3%
SI	2,764	2,647	0,116	4%
SK	4,632	3,320	1,312	28%
UK	155,697	128,721	26,976	17%
<b>EU</b>	<b>907,667</b>	<b>800,955</b>	<b>106,712</b>	<b>12%</b>

Bron: Reckon (2009)



### **BIJLAGE 3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING**

Dit terugblikonderzoek naar intracommunautaire btw-fraude is uitgevoerd tussen november 2011 en eind maart 2012. Evenals bij het oorspronkelijke onderzoek uit 2009 hebben we daarbij samengewerkt met het Rekenhof van België en het Bundesrechnungshof van Duitsland.

Het doel van het terugblikonderzoek is na te gaan welke acties de staatssecretaris en de Belastingdienst hebben ondernomen naar aanleiding van de aanbevelingen in ons rapport over intracommunautaire btw-fraude uit 2009. In aanvulling daarop hebben we geïnventariseerd welke maatregelen zijn geïmplementeerd op Europees niveau die tegemoet komen aan de aanbevelingen uit de in 2009 gepubliceerde rapporten.

Voortvloeiend uit de doelstelling van het terugblikonderzoek zijn de onderzoeksvragen als volgt geformuleerd.

1. Welke toezeggingen zijn gedaan, respectievelijk welke acties zijn ondernomen naar aanleiding van de (aanbevelingen in de) oorspronkelijke rapporten?
2. Welke maatregelen zijn op Europees niveau genomen om tegemoet te komen aan (de aanbevelingen uit) de oorspronkelijke rapporten?

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen zijn we ook nagegaan welke informatie beschikbaar is over de effecten van de geïmplementeerde maatregelen in de vorm van kwantitatieve en/of financiële informatie.

Omdat het onderzoek een terugblik betreft, hebben wij geen nieuw normenkader geformuleerd. De normen die zijn toegepast bij het oorspronkelijke onderzoek zijn te vinden in ons rapport uit 2009.

De aanpak van het onderzoek heeft in hoofdzaak bestaan uit interviews en documentenstudie bij de verschillende onderdelen van de Belastingdienst die een rol hebben in de bestrijding van (intracommunautaire) btw-fraude. De interviews zijn gehouden met:

- de handhavingsregisseur carousel fraude van de Belastingdienst regio Zuidwest (als domeineigenaar omzetbelasting);
- de projectleider Selectiemodule omzetbelasting / handhavingsregisseur carousel fraude van de LTO;
- het hoofd van het Centraal Coördinatiepunt btw-fraude en de vaktechnisch coördinator btw-fraude (tevens nationaal coördinator Eurofisc) van de FIOD;
- teamleiders van het CLO.

Ook is een gesprek gevoerd bij het Cluster Uitvoeringsbeleid van het Directoraat-generaal Belastingdienst.

Na verificatie van de bevindingen, hebben we het conceptrapport van het terugblikonderzoek voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan de staatssecretaris van Financiën. Zijn reactie en ons nawoord daarop zijn in dit rapport verwerkt (zie hoofdstuk 4).

#### **BIJLAGE 4 GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

btw	Belasting toegevoegde waarde
CLO	<i>Central Liaison Office(r)</i>
CPC	<i>Customs Procedure Code</i>
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
Eurocanet	<i>European Carousel Network</i>
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIOD-CPB	Centraal Coördinatiepunt btw-fraude van de FIOD
GEFIS	Geïntegreerd Fraude Informatie Systeem
LHP	Landelijk Handhavingsplan
LTO	Landelijke Toezicht Organisatie
SCAC	<i>Standing Committee on Administrative Cooperation</i>
VAT	<i>Value Added Tax</i>
VIES	<i>VAT Information Exchange System</i>

## **BIJLAGE 5 LITERATUUR**

Algemene Rekenkamer (2009). *Intracommunautaire btw-fraude*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 880, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Europese Commissie (2006). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee concerning the need to develop a co-ordinated strategy to improve the fight against fiscal fraud*. COM(2006) 254 final. Brussel: Europese Unie.

Europese Commissie (2011). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the future of VAT: Towards a simpler, more robust and efficient VAT system tailored to the single market*. COM(2011) 851 final. Brussel: Europese Unie.

Europese Rekenkamer (2007). *Special report No 8/2007 concerning administrative cooperation in the field of value added tax*. Luxemburg: Europese Rekenkamer.

Financiën (2009). *Brief van 28 augustus 2009 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede kamer over intracommunautaire btw-fraude*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 880, nr. 4. Den Haag: SDU.

Reckon (2009). *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*. Londen: Reckon LLP.

Tweede Kamer (2009). *Lijst van vragen en antwoorden over intracommunautaire btw-fraude*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 880, nr. 3. Den Haag: SDU.



## **BIJLAGE 6 GEZAMENLIJK FOLLOW-UP RAPPORT NEDERLAND, BELGIË EN DUITSLAND**

### **1 INLEIDING**

#### **1.1 Achtergrond van het gezamenlijke vervolgonderzoek**

In maart 2009 hebben de nationale rekenkamers van Nederland (Algemene Rekenkamer), Duitsland (Bundesrechnungshof) en België (Rekenhof/Cour des comptes) een onderzoeksrapport gepubliceerd inzake intracommunautaire btw<sup>18</sup>-fraude (hierna te noemen: het gezamenlijk rapport 2009).

In 2011 besloten de drie deelnemende rekenkamers tot een vervolgonderzoek naar aanleiding van het trilaterale onderzoek uit 2009. Het vervolgonderzoek is primair bedoeld om te evalueren welke acties zijn ondernomen naar aanleiding van de aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport.

Al sinds de introductie van het huidige btw-stelsel in 1993 is bij de rekenkamers van de Europese Unie (EU) bekend dat het mogelijkheden biedt voor intracommunautaire fraude. Dit was een belangrijke reden voor de oprichting van een btw-werkgroep van rekenkamers van de EU. In een resolutie van 12 december 2006 heeft het Contactcomité<sup>19</sup> zijn steun uitgesproken voor de aanbeveling van de btw-werkgroep om de rekenkamers aan te moedigen op dit vlak in bi- en multilateraal verband samen te werken. Het trilaterale onderzoek uit 2009 en het onderhavige vervolgonderzoek passen in dit kader.

Dit trilaterale vervolgonderzoek heeft geleid tot nationale rapporten voor elk van de drie deelnemende landen alsmede tot dit gezamenlijke follow-up rapport, waarin verslag wordt gedaan van de ontwikkelingen sinds het oorspronkelijke gezamenlijke rapport.<sup>20</sup> Dit gezamenlijke follow-up rapport kan van nut zijn voor instellingen die op Europees niveau en in de afzonderlijke EU-lidstaten betrokken zijn bij de strijd tegen intracommunautaire btw-fraude.

#### **1.2 Uitleg over intracommunautaire btw-fraude**

De lidstaten van de EU kennen een gemeenschappelijk btw-stelsel. Sinds de invoering van de Europese interne markt in 1993 kunnen goederen binnen de EU vrij worden verhandeld en zijn er geen grenscontroles meer. Voor de btw is een «tijdelijke» regeling vastgesteld, waarin bepaald is dat voor de btw het nultarief geldt voor de levering van goederen aan kopers in een andere EU-lidstaat. Om in aanmerking te komen voor dit nultarief moeten ondernemers beschikken over een geldig btw-identificatienummer<sup>21</sup> en kunnen aantonen dat ook de afnemer over een dergelijk geldig btw-identificatienummer beschikt. Naast de aangifte van btw, moeten ondernemers iedere maand of ieder kwartaal aan de hand van verzamellijsten tevens opgave doen van de intracommunautaire leveringen die ze verricht hebben, zodat de betreffende leveringen gevolgd kunnen worden.

De tijdelijke regeling voor btw blijkt gevoelig te zijn voor intracommunautaire fraude. Een eenvoudige vorm daarvan is onjuist gebruik van het nultarief door een binnenlandse levering voor te stellen als een intracommunautaire levering. De meest voorkomende en wijdvertakte vorm van intracommunautaire btw-fraude is de zogeheten «*Missing Trader*

---

<sup>18</sup> btw: belasting over de toegevoegde waarde.

<sup>19</sup> Contactcomité van rekenkamers van de Europese Unie.

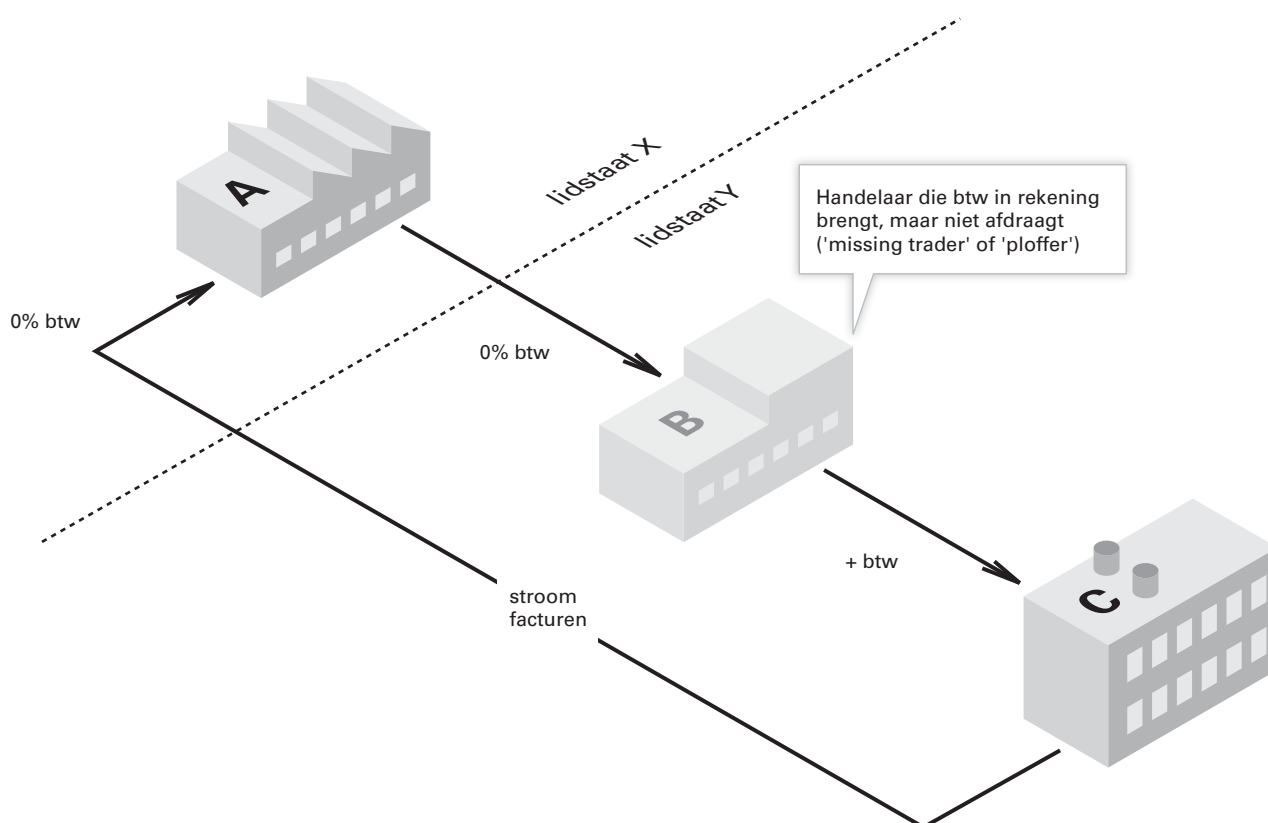
<sup>20</sup> Intracommunautaire dienstverlening valt buiten het bereik van beide gezamenlijke rapporten, aangezien voor dergelijke transacties sinds 1 januari 2010 nieuwe regelgeving geldt.

<sup>21</sup> Het btw-identificatienummer wordt gebruikt voor intracommunautaire transacties.

*Intra-Community Fraud*» (MTIC), ook wel «carrouselfraude» genoemd. Deze vorm van fraude gaat doorgaans als volgt in zijn werk: een handelaar neemt goederen af van een handelaar in een andere EU-lidstaat tegen het nultarief voor btw. De handelaar verkoopt de goederen door in zijn eigen land en brengt de afnemer btw in rekening. Hij draagt de btw-ontvangsten echter niet af aan de belastingautoriteiten en zorgt ervoor dat hij bij nader onderzoek niet getraceerd kan worden (vandaar de term *missing trader*). De afnemer van de goederen verkoopt deze en vordert de betaalde voorbelasting terug. Vervolgens kunnen de goederen via een intracommunautaire levering tegen nultarief worden teruggezonden naar het land van herkomst, waarna de cyclus zich een of meerdere keren herhaalt. Daarom wordt in dit verband gesproken over carrouselfraude.

Onderstaand diagram laat de carrousel in zijn eenvoudigste vorm zien:

#### Eenvoudig voorbeeld van carrouselfraude



Het diagram laat zien wat er voor een carrousel minimaal nodig is:

- Ten minste drie handelaren, van wie één in een andere EU-lidstaat dan de andere twee.
- Een factuurstroom tussen deze handelaren.
- Een handelaar (handelaar B) die btw in rekening brengt maar deze niet afdraagt (*missing trader* of «ploffer»).

Hoewel het moeilijk is het bedrag dat met carrouselfraude gemoeid is exact te bepalen, is wel duidelijk dat het hier om grote geldbedragen gaat. Volgens een schatting uit 2003 van de Commissie Economische en monetaire zaken van het Europees Parlement wordt in de EU-lidstaten jaarlijks in totaal circa € 100 miljard te weinig btw afgedragen. Dit cijfer omvat alle vormen van btw-fraude, maar algemeen wordt aangenomen dat carrouselfraude daar een fors aandeel in heeft. In 2009 publiceerde adviesbureau Reckon een rapport over de zogeheten btw-kloof<sup>22</sup> in EU-lidstaten, naar aanleiding van een onderzoek in opdracht van het directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie van de Europese Commissie. De btw-kloof voor de EU als geheel werd voor het jaar 2006 geschat op circa € 106,7 miljard. Dit omvat alle soorten btw-fraude, inclusief carrouselfraude.

### 1.3 Ontwikkelingen op EU-niveau

Volgens het gezamenlijk rapport 2009 hebben de EU-lidstaten, de Raad Economische en Financiële Zaken van de Europese Unie (Ecofin) en de Europese Commissie al diverse jaren overleg gevoerd over maatregelen om intracommunautaire btw-fraude doeltreffender aan te pakken. Op 31 mei 2006 publiceerde de Commissie een Mededeling waarin zij aangaf het noodzakelijk te vinden een gecoördineerde strategie te ontwikkelen ter bestrijding van belastingfraude.<sup>23</sup> Met deze Mededeling beoogde de Commissie een discussie te initiëren tussen alle betrokken partijen over de verschillende elementen die in een dergelijke «anti-fraude-strategie» op Europees niveau een rol zouden moeten spelen. In 2007 maakte de Commissie een inventarisatie van mogelijke maatregelen, bestaande uit:

- *Conventionele maatregelen* ter versterking van het bestaande btw-stelsel;
- *Verdergaande maatregelen* tot wijziging van het stelsel, te weten
  - de optie voor EU-lidstaten een algemeen verleggingssysteem in te voeren;
  - belasting op intracommunautaire transacties in het land van oorsprong.

De status quo wat betreft deze *verdergaande maatregelen* is dat de Europese Commissie beide voorstellen voorlopig laat rusten, zoals bevestigd in de Mededeling van de Commissie van 6 december 2011.<sup>24</sup>

Wat betreft de *conventionele maatregelen* heeft de Commissie op 17 maart 2008 een voorstel gepresenteerd voor wijziging van de Btw-Richtlijn en de Verordening betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van btw.<sup>25</sup> Op basis van dit voorstel heeft de Raad op 16 december 2008 een Richtlijn en een Verordening aangenomen<sup>26</sup>, waarmee, naast geautomatiseerde toegang tot specifieke gegevens en de oprichting van Eurofisc, werd beoogd het verzamelen en uitwisselen van gegevens over intracommunautaire transacties te bespoedigen door de periode voor het indienen van verzamellijsten te verkorten<sup>27</sup>.

Op 1 december 2010 heeft de Europese Commissie ter consultatie haar groenboek over de toekomst van de btw gepubliceerd, onder de titel «Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel».<sup>28</sup> Met de raadpleging werd beoogd een brede discussie op gang te brengen onder alle economische belanghebbenden over de evaluatie van het huidige btw-stelsel, eventuele maatregelen om het beter te laten aansluiten bij de interne markt en zijn potentieel als mogelijke inkomstenbron te versterken

<sup>22</sup> De btw-kloof is het verschil tussen het totaal aan btw-ontvangsten en de theoretisch verschuldigde btw zoals berekend op basis van algemene economische cijfers.

<sup>23</sup> COM(2006) 254 def.

<sup>24</sup> COM(2011) 851 def.

<sup>25</sup> COM(2008) 147 def.

<sup>26</sup> Richtlijn 2008/117/EG van de Raad en Verordening (EG) nr. 37/2009 van de Raad.

<sup>27</sup> Krachtens artikel 3 van Richtlijn 2008/117/EG van de Raad zouden de bepalingen per 1 januari 2010 in werking treden.

<sup>28</sup> COM(2010) 695 def.

met tegelijkertijd een verlaging van de kosten van naleving. Het groenboek richt zich in het bijzonder op de verwerking van grensoverschrijdende omzet en andere centrale kwesties in verband met fiscale neutraliteit, de benodigde mate van harmonisatie van de interne markt en de noodzaak de administratieve rompslomp te verminderen en tegelijkertijd de btw-inkomsten voor de EU-lidstaten veilig te stellen.

De openbare raadpleging<sup>29</sup> heeft tot de volgende algemene conclusies geleid:

- De versnippering van het gemeenschappelijke btw-stelsel van de EU in 27 nationale btw-stelsels is het voornaamste struikelblok voor efficiënte intra-EU handel.
- Het gebrek aan harmonisatie leidt uiteindelijk tot zeer complexe belastingstelsels, bijkomende kosten voor de naleving en rechtsonzekerheid voor bedrijven die internationaal actief zijn.
- Kleine en middelgrote ondernemingen beschikken niet over de benodigde middelen en onthouden zich daarom van het ontplooiën van grensoverschrijdende activiteiten.

Een van de opvallendste bevindingen van de Europese Commissie is dat de toezegging uit 1967<sup>30</sup> een definitief btw-stelsel tot stand te brengen, gebaseerd op het beginsel van belastingheffing in het land van oorsprong, politiek niet haalbaar is. Daarom is het des te belangrijker te pleiten voor een goed functionerend systeem gebaseerd op belastingheffing op de plaats van bestemming als een pragmatische en politiek haalbare oplossing.

#### **1.4 Kader voor het vervolgonderzoek**

In het rapport uit 2009 stonden de volgende drie elementen centraal:

1. Preventie (de mogelijkheden om fraude te beperken); dit betreft onder meer mogelijk misbruik van btw-identificatienummers;
2. Detectie (risicoanalyse, inspectie, monitoring, onderzoek en signalering); dit betreft met name de verwerking van signalen afkomstig van administratieve systemen en gegevensuitwisseling op internationaal niveau;
3. Repressie (opsporing en vervolging, sanctionering en afhandeling); dit betreft hoofdzakelijk de wijze van opsporing en vervolging van fraudegevallen alsook de beschikbare managementinformatie over de resultaten van onderzoeken, opsporingsactiviteiten en de fiscale afhandeling van dergelijke gevallen.

Het gezamenlijk rapport 2009 bevatte een aantal conclusies en aanbevelingen voor elk van deze drie elementen. Het vervolgonderzoek is opgezet om na te gaan in hoeverre er voortgang is geboekt per aanbeveling uit het oorspronkelijke rapport. De indeling van dit follow-up rapport is derhalve vergelijkbaar met die van het rapport uit 2009, wederom met de nadruk op preventie, detectie en repressie (zie hoofdstuk 2, § 2.1, § 2.2 en § 2.3).

#### **1.5 Indeling van het rapport**

Gedetailleerde bevindingen over de opvolging per aanbeveling uit het oorspronkelijke rapport zijn te vinden in hoofdstuk 2. Gebaseerd op de gedetailleerde bevindingen schetst hoofdstuk 3 een overzicht van deze bevindingen en een vooruitblik op de aanpak van intracommunautaire btw-fraude in de toekomst.

<sup>29</sup> COM(2011) 851 def.

<sup>30</sup> Eerste Richtlijn 67/227/EEG van de Raad en Tweede Richtlijn 67/228/EEG van de Raad van 11 april 1967.



## 2 FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk bespreken we de follow-up van de aanbevelingen uit het gezamenlijk rapport 2009 ten aanzien van preventie (§ 2.1), detectie (§ 2.2) en repressie (§ 2.3). De aanbevelingen worden weergegeven in afzonderlijke tekstvakken, met een indicatie van de status ten tijde van het follow-up onderzoek. Voor zover van toepassing wordt ook verwezen naar ontwikkelingen op EU-niveau tot de sluitingsdatum van de audit (1 mei 2012).

### 2.1 Preventie

Zoals toegelicht in het gezamenlijk rapport 2009 proberen belastingautoriteiten intracommunautaire btw-fraude te voorkomen door potentiële fraudeurs buiten het systeem te houden. Dit betekent dat ze bij de afgifte van btw-nummers<sup>31</sup> risicobeoordelingen moeten uitvoeren en ongebruikte btw-identificatienummers tijdig moeten intrekken. Een ander belangrijk aandachtspunt is voorkomen dat potentiële fraudeurs een bestaand bedrijf met een actief btw-identificatienummer overnemen.

Sinds 2009 zijn de EU-normen voor registratie en uitschrijving niet meer gewijzigd om de belastingautoriteiten meer ruimte te geven op te treden wanneer (een opzet tot) fraude wordt vermoed.

#### Status aanbevelingen

Voer preventieve beoordelingen uit bij aanvragen van btw-nummers.

Preventieve beoordeling (voorafgaand aan de afgifte van een btw-nummer) is van groot belang. Daarbij moet alle beschikbare informatie in een zo vroeg mogelijk stadium worden benut. Hoewel er een tendens is om btw-nummers snel af te geven, moet misbruik van btw-identificatienummers zoveel mogelijk worden voorkomen. Omdat preventie inherente beperkingen heeft, moet er ook aandacht besteed worden aan vroege detectie van misbruik nadat een btw-identificatienummer is afgegeven.

De Belgische belastingautoriteiten hebben de tijd die gemoeid is met het verstrekken van een btw-nummer drastisch ingekort. Naar aanleiding van een aanbeveling in het nationale rapport uit 2009 van het Rekenhof, hebben de Belgische belastingautoriteiten ook het beleid inzake niet-actieve btw-nummers gewijzigd. Er wordt nu een onderzoek ingesteld wanneer er gedurende één jaar uitsluitend nihil-declaraties zijn ingediend; voorheen was dat twee jaar. Als er geen sprake blijkt te zijn van reële economische activiteit, trekt de Belastingdienst het btw-nummer in.

In Duitsland heeft preventie hoge prioriteit. Er geldt geen wettelijke uiterste termijn voor de verwerking van een aanvraag voor een btw-nummer. Afhankelijk van de rechtsvorm dient de aanvrager een speciaal vragenformulier in te vullen. De vragenformulieren en checklists voor het aanvragen van een btw-nummer worden regelmatig aangepast aan recente ontwikkelingen, mede gelet op het gedrag van fraudeurs. Inschrijving kan worden geweigerd wanneer een aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden die gelden voor het verkrijgen van de status van ondernemer. Uit de statistieken voor 2010 blijkt dat dergelijke gevallen

<sup>31</sup> De term «btw-nummer» wordt gebruikt in relatie tot registratieprocedures en binnenlandse transacties. In Duitsland moeten ondernemers voor intracommunautaire transacties ook beschikken over een apart btw-identificatienummer. In België en Nederland is het btw-identificatienummer gelijk aan het btw-nummer voorafgegaan door de betreffende landcode.

met 19% zijn afgenomen ten opzichte van 2009. De deelstaten zien dit als een positieve ontwikkeling. Nieuw geregistreerde ondernemers in Duitsland zijn wettelijk verplicht de eerste twee kalenderjaren, inclusief het jaar waarin de onderneming is opgericht, maandelijks elektronisch btw-aangifte te doen.

In Nederland zijn de Kamers van Koophandel en de regiokantoren van de Belastingdienst betrokken bij het registratieproces. De procedures voor de preventieve beoordeling van een aanvraag voor een btw-nummer zijn sinds 2009 niet gewijzigd. In 2011 heeft de Belastingdienst zich opnieuw ingespannen om ervoor te zorgen dat risico's in de registratiefase de nodige aandacht krijgen.

Om misbruik van bestaande btw-nummers te vermijden, heeft de Belastingdienst besloten handelaren zonder economische activiteit te benaderen wanneer zij gedurende twaalf opeenvolgende maanden uitsluitend nihilaangiften hebben ingediend. Als er geen reden blijkt te zijn om de btw-registratie te handhaven, trekt de Belastingdienst het btw-nummer in.

**Maak meer gebruik van informatiesystemen voor risicosignalering en geef prioriteit aan de respons op waarschuwingssignalen.**

Inzet van informatiesystemen is nodig om waarschuwingssignalen te genereren (risicoselectie) en het probleem van de beperkte tijd te ondervangen (handmatige beoordeling is ondoenlijk). Technieken als data mining en opstelling van risicoprofielen kunnen in dit verband nuttig zijn.

In België is de risicoselectie net als in 2009 gebaseerd op waarschuwingssignalen die nader onderzocht moeten worden. Een nieuwe ontwikkeling echter is dat dit aanvullende onderzoek ten kantore van de ondernemer niet langer wordt verricht door het plaatselijke belastingkantoor dat de aanvraag voor btw-activering heeft behandeld. Dit is sinds 2012 namelijk een taak van de opsporingsdienst. Op grond van de oorspronkelijke dienstverleningsovereenkomst was het de bedoeling dat er in 2012 in totaal 4 200 onderzoeken ter plaatse zouden worden verricht. Dit is circa 6% van het totaal aantal aanvragen voor een nieuw btw-nummer. In de tussentijd is de invoering van de dienstverleningsovereenkomst vanwege andere prioriteiten evenwel uitgesteld tot de tweede helft van 2012.

In Duitsland is het gebruik van checklists verplicht en is het voldoen aan één van de risicocriteria uit de checklist voldoende om een nader gericht onderzoek in te stellen. Analyse van de verschillende databases is een belangrijk onderdeel van de procedure. Om dat proces te stroomlijnen werkt de belastingdienst aan een systeem voor elektronische verwerking van de vragenformulieren, zodat de gegevens met die uit andere bronnen vergeleken kunnen worden.

In Nederland zijn er na 2009 geen informatiesystemen ingevoerd voor het signaleren van risico's tijdens de registratiefase. De Belastingdienst wil optimaal gebruik maken van de waarschuwingssignalen afkomstig van Eurofisc en andere bronnen, om zo potentieel frauduleuze ondernemingen in een vroeg stadium te kunnen opsporen.

**Maak bij de risicobeoordeling gebruik van informatie over ondernemers met een fraudeverleden.**

Informatie over ondernemers die zich eerder aan fraude schuldig hebben gemaakt, moet bij de beoordeling betrokken worden om het risico van herhaling te beperken.

De Belgische Belastingdienst maakt bij de preventieve beoordeling momenteel geen gebruik van informatie over ondernemers met een fraudeverleden. Omdat echter algemeen wordt onderkend dat dit type informatie een waarschuwingssignaal moet vormen, loopt er een project om het gebruik van dit soort informatie te herintroduceren.

In Duitsland moeten belastingambtenaren tijdens de registratieprocedure een speciale database (Zauber) raadplegen. Wanneer de analyse daartoe een indicatie geeft, moeten zij vervolgens passende maatregelen treffen alvorens een btw-nummer te verstrekken.

De Nederlandse Belastingdienst houdt bij de risicobeoordeling sinds kort ook rekening met subjectgerichte informatie. In de preventieve fase speelt dit vooralsnog geen belangrijke rol. De staatssecretaris van Financiën zou graag meer mogelijkheden zien om de inschrijving van potentiële fraudeurs te weigeren, maar op Europees niveau bestaat daarover nog geen overeenstemming.

**Besteed meer aandacht aan risico's bij de overdracht van de eigendom van ondernemingen.**

Bij risicoanalyses moet meer aandacht besteed worden aan de overdracht van de eigendom van ondernemingen, in aanvulling op de risicoanalyse bij startende ondernemingen.

Uit het vervolgonderzoek blijkt dat de aanbeveling uit 2009 om meer aandacht te besteden aan de overdracht van de eigendom van ondernemingen nog steeds van toepassing is.

Een recente studie van de Belgische Belastingdienst heeft aangetoond dat slechts 5% van alle «ploffers» gebruik had gemaakt van een nieuw (recent) btw-nummer. De overige 95% gebruikte btw-nummers verkregen via de eigendomsoverdracht van een onderneming. Dit illustreert de noodzaak van toezicht op de bloeiende handel in lege vennootschappen. Het volgen van de eigendom van bedrijven is een tijdrovende taak waar de belastingautoriteiten hulp bij nodig hebben. De enige oplossing voor dit probleem is nauwe samenwerking met andere openbare diensten.

In Duitsland is men zich terdege bewust van de risico's die de overdracht van de eigendom van ondernemingen met zich meebrengt. De kwestie werd door de deelstaten aangekaart. Zo was er een voorstel gericht op ondernemers die als rechtsvorm gebruikmaakten van particuliere of andere samenwerkingsverbanden. Deze ondernemers zouden maandelijks btw-aangifte moeten doen na een substantiële wijziging in de belangen van de aandeelhouders of in hun samenstelling. Dat voorstel werd echter afgewezen, aangezien men de nadelen groter achtte dan de voordelen.

Ook de Nederlandse Belastingdienst is zich bewust van de risico's bij de eigendomsoverdracht van ondernemingen. Er bestaat echter geen geautomatiseerd informatiesysteem waarmee wijzigingen in de eigendomsverhoudingen (aandelenbelangen) gevolgd kunnen worden. Daarnaast is er sprake van nieuwe risico's in verband met fraudeurs die gebruikmaken van stichtingen en btw-vrijgestelde ondernemingen met actieve btw-nummers.

## 2.2 Detectie

Om signalen van intracommunautaire btw-fraude te detecteren, kan informatie waarover de belastingautoriteiten beschikken, zoals opgaven van intracommunautaire leveringen of btw-aangiften, worden geanalyseerd. Detectie kan ook plaatsvinden aan de hand van signalen afkomstig van internationale gegevensuitwisseling met belastingautoriteiten in andere EU-lidstaten.

### Status per aanbeveling: administratieve systemen

Registreer verificaties van btw-identificatienummers in het kader van risicobeoordeling.

Door een *logfile* bij te houden van de verificaties van btw-identificatienummers kunnen in een vroegtijdig stadium waarschuwingssignalen herkend worden en gegevens voor de opstelling van risicoprofielen worden verkregen. Nader onderzoek wordt aanbevolen om «best practices» op dit gebied in kaart te brengen.

In België worden verzoeken om de geldigheid van btw-nummers te verifiëren nog steeds in een *logfile* opgeslagen en gebruikt om vroegtijdige waarschuwingssignalen te verkrijgen.

Ook in Duitsland worden aanvragen voor de verificatie van btw-nummers nog steeds geregistreerd, maar deze informatie wordt inmiddels op een andere manier gebruikt. Naar aanleiding van de resultaten van een evaluatie, is het systeem voor het detecteren van risicovolle gevallen aangepast om de effectiviteit ervan te verbeteren.

De Nederlandse Belastingdienst heeft onderzocht welke voordelen de registratie van verificatieverzoeken voor btw-nummers zou kunnen opleveren. De conclusie was dat informatie over de verificatie van btw-nummers nuttig kan zijn bij de risicobeoordeling. De nieuwe EU-Verordening (904/2010) biedt de belastingautoriteiten vanaf januari 2013 de mogelijkheid gebruik te maken van de registratiegegevens van de EU-website.

Bespoedig de verwerking en uitwisseling van gegevens in VIES.<sup>32</sup>

De verwerking van gegevens in VIES neemt te veel tijd in beslag. Dit proces zou versneld moeten worden en VIES-gegevens moeten in een eerder stadium uitgewisseld kunnen worden.

<sup>32</sup> Systeem voor uitwisseling van btw-informatie

Als gevolg van wijzigingen in EU-wetgeving werd de termijn voor het indienen van opgaven van intracommunautaire leveringen verkort, alsmede de termijn voor de elektronische overdracht van gegevens uit deze opgaven naar het VIES. Handelaren die in het lopende en de voorgaande vier kwartalen slechts beperkte intracommunautaire leveringen hebben verricht kunnen hun verzamellijsten echter nog per kwartaal indienen. De drempel hiervoor lag aanvankelijk bij € 100 000 maar is sinds 1 januari 2012 verlaagd tot € 50 000. Deze uitzonderingsbepaling geldt voor België, Duitsland en Nederland.

In beginsel leiden deze aanpassingen tot snellere verwerking van gegevens in het VIES en tot eerdere uitwisseling van VIES-informatie. In het verleden verstreken er soms bijna zes maanden tussen de datum van een intracommunautaire levering en het moment waarop de EU-lidstaat van de intracommunautaire verwerving werd geïnformeerd. Deze periode is sinds de invoering van de nieuwe Europese wetgeving teruggebracht tot maximaal twee maanden (of vier maanden bij het kwartaalschema). Het veelvuldiger indienen van opgaven van intracommunautaire leveringen heeft een positief effect op de uitwisseling van VIES-informatie tussen EU-lidstaten via Eurofisc.

Uit de bevindingen in België blijkt dat de overgrote meerderheid van grote fraudeurs in de praktijk gebruikmaakt van het kwartaalschema.

In Nederland maken veel handelaren, met name in het midden- en kleinbedrijf, gebruik van de vrijstelling van de verplichting tot het indienen van maandelijkse verzamellijsten.

**Vergelijk de verzamellijsten van intracommunautaire leveringen door handelaren met hun btw-aangiften.**

Gegevens over intracommunautaire leveringen en de daarmee gemoeide bedragen moeten gecontroleerd worden op consistentie met de gegevens over leveringen in de btw-aangiften van de betreffende handelaar.

In België worden bij vergelijking vaak afwijkingen aangetroffen, maar in de meeste gevallen zijn er geen aanwijzingen voor grootscheepse fraude.

In Duitsland is er nog geen procedure van kracht voor het vergelijken van deze gegevens. Het Bundesrechnungshof heeft onlangs verslag uitgebracht aan het Ministerie van Financiën en de Begrotingscommissie over de kwestie van het elektronisch vergelijken van gegevens over intracommunautaire leveringen in de verzamellijsten met de gegevens in de desbetreffende btw-aangiften. Het Bundesrechnungshof kwam met de aanbeveling een dergelijke procedure zo spoedig mogelijk in te voeren. Het federale Ministerie van Financiën heeft die aanbeveling onderschreven. Er is een werkgroep ingesteld die inmiddels al verscheidene voorstellen heeft ingediend.

In Nederland vergelijkt de Belastingdienst, net als in 2009, nog steeds ieder kwartaal de voor het VIES ingediende gegevens met de corresponderende btw-aangiften.

Zorg voor uniforme regels inzake verschuldigdheid van btw om problemen bij de vergelijking met VIES-gegevens uit andere lidstaten terug te dringen.

Verschillen in de regels voor verschuldigdheid van btw zijn een van de onderliggende oorzaken van problemen bij de vergelijking met VIES-gegevens. Harmonisatie is dus noodzakelijk om het aantal afwijkingen te beperken.

De harmonisatie van de regels voor de verschuldigde btw blijft problematisch voor de Belgische, Duitse en Nederlandse belastingautoriteiten. Een van de inleidende overwegingen van Richtlijn 2008/117/EG van de Raad luidt als volgt: «Om kruiscontroles op zinvolle wijze te kunnen inzetten voor de bestrijding van fraude, moeten intracommunautaire transacties voor hetzelfde belastingtijdvak worden aangegeven door de leverancier en door de verwerfer of de afnemer.» Nadere discussie en maatregelen op EU-niveau zijn nodig om dit voornemen te realiseren.

Evenals in 2009 is harmonisatie van de regels voor de toewijzing van transacties aan tijdvakken nog altijd noodzakelijk om dit probleem te helpen ondervangen.

Overweeg vergelijking van afzonderlijke transacties als oplossing voor de lange termijn.

Vergelijking op een lager aggregatieniveau zou als oplossing voor de toekomst overwogen kunnen worden. Gegevens zouden dan op transactieniveau met elkaar vergeleken worden.

Deze aanbeveling is nog steeds valide, maar vergelijking per afzonderlijke transactie is een oplossing die, gezien haar complexiteit, wellicht pas op de lange termijn te realiseren is.

Neem de bij gegevensvergelijking gevonden afwijkingen op in het systeem voor risicobeoordeling.

Afwijkingen die bij gegevensvergelijking gevonden worden kunnen als indicator samen met andere signalen bij het risicobeheer betrokken worden.

Het Belgische systeem voor risicobeoordeling maakt op twee verschillende manieren gebruik van afwijkingen die bij de gegevensvergelijking worden aangetroffen.

- Bij de algemene strijd tegen fraude worden afwijkingen tussen gegevens in de nationale btw-aangiften en gegevens in de via VIES van andere EU-lidstaten ontvangen verzamellijsten gebruikt in een systeem voor *data mining*. Dit betekent dat deze afwijkingen één van meerdere elementen vormen voor het identificeren van risicogevoelige gevallen. Snellere verwerking van VIES-gegevens heeft hierop geen invloed, aangezien de *data mining* slechts eenmaal per jaar plaatsvindt. Verder moeten de grootste afwijkingen alsnog door de controlekantoren onderzocht worden.
- Bij de bestrijding van carousel fraude worden bij gegevensvergelijking gevonden afwijkingen aan het eind van elk kwartaal als risicofactor

gehanteerd. In de tussenliggende maanden worden andere parameters gebruikt.

In Duitsland blijft de vergelijking van VIES-gegevens met de uit andere EU-lidstaten ontvangen informatie beperkt tot ondernemers die geen of slechts gedeeltelijk recht hebben op vooraftrek. Een groep deskundigen werkt momenteel aan een project om hier ook de ondernemers bij te betrekken die recht hebben op volledige vooraftrek.

Het centraal verbindingsbureau (CLO) van de Nederlandse Belastingdienst stuurt per regio maandelijks tien opmerkelijke afwijkingen door voor nader onderzoek. Analyse van die afwijkingen brengt doorgaans administratieve verschillen en fouten aan het licht. Slechts zelden is er sprake van fraude.

#### Versterk het risicobeheer bij de controle van btw-aangiften.

Het risicobeheersysteem voor de controle van btw-aangiften kan verbeterd worden door alle beschikbare informatiebronnen in combinatie met elkaar te gebruiken.

De Belgische belastingautoriteiten maken, evenals in 2009, uitgebreid gebruik van *data mining*-technieken, waarbij verschillende categorieën belastingplichtigen worden onderscheiden en rond de 100 variabelen worden toegepast. Doel daarvan is bestanden te identificeren die voor nader onderzoek in aanmerking komen.

In Duitsland vindt in beginsel elke keer dat een belastingplichtige een btw-aangifte doet een risicobeoordeling plaats. Dit kan dus maandelijks zijn, driemaandelijks of jaarlijks. Het systeem voor risicobeheer bestaat uit diverse modules met verschillende doelstellingen (zoals het opsporen van fraude of het selecteren van gevallen die voor een btw-controle in aanmerking komen). De evaluatie van deze modules kan nieuwe waarschuwingssignalen opleveren, maar ook leiden tot het schrappen van signalen die niet zinvol zijn gebleken. Ter zake opgeleide medewerkers van btw-afdelingen zorgen voor effectieve verwerking van de waarschuwingssignalen en voor het nemen van de noodzakelijke maatregelen. Sinds kort worden de gegevens uit de btw-aangiften tijdens de verwerking elektronisch vergeleken met andere databases.

Het systeem dat door de Nederlandse Belastingdienst wordt gebruikt is, evenals in 2009, gebaseerd op risicoanalyse. De criteria voor de risicoselectie worden regelmatig geactualiseerd.

## Status per aanbeveling: gegevensuitwisseling tussen EU-lidstaten

Evalueer de doeltreffendheid van de gegevensuitwisseling tussen lidstaten.

Niet geëvalueerd wordt in hoeverre de gegevensuitwisseling die met het oog op preventie en/of detectie van fraude tussen lidstaten plaatsvindt doeltreffend is. Een dergelijke evaluatie is echter wel geboden, aangezien ons onderzoek uitwijst dat slechts in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling. Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt dat verzoeken om informatie doorgaans wel nuttig zijn voor het verklaren van administratieve afwijkingen (die deels samenhangen met de onbetrouwbaarheid van de VIES-gegevens), maar slechts zelden resulteren in de opsporing van fraude.

In Europees verband heeft in 2011, na klachten over misbruik van bepaalde soorten SCAC<sup>33</sup>-formulieren, een evaluatie plaatsgevonden van het gebruik van deze formulieren. De EU-lidstaten hebben ingestemd met het voorstel in de toekomst nog maar één type SCAC-formulier te gebruiken.

In België, Duitsland en Nederland is de doeltreffendheid van de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten niet systematisch door de belastingautoriteiten geëvalueerd. Die autoriteiten zijn echter op basis van hun ervaring overtuigd van het nut van gegevensuitwisseling tussen de verschillende fraude-eenheden (SCAC 383). Daarnaast zijn de belastingautoriteiten van mening dat de introductie van Eurofisc de mogelijkheden voor rechtstreekse uitwisseling van gegevens tussen de fraude-eenheden heeft verbeterd.

Handel verzoeken om informatie op tijd af.

Gegevens uitwisselen kost tijd en in veel gevallen worden de uiterste termijnen overschreden.

Volgens de inleidende overwegingen van de nieuwe EU-Verordening betreffende de administratieve samenwerking «zijn de in deze verordening voor het verstrekken van inlichtingen gestelde termijnen als niet te overschrijden maximumtermijnen te beschouwen». Uit dit gezamenlijke vervolgonderzoek is echter gebleken dat de tijdige beantwoording van verzoeken om inlichtingen nog steeds een probleem is.

In België wordt vooralsnog slechts beperkt gebruikgemaakt van internationale gegevensuitwisseling via gestandaardiseerde SCAC-formulieren. In de jaren 2008, 2009 en 2010 is dit gebruik zelfs verder afgenomen. Er is wat betreft de tijdige verwerking door de Belgische belastingautoriteiten van buitenlandse verzoeken om inlichtingen nog geen voortgang geboekt. Gedurende 2008, 2009 en 2010 werd gemiddeld circa 46% van de verzoeken niet tijdig beantwoord.

In Duitsland is, net als in België, het aantal verzoeken gedaald. Het aandeel van vertraagde reacties door de Duitse belastingautoriteiten is gedaald van 38% in 2008 tot 25% in 2010.

<sup>33</sup> *Standing Committee on Administrative Cooperation* (Permanent Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen).



Het verzamelen en analyseren van informatie over binnenlandse risicogevoelige ondernemers behoort tot de voornaamste taken van de KUSS, een afdeling van het federale Ministerie van Financiën. Sinds het najaar van 2007 heeft de KUSS haar inspanningen op dit gebied opgevoerd. De KUSS analyseert de reacties van andere EU-lidstaten op verzoeken om inlichtingen. Die informatie wordt ter beschikking gesteld van de bevoegde belastingautoriteiten.

Uit gegevens van de Nederlandse Belastingdienst blijkt dat tijdige gegevensuitwisseling nog altijd problematisch is. Tussen de fraude-eenheden onderling worden gegevens echter doorgaans wel tijdig uitgewisseld en met de nodige prioriteit behandeld. Volgens een schatting van het Nederlandse centraal verbindingsbureau is in 2010 en 2011 bijna 35% van de reguliere verzoeken om inlichtingen (SCAC 2004) te laat door de Belastingdienst beantwoord. Die vertraging is vooral te wijten aan de tijd die de regionale belastingkantoren nodig hebben om de vragen te beantwoorden en hun antwoorden terug te sturen naar het centraal verbindingsbureau. Tussen 2009 en 2011 werd bijna 50% van alle Nederlandse verzoeken om inlichtingen van andere EU-lidstaten te laat beantwoord.

**Bevorder de uitwisseling van gegevens tussen fraude-eenheden en verruim de steun voor Eurocanet als nuttig instrument voor gegevensuitwisseling.**

Eurocanet wordt in België en Nederland als een succesvol instrument gezien. De Duitse belastingautoriteiten nemen echter niet actief aan Eurocanet deel. Verruiming van de reikwijdte van Eurocanet, waaraan zoveel mogelijk EU-lidstaten zouden moeten deelnemen, zou nuttig zijn. Daarom verdient het aanbeveling alle obstakels weg te nemen die een belemmering zouden kunnen vormen voor het gebruik van het netwerk.

In november 2010 werd Eurocanet vervangen door Eurofisc. Dit heeft een positief effect gehad op de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling tussen de EU-lidstaten. Binnen Eurofisc worden vier werkgebieden onderscheiden:

Werkgebied Eurofisc	Aantal deelnemers	Voorzitter
1 <i>Missing Traders</i>	27 (alle EU-lidstaten)	Frankrijk
2 Auto's, vliegtuigen en schepen	20	Luxemburg
3 CPC <sup>1</sup> 4200	20	Oostenrijk
4 « <i>Observatory</i> »	27 (alle EU-lidstaten)	Nederland

<sup>1</sup> CPC = Customs Procedure Code

De invoering van werkgebied 4 (*Observatory*) binnen Eurofisc bevordert de snelle uitwisseling van informatie over nieuwe ontwikkelingen en fraudepatronen.

Duitsland nam niet actief deel aan Eurocanet, aangezien de rechtsgrond niet toereikend werd geacht. Dankzij de oprichting van Eurofisc is die rechtsgrond nu wel aanwezig en neemt ook Duitsland inmiddels actief deel aan het nieuwe netwerk. Volgens de belastingautoriteiten in België, Duitsland en Nederland is de samenwerking binnen Eurofisc zinvol, maar

is het nog te vroeg voor een grondige evaluatie van de doelmatigheid van Eurofisc.

### 2.3 Repressie

Repressie betreft onderzoek, vervolging, bestraffing en schikking met betrekking tot fraudegevallen. Evenals het gezamenlijk rapport 2009 is dit follow-up rapport gericht op de repressie van fraude in de drie onderzochte landen en op de managementinformatie die beschikbaar is over de resultaten van onderzoek, vervolging en schikking van fraudegevallen.

**Zorg voor nauwe samenwerking tussen opsporingsdiensten/  
openbaar ministerie en de belastingautoriteiten.**

Nauwe samenwerking tussen opsporingsdiensten/openbaar ministerie en de belastingautoriteiten is noodzakelijk voor een succesvolle aanpak van fraude.

Wat betreft de samenwerking tussen de belastingautoriteiten en het openbaar ministerie hebben zich in België geen nieuwe ontwikkelingen voorgedaan.

In Duitsland heeft de KUSS een coördinerende taak ten aanzien van repressie. Sinds het gezamenlijk rapport 2009 zijn er verschillende verbeteringen doorgevoerd.

- De KUSS informeert de centrale contactpunten binnen de deelstaten in een vroeg stadium via «nieuwsbrieven».
- De KUSS heeft tijdens de behandeling van specifieke gevallen coördinatieoverleg met de desbetreffende Duitse en buitenlandse functionarissen georganiseerd om nadere activiteiten te bespreken.
- Het Ministerie van Financiën en de deelstaten hebben overeenstemming bereikt over een speciaal controlekader voor het opsporen van «ploffers».

Ondanks deze verbeteringen zijn er nog enkele obstakels die de samenwerking in de weg staan, vooral als gevolg van uiteenlopende verwachtingen ten aanzien van de gegevensuitwisseling. De KUSS en de centrale contactpunten in de deelstaten voeren regelmatig overleg om ervaringen uit te wisselen en recente trends en beste werkwijzen te bespreken voor de vroegtijdige detectie van frauduleuze constructies. Volgens de KUSS verstrekken de deelstaten doorgaans alleen relevante informatie als zij verwachten daar aanvullende informatie voor terug te krijgen die bijdraagt aan de beoordeling of vervolging van individuele gevallen.

Wat betreft Nederland werd in het gezamenlijk rapport 2009 al gewag gemaakt van een goede samenwerking tussen de verschillende instanties. Hierin is sindsdien geen verandering gekomen.

**Zorg voor managementinformatie over fraudegevallen en misgelopen btw-ontvangsten.**

Managementinformatie over gevallen van intracommunautaire btw-fraude en de daardoor misgelopen btw-ontvangsten is slechts in beperkte mate voorhanden. Het is niet bekend hoe groot de totale financiële schade als gevolg van carrouselfraude is. Informatie over die schade is nuttig om te meten of fraudebestrijdingsmaatregelen

doeltreffend zijn en om te bepalen in welke omvang middelen voor de aanpak van fraude beschikbaar moeten worden gesteld.

In België is managementinformatie voorhanden over het aantal gevallen van carrouselfraude dat aan het licht is gekomen, het desbetreffende verlies van btw-ontvangsten en de opgelegde boetes. De schade is ten opzichte van het begin van de eeuw weliswaar sterk afgenomen, maar blijft aanzienlijk. Het grootste deel van de te innen bedragen is nog steeds terug te voeren op enkele grote fraudegevallen.

Evenals in 2009 beschikt de Duitse Belastingdienst niet over managementinformatie omtrent het aantal gevallen van intracommunautaire fraudegevallen en de bijbehorende gederfde btw-inkomsten. Dit werd bevestigd in de antwoorden van de federale regering op een verzoek van politici met betrekking tot «maatregelen om btw-fraude te voorkomen en evaluatie van bestaande strategieën om de btw-kloof te dichten».<sup>34</sup> Het Ministerie van Financiën verwijst naar de verantwoordelijkheid van de deelstaten. Het ministerie beschikt niet over de desbetreffende statistieken van de deelstaten omtrent de detectie van fraudegevallen en de omvang daarvan.

In Nederland is de managementinformatie over intracommunautaire btw-fraude sinds 2009 verbeterd. Er worden maandelijkse managementrapportages opgesteld met informatie over gevallen van carrouselfraude en ramingen van de schade die door deze vorm van fraude wordt veroorzaakt. De inspanningen in Nederland om signalen van intracommunautaire btw-fraude te onderzoeken zijn sinds 2009 aanzienlijk opgevoerd. Dit is een resultaat van het nationale rapport van 2009, omdat de staatssecretaris extra middelen heeft ingezet voor dit doel, op basis van de aanbevelingen van het rapport van 2009.

Lage invorderingspercentages voor misgelopen btw-ontvangsten onderstrepen het belang van preventie en vroegtijdige detectie.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat de financiële schade ten gevolge van carrouselfraude ten opzichte van andere vormen van fraude relatief groot is, terwijl van de verschuldigde bedragen uiteindelijk slechts een klein percentage wordt geïnd.

In België en Nederland wordt nog altijd slechts een klein deel van de wegens carrouselfraude gederfde inkomsten ingevorderd.

De wijze waarop de Duitse belastingdienst btw-fraude aanpakt is ongewijzigd gebleven. Volgens het federale Ministerie van Financiën wordt noch de omvang van de gederfde btw-inkomsten noch het inningspercentage van de verschuldigde belasting geëvalueerd.

In alle drie de landen richten de belastingautoriteiten zich op preventie, vroegtijdige opsporing en snelle reactie.

<sup>34</sup> Dit antwoord is op 5 mei 2011 in druk gepubliceerd onder nummer 17/5751.

### 3 OVERZICHT EN VOORUITBLIK

Uit de bevindingen van de follow-up van het gezamenlijk rapport 2009 blijkt dat er op sommige gebieden vooruitgang is geboekt in de strijd tegen intracommunautaire btw-fraude. Op andere terreinen is de stand van zaken echter niet significant gewijzigd sinds het gezamenlijk rapport 2009.

Er is bijvoorbeeld vooruitgang zichtbaar in de wijze waarop de belastingautoriteiten inactieve ondernemers met een geldig btw-nummer benaderen. Onderzoek naar deze gevallen begint in een eerder stadium en zo nodig worden btw-nummers ingetrokken. De belastingautoriteiten onderzoeken ook mogelijkheden voor verbetering van de risicoanalyse en het volgen van fraudepatronen.

Dankzij de snellere verwerking van gegevens in het VIES voortvloeiend uit EU-wetgeving, kunnen signalen van fraude eerder worden onderkend en kan de derving van btw-inkomsten dus ook in een eerder stadium worden gestopt. Ook de oprichting van Eurofisc wordt als een positieve ontwikkeling beschouwd, omdat deze instantie bijdraagt aan samenwerking tussen de fraude-eenheden van alle EU-lidstaten.

Er zijn echter ook terreinen waarop geen significante positieve ontwikkelingen te bespeuren zijn. Zo is er nog altijd meer aandacht nodig voor bestrijding van het misbruik van bestaande btw-nummers via de overdracht van de eigendom van ondernemingen. In veel gevallen gebruiken fraudeurs deze overdracht als alternatief voor het oprichten van een nieuwe onderneming. Na 2009 zijn de EU-normen voor registratie en uitschrijving niet meer gewijzigd om de belastingautoriteiten meer ruimte te geven op te treden wanneer (een poging tot) fraude wordt vermoed. Nieuwe EU-regels hebben weliswaar maandelijkse verzamellijsten geïntroduceerd, maar dit heeft de problemen bij de vergelijking met VIES-gegevens niet verminderd. Aan de belangrijke randvoorwaarde dat «transacties voor hetzelfde belastingtijdvak moeten worden aangegeven door de leverancier en door de verwerver of de afnemer» is niet voldaan. Dit is een van de obstakels die verbetering van de procedure voor de gegevensvergelijking door de belastingautoriteiten in de weg staan. De harmonisatie van de regels voor de verschuldigde btw blijft problematisch.

Dat geldt ook voor de tijdige verwerking van verzoeken om inlichtingen via het gebruik van SCAC-formulieren.<sup>35</sup> De doelmatigheid van deze vorm van gegevensuitwisseling voor het detecteren van fraude is niet systematisch geëvalueerd.

De beschikbare informatie van de belastingautoriteiten geven de indicatie van een vermindering van de derving van btw-inkomsten als gevolg van carrouselfraude in België en Nederland. Hieraan heeft bijgedragen dat frauduleuze constructies eerder kunnen worden gedetecteerd dankzij risicobeoordeling en de internationale uitwisseling van gesignaleerde risico's tussen de fraude-eenheden van de EU-lidstaten. Evenals in 2009 kon de Duitse federale belastingdienst geen kwantitatieve informatie verstrekken over de gedeerde inkomsten als gevolg van carrouselfraude, omdat dit tot de verantwoordelijkheden van de deelstaten behoort.

Wat betreft de toekomst is duidelijk dat carrouselfraude een bedreiging zal blijven zolang de huidige «tijdelijke» btw-regeling binnen de EU van kracht is. Dit betekent dat de belastingautoriteiten voortdurend aandacht zullen moeten besteden aan deze vorm van fraude. Zodra de inspan-

---

<sup>35</sup> met name SCAC-formulier 2004

ningen ter bestrijding van intracommunautaire btw-fraude verslappen, is het zeer wel denkbaar dat de gederfde btw-inkomsten zullen toenemen, doordat carouselconstructies pas in een later stadium aan het licht komen. Om te kunnen focussen op de meest waardevolle instrumenten in de strijd tegen dit type fraude is het essentieel dat de doelmatigheid van fraudebestrijdingsmaatregelen systematisch wordt geëvalueerd en dat de door carouselfraude ontstane verliezen en nieuwe ontwikkelingen en trends in frauduleuze praktijken voortdurend worden gevolgd.

Op EU-niveau wijzen de resultaten van het gezamenlijke vervolgonderzoek wederom op de noodzaak van nauwe samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de EU-lidstaten in de strijd tegen carouselfraude. In dit verband is het belangrijk dat de btw-procedures en -standaarden voor bijvoorbeeld de registratie en uitschrijving van btw-nummers en regels voor de verschuldigde btw worden geharmoniseerd. Ook de samenwerking tussen fraude-eenheden via Eurofisc blijft een belangrijk element voor de toekomst.

De resultaten van dit gezamenlijke vervolgonderzoek bevestigen de toegevoegde waarde van samenwerking op dit gebied tussen rekenkamers, omdat het helpt om van elkaar te leren. Dit gezamenlijke follow-up rapport kan ook van nut zijn voor EU-instellingen die betrokken zijn bij de strijd tegen intracommunautaire btw-fraude en biedt bijvoorbeeld suggesties voor verbeteringen in de EU-regelgeving. De drie bij deze trilaterale audit betrokken rekenkamers zullen de voortgang in de strijd tegen intracommunautaire btw-fraude blijven volgen, onder meer via de btw-werkgroep van het Contactcomité van de rekenkamers van de Europese Unie.

## AFKORTINGEN

CLO	<i>Central Liaison Office</i>
CPC	<i>Customs Procedure Code</i>
Ecofin	Raad Economische en Financiële Zaken van de Europese Unie
EU	Europese Unie
Eurocanet	<i>European Carousel Network</i>
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
KUSS	Coördinerende eenheid voor bijzondere btw-onderzoeken en daarmee verband houdende belastingcontroles (Duitsland)
MTIC	<i>Missing Trader Intra-Community Fraud</i> (intracommunautaire carrouselfraude)
SCAC	<i>Standing Committee on Administrative Cooperation</i> (Permanent Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen)
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
VIES	<i>VAT Information Exchange System</i> (systeem voor uitwisseling van btw-informatie)