

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 1.12.2008
COM(2008) 807 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**over een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van btw-fraude in
de Europese Unie**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Noodzakelijke aanpak op EU-niveau	4
3.	Actieprogramma <i>op korte termijn</i>	4
3.1.	Maatregelen ter verbetering van belastingstelsels en belastingsamenwerking ter <u>voorkoming van btw-fraude</u>	5
3.1.1.	Gemeenschappelijke minimumeisen voor de in- en uitschrijving van belastingplichtigen	5
3.1.2.	Bevestiging van informatie	6
3.1.3.	Facturering	6
3.1.4.	Belastbaarheid van transacties tussen lidstaten	6
3.2.	Maatregelen om de belastingdiensten beter in staat te stellen <u>btw-fraude op te sporen</u>	6
3.2.1.	Wetgevingsvoorstel om belastingontwijking bij transacties tussen lidstaten tegen te gaan: het inkorten van de termijnen	7
3.2.2.	Vrijstelling van de btw bij invoer	7
3.2.3.	Meer samenwerking tussen de lidstaten	7
3.2.4.	Automatische toegang tot gegevens	8
3.2.5.	Eurofisc	8
3.3.	Maatregelen ter verbetering van de capaciteit van de belastingdiensten om belastingen te <u>heffen en te innen</u>	8
3.3.1.	Hoofdelijke aansprakelijkheid	9
3.3.2.	Inning van de belastingen	9
3.3.3.	Gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de inkomsten van alle lidstaten	9
3.4.	Een serie wetgevingsvoorstellen	9
4.	Overwegingen die verder gaan dan onmiddellijke voorstellen	10
5.	Conclusie	12

1. INLEIDING

In mei 2006 heeft de Commissie een mededeling¹ gepresenteerd ten einde op EU-niveau een discussie op gang te brengen over de noodzaak van coördinatie bij de bestrijding van fiscale fraude op de interne markt. Er volgden intensieve en vruchtbare besprekingen binnen de verschillende Europese instellingen, met de lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

De mededeling van de Commissie van 23 november 2007² betreffende enkele basiselementen voor de ontwikkeling van een btw-fraudebestrijdingsstrategie in de EU en het begeleidende verslag over de stand van zaken van de besprekingen in de deskundigengroep Strategie ter bestrijding van belastingfraude³ geven een goed overzicht van het gevolg dat aan de mededeling van 2006 is gegeven. Deze documenten dienden als basis voor de conclusies van de Raad van 4 december 2007⁴.

In februari 2008 heeft de Commissie een mededeling⁵ gepresenteerd over haar analyse van twee "*verdergaande*" maatregelen om het btw-stelsel te wijzigen met het oog op fraudebestrijding, namelijk de belastingheffing van intracommunautaire transacties en een algemene verleggingsregeling. De Commissie toonde zich, op bepaalde voorwaarden, ook bereid een proefproject uit te werken om vast te stellen of het een goed idee was btw-fraude met een verleggingsregeling aan te pakken.

De volgende Ecofin-Raad kon evenwel geen overeenstemming bereiken over de conclusies die moesten worden verbonden aan de in deze mededeling aangesneden kwesties. Bij gebrek aan politieke overeenstemming over "*verdergaande*" maatregelen, heeft de Commissie besloten haar inspanningen uitsluitend te concentreren op zogenaamde "*conventionele*" maatregelen ter verbetering van de traditionele methoden om belastingfraude te bestrijden.

Deze mededeling bevat de beschrijving van een coherent actieprogramma op korte termijn en een tijdschema van de voorgenomen acties. Deze mededeling heeft ook ten doel een gedachtewisseling op gang te brengen over acties op langere termijn, met name over de betrekkingen tussen belastingbetalers en belastingdiensten en de kansen die de IT in dit verband biedt.

Er wordt aan herinnerd dat de mededeling van 2006 betrekking had op alle soorten belasting. Bij daaropvolgende besprekingen is echter gebleken dat absolute voorrang moest worden gegeven aan btw-fraude.

Deze mededeling heeft daarom uitsluitend betrekking op btw en de inning van belastingen. Dit betekent niet dat op andere gebieden geen acties zullen worden ondernomen; de Commissie zal met name binnenkort een voorstel indienen ter versterking van de samenwerking tussen de belastingdiensten op het gebied van andere belastingen dan de btw en de geharmoniseerde accijnzen.

¹ COM(2006) 254 definitief van 31.5.2006.

² COM(2007) 758 definitief van 23.11.2007.

³ SEC(2007) 1584 van 23.11.2007.

⁴ Conclusies van de Raad van 4 december 2007, 15698/07 (Persbericht 270).

⁵ COM(2008) 109 definitief van 22.2.2008 en SEC(2008)249 van 22.2.2008.

2. NOODZAKELIJKE AANPAK OP EU-NIVEAU

Dat het nodig is een fraudebestrijdingsstrategie uit te werken om belastingfraude op EU-niveau tegen te gaan, ter ondersteuning en aanvulling van de nationale inspanningen, werd door de Raad erkend in de conclusies van november 2006 en juni 2007⁶. Het Europees Parlement heeft zich ook uitgesproken ten gunste van een EU-strategie voor de bestrijding van belastingfraude.

Voor een effectieve bestrijding van de btw-fraude op de interne markt is een gemeenschappelijke aanpak nodig, niet alleen op wetgevend terrein, maar ook op het gebied van het beheer van het btw-stelsel, hetgeen tot nu toe uitsluitend aan de lidstaten werd overgelaten.

Verschillen in het beheer van het stelsel in de verschillende lidstaten kan fraudeurs de kans geven de onderliggende EU-regelgeving te ontduiken door hun activiteiten naar die lidstaten te verleggen die deze regelgeving niet op doeltreffende wijze uitvoeren.

Voorts brengen verschillen in nationale procedures een aanzienlijke verhoging met zich van de kosten voor het bedrijfsleven. De nationale procedures om langs elektronische weg aan de btw-verplichtingen te voldoen is hiervan een goed voorbeeld.

Bij het uitwerken van wetgevingsvoorstellen, weegt de Commissie de noodzaak van een aanpak op EU-niveau zorgvuldig af tegen de inachtneming van nationale structuren en de praktijken van de belastingdiensten. Voor de doelmatigheid van de voorgestelde maatregelen is het essentieel dat dit zorgvuldig nagestreefde evenwicht gedurende het gehele onderhandelingsproces binnen de instellingen wordt gehandhaafd.

3. ACTIEPROGRAMMA OP KORTE TERMIJN

In de verslagen⁷ die zij reeds heeft ingediend over de stand van zaken bij de besprekingen binnen de deskundigengroep Strategie voor de bestrijding van belastingfraude, heeft de Commissie een overzicht gegeven van de verschillende maatregelen die zijn geanalyseerd.

De basisbeginselen waren de volgende:

- de belastingdiensten moeten snel over accurate informatie beschikken;
- het gebruik van deze informatie door de belastingdiensten moet worden verbeterd;
- er moeten meer mogelijkheden zijn om tegen fraudeurs op te treden;

⁶ Conclusies van de Raad van 28 november 2006, 15502/06 (Persbericht 332) en 5 juni 2007, 10319/07 (Persbericht 126).

⁷ SEC(2007) 740 van 25.5.2007 en SEC(2007) 1584 van 23.11.2007.

- er moet rekening worden gehouden met de noden en verwachtingen van bonafide bedrijven, en er moet met name voor worden gezorgd dat hun administratieve lasten niet onnodig worden verhoogd waardoor hun kosten nog worden verhoogd; bovendien moet voor rechtszekerheid worden gezorgd.

Een aantal voorgestelde maatregelen moest weer worden opgegeven omdat zij niet in overeenstemming waren met deze basisbeginselen.

Voor andere maatregelen is het essentieel een juist evenwicht te vinden tussen deze beginselen die in zekere mate tegenstrijdig zijn.

De maatregelen die de Commissie zal voorstellen of uitvoeren kunnen in drie groepen worden onderverdeeld. De eerste groep is gericht op het voorkomen van btw-fraude, de tweede op een verbetering van de instrumenten voor de opsporing van btw-fraude en de derde op de verbetering van de mogelijkheden voor de inning van belasting die verloren is gegaan ten gevolge van fraude en de bestraffing van fraudeurs.

3.1. Maatregelen ter verbetering van belastingstelsels en belastingsamenwerking ter voorkoming van btw-fraude

3.1.1. *Gemeenschappelijke minimeisen voor de in- en uitschrijving van belastingplichtigen*

Een juist en geldig btw-nummer is een essentieel element van de huidige btw-regelingen, daar aan de hand hiervan de toepasselijke regels en verplichtingen kunnen worden vastgesteld, met name in de handel binnen de EU. Zowel de belastingdiensten als de bedrijven moeten correcte informatie hebben over de btw-status van een ondernemer. Momenteel is deze informatie echter niet altijd betrouwbaar. In sommige lidstaten blijven btw-nummers geldig, zelfs wanneer de betrokken belastingplichtige bij btw-fraude is betrokken of is verdwenen. Bovendien is het tijdstip van inschrijving ook van het grootste belang om na te gaan of het bedrijf een echte economische activiteit zal uitoefenen. Fraude kan worden voorkomen door het voor potentiële fraudeurs moeilijker te maken zich voor te doen als personen die voor handel binnen de EU als belastingplichtigen zijn ingeschreven.

Het bedrijfsleven en de belastingdiensten moeten kunnen vertrouwen op de informatie die zij over de btw-status van een persoon verkrijgen. Vertrouwen in de informatie zou kunnen worden verhoogd door de invoering van minimeisen op EU-niveau voor de in- en uitschrijving van belastingplichtigen in VIES. Deze minimeisen gaan van door de ondernemer te verstrekken objectieve gegevens ter verkrijging van een btw-nummer tot de verplichting tot verwijdering van het btw-nummer uit de VIES-gegevensbank wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan en tot objectieve criteria waaraan moet worden voldaan bij de in- en uitschrijvingsprocedure. In de conclusies van 4 december 2007 heeft de Raad erkend dat het voor de goede werking van de btw-regelingen die van toepassing zijn bij de handel tussen de lidstaten van belang is over recente informatie te beschikken over de status van ondernemers en heeft de Raad zijn steun uitgesproken voor verdere werkzaamheden om te komen tot een gemeenschappelijke aanpak van de in- en uitschrijving van ondernemers. De Commissie zal een wetgevingsvoorstel met gemeenschappelijke minimeisen indienen zoals in dit punt bedoeld.

3.1.2. *Bevestiging van informatie*

De betrokken informatie moet de ondernemers op de meest efficiënte wijze ter beschikking worden gesteld. Momenteel kunnen ondernemers de geldigheid van het btw-nummer van hun voor btw-doeleinden geïdentificeerde zakenpartners in een andere lidstaat natrekken. Het is echter zo dat slechts bepaalde lidstaten informatie verstrekken over de naam en het adres van die zakenpartner. Er is reeds overeenstemming bereikt om ervoor te zorgen dat naam en adres elektronisch voor alle lidstaten kunnen worden verkregen. Deze bevestiging moet de aanvrager ook meer rechtszekerheid bieden, daar deze bindend zal zijn voor de betrokken belastingdienst. De Commissie is voornemens gedetailleerde regelingen in een wetgevingsvoorstel op te nemen.

3.1.3. *Facturering*

Facturering is een centraal element van het huidige btw-stelsel. Een wetgevingsvoorstel dat gericht is op de vereenvoudiging, harmonisering en modernisering van de huidige regels inzake facturering moeten de administratieve lasten voor bedrijven verlichten. Als deze regels gemakkelijker zijn na te leven, zal dit duidelijk tot minder fraude leiden.

Maatregelen zoals gemeenschappelijke opslagtijden en geharmoniseerde regels inzake de termijn waarbinnen een factuur moet zijn opgemaakt kunnen controles in de lidstaten vergemakkelijken. Er bestaan momenteel voorbeelden volgens welke de regels inzake facturering die van de lidstaat van de afnemer zijn, voor een levering waarop de verleggingsregeling van toepassing is, maar voor de belastingcontrole van de leveranciers, die in een andere lidstaat is gevestigd, gelden andere regels.

3.1.4. *Belastbaarheid van transacties tussen lidstaten*

De uitwisseling van informatie tussen lidstaten over transacties tussen lidstaten is een basiselement aan de hand waarvan de lidstaat van aankoop de desbetreffende leveringen kan opsporen. Daarvoor is het echter nodig dat de lidstaten dezelfde interpretatie hebben over het aanrekenen van de btw bij leveringen en verwervingen van goederen tussen lidstaten om ervoor te zorgen dat rapportering tegelijkertijd in beide lidstaten gebeurt. Bij verschillen in interpretatie komen de gegevens niet overeen, wat de bruikbaarheid van de verzamelde informatie vermindert. Dergelijke verschillen doen afbreuk aan het nut van het wetgevingsvoorstel inzake het inkorten van de termijnen voor het opstellen van lijsten van afnemers en voor het indienen van btw-aangiften dat momenteel in de Raad wordt besproken. De Commissie zal daarom een voorstel indienen om deze verschillen te doen verdwijnen.

3.2. **Maatregelen om de belastingdiensten beter in staat te stellen btw-fraude op te sporen**

De opsporing van grensoverschrijdende btw-fraude in de Europese Unie hangt grotendeels af van informatie over transacties tussen lidstaten. Deze informatie wordt door de ondernemers toegezonden en tussen de lidstaten uitgewisseld volgens de in 1993 opgezette regelingen. Om fraude doeltreffend te bestrijden in het huidige bedrijfsklimaat, moeten timing, de beschikbare informatie, de afstemming van de informatie op de gebruikers, de kwaliteit en behandeling ervan worden verbeterd.

3.2.1. *Wetgevingsvoorstel om belastingontwijking bij transacties tussen lidstaten tegen te gaan: het inkorten van de termijnen*

Overeenkomstig de conclusies van de Raad van 5 juni 2007 heeft de Commissie in maart 2008 reeds een wetgevingsvoorstel ingediend dat gericht was op het inkorten van de termijnen voor zowel het rapporteren van transacties tussen lidstaten door de ondernemers als voor de uitwisseling van informatie tussen de belastingdiensten⁸. Doel van dit voorstel is ervoor te zorgen dat de belastingdiensten van de lidstaten van bestemming veel sneller dan thans het geval is worden geïnformeerd over verwervingen tussen lidstaten die op hun grondgebied plaatsvinden zodat zij eerder kunnen optreden.

3.2.2. *Vrijstelling van de btw bij invoer*

Misbruik van de btw-vrijstelling bij invoer wanneer deze gevolgd wordt door een intracommunautaire levering of overbrenging werd als een tekortkoming gezien in de huidige regels wanneer btw-fraudes werden ontdekt. De uitwisseling van informatie tussen de douane en de belastingdiensten van het land van invoer is niet goed georganiseerd en de betrokken informatie wordt evenmin op efficiënte wijze aan de volgende lidstaat doorgegeven. De Commissie zal daarom geharmoniseerde regels op EU-niveau voorstellen voor de toepassing van deze vrijstelling.

3.2.3. *Meer samenwerking tussen de lidstaten*

De Commissie is momenteel bezig met een evaluatie van de samenwerking tussen belastingdiensten. Dit is het eerste verslag sinds de nieuwe verordening voor de samenwerking tussen belastingdiensten op het gebied van de btw in 2004 in werking is getreden.

De nadruk van deze evaluatie zal liggen op de elementen die werden ingevoerd om de samenwerking tussen de belastingdiensten te verbeteren. Wanneer informatie van groot belang is voor een effectieve controle in een andere lidstaat, moet deze automatisch worden toegezonden, daar dit een van de belangrijkste doelstellingen van de verordening van 2004 was. Deze elementen worden nu geëvalueerd en zo nodig verbeterend om de effectiviteit ervan te verhogen.

Daarnaast werden in het kader van het Fiscalisprogramma verschillende acties ondernomen om tot de uitwisseling van beste praktijken te komen en tot samenwerking op het gebied van controle. Op het gebied van administratieve controle bij bedrijven werkt de Commissie aan de ontwikkeling en verbetering van instrumenten voor e-auditing. De Commissie tracht tevens de lidstaten aan te moedigen meer gebruik te maken van de mogelijkheden van multilaterale controles, ondersteund door een handleiding die werd opgesteld om controleurs en coördinatoren bij het gebruik van dit controle-instrument bij te staan. Voorts werden projectgroepen opgezet om onderwerpen te onderzoeken die verband houden met de kwaliteit van de tussen de lidstaten uitgewisselde informatie, om beste praktijken bij de risicoanalyse en het risicobeheer te delen (ook ondersteund door een handleiding) en het misbruik van kasregisters. Er werden seminars en workshops georganiseerd

⁸

COM (2008) 147 definitief van 17.3.2008.

om de lidstaten in staat te stellen ervaringen en kennis op het gebied van de bestrijding van btw-fraude te delen.

De samenwerking tussen belastingdiensten is een basiselement van het huidige btw-stelsel dat niet door de lidstaten afzonderlijk kan worden beheerd. De Commissie is zich ervan bewust dat voor een dergelijke samenwerking veel personele middelen moeten worden ingezet en dat daarom minder veeleisende manieren en beste praktijken moeten worden ontwikkeld.

3.2.4. *Automatische toegang tot gegevens*

De Commissie wijst erop dat, zelfs om basisinformatie te verkrijgen over bedrijven in andere lidstaten, verzoeken moeten worden ingediend bij de bevoegde autoriteiten in andere lidstaten. In de praktijk is dit een tijdrovend proces en dikwijls worden de termijnen voor een antwoord niet in acht genomen. Daarom stelt de Commissie een juridisch kader voor om een bevoegde autoriteit van een lidstaat automatisch toegang te geven tot specifieke gegevens in de gegevensbank van een andere lidstaat die betrekking hebben op de identificatie en activiteiten van belastingplichtigen. Verwacht wordt dat automatische toegang enerzijds het aantal verzoeken, en dus het gebruik van personele middelen, zal verminderen en anderzijds de informatie-uitwisseling zal versnellen. Automatische toegang tot een gegevensbank geeft uiteraard geen toegang tot gevoelige informatie, bv. over prijspraktijken.

3.2.5. *Eurofisc*

Een andere veelbelovende maatregel is de opzet van een Europees netwerk, Eurofisc genaamd, voor nauwere operationele samenwerking tussen lidstaten bij de bestrijding van btw-fraude. Eurofisc is in de eerste plaats een multilateraal systeem voor vroegtijdige alarmering waaruit hopelijk een soort gemeenschappelijke risicobeoordelingssysteem kan worden ontwikkeld voor transacties tussen lidstaten; het coördineert ook de uitwisseling van informatie en de reacties van deelnemende lidstaten op ontvangen waarschuwingen, naar het voorbeeld van Eurocanet, het netwerk dat de Belgische belastingdienst heeft opgezet met ondersteuning van de Commissie/het Europees Fraudebestrijdingsbureau.

De Raad heeft in zijn conclusies van 7 oktober 2008⁹ ingestemd met de voornaamste kenmerken van een dergelijk netwerk. De Commissie neemt met veel belangstelling aan dit debat deel en werkt aan een voorstel voor een degelijke rechtsgrond voor dit netwerk.

3.3. **Maatregelen ter verbetering van de capaciteit van de belastingdiensten om belastingen te heffen en te innen**

De Commissie zal maatregelen voorstellen om het mogelijk te maken dat btw-inkomsten die bij grensoverschrijdende transacties verloren zijn gegaan toch worden geïnd. Zij zal de lidstaten er bovendien toe aansporen gerechtelijke actie te ondernemen tegen fraudeurs op hun grondgebied wier activiteiten tot btw-verliezen in andere lidstaten hebben geleid.

⁹

Conclusies van de Raad van 7 oktober 2008, 13784/08 (Persbericht 279).

3.3.1. *Hoofdelijke aansprakelijkheid*

De verplichting van de leverancier transacties met andere lidstaten te rapporteren heeft ten doel de lidstaat van de afnemer informatie te verstrekken over belastbare transacties op zijn grondgebied. Indien deze verplichting tot rapporteren niet wordt nagekomen, beschikt die lidstaat niet over de informatie waarmee hij een btw-fraude op het spoor had kunnen komen.

In de btw-richtlijn is reeds een bepaling inzake hoofdelijke aansprakelijkheid opgenomen, maar de lidstaten hebben daarvan tot nu toe slechts voor binnenlandse transacties gebruik gemaakt. Daarom kan het gerechtvaardigd worden geacht de niet-nakoming van de verplichting tot rapportage van grensoverschrijdende transacties als een reden te beschouwen de ondernemer hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor belastingverliezen in de lidstaat die, bij gebrek aan informatie, geen actie tegen fraude heeft kunnen ondernemen.

Indien de belastingdiensten over een dergelijk instrument beschikken zal dit enerzijds leiden tot een sterke verbetering van de kwaliteit van de rapportering, een basiselement van de controle, en anderzijds zal het veel moeilijker worden fraudeconstructies op te zetten.

3.3.2. *Inning van de belastingen* De Commissie zal een voorstel indienen waarmee wordt beoogd de capaciteit van de lidstaten voor de grensoverschrijdende inning van belastingen te verbeteren. Eenvormige instrumenten om naleving van de wetgeving te waarborgen of om voorzorgsmaatregelen te nemen moeten de administratieve lasten voor de betrokken instanties verlichten en, hetgeen cruciaal is voor het succes van de samenwerking, snellere reacties mogelijk maken.

3.3.3. *Gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de inkomsten van alle lidstaten*

Op de Ecofin-Raad van 4 december 2007 werden de lidstaten verzocht op nationaal niveau voor de nodige wetgeving te zorgen om een vergelijkbare bescherming te waarborgen in termen van sancties tegen en de strafrechtelijke vervolging van fraudeurs, ongeacht het feit of de gepleegde fraude tot de derving van inkomsten op hun eigen grondgebied of op het grondgebied van andere lidstaten heeft geleid.

Een aantal lidstaten hebben aan dit verzoek gevolg gegeven en zijn op nationaal niveau met besprekingen over deze kwestie begonnen. Andere lidstaten hebben tot nu toe geen stappen ondernomen.

De Commissie benadrukt dat alle lidstaten moeten zorgen voor de nodige bescherming van alle btw-inkomsten, ongeacht de lidstaat waaraan die inkomsten verschuldigd zijn. Zij zal blijven toezien op het gevolg dat de lidstaten aan bedoeld verzoek hebben gegeven en zal niet aarzelen de nodige voorstellen te doen indien gecoördineerde, vrijwillige acties niet de gewenste resultaten opleveren.

3.4. **Een serie wetgevingsvoorstellen**

Voor de uitvoering van de meeste hierboven vermelde maatregelen moet de Commissie voorstellen doen waarvoor het Europees Parlement en het Europees

Economisch en Sociaal Comité moeten worden geraadpleegd en die door de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden goedgekeurd.

Gelet op de diversiteit van de voorgenomen maatregelen en de noodzaak verschillende stukken EU-wetgeving te wijzigen, heeft de Commissie besloten deze maatregelen over drie pakketten te verdelen, afhankelijk van de voornaamste wettekst die moet worden gewijzigd en rekening houdend met de urgentie van de maatregelen en de vorderingen van de voorbereidende werkzaamheden.

Zoals hierboven reeds vermeld werd een eerste wetgevingsvoorstel in maart 2008 ingediend betreffende de inkorting van de termijnen voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten.

Het eerste pakket voorstellen heeft betrekking op de *heffing en inning van belastingen* in grensoverschrijdende situaties¹⁰.

Een tweede pakket heeft betrekking op de versterking van de samenwerking tussen de belastingdiensten van de lidstaten¹¹. De voorstellen houden aanzienlijke wijzigingen van Verordening (EG) nr. 1798/2003 in. Verdere wijzigingen kunnen voortvloeien uit het verslag dat de Commissie zal opstellen over de samenwerking tussen belastingdiensten. Daar deze wijzigingen talrijk zullen zijn en om de samenhang in het wetgevend kader te verbeteren, lijkt het de Commissie beter om tot een volledige herschikking van de verordening over te gaan.

Het derde pakket zal enkele fraudeaspecten bevatten, maar zal meer in het algemeen gericht zijn op de verbetering van de werking van het btw-stelsel en met name de bepalingen inzake facturering.

4. OVERWEGINGEN DIE VERDER GAAN DAN ONMIDDELLIJKE VOORSTELLEN

Technische ontwikkelingen hebben de afgelopen jaren verandering gebracht in de wijze waarop bedrijven en belastingdiensten met elkaar communiceren. De meeste lidstaten staan toe dat aangiftes elektronisch worden ingediend of stellen dit zelfs verplicht. Een aantal lidstaten hebben vorderingen gemaakt op het gebied van e-auditing, maar verdere ontwikkelingen worden door juridische en administratieve barrières belemmerd. Deze vorderingen hebben echter dikwijls slechts een beperkte impact daar zij worden ingeperkt door het traditionele kader van de betrekkingen tussen belastingbetalers en de belastingdiensten, die gebaseerd zijn op periodieke verslaglegging en incidentele administratieve controles. Er kan wel worden gesteld dat het beheer van het btw-stelsel in de EU geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkelingen van de informatietechnologie.

¹⁰ De voorgestelde maatregel heeft betrekking op "hoofdelijke aansprakelijkheid" (punt 3.3.1), de voorwaarden voor de btw-vrijstelling bij invoer (punt 3.2.2) en de "inning van belastingen" (punt 3.3.2).

¹¹ De voorgestelde maatregelen hebben betrekking op "automatische toegang tot gegevens" (punt 3.2.4), "bevestiging van naam en adres van belastingbetalers in VIES" (punt 3.1.2), "gemeenschappelijke minimumeisen voor inschrijving in en uitschrijving uit VIES" (punt 3.1.1), "gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de inkomsten van alle lidstaten" (punt 3.3.3) en "Eurofisc" (punt 3.2.5).

Enkele landen buiten Europa zijn reeds verder gegaan en hebben procedures vastgesteld volgens welke informatie wordt uitgewisseld – in real time of dagelijks – tussen belastingbetalers en belastingdiensten, waardoor de controle-instrumenten aanzienlijk zijn verbeterd.

Enkele lidstaten zijn naar nieuwe wegen aan het zoeken om met belastingbetalers om te gaan en voeren besprekingen met bedrijven over de naleving van de wetgeving en het toezicht op de activiteiten met het doel de bemoeienissen van de belastingdiensten en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. Enerzijds biedt dit de gelegenheid om reeds bestaande modellen verder te ontwikkelen, maar anderzijds moeten verdere complicaties voor het bedrijfsleven als gevolg van het feit dat de btw-eisen steeds verder uiteenlopen worden vermeden. De Commissie dringt er daarom bij de lidstaten sterk op aan hun IT-ontwikkelingen te coördineren.

Hoewel het beheer van het btw-stelsel op de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaten is, is het in het belang van zowel het bedrijfsleven als de belastingdiensten dat op EU-niveau over deze materie wordt nagedacht. De Commissie is meer dan bereid een debat te lanceren en te coördineren over deze aanpak op langere termijn. Voor het welslagen van een dergelijke onderneming is het cruciaal dat alle betrokkenen daaraan vanaf het begin actief en met een open geest deelnemen.

De Commissie stelt daarom voor een adhoc-groep op te richten waarin de belastingdiensten en vertegenwoordigers van grote, middelgrote en kleine bedrijven zitting hebben. Deze adhoc-groep heeft tot taak te onderzoeken hoe het gebruik van IT-instrumenten de betrekkingen tussen belastingbetalers en belastingdiensten tot wederzijds voordeel kan verbeteren op het gebied van btw-verplichtingen, administratieve controle bij bedrijven en communicatie in het algemeen en in welke mate overeenstemming over het verzamelen van de basisgegevens haalbaar is – zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om andere gegevens op te vragen indien dit nodig is.

De exacte opdracht en de werkmethoden van deze groep – gebruik van subgroepen voor bepaalde thema's – zullen later moeten worden bepaald in overeenstemming met alle betrokkenen. Wat in dit stadium van belang is, is dat de lidstaten en de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven de nodige deskundigheid en middelen ter beschikking willen stellen om deze exercitie een kans op succes te geven.

De noodzaak van een visie op langere termijn zal een van de onderwerpen zijn van het seminar over btw-fraude dat de Nederlandse belastingdiensten voor eind januari 2009 hebben georganiseerd. Het zal voor de lidstaten, de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de Commissie de gelegenheid zijn om hierover voor de eerste maal van gedachten te wisselen.

Bovendien is dit werk belangrijk in het kader van de beloftes van zowel de lidstaten als de Commissie de lasten voor het bedrijfsleven, waarvoor de btw voor een groot deel verantwoordelijk is, te verlichten.

5. CONCLUSIE

Het hierboven geschetste actieprogramma op korte term is het concrete resultaat van besprekingen met de lidstaten die twee jaar hebben geduurd. Het geeft een algemene benadering met het doel de instrumenten te verbeteren waarmee de belastingdiensten btw-fraude in de verschillende stadia kunnen aanpakken.

De Commissie neemt haar verantwoordelijkheid op door te gelegener tijd wetgevingsvoorstellen in te dienen. Zij is zich ervan bewust dat sommige voorstellen ingrijpend zijn en raken aan het delicate evenwicht tussen lasten voor het bedrijfsleven en de effectiviteit van de belastingdiensten. een gevoelig punt dat tot uitgebreide discussies kan leiden wanneer de Commissie concrete voorstellen indient.

Bovendien moeten sommige reeds lang bestaande administratieve praktijken worden gewijzigd en de lidstaten zullen de nodige soepelheid en bereidheid tot verandering aan de dag moeten leggen. Sommige maatregelen, zoals de automatische toegang tot gegevens, vergen aanzienlijke inspanningen op technisch niveau waarvoor de lidstaten de nodige middelen ter beschikking moeten stellen.

Het is duidelijk dat geen van bovengenoemde maatregelen op zich een "enige" en algemeen geldende oplossing is om een einde te maken aan btw-fraude.

Elke maatregel afzonderlijk brengt een meerwaarde, maar het is slechts door de uitvoering van de maatregelen als geheel dat de belastingdiensten een passend kader zullen krijgen om btw-fraude te bestrijden.

Het succes van de fraudebestrijdingsstrategie op EU-niveau zal ten slotte afhangen van wat door de Raad wordt vastgesteld en hoe snel deze maatregelen vervolgens in praktijk zullen worden gebracht. De hoofdverantwoordelijkheid ligt daarom bij de lidstaten.

De Commissie beschouwt dit actieprogramma desalniettemin niet als een eindproduct, maar ziet het als een eerste belangrijke stap in een gecoördineerde aanpak van de bestrijding van btw-fraude in de EU. Naar het oordeel van de Commissie moeten deze inspanningen worden voortgezet en zij doet een beroep op alle andere betrokkenen om, zo actief als zij tot nu toe hebben gedaan, aan deze exercitie te blijven deelnemen.

Bijlage 1: Wetgevingsvoorstel

In maart 2008 ingediend voorstel

Maatregel	Te wijzigen wetgeving
Inkorting termijnen (3.2.1)	Btw-Richtlijn 2006/112/EG en Verordening (EG) nr. 1798/2003

Eerste serie voorstellen

Maatregelen	Te wijzigen wetgeving
Hoofdelijke aansprakelijkheid (3.3.1)	Btw-Richtlijn 2006/112/EG en mogelijk een uitvoeringsverordening
Vaststelling voorwaarden voor btw-vrijstelling bij invoer (3.2.2)	Btw-Richtlijn 2006/112/EG en mogelijk een uitvoeringsverordening
Wederzijdse bijstand bij inning (3.3.2)	Nieuwe verordening

Tweede serie voorstellen

Maatregelen	Te wijzigen wetgeving
Automatische toegang tot gegevens (3.2.4)	Herschikking van Verordening (EG) nr. 1789/2003
Bevestiging van naam en adres van belastingbetalers in VIES (3.1.2)	Herschikking van Verordening (EG) nr. 1789/2003
Gemeenschappelijke minimumeisen voor inschrijving in en uitschrijving uit VIES (3.1.1)	Herschikking van Verordening (EG) nr. 1798/2003 en mogelijk een uitvoeringsverordening
Gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de inkomsten van alle lidstaten (3.3.3)	Herschikking van Verordening (EG) nr. 1789/2003
Eurofisc (3.2.5)	Herschikking van Verordening (EG) nr. 1789/2003

Derde serie voorstellen

Maatregelen	Te wijzigen wetgeving
Voorschriften inzake facturering (3.1.3)	Btw-Richtlijn 2006/112/EG
Belastbaarheid van transacties tussen lidstaten (3.1.4)	Btw-Richtlijn 2006/112/EG