

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- **het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde”, en**
- **het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad en het Europees Parlement houdende wijziging van Richtlijn 77/799/EEG van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe en de indirecte belastingen”**

(2002/C 80/16)

De Raad heeft op 9 juli 2001 overeenkomstig artikel 95 van het EG-verdrag besloten, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 januari 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Walker.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 387e zitting van 16 en 17 januari 2002 (vergadering van 16 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 89 stemmen vóór, 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Wat de belasting over de toegevoegde waarde (BTW) betreft, bestaan er twee verschillende rechtsgrondslagen voor de administratieve samenwerking tussen de lidstaten: Richtlijn 77/799/EEG⁽¹⁾ betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe en de indirecte belastingen en Verordening (EEG) nr. 218/92⁽²⁾ betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de BTW. Oorspronkelijk bestreek Richtlijn 77/799/EEG slechts de inkomsten- en de vermogensbelasting, maar bij Richtlijn 79/1070/EEG⁽³⁾ werd het werkingsgebied tot de BTW uitgebreid. Bij eerstgenoemde richtlijn werd een rechtsgrondslag gecreëerd voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten. Deze uitwisseling dient echter via de „bevoegde autoriteiten” te lopen en kan dus niet rechtstreeks plaatsvinden tussen andere diensten uit verschillende lidstaten.

1.1.1. Er zijn drie categorieën van informatie-uitwisseling: uitwisseling op verzoek voor een bepaald geval, automatische uitwisseling en spontane uitwisseling. Voor de laatste twee categorieën bevat de richtlijn ten aanzien van de BTW geen nauwkeurige bepalingen. Uitsluitend wordt verwezen naar de mogelijkheid dat de lidstaten bilaterale regelingen overeenkomen. Tot dusverre zijn er echter zeer weinig bilaterale overeenkomsten gesloten om informatie op BTW-gebied uit te wisselen. De richtlijn biedt de lidstaten tevens de mogelijkheid, ambtenaren van de verzoekende lidstaat toe te staan aan bepaalde controles deel te nemen, maar tot op heden hebben slechts weinig lidstaten van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

1.1.1.1. Omdat de fiscale grenzen tussen de lidstaten per 1 januari 1993 zijn afgeschaft, moest de administratieve samenwerking worden versterkt. Daarom werd als aanvulling op de Richtlijn 77/799/EEG Verordening (EEG) nr. 218/92 vastgesteld. Ook deze regeling strekte ertoe om voor de intracommunautaire levering en verwerving van goederen een verdergaand systeem voor informatie-uitwisseling in te voeren. De belangrijkste vernieuwingen van de verordening zijn invoering van een elektronisch informatiesysteem (VIES) en automatische verstrekking aan alle andere lidstaten van de totale waarde van alle intracommunautaire leveringen van goederen aan BTW-plichtigen die in de lidstaten zijn geregistreerd, alsook de overeenkomstige BTW-identificatienummers. Blijken de in deze gegevensbank beschikbare inlichtingen ontoereikend, dan kan op grond van artikel 5 van de verordening om nadere inlichtingen worden verzocht. De aangezochte autoriteit heeft dan drie maanden om aan dit verzoek te voldoen.

1.2. De betrokken controleambtenaren zijn van mening dat het aldus ingevoerde VIES-systeem en de versterkte administratieve samenwerking goede controle-instrumenten zijn. Zij constateren echter wel de volgende zwakke punten:

- de automatisch of op verzoek uitgewisselde gegevens over BTW-aangiften komen te laat beschikbaar en kunnen niet zo snel als nodig worden uitgewisseld. Doelmatige fraudebestrijding is daardoor niet mogelijk;
- de via VIES uitgewisselde informatie is slechts na zes maanden beschikbaar en kan dus alleen worden gebruikt voor controle achteraf. Deze worden daarom vaak te laat verricht en verder is de verordening nooit bedoeld

(1) PB L 336 van 27.12.1977, blz. 15.

(2) PB L 24 van 1.2.1992, blz. 1.

(3) PB L 331 van 27.12.1979, blz. 8.

geweest voor individuele fraudezaken, waarop uiteraard onmiddellijk gereageerd dient te worden;

- ook heeft de verordening uitsluitend betrekking op intracommunautaire levering en verwerving van goederen. Aangezien de meeste BTW-fraudeconstructies een combinatie van binnenlandse en intracommunautaire transacties vormen, zijn de belastingdiensten verplicht andere rechtsinstrumenten te gebruiken.

1.3. Daarom baseren de lidstaten hun samenwerking in fraudezaken hoofdzakelijk op Richtlijn 77/779/EEG. Deze richtlijn was oorspronkelijk evenwel slechts bedoeld om de uitwisseling van informatie ter zake van directe belastingen te vergemakkelijken en werd later niet aangepast om tegemoet te komen aan de behoefte aan versterkte samenwerking op BTW-gebied, die na de invoering van het overgangsstelsel (1 januari 1993) ontstond. Daarom is er sprake van de volgende tekortkomingen:

- de samenwerking is op een te gecentraliseerde leest geschoeid, niet intensief genoeg en onvoldoende geregeld;
- er bestaat onvoldoende rechtstreeks contact tussen de plaatselijke en de nationale fraudebestrijdingsdiensten;
- de samenwerking dient via de centrale verbindingsbureaus te verlopen. Dat resulteert in efficiëntiegebreken en vertragingen en ook wordt te weinig gebruik van dit kanaal gemaakt;
- afgezien van het VIES-systeem vindt er te weinig automatische of spontane gegevensuitwisseling plaats ten behoeve van het opsporen en voorkomen van fraude in het intracommunautaire handelsverkeer; en
- op een hele reeks gebieden kent de samenwerking geen duidelijke voorschriften (met name betreffende de aanwezigheid van buitenlandse ambtenaren bij controles, de mogelijkheid multilaterale controles te verrichten of het gebruik dat van de door een lidstaat verstrekte inlichtingen mag worden gemaakt).

1.4. Afgezien van deze tekortkomingen bleek het bestaan van twee verschillende rechtsgrondslagen voor de administratieve samenwerking op BTW-gebied een bron van verwikkelingen die een goed functioneren van het systeem belemmert. Zoals opgemerkt, is de verordening uitsluitend van toepassing op de intracommunautaire levering en verwerving van goederen. Zowel voor de intracommunautaire verlening van diensten als voor andere verrichtingen waarover BTW moet worden betaald, dient dus een beroep op de richtlijn te worden gedaan. Beide instrumenten zijn echter aan verschillende

uitvoeringsregels gebonden. De in acht te nemen termijnen om aan informatieverzoeken te voldoen zijn verschillend en dat geldt ook voor het gebruik dat van de verkregen informatie mag worden gemaakt. Bovendien hebben de lidstaten krachtens de verordening centrale verbindingsbureaus opgericht die primair verantwoordelijk zijn voor de uitwisseling van inlichtingen. In sommige lidstaten is echter een andere dienst voor uitwisseling krachtens de richtlijn verantwoordelijk. Dit betekent dat er voor BTW-controles geen synergie is tussen verordening en richtlijn. De situatie wordt nog verergerd door het feit dat bepaalde verrichtingen in sommige lidstaten als diensten en in andere lidstaten als goederen worden beschouwd.

1.5. De handhaving van de bestaande regelingen dient gepaard te gaan met doelmatige versterking van de middelen en nadere bepalingen voor toezicht en administratieve samenwerking. Dit blijkt duidelijk uit het verslag ⁽¹⁾ dat de Commissie op 28 januari 2000 heeft ingediend ex artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 218/92 en artikel 12 van Verordening (EEG) nr. 1553/89, alsook uit de werkzaamheden van de ad hoc-groep „Belastingfraude” van de Raad. De Raad heeft de Commissie op 5 juni 2000 verzocht, zo snel mogelijk voorstellen in te dienen aangaande alle aanbevelingen waarover tijdens de werkzaamheden van de ad hoc-groep eenstemmigheid is bereikt.

1.6. De omvang en de ernst van het probleem worden geïllustreerd door de volgende Commissiecijfers ⁽²⁾: de lidstaten moeten toezicht houden op intracommunautaire, van BTW vrijgestelde transacties ter waarde van ongeveer 930 miljard EUR per jaar. Deze categorie transacties was vóór 1993 aan formele grenscontroles onderworpen, maar dient nu door de belastingautoriteiten te worden gecontroleerd. Verder moeten de lidstaten ongeveer 24 miljoen BTW-plichtigen controleren, die jaarlijks ongeveer 100 miljoen aangiften indienen.

2. De voorstellen van de Commissie

2.1. Ten einde de administratieve samenwerking op BTW-gebied te versterken, stelt de Commissie voor om de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 218/92 strakker te formuleren en de voorschriften van Richtlijn 77/779/EEG daarin op te nemen. Zij wil dus één enkele regeling met heldere en bindende voorschriften voor de samenwerking tussen lidstaten. De regeling biedt met name de mogelijkheid tot directere contacten tussen de diensten om de samenwerking doelmatiger en sneller te laten verlopen. Tevens maakt zij niet alleen intensievere en snellere informatie-uitwisselingen tussen de nationale diensten onderling mogelijk, maar ook tussen deze en de Commissie ten einde fraude doelmatiger te bestrijden.

⁽¹⁾ COM(2000) 28 def.

⁽²⁾ COM(2000) 28 def., paragraaf 5.5.

2.2. Met het voorstel wordt beoogd, een doeltreffend systeem van wederzijdse bijstand en uitwisseling van informatie op te zetten om voor een goed functionerend BTW-stelsel te zorgen. Daarbij wordt de Commissie de rol van hoedster van de goede werking van de administratieve samenwerking toegekend, maar krijgt zij geen operationele taken in verband met onderzoek en bestrijding van belastingfraude.

2.2.1. Wel gaat de Commissie ervan uit dat de BTW-fraude in de EG op intracommunautair niveau moet worden aangepakt en door gemeenschappelijk optreden van lidstaten en haarzelf dient te worden bestreden. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor maatregelen ten behoeve van een goed functionerend gemeenschappelijk BTW-stelsel dus bij de lidstaten ligt, wil zij een coördinerende en stuwende rol op dit gebied vervullen.

2.2.2. Derhalve zal de Commissie op basis van artikel 280 van het EG-verdrag met een afzonderlijke ontwerpverordening komen die specifieke bepalingen inzake fraudebestrijding zal bevatten en waarin haar een coördinerende rol op communautaire niveau zal worden toegekend bij de uitwisseling van inlichtingen.

2.3. Aangezien het noodzakelijk is, Verordening (EEG) nr. 218/92 en Richtlijn 77/779/EEG ten aanzien van de BTW in hun geheel te vervangen, behoort de BTW in het vervolg niet meer tot het toepassingsgebied van de richtlijn, die wel wordt uitgebreid tot bepaalde belastingen over verzekeringspremies om tegemoet te komen aan de wens die door de lidstaten tijdens het overleg in de Raad over het voorstel tot wijziging van Richtlijn 76/308/EEG ⁽¹⁾ is geuit.

2.4. Het voorstel strekt er dus toe, de samenwerking tussen de belastingadministraties te versterken door hun een eenvoudige en efficiënte regeling te bieden om fraudeurs met gelijke wapens te bestrijden. Geenszins wordt beoogd, de verplichtingen van de belastingplichtigen of de regels inzake de toepassing van de BTW-wetgeving te wijzigen. Het is uitsluitend de bedoeling de administratieve samenwerking aan de uitdagingen van de interne markt aan te passen. Daarom dient de Commissie het voorstel op basis van artikel 95 van het EG-verdrag in. Door dit artikel als rechtsgrond te nemen, sluit zij overigens aan bij haar voorstel voor Verordening (EEG) nr. 218/92 van juni 1990 ⁽²⁾, waarin zij artikel 100 A van het EG-verdrag (thans artikel 95) als passende rechtsgrond voorstelde.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité heeft er talloze malen ⁽³⁾ op gewezen dat de lidstaten nauwer moeten samenwerken ter zake van de

BTW en ook op andere rechtshandhavinggebieden. Ook heeft het er herhaaldelijk de aandacht op gevestigd dat het feit dat de lidstaten geen gebruik maken van de bestaande samenwerkingsmechanismen, de zwakheden van het BTW-overgangsstelsel alleen maar verergert en de deur voor systematische BTW-fraude nog verder openzet.

3.2. In een verslag van de Europese Rekenkamer (1998) ⁽⁴⁾ wordt opgemerkt dat de fraudebestrijding een geïntegreerde strategie ontbeert. Voorts merkt de Rekenkamer met betrekking tot intracommunautaire transacties op dat er sprake is van een tegenstelling: voor fraude bestaat er wel maar voor rechtshandhaving geen interne markt. De Kamer raamde aan de hand van macro-economische cijfers het verschil tussen de jaarlijks feitelijk geïnde en de werkelijk verschuldigde BTW op 70 miljard EUR, oftewel 21 % van de totale opbrengsten van de lidstaten. Weliswaar wordt de juistheid van dit bedrag in twijfel getrokken, maar ook al zou het de helft lager liggen dan nog betekent het een enorm inkomstenverlies voor de lidstaten en illustreert het op alarmerende wijze dat deze er maar niet in slagen, de BTW-controles efficiënt te organiseren.

3.3. De Commissie merkt op goede gronden op dat onderhavige voorstellen een substantiële stap vooruit betekenen en, mits doelmatig tenuitvoergelegd, de nationale BTW-autoriteiten meer op voet van gelijkheid brengen met afdrachtplichtigen die voor frauduleuze doeleinden van de gaten in het huidige stelsel profiteren. Gegeven de ervaring acht het Comité het echter zeer twijfelachtig of de lidstaten vaker en effectiever gebruik van hun bevoegdheden zullen maken dan tot op heden het geval was. De voorstellen kennen namelijk hoofdzakelijk bevoegdheden toe, maar de lidstaten kunnen niet of nauwelijks worden gedwongen deze daadwerkelijk uit te oefenen.

3.3.1. Men is het er in brede kring over eens dat de bestaande samenwerkingsinstrumenten veel te weinig worden benut en in sommige gevallen zelfs in hoge mate worden genegeerd. Dit wordt mede toegeschreven aan trage procedures en zelfs onbekendheid met bestaande instrumenten, met name onder de lokale autoriteiten. De meeste lidstaten bewijzen lippendienst aan het idee om de informatie-uitwisseling te intensiveren, maar in werkelijkheid worden er nauwelijks inlichtingen uitgewisseld. In deze situatie zal geen verandering worden gebracht door slechts nieuwe instrumenten in te voeren. Geboden zijn fundamentele wijzigingen in houding en prioriteiten van de nationale administraties.

⁽¹⁾ COM(98) 364 def., COM(1999) 183 def.

⁽²⁾ COM(90) 183.

⁽³⁾ Zie bijv. PB C 116 van 20.4.2001.

⁽⁴⁾ PB C 349 van 17.11.1998, blz. 15-17.

3.3.2. De Commissie heeft geconstateerd⁽¹⁾ dat steeds meer verzoeken om bijstand binnen de in Verordening (EEG) nr. 218/92 voorgeschreven termijn van drie maanden onbeantwoord blijven. Verder blijken de lidstaten over het algemeen onwillig, gebruik te maken van de mogelijkheid om bevoegdheden naar het operationele niveau te delegeren (artikel 12 van de verordening). Het evenwicht tussen de behoeften van de centrale administratie en de lokale diensten dient te worden gehandhaafd, waarbij de centrale verbindingsbureaus uiteraard niet als bottleneck mogen fungeren. Verder moeten deze bureaus de controlefunctionarissen meer informatie verschaffen over mogelijkheden voor het uitwisselen van inlichtingen, met name met betrekking tot controle in verband met de speciale regelingen en restituties via de procedures van de Achtste richtlijn en diensten die overeenkomstig artikel 9, lid 2, onder e), van de Zesde richtlijn worden verricht. Een aantal verbindingsbureaus heeft echter laten weten niet over de nodige bevoegdheden en middelen te beschikken.

3.3.3. Daarom steunt het Comité het voorstel dat de Commissie een coördinerende en stuwende taak wordt toegerekend; verder kan het zich vinden in haar voornemen om op basis van artikel 280 van het EG-verdrag met een voorstel te komen voor een verordening met specifieke fraudebestrijdingsbepalingen, waarin haar bij de informatie-uitwisseling een coördinerende rol op communautair niveau zal worden toegerekend.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het Comité kan er zich in vinden dat de lidstaten zullen worden verplicht om een centraal verbindingsbureau aan te wijzen dat verantwoordelijk is voor de samenwerking. Blijven deze instanties echter functioneren zoals in het verleden het geval was, dan moet worden gevreesd dat de communicatieproblemen onopgelost zullen blijven. Artikel 3, lid 4 van het voorstel luidt als volgt: „De bepalingen van deze verordening beletten niet dat ook andere dan de in lid 3 bedoelde ambtenaren (van de verbindingsbureaus) van de verschillende lidstaten (...) contact met elkaar onderhouden, inlichtingen uitwisselen en (...) samenwerken.” Het Comité had graag een wat positievere benadering gezien dan uit de woorden „beletten niet dat” blijkt.

4.2. Artikel 36 laat de lidstaten te veel ruimte om een verzoek om informatie te weigeren en beperkt daarmee de impact van artikel 5, lid 3, waarin is bepaald dat „de

aangezochte autoriteit (...) te werk (gaat) als handelde zij ten eigen behoeve of op verzoek van een andere autoriteit uit haar eigen lidstaat.”

4.3. Krachtens artikel 10 blijft de termijn voor het verstrekken van informatie drie maanden, of één maand indien de aangezochte autoriteit reeds over de gevraagde inlichtingen beschikt. Bestaat er een verdenking van fraude, dan moet snel tot onderzoek kunnen worden overgegaan. Het Comité acht de termijnen daarom voor een aantal gevallen te lang om effectief te zijn en vindt dat moet worden overwogen, deze te verkorten.

4.4. Het Comité constateert voorts met genoegen dat de toestemming van belastingplichtigen niet langer vereist zal zijn voor de aanwezigheid van buitenlandse ambtenaren bij controles. Het begrijpt echter niet waarom deze ambtenaren niet mogen deelnemen aan huiszoeken of formele strafrechtelijke verhoren. Dit is een onnodige beperking die gedoemd is een hindernis te vormen voor onderzoek in gevallen van grensoverschrijdende BTW-fraude.

4.5. Artikel 15 luidt als volgt: „De lidstaten gaan, ieder op zijn grondgebied en op onafhankelijke wijze, over tot gelijktijdige controles van de situatie van een of meerdere belastingplichtigen met een gemeenschappelijk of aanvullend belang.” Deze bepaling is te vaag en de bewoordingen dienen dus duidelijker te worden geformuleerd.

4.6. Krachtens artikel 22 „kunnen” de bevoegde autoriteiten van de lidstaten „in elke andere situatie (...) elkaar zonder voorafgaand onderzoek en uit eigen beweging de in artikel 1 bedoelde inlichtingen waarvan zij kennis hebben, mededelen.” Het Comité zou graag zien dat het werkwoord „kunnen” wordt vervangen door „moeten”.

4.7. De medegedeelde inlichtingen zijn vertrouwelijk, maar het is een goede zaak dat in artikel 37 is bepaald dat deze altijd kunnen worden gebruikt in gerechtelijke of administratieve procedures die wegens fiscale inbreuken zijn geopend en in sancties kunnen resulteren.

4.7.1. Ook stemt het tot tevredenheid dat de verzoekende lidstaat voortaan niet meer de toestemming van de aangezochte lidstaat nodig heeft voor het doorgeven van de ontvangen inlichtingen aan andere lidstaten.

(1) PB C 349 van 17.11.1998.

4.7.2. Daarnaast kan het Comité zich erin vinden dat de belastingplichtige naar wie een onderzoek wordt ingesteld niet op de hoogte hoeft te worden gesteld van de informatie-uitwisseling.

4.8. Krachtens artikel 42 zal de Commissie niet meer iedere twee, maar iedere drie jaar een verslag aan Europees Parlement en Raad uitbrengen. Het Comité had liever de verslagperiode van twee jaar gehandhaafd gezien.

4.9. De Commissie heeft terecht artikel 95 van het EG-verdrag als rechtsgrondslag voor haar voorstel gekozen.

4.10. Verder heeft zij geen effectbeoordeling voor onderhavig voorstel opgesteld. Doorgaans acht het Comité een dergelijke evaluatie wenselijk, maar het begrijpt dat de gevolgen van dit voorstel moeilijk in kaart te brengen zijn omdat het erg onzeker is in hoeverre de lidstaten van de nieuwe instrumenten gebruik zullen maken.

5. Conclusies

5.1. Het Comité uit andermaal zijn bezorgdheid over de alarmerende omvang van de inkomstenderving die voortvloeit

uit BTW-fraude en het gebrek aan samenwerking tussen de nationale administraties waardoor de deur alleen maar verder wordt opengezet voor BTW-delicten. De afschaffing van grenscontroles, die een noodzakelijke maatregel voor de verwezenlijking van de interne markt vormt, noopt ertoe dat de fiscale autoriteiten van de lidstaten, ongeacht de vraag welk belastingsstelsel geldt, uitgebreid en efficiënt controleren. Dit laatste is momenteel echter niet het geval en men kan moeilijk anders concluderen dan dat het huidige systeem van administratieve samenwerking geen toereikend alternatief is voor de fysieke controles.

5.2. De voorstellen van de Commissie vormen een stap in de goede richting maar gaan niet ver genoeg om de onmiskenbaar aanwezige gaten te dichten. Het Comité beseft echter dat verdergaande voorstellen politiek waarschijnlijk onhaalbaar zijn. Het kan zich dan ook wel in de voorstellen vinden, maar twijfelt er ten eerste aan of deze zonder een fundamentele wijziging in de houding van de nationale administraties en belastingautoriteiten een substantiële bijdrage tot fraudebestrijding kunnen leveren. Het roept de lidstaten er daarom toe op, mee te helpen de inkomstenverliezen in te dammen door onderhavig voorstel goed te keuren en de nodige maatregelen voor de efficiënte uitvoering ervan te nemen.

Brussel, 16 januari 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS
