



RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE

Brussel, 22 mei 2000 (30.05)
(OR. fr,en)

8668/00

LIMITE

FISC 67
CRIMORG 83

VERSLAG

van: de ad hoc Groep belastingfraude
aan: het COREPER / de Raad ECOFIN
Betreft: **Bestrijding van belastingfraude**

I) CONTEXT VAN HET MANDAAT VAN DE AD HOC GROEP INZAKE FRAUDE-BESTRIJDING

Er is in de Europese Unie reeds een hoge graad van economische integratie bereikt dank zij o.a. de gestage ontwikkeling van de interne markt en de fundamentele vrijheden, de communicatierevolutie en de invoering van de euro. Het is zeer waarschijnlijk dat deze integratie in de toekomst in een sneller tempo wordt voortgezet.

Nationale besturen hebben zich eveneens aangepast aan deze nieuwe Gemeenschap en aan het multilaterale kader dat op verschillende niveaus nauwere banden schept, nu het klassieke beginsel van de territoriale bevoegdheid getemperd wordt door de nieuwe werkelijkheid van de Europese integratie **en door de mondialisering van de economische betrekkingen**.

Op het eigenlijke gebied van belastingen en douane is ook zeer aanzienlijke vooruitgang geboekt waardoor de werking van de interne markt is verbeterd. Het communautair douanewetboek verschaft een alomvattend kader voor een douane-unie die alleen nog een buitengrens en niet langer binnengrenzen kent. De zesde BTW-richtlijn is gewijzigd om de BTW-formaliteiten aan de binnengrenzen af te schaffen. Deze ontwikkelingen gingen gepaard met de invoering van nieuwe instrumenten voor de noodzakelijke wederzijdse bijstand tussen

de administratieve autoriteiten, zoals Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften, de Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties, Verordening (EEG) nr. 218/92 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (BTW) en de wijziging van Richtlijn 77/799/EEG betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe belastingen, teneinde dit instrument van wederzijdse bijstand uit te breiden tot BTW-aangelegenheden.

Aangezien de Gemeenschapsregelgeving slechts zijdelings is ingegaan op aangelegenheden in verband met directe belastingen, is bij de samenwerking tussen belastingautoriteiten - die in het algemeen wordt bestreken door Richtlijn 77/799/EEG - tevens gebruik gemaakt van andere mechanismen, zoals de modelovereenkomst die in OESO-verband is ontstaan. Deze samenwerking is in het bijzonder gebaseerd op de toepassing van de artikelen inzake informatie-uitwisseling in verdragen tot het vermijden van dubbele belasting en, in sommige gevallen, op andere specifieke, brede verdragen zoals het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken dat gezamenlijk door de Raad van Europa en de OESO is opgesteld.

De lidstaten zijn zich ervan bewust dat het loutere bestaan van instrumenten die een rechtsgrondslag voor samenwerking bieden - hoewel belangrijk - op zich niet genoeg is, zoals blijkt uit de aanneming van Beschikking 888/98/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het FISCALIS-programma. Vastgesteld is dat een adequate opleiding van het personeel, kennis en begrip van elkaanders administratieve praktijken, uitwisseling van ideeën tussen administraties en gebruikmaking van moderne communicatie- en informatietechnologieën essentiële aanvullingen op deze rechtsinstrumenten vormen.

Ondanks de aanzienlijke inspanningen en de substantiële ontwikkelingen vloeit het Spaanse initiatief tot instelling van de ad hoc Groep belastingfraude voort uit de overtuiging dat de praktische resultaten van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten inzake de bestrijding van belastingfraude nog aanzienlijk dienen te worden verbeterd.

Op 25 mei 1999 heeft de Raad ECOFIN het "memorandum van de Spaanse regering tot versterking van de administratieve samenwerking bij de bestrijding van belastingfraude en -ontduiking" (doc. 8536/99 FISC 131) besproken, waarin de instelling van de genoemde Groep op hoog niveau in de Raad wordt voorgesteld, teneinde de administratieve samenwerking bij de bestrijding van belastingfraude te analyseren en te versterken.

Ingevolge de besprekingen van het COREPER van 22 juli 1999 en van de op 1 september 1999 gehouden vergadering van de Fiscale raden en attachés heeft het voorzitterschap aan het COREPER ter goedkeuring een herzien ontwerp-mandaat voor de ad hoc Groep belastingfraude voorgelegd. Het COREPER van 8 september 1999 heeft dit mandaat, waarvan de tekst in de bijlage bij dit verslag gaat, goedgekeurd.

Met dit verslag wordt gevolg gegeven aan genoemd mandaat. Het verslag weerspiegelt het eenparige standpunt van de ad hoc Groep belastingfraude, behoudens waar vermeld wordt dat bepaalde lidstaten een ander standpunt innemen.

In overeenstemming met haar mandaat heeft de ad hoc Groep de zwakke punten in de wetgeving, de administratieve samenwerkingsmechanismen en de communautaire controlesystemen inzake de bestrijding van belastingfraude en -ontwijking op het gebied van indirecte en directe belastingen geanalyseerd en in kaart gebracht, en naar aanleiding daarvan de maatregelen voorgesteld die zij nodig acht om de administratieve samenwerking te verbeteren.

II) BEOORDELING VAN DE HUIDIGE SITUATIE INZAKE BELASTINGFRAUDE

1. Indirecte belastingen

- BTW

Zoals bij de meeste soorten fraude is het onzeker hoeveel fraudegevallen aan het licht komen en daardoor is moeilijk te kwantificeren hoeveel geld er precies met BTW-fraude gemoeid is. Dat het probleem ernstig is en dat er iets aan moet worden gedaan, wordt echter door de ad hoc Groep niet betwist.

De mechanismen voor BTW-fraude zijn door het Subcomité Antifraude (SCAF) bestudeerd. Hieronder worden, bij wijze van voorbeeld, verschillende soorten fraude met internationale aspecten opgesomd.

1. Carrouselfraude
2. Fraude bij intracommunautaire verwerving
3. Intracommunautaire verwerving na invoer
4. Uitvoer na intracommunautaire verwerving
5. Valse uitvoer

- ACCIJNZEN

Het is eveneens bekend dat op communautair niveau op grote schaal wordt gefraudeerd met accijnsgoederen, met de onvermijdelijke gevolgen van dien op BTW-gebied. Daarom hebben de directeuren-generaal douanezaken en indirecte belastingen in hun vergadering van 26 maart 1997 ingestemd met de oprichting van een Groep op hoog niveau die de fraudeproblemen in de sectoren tabak en alcohol moest bestuderen. Die Groep heeft aard en omvang van de fraude in deze sectoren vastgesteld en daarbij de zwakke, fraudegevoelige punten van de desbetreffende wetgevings- en controlesystemen in kaart gebracht, bijsturingsmaatregelen voorgesteld, en aanbevelingen geformuleerd.

De ad hoc Groep belastingfraude ziet er daarom van af om fraudeproblemen en eventuele maatregelen op accijnsgebied specifiek te bespreken en verwijst voor de bevindingen en aanbevelingen naar het verslag van de Groep op hoog niveau in document SN 3597/98¹.

¹ In dit verband verwijst de Ierse delegatie naar document 6842/00 FISC 36 CRIMORG 46 dat zij aan de ad hoc Groep heeft voorgelegd maar dat niet is besproken.

2. DIRECTE BELASTINGEN

Gesteld kan worden dat, op het gebied van de directe belastingen, waar het fiscaalrechtelijk bestel van de diverse lidstaten niet geharmoniseerd is, administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand een even grote rol spelen als bij indirecte belastingen. Van bijzonder belang zijn in dit verband Richtlijn 77/799/EEG van de Raad en de verdragen tot het vermijden van dubbele belasting, die tezamen het opsporen, voorkomen en bestrijden van diverse vormen van belastingfraude en belastingontwijking mogelijk maken, zij het kennelijk nog steeds in onvoldoende mate.

De weinige gegevens die beschikbaar zijn, lijken er echter op te wijzen dat die samenwerking verbetering en intensivering behoeft. Dat er zo weinig gebruik wordt gemaakt van de regelingen voor administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand ligt vermoedelijk niet alleen aan de uit de geldende rechtsinstrumenten voortvloeiende beperkingen. Voor de directe belastingen zouden de geldende richtlijn en het merendeel van de bilaterale verdragen zeker een ruimer gebruik van de bedoelde regelingen mogelijk maken, maar die regelingen dateren wel uit een tijdperk waarin nog geen sprake was van de huidige interne markt en de mondialisering van de economie.

Aan de hand van de gegevens die sommige lidstaten naar aanleiding van een verzoek uit de ad hoc groep verstrekt hebben, kunnen er op het gebied van de directe belastingen diverse soorten fraude worden onderscheiden, waaronder de hierna vermelde:

- valse facturering van goederen en diensten, om meer aftrekbare kosten in rekening te brengen of ter vervanging van niet-gestaafde kosten;
- verzwijging van op de nationale of de communautaire markt verworven zaken, om de overeenkomstige verkooptransacties te verzwijgen en daardoor belastingheffing te vermijden;
- verzwijging van aankopen bij opzettelijke verlegging van de invoer naar andere lidstaten om de aangekochte zaken vervolgens op de parallelle markt te verkopen;
- buiten de boeken en buiten de aangifte houden van BTW-teruggaven uit hoofde van de achtste BTW-richtlijn;
- onder- of overfacturering ¹ van goederen en diensten;
- verzwijging van in het buitenland genoten inkomsten uit arbeid, kapitaal en dienstverrichtingen;
- niet-aangeven van inkomsten en in aftrek brengen van niet met de bedrijfsuitoefening samenhangende kosten, meer bepaald privé-uitgaven van aandeelhouders in personenvennootschappen;

¹ Met inbegrip van misbruik van verrekenprijzen.

- facturering en aangifte van kosten voor fiscale doeleinden (virtuele diensten) in verband met betalingen aan in plaatsen met een gunstig fiscaal regime gevestigde niet-ingezetenen;
- gebruikmaking door de belastingplichtige van een fictieve fiscale woonplaats, teneinde zich te onttrekken aan zijn fiscale verplichtingen in het land van zijn fiscale woonplaats.

III) ZWAKKE PUNTEN DIE EEN BELETSEL VORMEN VOOR HET BESTRIJDEN, ONDERSCHIEDEN EN ANALYSEREN VAN FRAUDE; AANBEVELINGEN

1. INDIRECTE BELASTINGEN

1.1. NATIONALE EN COMMUNAUTAIRE WETGEVING

De lidstaten zijn het erover eens dat de communautaire wetgeving op het gebied van de administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand inzake indirecte belastingen verbeterd moet worden, vooral ten aanzien van de hieronder volgende zwakke punten die algemeen onderkend en vervolgens in kaart gebracht zijn.

Daarnaast zijn de lidstaten het erover eens dat het met één rechtsinstrument gemakkelijker zou zijn de wettelijke bepalingen daarvan te concipiëren, te interpreteren en ondubbelzinnig toe te passen en dat aldus ook de administratieve samenwerking versterkt kan worden bij de bestrijding van fraude en ontwijking ter zake van indirecte belastingen.

A. Nationale en communautaire wettelijke bepalingen betreffende vertrouwelijkheid die de uitwisseling van informatie beletten of vertragen

Het betreft hier een grotere verscheidenheid aan bepalingen zowel op nationaal als op communautair niveau, die gegevensuitwisseling, die voor de bestrijding van belastingfraude onontbeerlijk is, beletten of vertragen. De beperkingen op de uitwisseling van gegevens, met name persoonsgegevens, op de onthulling van commerciële en industriële geheimen **en op het bankgeheim zelf**, dienen weliswaar gerechtvaardigde doelen, doch kunnen in bepaalde gevallen de controle bemoeilijken. Daarnaast dwingen zij tot administratieve procedures ter bekrachtiging van de wettigheid van de doorgifte van de gevraagde informatie, een proces dat soms bureaucratisch en traag verloopt. De vraag rijst daarom in hoeverre ten behoeve van de fraudebestrijding uitzonderingen op de vertrouwelijkheidsbepalingen mogelijk zijn.

B. De toepasselijke termijnen maken het soms onmogelijk om adequaat te reageren op fraudegevallen

In artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 218/92 is bepaald dat "de aangezochte autoriteit de gevraagde inlichtingen zo spoedig mogelijk en uiterlijk drie maanden na ontvangst van het verzoek verstrekt". Een dergelijke termijn bestaat niet voor verzoeken uit hoofde van artikel 2 van Richtlijn 77/799/EEG. Een dergelijke regelgeving is strijdig met de noodzaak belastingfraude te voorkomen of tijdig te bestrijden.

C. Procedures die de informatie-uitwisseling beletten of vertragen: kennisgeving aan de belastingplichtige en toestemming van de aangezochte autoriteit voor doorgifte aan een derde lidstaat

Terwijl artikel 8 van Verordening (EEG) nr. 218/92 voorziet in de mogelijkheid de betrokken persoon in kennis te stellen van de uitwisseling van inlichtingen, ontbreekt een dergelijke bepaling in Richtlijn 77/799/EEG.

Daar staat tegenover dat artikel 9, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 218/92 en artikel 7, lid 4, van Richtlijn 77/799/EEG voorzien in de volgende procedure: de lidstaat die de inlichting verstrekt, moet erin toestemmen dat deze ter beschikking van een derde lidstaat wordt gesteld.

Het doorgeven van informatie aan de lidstaten die deze nodig hebben, kan door deze procedures worden belet of vertraagd. Daar komt nog bij dat de eventuele kennisgeving de controle minder doeltreffend kan maken.

D. Beletsels voor de aanwezigheid van belastingambtenaren van andere lidstaten

Verordening (EEG) nr. 218/92 biedt geen rechtsgrondslag voor de aanwezigheid van belastingambtenaren van andere lidstaten. Artikel 6 van Richtlijn 77/799/EEG voorziet wel in deze mogelijkheid, zij het met beperkingen. De aanwezigheid van ambtenaren uit andere lidstaten is weliswaar mogelijk maar er wordt niet vermeld met welk doel. Bovendien is de aanwezigheid van deze ambtenaren geen automatisme, omdat eerst de overlegprocedure van artikel 9 van Richtlijn 77/799/EEG moet worden gevolgd. In de praktijk lijken niet alle lidstaten in gelijke mate van deze mogelijkheid gebruik te maken aangezien sommige lidstaten de aanwezigheid van deze ambtenaren bij controles bij instemming van de belastingplichtigen toestaan, terwijl andere die aanwezigheid nooit toestaan.

E. Grenzen aan het gebruik van de inlichtingen

Lid 1 van artikel 7 van Richtlijn 77/799/EEG heeft verduidelijking. De uit een aangezochte lidstaat afkomstige inlichtingen mogen in de verzoekende lidstaat slechts gebruikt worden voor doeleinden van administratieve of fiscale aard. Er bestaat evenwel enige onduidelijkheid over het feit of de uitdrukkelijke (volgens sommige lidstaten) of stilzwijgende (volgens andere lidstaten) toestemming van de aangezochte lidstaat nodig is voor het openbare gebruik van deze informatie binnen een gerechtelijke context (rechtszitting of vonnis).

F. Beperkingen van het VIES-systeem

Het feit dat op nationaal niveau de overzichtsstaten slechts om de drie maanden worden verzameld, betekent dat de VIES-gegevens voor de andere lidstaten pas na een half jaar beschikbaar zijn. Deze trage toezending van de gegevens spoort niet met de bestrijding van bepaalde soorten belasting-fraude, die een snel en doelmatig optreden van de controlediensten vergen.

Daar komt nog bij dat de VIES-gegevens uitsluitend betrekking hebben op intracommunautaire leveringen van goederen en dat de verrichting van diensten (en de speciale regelingen) er derhalve niet onder vallen.

Bovendien zou de fraudebestrijding doeltreffender worden indien het VIES-systeem de rechtstreekse toegang tot de VIES-bestanden van de overige lidstaten mogelijk zou maken, op voorwaarde dat een aantal nader te bepalen **veiligheidselementen** worden ingebouwd teneinde de onthulling van commerciële en andere geheimen te voorkomen. Dit zou een lidstaat in de gelegenheid stellen de nationale belastingplichtigen te traceren aan wie intracommunautaire leveringen zijn verricht door een in een andere lidstaat voor de BTW geïdentificeerde handelaar. Met een dergelijk mechanisme kunnen ook sommige verzoeken om informatie op basis van artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 218/92 worden vermeden, zodat er personeel vrijkomt voor de controlefunctie.

Tot slot zijn in de zesde BTW-richtlijn zeer complexe regels opgenomen op het gebied van de behandeling van leveringen van en voor entrepots, van geconsigneerde goederen en van keten-transacties. Diverse lidstaten zagen zich daardoor gedwongen vereenvoudigingsregels toe te passen. Zulks heeft gevolgen voor de gegevens die in het kader van de overzichtsbijslagen moeten worden verduidelijkt. De gegevensvergelijking en derhalve de controle worden daardoor geschaad.

G. Problemen in verband met het innen van belastingschulden

Het snel en doeltreffend kunnen innen van belastingschulden is een belangrijk aspect van de fraudebestrijding, zowel om fiscale redenen als om belastingfraudeurs te ontmoedigen. Het invorderen bij bonafide belastingplichtigen is geen probleem maar in fraudegevallen is het een gecompliceerde zaak, waarvoor doeltreffende internationale samenwerking vereist is. Dikwijls sluizen fraudeurs de opbrengst van hun frauduleus handelen door naar een ander land dan het land waar de fraude gepleegd is.¹

H. Weigering en doorhaling van een BTW-identificatienummer

Het is vanuit juridisch oogpunt niet duidelijk of lidstaten de mogelijkheid hebben de toekenning van een BTW-identificatienummer te weigeren of voorwaarden aan de toekenning te verbinden dan wel of de lidstaten het recht hebben een bestaand BTW-nummer door te halen. Dit maakt het voor de lidstaten moeilijker op passende wijze te reageren en bezien zou moeten worden of de zesde BTW-richtlijn op dit punt gepreciseerd kan worden.

1.1.1. AANBEVELINGEN

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

Het zou in het bijzonder nodig zijn:

- *de invoering te overwegen van uitzonderingen op de verschillende bepalingen inzake geheimhouding die de uitwisseling van informatie verhinderen of vertragen;*
- *de mogelijkheid te overwegen kortere termijnen in te voeren voor de uitwisseling van informatie over de ernstigste gevallen van fraude;*
- *het vooraf inlichten van de belastingplichtige over de informatie-uitwisseling af te schaffen;*
- *de dubbelzinnigheden in Richtlijn 77/799/EEG weg te werken en de beperkingen op het gebruik van inlichtingen te bestuderen.*

¹ De ad hoc Groep is van oordeel dat op dit gebied de analyse en het trekken van conclusies moeten gebeuren in de Groep Financiële Vraagstukken, waar de Commissievoorstellen tot wijziging van Richtlijn 76/308/EEG betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen (documenten 9877/98 FISC 106 UD 91 en 8089/99 FISC 115) thans worden besproken.

- (2) *Er moet worden getracht de nationale en communautaire wetgeving te wijzigen¹ om meer direct contact tussen de controlediensten van de verschillende lidstaten te bewerkstelligen. Deze doelstelling kan met name worden bereikt door de aanwezigheid van ambtenaren bij controleacties in andere lidstaten, waardoor de doeltreffendheid van de fraudebestrijding ongetwijfeld zou toenemen. Dergelijke gezamenlijke controleacties zouden in alle gevallen bilaterale of multilaterale afspraken vergen en steeds onder de leiding, de controle en de verantwoordelijkheid staan van een ambtenaar van de lidstaat waar de controleactie plaatsvindt.*
- (3) *Er moet worden bestudeerd of het VIES-systeem zo kan worden gewijzigd dat:*
- *sneller toegang wordt verkregen tot de informatie van het VIES-systeem, aangezien de factor tijd een belangrijke rol speelt in fraudemechanismen en de administratieve samenwerking via dit systeem, maar ook elders, vlotter en sneller moet verlopen;*
 - *er ook dienstverrichtingen onder vallen, in het bijzonder de dienstverrichtingen als bedoeld in artikel 9, lid 2, onder e), van de zesde BTW-richtlijn;*
 - *een lidstaat rechtstreeks toegang kan krijgen tot de VIES-bestanden van de overige lidstaten, op voorwaarde dat een aantal nader te bepalen waarborgen worden ingebouwd teneinde de onthulling van commerciële en andere geheimen te voorkomen, waardoor hij de nationale belastingplichtigen kan traceren aan wie intracommunautaire leveringen zijn verricht door een in een andere lidstaat voor de BTW geïdentificeerde handelaar.*
- (4) *Verordening (EEG) nr. 218/92 en Richtlijn 77/799/EEG moeten worden gewijzigd, hetgeen bij voorkeur moet leiden tot één passend juridisch kader dat de vereiste versterking van de samenwerking bij fraudebestrijding mogelijk maakt en aldus de hierboven vermelde obstakels wegneemt.*
- (5) *De Commissie moet worden verzocht de in de zesde BTW-richtlijn opgenomen regels te bestuderen met het oog op de vereenvoudiging ervan via een voorstel voor een richtlijn, dat zo spoedig mogelijk moet worden ingediend.*

1.2. ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING

De uitwisseling van informatie tussen de verschillende lidstaten is het middel bij uitstek voor administratieve samenwerking bij de bestrijding van belastingfraude. Er bestaan niettemin verschillende soorten belemmeringen of beletsels voor het uitwisselen van informatie.

¹ De Luxemburgse delegatie vraagt om redenen van algemeen beleid dat de communautaire wijzigingsbesluiten op dit gebied met eenparigheid van stemmen worden aangenomen.

A. Verschillen in de administratieve organisatie, dimensie en opzet van de CLO's in de verschillende lidstaten

De geconstateerde verschillen in de organisatie van de CLO's en in de personele en materiële middelen kunnen leiden tot verschillen in de kwaliteit van de verzoeken om inlichtingen en van de antwoorden alsmede in de termijnen waarbinnen ze worden verzonden, hetgeen tot een gebrekkig functioneren van de administratieve samenwerking kan leiden. Dit blijkt wel uit het gestaag groeiende aantal verzoeken op grond van artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 218/92 waarop pas ver na de in die tekst genoemde maximale termijn van drie maanden wordt ingegaan. Ook moet erop gewezen worden dat de gebrekkige afstemming tussen de CLO's en de antifraudeonderzoekseenheden en/of andere controlediensten van de lidstaten eveneens geleid heeft tot extra vertraging bij de beantwoording van verzoeken om inlichtingen.

Bovendien berusten de bevoegdheden, naar gelang van de rechtsgrondslag van het inlichtingenverzoek, nog steeds bij verschillende diensten. In sommige gevallen is de CLO bevoegd voor de behandeling van verzoeken op grond van Verordening (EEG) nr. 218/92 en van Richtlijn 77/799/EEG, maar in andere gevallen is deze bevoegdheid beperkt tot Verordening (EEG) nr. 218/92. Deze scheiding van bevoegdheden op BTW-gebied vermindert de doeltreffendheid van optreden die de communautaire wetgeving uitdrukkelijk beoogt, en leidt tot een versnippering van de toch al schaarse personele en technische middelen.

Rechtstreekse contacten over specifieke gevallen of bepaalde categorieën van gevallen (multilaterale controleacties en rechtstreekse toezending van gegevens in fraudegevallen, in grensoverschrijdende zones en bij gemeenschappelijke onderzoeken) zouden eveneens een meerwaarde betekenen voor de bestrijding van belastingfraude en -ontwijking.

B. Het ontbreken van een communautaire administratieve cultuur

Sommige ambtenaren zijn nog onvoldoende op de hoogte van en weinig gevoelig voor de problemen van de administratieve samenwerking. In de praktijk blijkt dat de inspecteurs in sommige lidstaten geneigd zijn aan de samenwerkings- en bijstandsverzoeken van andere lidstaten minder aandacht te schenken dan aan hun interne taken. De reacties zijn daardoor vaak traag, inadequaat of onvolledig en niet zo snel en doelmatig als fraudegevallen vereisen.

C. Beperkingen van het VIES-systeem wat betrouwbaarheid en gebruik van de gegevens betreft

Het feit dat sommige belastingplichtigen geen overzichtsstaten indienen leidt er in combinatie met onjuistheden daarin (vooral ongeldige BTW-identificatienummers) toe dat veel gegevens niet tijdig worden doorgegeven aan de lidstaten van bestemming, en de betrouwbaarheid van de informatie in het systeem lijdt hieronder.

Ook is geconstateerd dat niet altijd optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van het VIES-systeem, d.w.z. dat het systeem niet rechtstreeks ter beschikking wordt gesteld van alle controleambtenaren en dat het niet gebruikt wordt om nieuwe bestrijdingsinstrumenten of risico-analysesystemen te ontwikkelen voor gerichte controles waardoor de beschikbare middelen optimaal zouden kunnen worden gebruikt.

D. Beperkte spontane of automatische informatie-uitwisseling op risicoterreinen

Alhoewel Richtlijn 77/799/EEG met de artikelen 3 en 4 een rechtsgrondslag biedt voor spontane of automatische informatie-uitwisseling, is duidelijk dat de lidstaten deze mechanismen onvoldoende gebruiken, vooral in specifieke gevallen of handelingen die over het algemeen een hoger risico van belastingfraude of -ontwijking inhouden, zoals verkoop op afstand en verkoop van nieuwe vervoermiddelen voor particulieren.

Ook wordt er door de lidstaten weinig informatie uitgewisseld over nieuwe fraudemodellen en -typologieën.

E. Gebrekkige samenwerking tussen douane- en belastingautoriteiten met betrekking tot intracommunautaire leveringen na invoer

Invoer van goederen in een bepaalde lidstaat, gevolgd door intracommunautaire levering, maakt het, gelet op de vrijstelling bij invoer, mogelijk dat goederen tot de lidstaat van bestemming in het verkeer zijn zonder dat BTW wordt betaald. Deze handelingen worden dikwijls door fiscale vertegenwoordigers verricht, die ze opzettelijk of uit onwetendheid niet aangeven; daardoor vindt men ze niet in het VIES-systeem terug.¹

1.2.1 AANBEVELINGEN

De Groep beveelt aan de systemen en procedures voor administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand te herzien door in het bijzonder:

- 1) de CLO's op gepaste wijze uit te rusten met personeel en materiaal en te zorgen voor een correcte koppeling tussen de CLO's en de controlediensten en in het bijzonder de antifraude-eenheden, zodat de beoogde antwoordtermijnen worden gerespecteerd en de kwaliteit van de uitgewisselde informatie gewaarborgd is;*
- 2) inspanningen te doen opdat de lokale of regionale controlediensten, naargelang van de organisatie in elke lidstaat, beschikken over de personele middelen die nodig zijn om snel te kunnen antwoorden op de informatieverzoeken van de andere lidstaten en ze op passende wijze op te volgen;*

¹ De Groep op hoog niveau Fiscale samenhang/douane bestudeert thans dit probleem.

- 3) *belang te hechten aan directe contacten, met de voorafgaande toestemming van de bevoegde autoriteit, in specifieke gevallen of met betrekking tot bepaalde categorieën gevallen, zoals multilaterale controles en rechtstreekse toezending van gegevens bij fraude of sterke aanwijzingen in die richting, in grensoverschrijdende zones en bij gemeenschappelijke onderzoeken;*
- 4) *mechanismen uit te werken voor de administratieve bestraffing van niet-tijdige indiening van de overzichtsstaten; er voor te zorgen dat de overzichtsstaten tijdig worden verwerkt en te bevorderen dat eventuele fouten daarin snel worden gecorrigeerd, zodat de gegevens binnen de gestelde termijnen en zo compleet mogelijk worden toegezonden. Indien deze maatregelen worden uitgevoerd, zal de informatie sneller beschikbaar en betrouwbaarder zijn, waardoor ze kan worden gebruikt voor risicoanalyses en meer gerichte controles;*
- 5) *in afwachting van een nieuw communautair wetgevend kader, de spontane en automatische uitwisseling van informatie op nader te definiëren terreinen te intensiveren door het sluiten van overeenkomsten, met name in specifieke gevallen of bij handelingen die een groter risico van belastingfraude of -ontwijking behelzen, zoals verkoop op afstand en verkoop van nieuwe vervoermiddelen voor particulieren.*

1.3. CONTROLESYSTEMEN

Versterking van de administratieve samenwerking hangt grotendeels af van de wijze waarop de controlesystemen van de verschillende lidstaten zijn georganiseerd; het is dan ook zaak gebreken aan het licht te brengen en bij te dragen tot het verhelpen ervan.

A. Gebrek aan risicoanalysetechnieken om de doeltreffendheid van de controles te verbeteren en in sommige gevallen het tekort aan middelen te ondervangen

Gelet op de verschijning van nieuwe vormen van belastingfraude en op de beperkte beschikbare personele middelen in verhouding tot het grote aantal voor BTW-doeleinden geïdentificeerde handelaren, is een volledige controle van het handelarenbestand voor de lidstaten niet mogelijk. Daarom zijn de te gebruiken selectie- en controlemethodes belangrijk; in dat verband dient met name te worden gedacht aan wetenschappelijke risicoanalysemethodes.

Risicoanalyse vergemakkelijkt de preventie en de opsporing van belastingfraude en berust met name op twee principes; in de eerste plaats moet worden beoordeeld in hoeverre bepaalde hoedanigheden en kenmerken van personen of ondernemingen op een frauderisico wijzen; ten tweede moet op basis van de aan- of afwezigheid van deze hoedanigheden of kenmerken in een specifiek geval de waarschijnlijkheid van het plegen van fraude door een bepaalde persoon of onderneming worden nagegaan. Risicoanalyse is derhalve één van de instrumenten die in het kader van de fraudebestrijding worden toegepast, zowel op strategisch als op tactisch en operationeel niveau.

B. Ontoereikende coördinatie tussen de nationale controlediensten

Gelet op de verschijning van nieuwe vormen van belastingfraude lijkt het fundamenteel dat de nationale controlediensten van de onderscheiden lidstaten overleg plegen teneinde op coherente wijze een communautaire dimensie in hun nationaal controlebeleid in te bouwen.

C. Ontoereikende controle tijdens en onmiddellijk na de registratieprocedures

Veel in de Gemeenschap aan het licht gebrachte fraudegevallen betreffen fictieve belastingplichtigen (personen of vennootschappen) die zich voor BTW-doeleinden laten registreren met als enig doel het begaan van of het deelnemen aan georganiseerde fraude.

Wegens ontoereikende middelen heeft een aantal lidstaten op dit gebied nog geen controlestrategie uitgewerkt. Er zijn echter indicatoren bekend die bij de registratie of onmiddellijk daarna op een risico van belastingfraude kunnen wijzen:

- registratie in activiteitensectoren met een hoog risico;
- vermelding van adressen van boekhouders en advocaten;
- gebruik van ruimten die zich niet echt lenen voor de opgegeven activiteit;
- ontbreken van personeel en installaties die geschikt zijn voor de uitoefening van de activiteit;
- de personen of vennootschappen zijn reeds geregistreerd in een andere lidstaat - fiscale vertegenwoordigers.

D. Afwezigheid van een specifieke controlestrategie die opgewassen is tegen de nieuwe technologieën

De vooruitgang op het gebied van de nieuwe technologieën, in combinatie met de mondialisering van de economie en de gestage toename van de elektronische handel, veroorzaakt specifieke problemen voor de fiscalecontrolesystemen van de lidstaten.

Wat de elektronische handel betreft, worden de controlesystemen dus geconfronteerd met het vraagstuk van de omschrijving van geschikte methodes om bepaalde doorslaggevende elementen zoals de BTW-registratie van handelaren, de aangifteverplichtingen en de effectieve omzet te controleren.

Daarnaast doen elektronische facturatie en autofacturatie en een toenemend gebruik door ondernemingen van steeds complexer en krachtiger informaticasystemen eveneens specifieke controlebehoeften ontstaan.

Iedereen is het erover eens dat bepaalde lidstaten door de band genomen nog niet voldoende zijn voorbereid op deze nieuwe realiteit.

E. Administratieve samenwerking op zichzelf ontoereikend om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden

Het probleem van de BTW-carrouselfraude wordt steeds groter in de lidstaten. De georganiseerde criminaliteit speelt daar een steeds belangrijker rol in. De administratieve samenwerking volstaat op zichzelf niet om deze criminaliteit afdoende te bestrijden.

1.3.1. AANBEVELINGEN

De Groep beveelt het volgende aan:

- 1) *gelet op de specifieke kenmerken van de respectieve handelarenbestanden die vooral samenhangen met de kenmerken van de uitgeoefende economische activiteit, dienen de lidstaten de selectiemethodologieën te optimaliseren en specifiek te richten op risicoanalyse. Onverminderd het subsidiariteitsbeginsel zou deze methodologie in de mate van het mogelijke op nader vast te stellen, voor alle staten gemeenschappelijke beginselen moeten zijn gebaseerd;*
- 2) *de lidstaten dienen zich ervoor te beijveren in hun nationale controleplannen rekening te houden met bepaalde richtsnoeren die gestoeld zijn op, bij voorkeur en indien mogelijk aan de in de vorige aanbeveling bedoelde methodologie ontleende gemeenschappelijke uitgangspunten inzake belastingontwijking en -fraude, en er met name op gericht zijn fraude met overleg en niet casuïstisch te bestrijden en conclusies te trekken betreffende de incidentie van bepaalde soorten fraude bij intracommunautaire handelingen.*

De lidstaten dienen tevens:

- 3) *een controlestrategie uit te werken voor de registratieprocedures, met inachtneming van "alarmindicatoren" die op eventuele belastingfraudes wijzen. Wanneer bij controle blijkt dat de activiteit niet wordt uitgeoefend of dat de uitoefeningsvoorwaarden niet vervuld zijn, dienen de lidstaten preventieve maatregelen te overwegen;*
- 4) *hun controlesystemen aan te passen aan de realiteit van de elektronische handel en de gebruikmaking van geautomatiseerde controleprocedures te veralgemenen;*
- 5) *de Multidisciplinaire Groep georganiseerde criminaliteit te verzoeken zich op actieve wijze te blijven beijveren voor een meer doeltreffende bestrijding van bepaalde soorten BTW-fraude.*

2. DIRECTE BELASTINGEN

2.1. NATIONALE EN COMMUNAUTAIRE WETGEVING

De lidstaten zijn het erover eens dat Richtlijn 77/799/EEG een nuttige rechtsgrondslag vormt om de gebruikmaking van regelingen voor informatie-uitwisseling te stimuleren met het oog op de bestrijding van belastingfraude. Niettemin zijn de lidstaten het erover eens dat de richtlijn verbetering behoeft, in het bijzonder ten aanzien van de hieronder volgende zwakke punten.

A. Nationale en communautaire wettelijke bepalingen betreffende vertrouwelijkheid die de uitwisseling van informatie beletten of vertragen

Het betreft hier een grotere verscheidenheid aan bepalingen zowel op nationaal als op communautair niveau, die gegevensuitwisseling, die voor de bestrijding van belastingfraude onontbeerlijk is, beletten of vertragen. De beperkingen op de uitwisseling van gegevens, met name persoonsgegevens, op de onthulling van commerciële en industriële geheimen en op het bankgeheim, dienen weliswaar gerechtvaardigde doelen, doch kunnen in bepaalde gevallen de controle bemoeilijken. Daarnaast dwingen zij tot administratieve procedures ter bekrachtiging van de wettigheid van de doorgifte van de gevraagde informatie, een proces dat soms bureaucratisch en traag verloopt. De vraag rijst daarom in hoeverre ten behoeve van de fraudebestrijding uitzonderingen op de vertrouwelijkheidsbepalingen mogelijk zijn.

B. Geen antwoordtermijn voor verzoeken om inlichtingen

Er bestaat geen antwoordtermijn voor verzoeken uit hoofde van artikel 2 van Richtlijn 77/799/EEG. Dit onderdeel van de regelgeving is niet te rijmen met de noodzaak belastingfraude te voorkomen of tijdig te bestrijden.

C. Grenzen aan het gebruik van de inlichtingen

Lid 1 van artikel 7 van Richtlijn 77/799/EEG behoeft verduidelijking. De uit een aangezochte lidstaat afkomstige inlichtingen mogen in de verzoekende lidstaat slechts gebruikt worden voor doeleinden van administratieve of fiscale aard. Er bestaat evenwel enige onduidelijkheid over het feit of de uitdrukkelijke (volgens sommige lidstaten) of stilzwijgende (volgens andere lidstaten) toestemming van de aangezochte lidstaat nodig is voor het openbare gebruik van deze informatie binnen een gerechtelijke context (rechtszitting of vonnis).

Artikel 7, lid 4, van Richtlijn 77/799/EEG voorziet in de volgende procedure: de lidstaat die de inlichting verstrekt, moet erin toestemmen dat deze ter beschikking van een derde lidstaat wordt gesteld.

Het doorgeven van informatie aan de lidstaten die deze nodig hebben, kan door deze procedures worden belet of vertraagd.

D. Ontbreken van een oplossing op communautair niveau voor het vraagstuk van de belasting op inkomsten uit spaargelden

De Groep op hoog niveau inzake belastingen tracht zo spoedig mogelijk een oplossing voor dit ernstig probleem te vinden.

2.1.1. AANBEVELINGEN

- 1) *Zich er blijven voor beijveren om alle obstakels in verband met de communautaire en nationale regelgeving weg te nemen, teneinde een snelle en doeltreffende administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de verschillende lidstaten mogelijk te maken met het oog op de toetsing van de fiscale situatie van de belastingplichtigen.*

Het zou in het bijzonder nodig zijn:

- *de invoering te overwegen van uitzonderingen op de verschillende bepalingen inzake geheimhouding die de uitwisseling van informatie verhinderen of vertragen.*
- 2) *Er dient een zo kort mogelijke en aan de aard van de gevraagde inlichtingen aangepaste antwoordtermijn te worden vastgesteld voor de verzoeken om inlichtingen. Deze antwoordtermijn zou:*
 - *één maand bedragen wanneer de inlichtingen beschikbaar zijn in de gegevensbestanden of in het dossier van de belastingplichtige;*
 - *vier maanden bedragen in de andere gevallen.*

In zeer complexe gevallen waarin het niet mogelijk is de termijn van vier maanden na te leven, dient de aangezochte lidstaat binnen die termijn evenwel een stand van zaken of een - desnoods gedeeltelijk - antwoord te verstrekken.

- 3) *De dubbelzinnigheden in artikel 7, lid 1, van Richtlijn 77/799/EEG moeten worden weggevoerd en de beperkingen op het gebruik van inlichtingen voortvloeiend uit artikel 7, lid 4, van deze richtlijn moeten worden bestudeerd.*

2.2. ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING EN WEDERZIJDSE BIJSTAND

De lidstaten zijn het erover eens dat de regelingen voor administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand op het gebied van directe belastingen niet in de mate van het wenselijke zijn benut. Om de procedures te verbeteren en de samenwerking en wederzijdse bijstand te intensiveren, lijkt het nodig passende maatregelen, met inbegrip van maatregelen van organisatorische aard, te implementeren, met name in sectoren die als zeer risicovol worden aangemerkt.

A. Organisatorische gebreken die een beletsel vormen voor de goede werking van de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand

Er zijn diverse organisatorische onvolkomenheden (vermeld in het algemeen verslag van de Rekenkamer, dat is opgesteld op basis van een door de hoogste controleorganen van de 12 lidstaten uitgevoerde gecoördineerde audit van de wederzijdse bijstand op het vlak van de directe belastingen), die de ontwikkeling, de controle en de evaluatie van de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand bemoeilijken, voornamelijk:

- gebrek aan een gemeenschappelijke aanpak voor het verzamelen en vastleggen van statistische gegevens;
- ontbreken van verslagen over de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van informatie-uitwisseling;
- onvoldoende aanspreekpunten bij de bevoegde autoriteiten;
- moeilijkheden bij de behandeling en het gebruik van de ontvangen informatie;
- onvoldoende besef bij de lokale en regionale diensten van het belang van de informatie-uitwisseling en van de respectieve procedures;
- in bepaalde lidstaten, onvoldoende personele en materiële middelen bij de diensten die belast zijn met de uitwisseling van informatie.

B. Beperkte spontane of automatische informatie-uitwisseling op risicoterreinen

Alhoewel Richtlijn 77/799/EEG met de artikelen 3 en 4 onder bepaalde voorwaarden een rechtsgrondslag biedt voor spontane of automatische informatie-uitwisseling, is duidelijk dat de lidstaten deze mechanismen onvoldoende gebruiken, vooral in specifieke gevallen of handelingen die over het algemeen een hoger risico van belastingfraude of -ontwijking inhouden, zoals:

- BTW-teruggaven uit hoofde van de achtste richtlijn;
- inkomstenuitkeringen aan niet-ingezetenen;
- inkomstenuitkeringen aan ondernemingen en werknemers voor bouwopdrachten in een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst;
- grensoverschrijdende transacties.

C. Het ontbreken van een transnationale administratieve cultuur

Ambtenaren zijn soms nog onvoldoende op de hoogte van en weinig gevoelig voor de problemen van de administratieve samenwerking. In de praktijk blijkt dat de inspecteurs in sommige lidstaten geneigd zijn aan de samenwerkings- en bijstandsverzoeken van andere lidstaten minder aandacht te schenken dan aan hun interne taken. De reacties zijn daardoor vaak traag, inadequaat of onvolledig en niet zo snel en doelmatig als fraudegevallen vereisen.

D. Onrechtmatig gebruik van gunstige fiscale regimes ¹

De aanneming van specifieke maatregelen is van doorslaggevend belang om het onrechtmatig gebruik van gunstige fiscale regimes tegen te gaan. In de context van de bestrijding van belastingfraude en -ontwijking werden zulke maatregelen reeds in een aantal nationale fiscale wetgevingen en in verdragen tot het vermijden van dubbele belasting opgenomen. Deze maatregelen moeten echter worden aangevuld, in het bijzonder op het gebied van de informatie-uitwisseling, een terrein dat de lidstaten nogal links laten liggen.

E. Onder- en overfacturering van goederen en diensten (misbruik van verrekenprijzen)

Het internationaal aanvaarde criterium voor de vaststelling van de prijzen van goederen en diensten tussen groepsvennootschappen, verbonden ondernemingen of ondernemingen waartussen een bijzondere verhouding bestaat, is het beginsel van de normale marktwaarde. Het mechanisme van de onder- en overfacturering, die door een aantal ondernemingen wordt toegepast, kan o.a. erop gericht zijn een deel van de winst naar plaatsen met een gunstig fiscaal regime door te sluizen.

F. Belastingmigratie

Met betrekking tot bepaalde belastingplichtigen rijzen er soms moeilijkheden bij de vaststelling van de fiscale woonplaats en derhalve bij een correcte belastingheffing wegens het voorlopig karakter van of de veranderingen in de lokalisatie van hun beroepsactiviteit; die moeilijkheden nemen soms nog toe doordat de belastingplichtigen zelf misbruik maken van deze situatie. Dit geldt met name voor sportlieden, artiesten en leidinggevend personeel van multinationale ondernemingen.

¹ De Ierse delegatie maakt een voorbehoud omdat het begrip "gunstig fiscaal regime" (*privileged tax regime, tax shelter* of *tax haven*) niet voldoende nauwkeurig is en niet in deze tekst wordt omschreven. De lidstaten kunnen derhalve mogelijke zwakke punten en de verplichtingen die daaruit voortvloeien, zeer uiteenlopend interpreteren.

G. Beletsels voor de aanwezigheid van belastingambtenaren van andere lidstaten

Artikel 6 van Richtlijn 77/799/EEG voorziet in de aanwezigheid van belastingambtenaren van andere lidstaten, zij het met beperkingen. De aanwezigheid van ambtenaren uit andere lidstaten is weliswaar mogelijk maar er wordt niet vermeld met welk doel. Bovendien is de aanwezigheid van deze ambtenaren geen automatisme, omdat eerst het raadplegingsproces van artikel 9 van Richtlijn 77/799/EEG moet worden gevolgd. In de praktijk lijken niet alle lidstaten in gelijke mate van deze mogelijkheid gebruik te maken aangezien sommige lidstaten de aanwezigheid van deze ambtenaren bij controleacties met instemming van de belastingplichtigen toestaan, terwijl andere deze toestemming altijd weigeren.

2.2.1. AANBEVELINGEN

De Groep beveelt *de lidstaten* aan:

1) *de volgende organisatorische maatregelen te implementeren:*

- *een gemeenschappelijke aanpak bepalen voor het verzamelen en vastleggen van geschikte statistische gegevens, waardoor verslagen kunnen worden opgesteld over de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van de informatie-uitwisseling of -verstrekking;*
- *zorgen voor aanspreekpunten bij de bevoegde autoriteiten met het oog op een snelle en doeltreffende afwikkeling van gemeenschappelijke problemen bij de uitwisseling van gegevens;*
- *ervoor zorgen dat de verstrekte informatie gemakkelijk kan worden verwerkt en gebruikt;*
- *ervoor zorgen dat de lokale en regionale diensten zich bewust zijn van het belang van de informatie-uitwisseling en van de correcte procedure daarvoor;*
- *een transnationale administratieve cultuur bevorderen die de ambtenaren gevoeliger maakt voor het belang van een snelle en doeltreffende samenwerking tussen de lidstaten;*
- *zich ervoor beijveren gevolg te geven aan verzoeken van andere lidstaten uit hoofde van artikel 6 van Richtlijn 77/799/EEG om in te stemmen met de aanwezigheid van ambtenaren van deze lidstaten;*
- *de diensten die belast zijn met informatie-uitwisseling, toereikende personele en materiële middelen ter beschikking stellen in die lidstaten waar die middelen vooralsnog tekortschieten.*

- 2) *systemen voor doeltreffende en bij voorkeur automatische informatie-uitwisseling te implementeren, met name op de volgende gebieden:*
- *BTW-teruggaven uit hoofde van de 8e richtlijn;*
 - *inkomstenuitkeringen aan niet-ingezetenen;¹*
 - *inkomstenuitkeringen aan ondernemingen en werknemers voor bouwopdrachten in een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst;*
- 3) *de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten te intensiveren, in het bijzonder bij:*
- *transacties die verricht worden in binnen Europa gelegen plaatsen met een gunstig fiscaal regime^{2, 3}*
 - *handelingen van over- en onderfacturering - de versterking van de samenwerking op dit gebied zou, in een aantal gevallen, via de implementatie van gelijktijdige controleacties kunnen verlopen;*
 - *inkomstenuitkeringen aan belastingmigranten, met name sportlieden, artiesten en leidinggevend personeel van multinationale ondernemingen.*

2.3. CONTROLESYSTEMEN

Gebruikmaking van de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën bij commerciële activiteiten doet nieuwe problemen rijzen die verband houden met de lokalisatie van de activiteiten, de verrichte transacties en de respectieve fiscale controle.

A. Afwezigheid van een specifieke controlestrategie die opgewassen is tegen de nieuwe technologieën

De vooruitgang op het gebied van de nieuwe technologieën, in combinatie met de mondialisering van de economie en de gestage toename van de elektronische handel, veroorzaakt specifieke problemen voor de fiscale controlesystemen van de lidstaten.

¹ B, GR, L en A vragen de volgende voetnoot op te nemen: "Deze aanbeveling slaat niet op de inkomsten uit kapitaal, waarvan het belastingregime thans door de Groep op hoog niveau inzake belastingen wordt besproken."

² De Ierse delegatie maakt een voorbehoud omdat het begrip "gunstig fiscaal regime" (*privileged tax regime, tax shelter* of *tax haven*) niet voldoende nauwkeurig is en niet in deze tekst wordt omschreven. De lidstaten kunnen derhalve de mogelijke zwakke punten en de verplichtingen die daaruit voortvloeien zeer uiteenlopend interpreteren.

³ De Belgische delegatie maakt een voorbehoud omdat de geformuleerde aanbeveling niet in overeenstemming is met het in punt 2.2.D geconstateerde zwakke punt; de Belgische delegatie geeft de voorkeur aan de volgende formulering: "de operaties waarvoor aanwijzingen voorhanden zijn van een onrechtmatig gebruik van gunstige fiscale regimes op het Europese grondgebied", temeer daar het punt van de gunstige fiscale regimes op het Europese grondgebied, wat de fiscale aspecten betreft, door de Groep Gedragscode (vennootschapsfiscaliteit) wordt besproken.

Wat de elektronische handel betreft, worden de controlesystemen dus geconfronteerd met het vraagstuk van de omschrijving van geschikte methodes om bepaalde doorslaggevende elementen zoals de controle van cruciale situaties, de registratie van handelaren, de aangifteverplichtingen en de effectieve omzet te controleren.

Daarnaast doen elektronische facturatie en autofacturatie en een toenemend gebruik door ondernemingen van steeds complexer en krachtiger informaticasystemen eveneens specifieke controlebehoeften ontstaan.

Iedereen is het erover eens dat bepaalde lidstaten door de band genomen nog niet voldoende zijn voorbereid op deze nieuwe realiteit.

2.3.1. AANBEVELINGEN

De Groep beveelt aan:

dat de lidstaten zich ervoor beijveren hun controlesystemen aan te passen aan de realiteit van de elektronische handel en het gebruik van geautomatiseerde controleprocedures te veralgemenen.

Mandaat van de ad hoc Groep Belastingfraude

1. Het COREPER richt een ad hoc groep op die tot taak heeft de huidige situatie inzake fiscale fraude te evalueren, de mogelijke zwakke punten in de bestaande communautaire regelgeving en controlesystemen, alsmede de effectiviteit van de huidige samenwerkingsmechanismen inzake de bestrijding van belastingontwijking en belastingfraude op het gebied van de indirecte en de directe belastingen te bestuderen, en de mogelijkheid te onderzoeken om de samenwerking op die gebieden te intensiveren, door nieuwe mechanismen of maatregelen voor te stellen die de ad hoc groep daartoe dienstig acht. De ad hoc groep houdt rekening met alle lopende en reeds afgesloten werkzaamheden in soortgelijke fora.
2. De ad hoc groep bestaat uit door de lidstaten aangewezen hoge ambtenaren van de belastingcontrolediensten en een vertegenwoordiger van de Commissie. De ad hoc groep wordt voorzeten door de vertegenwoordiger van de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad bekleedt.
3. De ad hoc groep dient uiterlijk op 30 mei 2000 bij het COREPER een rapport in over de resultaten van haar werkzaamheden, met het oog op toezending aan de Raad ECOFIN. Op de genoemde datum loopt het mandaat van de ad hoc groep ten einde.
