



Brussel, 12.2.2014  
COM(2014) 69 final

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

**Zevende verslag overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom)  
nr. 1553/89 betreffende de procedures voor de inning en de controle van de btw**

{SWD(2014) 38 final}

## INHOUDSOPGAVE

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT  
Zevende verslag overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89  
betreffende de procedures voor de inning en de controle van de btw

1.	Inleiding .....	3
2.	Invloed van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de belastinguitvoering .....	4
2.1.	De btw-kloof en de eigen middelen uit de btw .....	4
2.2.	Nalevingskosten voor het bedrijfsleven .....	5
2.3.	Kosten van de belastinguitvoering voor de lidstaten .....	5
3.	Uitdagingen met betrekking tot het verhogen van de doelmatigheid van de belastinguitvoering .....	6
3.1.	De organisatie van belastingdiensten .....	6
3.2.	Btw-identificatie, -registratie en -uitschrijving .....	6
3.3.	Douaneregeling 42 .....	8
3.4.	Btw-aangifte en -betaling .....	9
3.5.	Inning en invordering van btw .....	10
3.6.	Controle en onderzoek betreffende btw .....	11
3.7.	Beslechtingssysteem voor fiscale geschillen .....	12
3.8.	Naleving van de btw-voorschriften .....	13
4.	Conclusies .....	13
4.1.	Modernisering van de btw-uitvoering .....	13
4.2.	Door de lidstaten te nemen maatregelen .....	14
4.3.	Door de Commissie te nemen maatregelen .....	15

## 1. INLEIDING

Artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89<sup>1</sup> betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde schrijft voor dat de Commissie om de drie jaar een verslag bij het Parlement en de Raad indient over de in de lidstaten toegepaste procedures betreffende de registratie van de belastingplichtigen en de bepaling en inning van de btw, alsmede over de voorschriften en resultaten van hun btw-controlestelsels.

Sinds 1989 zijn er zes verslagen opgesteld<sup>2</sup>. In de vorige verslagen kwamen alle in de bovengenoemde verordening genoemde onderwerpen aan de orde en zijn voor het merendeel daarvan aanbevelingen voor verbeteringen opgesteld. In het laatste verslag<sup>3</sup> is bovendien beoordeeld of het verslagleggingsproces en de op basis daarvan opgestelde aanbevelingen doeltreffend waren.

Dit verslag is het zevende in de reeks en is gericht op het meten van de verbeteringen in de btw-uitvoering in de lidstaten in het kader van artikel 12 van de bovengenoemde verordening. Het verslag is er tevens op gericht goede werkmethoden in de diverse stadia van doeltreffende btw-inning te bepalen en de lidstaten in staat te stellen risico's te beoordelen alsmede mogelijkheden te bepalen om controle- en inningsregelingen inzake btw te verbeteren. De Commissie benadrukt dan ook dat het verslag dient te worden beschouwd als mogelijkheid om na te gaan "*of er eventueel verbeteringen in de procedures kunnen worden voorgesteld ter verhoging van de doeltreffendheid*" (artikel 12, lid 2, van de bovengenoemde verordening).

De conclusies in dit verslag worden vergeleken met gemeenschappelijke ijkpunten die de Commissie heeft opgesteld op basis van de aanbevelingen in de voorafgaande verslagen<sup>4</sup> en van ontwikkelingen op EU- en nationaal niveau op het gebied van de belastinguitvoering. Deze ontwikkelingen hebben voornamelijk betrekking op preventieve maatregelen, maatregelen ter bevordering van vrijwillige naleving, klantgerichte aanpak, risicobeheersing en optimalisatie van het gebruik van IT-instrumenten.

Met het oog op het verzamelen van de informatie die nodig was om dit verslag op te stellen, is er een vragenlijst over specifieke onderwerpen naar alle lidstaten<sup>5</sup> gestuurd. De vragen hadden betrekking op de volgende hoofdgebieden: de organisatie van belastingdiensten; btw-identificatie, -registratie en -uitschrijving; douaneregeling 42; btw-aangifte en -betaling; inning en invordering van btw; controle en onderzoek betreffende btw; beslechtingsstelsel voor fiscale geschillen; en naleving van de btw-voorschriften. Alle lidstaten hebben de vragenlijst ingevuld en de gevraagde informatie verstrekt. De verstrekte informatie is bij meerdere gelegenheden met de lidstaten besproken. Dit verslag omvat een samenvatting van de conclusies die uit de ingevulde vragenlijsten zijn getrokken, uitgesplitst naar onderwerp en in de hierboven aangegeven volgorde.

---

<sup>1</sup> Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde.

<sup>2</sup> Zesde verslag: COM(2008) 719 definitief + bijlage SEC(2008) 2759  
Vijfde verslag: COM(2004) 855 definitief + bijlage SEC(2004) 1721  
Vierde verslag: COM(2000) 28 definitief  
Derde verslag: COM(1998) 490 def.  
Tweede verslag: COM(95) 354 def.  
Eerste verslag: SEC(92) 280 def.

<sup>3</sup> Zie zesde verslag in voetnoot 2.

<sup>4</sup> Zie bijlage bij het zesde verslag in voetnoot 2.

<sup>5</sup> Kroatië is niet in dit verslag opgenomen, aangezien het nog geen lid van de EU was op het moment dat de gegevens werden verzameld.

## 2. INVLOED VAN DE DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN DE BELASTINGUITVOERING

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de belastinguitvoering in de lidstaten hebben invloed op de omvang van de btw-kloof en op het bedrag aan eigen middelen uit de btw dat de lidstaten aan de EU verschuldigd zijn. Deze factoren hebben op hun beurt weer invloed op het relatieve aandeel in de totale eigen middelen dat door andere lidstaten wordt betaald. Bovendien hebben de doelmatigheid en doeltreffendheid van de belastinguitvoering invloed op de nalevingskosten voor het bedrijfsleven en de kosten van de belastinguitvoering voor de overheid. Een groot deel van de administratieve lasten voor bedrijven komt voor rekening van de btw, hetgeen nog een reden is om de kwaliteit van de btw-uitvoering te verhogen.

### 2.1. De btw-kloof en de eigen middelen uit de btw

De btw-kloof is het verschil tussen het theoretisch aan btw inbare bedrag<sup>6</sup> en het bedrag aan btw dat daadwerkelijk wordt geïnd; deze kloof ontstaat door inkomstenverlies als gevolg van fraude en ontduiking, belastingontwijking op legale wijze, faillissementen, gevallen van financiële insolventie alsmede door verkeerde berekeningen en ontoereikende prestaties van de belastingdiensten. In een recente studie<sup>7</sup> werd de totale btw-kloof<sup>8</sup> voor de 26 lidstaten in 2011<sup>9</sup> geraamd op ongeveer 193 miljard euro; dat is ongeveer 18 procent van de btw die in theorie in de EU-26 kan worden geïnd, of ongeveer 1,5 procent van het totale bbp van de EU-26. Dat laatste percentage is gestegen ten opzichte van de in 2006 berekende 1,1 procent van het totale bbp van de EU-26 en ligt boven het gemiddelde van 1,2 procent in de periode 2000-2011. Voorafgaand aan 2008 was de tendens van de gemiddelde btw-kloof als percentage van het bbp licht dalend<sup>10</sup>; sinds 2008 hebben de btw-stelsels te lijden onder de economische moeilijkheden, waardoor de gemiddelde btw-kloof is toegenomen. Met name in de landen die het meest te lijden hebben onder de economische en financiële crisis is geconstateerd dat de btw-kloof aanzienlijk toegenomen is; deze landen zijn er niet in geslaagd een merkbare verbetering in deze situatie te brengen. In het algemeen vertoont de geraamde btw-kloof in de individuele lidstaten een zeer grote spreiding en lopen de prestaties sterk uiteen.

De algemene conclusie van de studie is dat de naleving van de btw-voorschriften tijdens een recessie en bij een verhoging van de belastingtarieven verslechtert, met name in landen met een zwakkere handhaving van de fiscale voorschriften. Deze resultaten stemmen overeen met voorspellingen op basis van de theorie van de belastingontwijking en met een aantal voorgaande ramingen, en wijzen op het belang van belastinguitvoering en -handhaving voor het bepalen van hervormingen van het btw-beleid en voor de reactie op budgettaire druk.

De eigen middelen uit de btw zijn goed voor 11 procent van de EU-inkomsten en bedroegen in 2011 ongeveer 14 miljard EUR. Gewoonlijk wordt voor de berekening van de eigen middelen uit de btw een uniform afroepingspercentage van 0,3 % toegepast op de

---

<sup>6</sup> De theoretische btw-plicht wordt geraamd door de soorten uitgaven te bepalen waarvoor de btw niet kan worden ingevorderd, en deze te combineren met de desbetreffende btw-tarieven. Aangezien de btw-kloof voornamelijk wordt geraamd op basis van gegevens van de nationale rekeningen, is het van groot belang dat deze gegevens nauwkeurig en volledig zijn. Bovendien wordt er geen rekening gehouden met belastbare activiteiten die niet in de nationale rekeningen worden opgenomen.

<sup>7</sup> Bron: "Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States", verricht in opdracht van de Europese Commissie door CASE en het CPB. De studie is door de Commissie op 19 september 2013 gepubliceerd en is beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/publications/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

<sup>8</sup> Voor de berekening van de totale btw-kloof wordt de EU-26 als één eenheid beschouwd.

<sup>9</sup> Cyprus maakte geen deel uit van de studie, omdat er een uitgebreide herziening van de statistieken met betrekking tot de nationale rekening plaatsvond.

<sup>10</sup> Deze tendens was duidelijker zichtbaar in de gegevens van de nieuwe lidstaten (EU-10 en EU-2).

geharmoniseerde btw-grondslag van iedere lidstaat<sup>11</sup>. Voor deze btw-grondslag geldt echter een maximum van 50 % van het bni van iedere lidstaat.

## 2.2. Nalevingskosten voor het bedrijfsleven

In het huidige kwetsbare economische en financiële klimaat zijn nalevingskosten voor het bedrijfsleven een belangrijke kwestie geworden waarmee overheden rekening moeten houden bij het bepalen van de manier waarop economische groei het beste bevordert en op peil gehouden kan worden. In de studie "Paying Taxes" van 2013<sup>12</sup> wordt de conclusie getrokken dat er een relatie bestaat tussen economische groei en administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Uit de studie blijkt dat in economieën waarin maatregelen zijn genomen om de complexiteit van de belastinguitvoering te verminderen (wat betreft het aantal betalingen en de tijd die moet worden uitgetrokken om belastingzaken af te handelen), de economische groei positief wordt beïnvloed. Bovendien blijkt dat het verminderen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven meer invloed heeft op de economische groei dan het verlagen van belastingtarieven.

Met betrekking tot de EU/EVA-regio<sup>13</sup> blijkt uit de studie dat het gemiddelde voor naleving benodigde aantal uren en het aantal betalingen tijdens de onderzochte periode waren gedaald. Deze ontwikkeling was voornamelijk het gevolg van het toegenomen gebruik van verbeterde elektronische aangifte- en betalingsinstrumenten en de verbeterde doeltreffendheid op het gebied van de belastinguitvoering. In de regio wordt 32 % van de benodigde tijd voor de naleving van de fiscale wetgeving besteed aan de btw-stelsels. De cijfers voor de lidstaten lopen echter sterk uiteen, aangezien de administratieve procedures voor de tenuitvoerlegging van de btw zeer verschillend zijn.

## 2.3. Kosten van de belastinguitvoering voor de lidstaten

Het totale bedrag dat een belastingdienst uitgeeft om belastingen te heffen en andere opgelegde taken uit te voeren, is voor alle lidstaten een belangrijke en actuele kwestie. De lidstaten beschikken over beperkte middelen voor de uitvoering van de nationale fiscale wetgeving en trachten permanent de kosten van de belastinguitvoering terug te dringen. Volgens een recent OESO-onderzoek<sup>14</sup> vertoont het inningskostenpercentage<sup>15</sup> een neerwaartse tendens voor het merendeel van de belastingdiensten, hetgeen op zijn minst gedeeltelijk toe te schrijven kan zijn aan hogere doeltreffendheid als gevolg van investeringen

---

<sup>11</sup> De geharmoniseerde btw-grondslag wordt door de desbetreffende lidstaat berekend door middel van de zogeheten opbrengstenmethode. Dat houdt in dat het totaal van de door de desbetreffende lidstaat geïnde netto-btw-opbrengsten wordt gedeeld door het gewogen gemiddelde btw-tarief, waarmee de tussentijdse btw-grondslag wordt verkregen. De tussentijdse grondslag wordt vervolgens aangepast met negatieve en positieve compensaties om een geharmoniseerde btw-grondslag overeenkomstig de btw-richtlijn te verkrijgen.

<sup>12</sup> "Paying Taxes"-indicatoren (het totale belastingtarief, de voor naleving benodigde tijd en het aantal betalingen) maken deel uit van het Doing Business-project van de Wereldbank en zijn opgesteld door PWC, de Wereldbank en de IFC.

<sup>13</sup> De Europese Unie en de Europese Vrijhandelsassociatie (EU en EVA). De volgende economieën maken deel uit van de analyse van de EU/EVA-regio: Oostenrijk; België; Bulgarije; Cyprus; Tsjechië; Denemarken; Estland; Finland; Frankrijk; Duitsland; Griekenland; Hongarije; IJsland; Ierland; Italië; Letland; Litouwen; Luxemburg; Malta; Nederland; Noorwegen; Polen; Portugal; Roemenië; Slowakije; Slovenië; Spanje; Zweden; Zwitserland; Verenigd Koninkrijk.

<sup>14</sup> OESO (2013), "Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies", OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200814-en>).

<sup>15</sup> Het inningskostenpercentage wordt berekend door de jaarlijkse administratiekosten van de belastinguitvoering door een belastingdienst te vergelijken met de totale gedurende het belastingjaar geïnde inkomsten; deze waarde wordt vaak uitgedrukt als percentage of als de kosten voor de inning van 100 inkomsteneenheden. Op dit percentage hebben maatregelen ter verlaging van de administratieve kosten of ter bevordering van de naleving en inkomsten invloed. Ook andere factoren hebben invloed op dit percentage (waaronder wijzigingen van de belastingtarieven, macro-economische veranderingen, veranderingen ten aanzien van het toepassingsgebied van de geïnde belastingen), maar deze zijn niet van belang voor de relatieve doelmatigheid of doeltreffendheid. Bij internationale vergelijkingen van deze percentages dient daarom zeer voorzichtig te werk worden gegaan.

in technologie en andere initiatieven. Verder blijkt uit het onderzoek dat de totale loonkosten (als aandeel in de totale administratieve kosten in de OESO-landen) in 2010 en 2011 een scherpe daling van 6 % (absoluut) hebben vertoond. Deze ontwikkeling is waarschijnlijk toe te schrijven aan de effecten van personeelsinkrimping bij de overheid en/of efficiëntieverbetering dankzij automatisering en initiatieven op het gebied van interne reorganisatie. Er blijven echter verschillen tussen de lidstaten bestaan.

### **3. UITDAGINGEN MET BETREKKING TOT HET VERHOGEN VAN DE DOELMATIGHEID VAN DE BELASTINGUITVOERING**

Bij een moderne belastinguitvoering is een belangrijke rol weggelegd voor regelmatige evaluaties, aangezien de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering hiermee kan worden verbeterd. De in artikel 12 vastgelegde regelingen bieden de mogelijkheid om de werking van de btw-diensten te evalueren en de patronen achter naleving dan wel niet-naleving van de btw-voorschriften te doorgronden, waardoor de btw-kloof kan worden verkleind en economische voordelen kunnen worden behaald. Dit hoofdstuk bevat een samenvatting per onderwerp van de ijkpunten en van de resultaten van de evaluatie die aan dit verslag ten grondslag ligt.

#### **3.1. De organisatie van belastingdiensten**

Er kunnen twee belangrijke tendensen op het gebied van de organisatie van de belastingdiensten in de lidstaten worden geconstateerd. Ten eerste bestaat er een tendens om de zelfstandigheid van de belastingdiensten te vergroten. In beginsel kan autonomie leiden tot betere prestaties, doordat er belemmeringen voor doelmatig en doeltreffend beheer worden weggenomen en tegelijkertijd gepaste verantwoordingsplicht en transparantie worden gehandhaafd. Over het algemeen bieden de verschillende institutionele regelingen in de lidstaten meer autonomie op het gebied van de begroting, het personeelsbeleid en het ontwerp van de organisatiestructuur. In veel lidstaten gelden er voor het beheer echter nog steeds aanzienlijke beperkingen.

Ten tweede bestaat er een tendens om binnen de organisatiestructuur van de belastingdiensten het accent te verschuiven van een aanpak die gericht is op het soort belasting naar een aanpak die gericht is op het soort belastingplichtige. Bij de aanpak die gericht is op het soort belastingplichtige worden er bijvoorbeeld specifieke afdelingen gecreëerd voor grote belastingplichtigen, voor welgestelde personen en zelfstandigen en voor risicobeheer. De meeste lidstaten hebben een afdeling voor grote belastingplichtigen, maar die afdeling is vaak slechts een controlecentrum, waarin geen sprake is van aangifte, betaling, gedwongen inning of dienstverlening voor belastingplichtigen. Slechts enkele lidstaten hebben een aparte afdeling die verantwoordelijk is voor nalevingsbeheer met betrekking tot welgestelde personen en zelfstandigen, en hebben een aparte risicobeheersafdeling opgericht ter ondersteuning van een alomvattende aanpak van naleving.

#### **3.2. Btw-identificatie, -registratie en -uitschrijving**

##### *3.2.1. Ijkpunten*

*De registratie is transparant en de belastingplichtigen worden goed ingelicht over de manier waarop, wanneer en waar zij zich kunnen registreren. De belastingplichtigen hebben toegang tot diensten via informatiepunten, onlinesystemen of callcenters. Niet-ingezeten belastingplichtigen krijgen gemakkelijk toegang tot informatie. Registratieverzoeken worden tijdig afgehandeld. Bij het registratieproces wordt informatie verzameld om de belastingdienst in staat te stellen in een vroeg stadium op het spoor te komen van en een einde te maken aan fraude. De belastingdienst houdt bij riskante registraties vanaf het begin toezicht op de naleving van de aangifte- en betalingsvoorschriften, waarbij gebruik wordt*

*gemaakt van vroegtijdige en regelmatige controles ter plekke na afloop van de registratie. Er worden doeltreffende uitschrijvingsprocedures toegepast, waardoor fictieve bedrijven ("ploffers") snel uit het btw-stelsel worden uitgeschreven. Het register wordt bijgehouden en er worden maatregelen genomen om de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens in het VIES te waarborgen. De belastingautoriteiten en marktdeelnemers kunnen vertrouwen op de geldigheid van de btw-identificatienummers in het VIES. Als er sprake is van verdachte of frauduleuze bedoelingen en als de registratie niet kan worden geweigerd, nemen de belastingdiensten bij de registratie voorzorgsmaatregelen alsmede aanvullende veiligheidsmaatregelen.*

### *3.2.2. Huidige situatie*

Het registratieproces is in de meeste lidstaten transparant en belastingplichtigen, met inbegrip van niet-ingezeten belastingplichtigen, zijn goed ingelicht over de manier waarop, wanneer en waar zij zich voor de btw kunnen registreren (AT, BG, CY, CZ, DK, DE, EE, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI, SK en UK). Niet-ingezeten belastingplichtigen krijgen gemakkelijk toegang tot informatie in vreemde talen, meestal in het Engels (AT, BG, CZ, DK, EE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PL, SE, SK en UK). Ten aanzien van meer gedetailleerde en specifieke zakelijke kwesties is er echter minder informatie in vreemde talen beschikbaar. Hoewel veel lidstaten er duidelijk voor hebben gezorgd dat er over dit onderwerp informatie op hun websites staat, blijft het moeilijk om te bepalen of bepaalde ondernemingen moeten worden geregistreerd en wat de desbetreffende verplichtingen zijn.

Tijdens het registratieproces moeten de beoogde activiteit en de identiteit van de belastingplichtige worden gecontroleerd, teneinde fraude met betrekking tot fictieve bedrijven (zogenoeten "ploffers") te voorkomen. Een modern registratieproces is alomvattend en maakt gebruik van controles voorafgaand aan de registratie, programma's voor toezicht na de registratie met betrekking tot de naleving van de btw-aangifte- en betalingsvoorschriften door risicovolle ondernemingen en uitschrijving zodra er niet langer aan de voorwaarden voor registratie wordt voldaan<sup>16</sup>. In het kader van de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad<sup>17</sup> zijn de fase voorafgaand aan de registratie en de uitschrijving aanzienlijk verbeterd, maar niet alle lidstaten hebben een alomvattend registratieproces ontwikkeld.

Voorafgaand aan de registratie controleert de meerderheid van de lidstaten (met uitzondering van EL, FR, IT en PT) de registratieaanvraag systematisch aan de hand van andere gegevensbronnen (bijvoorbeeld het handelsregister en interne databanken), maar controles ter plekke worden slechts occasioneel uitgevoerd. De meeste lidstaten gaan af op risico-indicatoren. Voor zover er in de afzonderlijke lidstaten gegevens over geweigerde registraties beschikbaar zijn (BE, BG, DK, DE, EE, ES, FR, HU, IE, LT, MT, PL, SE, SI en UK), leiden de registratieprocedures er zelden toe dat registratie wordt geweigerd. Ongeveer de helft van de lidstaten maakt gebruik van programma's voor toezicht na registratie. Er is slechts weinig informatie over uitschrijving beschikbaar, maar het aantal ambtshalve uitschrijvingen is duidelijk klein en de procedures verlopen in het algemeen te langzaam om een einde te maken aan ploffraude.

Wat betreft het VIES (VAT Information Exchange System, systeem voor de uitwisseling van btw-informatie) dienen de mate waarin de in het systeem beschikbare gegevens zijn bijgewerkt alsmede de volledigheid en de nauwkeurigheid daarvan te worden verbeterd. Met name de lange termijnen om het systeem bij te werken (BE, EL, ES en PT), en de

<sup>16</sup> Zie artikel 23, onder a) en b), van Verordening (EU) nr. 904/2010.

<sup>17</sup> Artikel 22 van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde.

uitschrijving met terugwerkende kracht (CY, DK, EL, FR, IE, PL, PT, RO en UK) in een aantal lidstaten zijn problematisch. Overeenkomstig het beginsel van transparantie en rechtszekerheid zou in laatstgenoemd geval de datum waarop een btw-nummer daadwerkelijk werd geschrappt, in de webversie van VIES zichtbaar moeten zijn.

### **3.3. Douaneregeling 42**

#### *3.3.1. IJkpunten*

*De lidstaten passen een systeem toe waarmee btw-identificatienummers ten tijde van de invoer worden gecontroleerd. Hiervoor wordt onlinetoegang tot de VIES-databank met alle geldige btw-identificatienummers in de EU-databank gebruikt. De douaneautoriteiten verstrekken belastingdiensten systematisch gegevens over goederen die onder douaneregeling 42 worden ingevoerd, zodat gegevens op doeltreffende wijze worden uitgewisseld. Invoer onder douaneregeling 42 is in het systeem voor risicoanalyse van de belastingdienst als aanvullend risico gemarkeerd. De resultaten van deze risicoanalyse worden uitgewisseld via Eurofisc-werkterrein<sup>18</sup> nummer 3, "douaneregeling 4200".*

#### *3.3.2. Huidige situatie*

Douaneregeling 42 is de regeling die importeurs gebruiken om btw-vrijstelling te verkrijgen wanneer ingevoerde goederen naar een andere lidstaat worden vervoerd. De btw is verschuldigd in de lidstaat van bestemming. Bij wederinvoer van goederen is douaneregeling 63 van toepassing. In dit verslag omvatten verwijzingen naar douaneregeling 42 eveneens douaneregeling 63.

In een groot aantal lidstaten (BE, BG, FR<sup>19</sup>, HU, IE, LU, NL, PT en UK) wordt in het kader van douaneregeling 42 de geldigheid van btw-identificatienummers (voor zowel de importeurs als de klanten) niet stelselmatig gecontroleerd dan wel wordt geen informatie over transacties uitgewisseld tussen de douane en de belastingdienst (EL, IT, NL<sup>20</sup>, PL en SK). Zodra de douane over de informatie beschikt, dient deze te worden doorgegeven aan de belastingdienst van de lidstaat van invoer. Op dat moment kan de belastingdienst controleren of de importeur (dan wel diens fiscaal vertegenwoordiger) de lijst van intracommunautaire leveringen heeft ingediend, waarna er verder op de transactie kan worden toegezien.

Hoewel het verlies aan btw-inkomsten als gevolg van het misbruik van douaneregeling 42 hoog is, markeren niet alle lidstaten dergelijke transacties in hun binnenlandse systemen voor risicoanalyse als aanvullend risico, noch geven zij informatie door via Eurofisc (EE, FI, LU en MT). Sinds 2011 omvat Eurofisc een specifiek werkterrein waarmee snel informatie kan worden uitgewisseld over mogelijk frauduleuze transacties en ondernemingen die misbruik maken van douaneregeling 42.

Een aantal lidstaten maakt gebruik van specifieke instrumenten om misbruik van douaneregeling 42 te voorkomen, zoals het eisen van een vergunning (LU, MT, NL en SK) of een zekerheid (AT, DK, EE, ES, HU, IT, LU, MT, NL, RO en SK). Bij risicovolle ondernemingen is het nuttig om een vergunning of een zekerheid te eisen. Het algemeen verplicht stellen van een vergunning of een zekerheid voor alle ondernemingen of fiscaal vertegenwoordigers die van plan zijn gebruik te maken van douaneregeling 42 betekent echter een onevenredige last voor eerlijke ondernemingen en ondermijnt de soepele werking van de interne markt, doordat de aantrekkelijkheid en vereenvoudiging waarin deze procedure

<sup>18</sup> Zie artikel 33 van Verordening (EU) nr. 904/2010.

<sup>19</sup> In Frankrijk wordt er met ingang van 1 juni 2013 een stelselmatige en automatische controleregeling ingevoerd.

<sup>20</sup> In Nederland bestaat er een algemene binnenlandse verleggingsregeling voor bij invoer verschuldigde btw. Aangezien er bij invoer geen btw-vrijstelling geldt, zijn de aanbevelingen ten aanzien van deze procedure in dit verslag niet van toepassing op dergelijke soorten invoer. Dit sluit echter niet uit dat douaneregeling 42 voor bepaalde soorten invoer wordt gebruikt, waarvoor de opmerkingen in dat geval wel van toepassing zijn.



voorziet, worden weggenomen. Lidstaten die een dergelijk systeem van vergunningen of zekerheidstelling opleggen, dienen zich alleen te richten op risicovolle ondernemingen.

### **3.4. Btw-aangifte en -betaling**

#### *3.4.1. IJkpunten*

*Indiening van btw-aangiften is na de registratie de eerste stap in het alomvattende proces van het vaststellen van de verschuldigde btw. Er bestaat een stelselmatige aanpak voor het toezicht op en de handhaving van aangifteverplichtingen alsmede het waarborgen dat aangiften op tijd worden ingediend. Sterk geautomatiseerde bedrijfsprocessen, waarbij gebruik wordt gemaakt van elektronische indiening van btw-aangiften en lijsten van intracommunautaire leveringen in het kader van het VIES, worden ondersteund door instrumenten voor de profilering van belastingplichtigen om de meest passende follow-upmaatregelen te bepalen ten aanzien van belastingplichtigen die geen btw-aangifte meer indienen (bijvoorbeeld telefonisch contact, e-mail, sms-bericht, uitnodiging tot betaling, persoonlijk bezoek, aanslag wegens niet-betaling of vervolging). Er wordt veelvuldig gebruikgemaakt van elektronische aangifte. Verschuldigde btw en btw-teruggaaf worden tijdig betaald. De rente voor late betalingen en terugbetalingen wordt automatisch aangerekend dan wel betaald. De naleving van de aangifte- en betalingsverplichtingen wordt ondersteund door redelijke sancties.*

#### *3.4.2. Huidige situatie*

Het gemiddelde aangiftepercentage (dat wil zeggen het ontvangen aantal aangiften in vergelijking tot het verwachte aantal aangiften) in de EU is hoog en bedraagt ongeveer 96 procent. Er bestaan echter aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. Het individuele aangiftepercentage is onder meer afhankelijk van de doeltreffendheid van een geautomatiseerd aangifte- en betalingssysteem, de rente- en sanctieregelingen en de nauwkeurigheid van het register van belastingplichtigen.

Er wordt steeds vaker elektronisch aangifte gedaan, maar er wordt nog niet voldaan aan hetgeen redelijkerwijs kan worden verwacht. De lidstaten met specifieke wetgeving voor verplichte elektronische indiening van btw-aangiften (AT, BE, BG, DE, DK, EL, ES<sup>21</sup>, FR, IE, IT, LU, LV, NL, PT, RO, SI en UK) zijn licht in de meerderheid. In de overige lidstaten is een facultatieve regeling van toepassing (CY, CZ<sup>22</sup>, EE, ES, FI, FR<sup>23</sup>, HU, LT, MT, PL, RO, SE en SK). De meeste lidstaten zien stelselmatig toe op de aangifte en betaling van de btw, maar in een aanzienlijk aantal lidstaten (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LV, LT, NL, PL, PT, RO, SE, SI en SK) ontbreken moderne en automatische follow-upprocessen bij late (of ontbrekende) aangifte en betaling (zoals automatische herinneringen en onmiddellijke aanslag van het geraamde btw-bedrag bij ontbrekende aangifte).

Alle lidstaten leggen sancties op bij late of ontbrekende aangifte en betaling, maar er bestaan grote verschillen tussen de rente- en sanctieregelingen die de lidstaten toepassen. Op basis van de momenteel beschikbare gegevens kan niet worden gewaarborgd dat dergelijke sancties doeltreffend zijn en voor de belastingplichtige tot hogere kosten leiden dan wanneer hij een beroep had gedaan op externe financiering.

De mate waarin de btw-teruggaaf tijdig wordt uitgevoerd, is in de periode 2009-2011 over het algemeen verbeterd. In de meeste lidstaten geldt voor een verzoek om btw-teruggaaf een termijn (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IE, IT, SI, LT, LV, MT, NL, PL, RO en UK) en wordt de teruggaaf over het algemeen ook verricht binnen die termijn, die 30-

<sup>21</sup> In Spanje is elektronische btw-aangifte verplicht voor bepaalde groepen belastingplichtigen, waaronder grote belastingplichtigen.

<sup>22</sup> In Tsjechië is elektronische btw-aangifte met ingang van 1 januari 2014 verplicht.

<sup>23</sup> In Frankrijk is elektronische btw-aangifte met ingang van 1 januari 2014 verplicht.

45 dagen bedraagt. In sommige lidstaten blijft tijdige teruggaaf echter problematisch. Een aantal lidstaten betaalt geen rente bij late teruggaaf (AT, CY, LU, NL, en UK<sup>24</sup>).

### **3.5. Inning en invordering van btw**

#### *3.5.1. IJkpunten*

*De totale belastingschuld bedraagt minder dan 10 procent van de jaarlijkse belastinginkomsten en blijft stabiel. Er wordt regelmatig onderzocht of oude schulden kunnen worden geïnd en er wordt een passend afschrijvingsbeleid gevoerd. Werkzaamheden in het kader van het incasseren van schuldvorderingen worden verricht door voltijds personeel dat gespecialiseerd is op dat gebied. De desbetreffende regeling is in hoge mate geautomatiseerd en omvat: (i) geautomatiseerde berichten, herinneringen en bevelschriften; (ii) automatische identificatie van activa op basis van externe informatie en (iii) automatische verrekening van belastingkredieten met uitstaande vorderingen. Er worden instrumenten voor de profilering van belastingplichtigen toegepast om de meeste doeltreffende manieren voor de inning van de btw te bepalen. Via callcenters wordt het initiatief genomen om in een vroeg stadium contact op te nemen met nieuwe debiteuren. De belastingdienst beschikt over een gestructureerde en transparante benadering met betrekking tot afbetalingsregelingen en er is een automatisch identificatiesysteem voor activa op basis van informatie van derde partijen en instrumenten voor de profilering van belastingplichtigen. Er wordt vanuit de overheid een alomvattende benadering voor het coördineren van de inning van belastingschulden en achterstallige socialezekerheidsbijdragen gehanteerd.*

#### *3.5.2. Huidige situatie*

De achterstallige btw is gestegen (met gemiddeld 15 procent in de meeste lidstaten), hetgeen ten minste gedeeltelijk aan de recessie te wijten is. Het niveau van afschrijving is echter laag en in een aantal lidstaten (BG, CY, EL, FI en MT) zo goed als nihil, waardoor de totale inbare schulden moeilijk met elkaar kunnen worden vergeleken. Op schulden die niet tegen redelijke kosten kunnen worden geïnd, dient een flexibele afschrijvingsprocedure te worden toegepast. Als er geen lopend afschrijvingsprogramma wordt toegepast, loopt de belastingdienst het risico waardevolle middelen te verspillen doordat er wordt getracht niet-inbare bedragen toch te innen, waardoor er te weinig aandacht wordt besteed aan inbare schulden.

In een aanzienlijk aantal lidstaten wordt er bij het schuldinvoeringsproces geen alomvattend beheer gevoerd. De samenhang van de aanpak dient te worden verbeterd, waarbij het schuldinvoeringsproces wordt beheerd vanaf het moment waarop de schuld wordt vastgesteld totdat de schuld is vereffend.

In de meeste lidstaten zijn er inspanningen geleverd om de doeltreffendheid van de schuldinvoering te verbeteren. Er is sprake van een duidelijke tendens in de richting van niet-sequentiële schuldinvoeringsprocessen (AT, BE, BG, DE, ES, FR, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE en UK) en het combineren van belastingschulden en achterstallige socialezekerheidsbijdragen (AT, BG, DK, EE, ES, FI, HU, IE, LV, NL, RO, SE, SI en UK). Rond de helft van de lidstaten heeft gedeeltelijk of geheel geïntegreerde invoeringsprocedures ingevoerd die worden ondersteund door de automatische identificatie van activa op basis van interne informatie of informatie van derde partijen (BE, BG, CZ, DK, ES, FI, HU, IE, IT, LT, PT, SI en SE).

<sup>24</sup>

Het Verenigd Koninkrijk betaalt niet in alle gevallen van late teruggaaf automatisch rente, maar het betaalt wel een toeslag bij teruggaaf van belasting indien vertraging bij de belasting- en douanediens HMRC (met aftrek van een redelijke periode voor onderzoek) late terugbetaling met betrekking tot verzoeken om btw-teruggaaf tot gevolg heeft.

### **3.6. Controle en onderzoek betreffende btw**

#### *3.6.1. IJkpunten*

*Het controleprogramma omvat uiteenlopende controlebenaderingen en biedt in combinatie met diensten voor de belastingplichtige een evenwichtige aanpak voor het bevorderen van naleving op vrijwillige basis. Er wordt gebruikgemaakt van een risicogebaseerd beheerssysteem voor de selectie van te controleren belastingplichtigen en de toewijzing van controlemiddelen naargelang van het met de belastingplichtige verbonden risico. De belastingdienst beschikt over voldoende personeel, dat adequaat is opgeleid. In het hele controleproces bestaat er scheiding van functies en er zijn controlemechanismen om corrumperende invloeden zo klein mogelijk te houden. Er wordt een jaarlijks operationeel plan opgesteld en de uitvoering daarvan wordt gecontroleerd om tot een passend operationeel prestatieniveau te komen. De controleurs beschikken over richtsnoeren met betrekking tot technische en procedurele kwesties om ervoor te zorgen dat er in de praktijk consistente en billijke besluiten worden genomen; tevens beschikken zij over moderne auditinstrumenten.*

#### *3.6.2. Huidige situatie*

In het merendeel van de lidstaten (met uitzondering van EL, ES, LU, PT en RO) wordt een risicogebaseerde strategie voor de selectie van te controleren belastingplichtigen toegepast en worden steeds vaker doelgerichte controles uitgevoerd. In een aantal lidstaten worden bepaalde belastingplichtigen echter elk jaar verplicht gecontroleerd (AT, DE, FI, IE, IT, PL en SI). Deze verplichting geldt weliswaar alleen voor grote belastingplichtigen, maar leidt er toe dat deze lidstaten controlemiddelen niet op een flexibele manier kunnen toewijzen aan controles op belastingplichtigen met wie een hoger risico is verbonden.

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten wat betreft het percentage belastingplichtigen dat aan controles ter plaatse wordt onderworpen en het bedrag aan extra vastgestelde btw dat uit de controles voortkomt. Een aantal lidstaten beschikt echter niet over prestatie-indicatoren waarmee de doeltreffendheid van controles kan worden beoordeeld (CY, DK, FI, LU en MT). Bij de controlewerkzaamheden is een groot aantal medewerkers betrokken; de belastingdiensten moeten de doeltreffendheid van de controlewerkzaamheden dan ook regelmatig beoordelen, zodat de beschikbare middelen dienovereenkomstig kunnen worden toegewezen.

E-auditing is in een grote meerderheid van de lidstaten goed ontwikkeld. Controleurs worden dan ook opgeleid op het gebied van e-auditing (met uitzondering van IT en MT) en krijgen de middelen om de gegevens uit computerondersteunde systemen te analyseren. Tevens bestaan er voorschriften op basis waarvan belastingplichtigen tijdens fiscale controles gegevens moeten verstrekken via computerondersteunde systemen (AT, BE, BG, CZ, CY, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LV, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SI en UK). In de meeste landen is het gebruik van een Standard Audit File (standaardcontrolebestand), waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van de controlewerkzaamheden verder kan worden verbeterd, echter niet verplicht.

In de meeste lidstaten hebben de controleurs toegang tot zeer uiteenlopende soorten informatie van derde partijen (bijvoorbeeld informatie afkomstig van het kadaster, het voertuigregister, het socialezekerheidsstelsel en financiële instellingen); deze toegang verloopt echter niet altijd geautomatiseerd. De meerderheid van de lidstaten richt vaak een verzoek om inlichtingen aan andere lidstaten, maar er zijn nog steeds aanzienlijke obstakels (wat betreft juridische aspecten, de snelheid en kwaliteit van de antwoorden alsmede de taal) die de doeltreffendheid van dit middel in de weg staan.

De meerderheid van de lidstaten beschikt over gespecialiseerde btw-fraudebestrijdingseenheden (met uitzondering van AT, CZ, EE, EL, FI, HU, LV, RO en SI). Dit is van belang, aangezien onderzoek naar mogelijke gevallen van fraude dient te worden verricht door daarvoor opgeleide controleurs; zij dienen deel uit te maken van teams die in staat zijn om tendensen op fraudegebied te analyseren en tekenen van frauduleuze activiteiten te constateren.

### **3.7. Beslechtingssysteem voor fiscale geschillen**

#### *3.7.1. IJkpunten*

*De belastingplichtige kan in beroep gaan tegen besluiten van de belastingdienst door middel van een gecodificeerd, transparant, snel en betaalbaar beslechtingssysteem voor fiscale geschillen. Onderdeel van dit systeem is een verplichte administratieve beroepsprocedure die onafhankelijk van de oorspronkelijke besluitvormer wordt doorlopen voordat het geschil voor een rechtbank wordt gebracht. Met deze administratieve beroepsprocedure dient te worden gewaarborgd dat enkel juridisch relevante zaken aan een gerechtelijke beroepsprocedure worden onderworpen. De belastingdienst zorgt voor beheersinformatie over de geschillenbeslechting en brengt op basis daarvan preventief wijzigingen in zijn werkmethoden aan, teneinde onnodige beroepszaken te vermijden. Als er een verzoek om rechterlijke toetsing wordt ingediend, dient de betwiste belasting te zijn betaald; er mag slechts een minimale achterstand aan onbehandelde gevallen zijn. Er zijn gespecialiseerde afdelingen en functionarissen die speciaal zijn opgeleid voor het behandelen van fiscale geschillen binnen en buiten de belastingdienst. De belastingdienst is in staat om het beslechtingssysteem voor fiscale geschillen te beheren op basis van beheersinformatiegegevens. Met behulp van deze gegevens kan de belastingdienst de werkwijzen zo nodig aanpassen.*

#### *3.7.2. Huidige situatie*

De meeste lidstaten beschikken over een verplicht administratief geschillenbeslechtigingsproces met termijnen voor het nemen van besluiten. Bij een dergelijke benadering ligt de nadruk op de doeltreffendheid van de beroepsprocedure; zij draagt ertoe bij dat er minder beroepszaken zijn en de behandeling daarvan korter duurt. In ongeveer de helft van de lidstaten is de eerste fase in het beslechtigingsproces met betrekking tot fiscale geschillen een verplichte administratieve beroepsprocedure binnen de belastingdienst.

Het aantal beroepszaken varieert, maar is in bepaalde lidstaten groot; tevens is er sprake van een hoog percentage besluiten dat ten voordele van de belastingplichtige uitvalt. Veel lidstaten controleren en verzamelen geen of onvoldoende beheersinformatie met betrekking tot het beslechtigingsproces voor fiscale geschillen; zij maken geen gebruik van de resultaten van beroepsprocedures om preventieve maatregelen te nemen. Om het aantal onnodige beroepszaken zo klein mogelijk te houden, dient er op alle aspecten van de beroepsprocedure toezicht te worden gehouden, waarbij de resultaten van de beroepszaken worden gebruikt om maatregelen ter voorkoming van geschillen te nemen, de diensten voor belastingplichtigen aan te passen, de wet- en regelgeving te verduidelijken enz.

In het merendeel van de lidstaten blijven betwiste bedragen geheel of gedeeltelijk inbaar tijdens de beroepsprocedure (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES<sup>25</sup>, FI, FR<sup>26</sup>, HU,

---

<sup>25</sup> In Spanje wordt bij fiscale geschillen de invordering van schulden in het algemeen niet uitgesteld. Dit is echter wel mogelijk als de debiteur garant staat voor het schuldbedrag via een kredietinstelling of een hypotheek.

<sup>26</sup> In Frankrijk kan de debiteur verzoeken om uitstel van betaling van het betwiste bedrag.

LU, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK en UK<sup>27</sup>). Dankzij deze wenselijke werkmethode worden de inkomsten gewaarborgd en wordt misbruik van de beroepsprocedure voorkomen.

### **3.8. Naleving van de btw-voorschriften**

#### *3.8.1. IJkpunten*

*De belastingdiensten maken gebruik van een strategie om het nalevingsrisico te beheren op basis waarvan zij ingrijpen om de naleving te bevorderen en niet-naleving tegen te gaan met gebruikmaking van informatie over het gedrag van de belastingplichtige. Er is een op risicogebaseerde onderverdeling van de belastingplichtigen, zodat de belastingdienst de werkmethode ten aanzien van de belastingplichtige kan afstemmen op diens risicopatroom. De belastingdiensten bieden passende diensten aan de belastingplichtigen, zodat deze gemakkelijker aan hun fiscale verplichtingen kunnen voldoen en hun gedrag wordt beïnvloed, waardoor de vrijwillige naleving wordt verbeterd.*

#### *3.8.2. Huidige situatie*

In de meeste lidstaten is er een tendens in de richting van het ontwikkelen en uitvoeren van een strategie om het nalevingsrisico te beheren (AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PT, SK, SI, SE en UK). Bij deze strategieën worden de belastingplichtigen onderverdeeld aan de hand van hun risicoprofiel en worden zij dienovereenkomstig behandeld, waardoor vrijwillige naleving wordt bevorderd. Slechts in enkele lidstaten worden de resultaten van dergelijke strategieën en de desbetreffende maatregelen ook beoordeeld. Bovendien wordt slechts in een klein aantal lidstaten een raming van de btw-kloof gemaakt (EE, IT, PL, SK en UK). Als er geen informatie over de ontwikkeling van de btw-kloof beschikbaar is, kan de doeltreffendheid van de maatregelen die zijn ingevoerd om fraude en ontduiking te bestrijden, niet worden beoordeeld. Er dienen daarom aanzienlijke inspanningen te worden geleverd om de controle en beoordeling van de prestaties te verbeteren.

Daarnaast maken de meeste lidstaten in toenemende mate gebruik van informatie van derde partijen voor de selectie van te controleren belastingplichtigen, de onderverdeling van belastingplichtigen en de invordering van schulden. Met name bij de onderverdeling van belastingplichtigen en de invordering van schulden zijn er echter nog aanzienlijke verbeteringen mogelijk.

## **4. CONCLUSIES**

### **4.1. Modernisering van de btw-uitvoering**

Sinds het begin van de recessie en de financiële crisis in 2008 is de btw-kloof gegroeid tot naar schatting ongeveer 1,5 % van het bbp van de EU-26 in 2011. Er bestaan echter grote verschillen tussen de btw-kloof in de individuele lidstaten. Met name in de landen die het meest te lijden hebben onder de crisis, is er sprake van een bredere btw-kloof; deze landen zijn er niet in geslaagd een merkbare verbetering in deze situatie te brengen.

Aangezien de btw-kloof ook een indicator is voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de btw-uitvoering, zullen de lidstaten de btw-uitvoering moeten moderniseren om de btw-kloof te verkleinen. Dit is niet alleen van belang voor de btw-inkomsten en de eigen middelen, maar ook voor de aanpak van de administratieve kosten waarmee het bedrijfsleven en de overheid te maken hebben. In de studie "Paying Taxes" van 2013 is de conclusie getrokken dat er een verband is tussen nalevingskosten voor het bedrijfsleven en economische groei. Het

<sup>27</sup>

In het Verenigd Koninkrijk hoeft de belastingplichtige voorafgaand aan de beroepsprocedure de betwiste btw niet te betalen indien de belasting- en douanediens HMRC of het desbetreffende college van beroep ervan overtuigd is dat betaling zou leiden tot financiële moeilijkheden.

verlagen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven schijnt voordelig te zijn voor de economische groei. Als de kosten van de belastinguitvoering dalen doordat deze doeltreffender en doelmatiger wordt, zal dat de regeringen iets meer budgettaire ruimte geven en de overheidsfinanciën helpen in evenwicht te brengen.

In het huidige economische en financiële klimaat is modernisering van de btw-uitvoering cruciaal en onvermijdelijk voor de lidstaten die het meeste onder de financiële crisis te lijden hebben en moeilijk greep krijgen op hun begrotingstekort. Als deze lidstaten bereid zijn om hun gebruikelijke administratieve werkmethoden te veranderen en de administratieve processen te verbeteren, kunnen zij veel baat hebben bij modernisering. Het is daarom belangrijk dat de inspanningen van deze lidstaten worden ondersteund, ook door middel van technische bijstand als zij dat wensen.

#### **4.2. Door de lidstaten te nemen maatregelen**

De aanbevelingen in dit verslag zijn gericht tot de lidstaten met het doel de belastinguitvoering te verbeteren en daardoor de btw-kloof te verkleinen. Hieronder zijn de belangrijkste aanbevelingen per onderwerp samengevat.

Op het gebied van de **btw-identificatie, -registratie en -uitschrijving** moeten de lidstaten de kwaliteit verbeteren van de anderstalige informatie die zij verstrekken over het btw-registratieproces en de desbetreffende vereisten. Tevens dienen zij een alomvattend registratieproces te ontwikkelen dan wel te verbeteren, met name door programma's voor toezicht na registratie met betrekking tot risicovolle ondernemingen (BG, CY, DE, DK, EL, IE, LT, PT, RO en SK) en snelle uitschrijvingsprocedures voor ploffers (AT, CY, EL, HU, IE, PT en RO) in te voeren. De rechtszekerheid voor wettige commerciële activiteiten en het wederzijdse vertrouwen tussen de belastingautoriteiten in de EU kunnen worden verbeterd, op voorwaarde dat er in het VIES bijgewerkte, volledige en nauwkeurige gegevens beschikbaar zijn; een aantal lidstaten moet daarom de kwaliteit van hun gegevens in het VIES verhogen (BE, EL, ES en PT).

Met betrekking tot **douaneregeling 42** moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de btw-identificatienummers (van de invoerder en de klant) stelselmatig worden gecontroleerd (BE, BG, DE, EE, HU, IE, IT, LV, LU, NL, PL, PT, SE en UK) en dat alle informatie over de transactie wordt doorgegeven aan de belastingdienst in het eigen land (EL, IT, NL, PL en SK). Enkele lidstaten moeten verder douaneregeling 42 in hun systemen voor risicoanalyse als aanvullend risico markeren en de inlichtingenuitwisseling over frauduleuze transacties en ondernemingen verbeteren, onder meer door actief aan Eurofisc deel te nemen (DE, DK, NL, PL en RO). Daarnaast kan ongeveer de helft van de lidstaten overwegen voor risicovolle ondernemingen vergunningen of zekerheden te gebruiken, teneinde misbruik te voorkomen (BE, BG, CY, CZ, DE, FI, FR, EL, IE, LT, LV, PL, PT, SE, SI en UK).

Op het gebied van **btw-aangifte en -betaling** moeten de meeste lidstaten nog een stelselmatige aanpak invoeren voor het controleren van late en ontbrekende btw-aangifte en -betaling, waarbij gebruik moet worden gemaakt van automatische processen, zoals automatische herinneringen en onmiddellijke aanslag van het geraamde btw-bedrag bij ontbrekende aangifte (AT, BE, BG, CY, CZ, ES, DE, FI, FR, IT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI en SK). Van een aantal lidstaten wordt nog steeds verwacht dat zij een daadwerkelijke standaardtermijn van 30-45 dagen voor de btw-teruggaaf invoeren (AT, BE, EL, ES, CY, FI, IT, LU, MT en SE). Tot slot wordt met klem aanbevolen dat de lidstaten de doeltreffendheid van hun rente- en sanctieregelingen bij late of ontbrekende aangifte en betaling van de btw onderzoeken.

Wat betreft de **inning en invordering van btw** dient in het algemeen de helft van de lidstaten afschrijvingsprocedures in te voeren ten aanzien van schulden die niet tegen redelijke kosten kunnen worden geïnd (BG, CY, EE, EL, IE, FI, MT en SK). Als er geen lopend afschrijvingsprogramma wordt toegepast, loopt de belastingdienst het risico waardevolle middelen te verspillen doordat er wordt getracht niet-inbare bedragen toch te innen. Voorts dient een aantal lidstaten niet-sequentiele en geïntegreerde schuldinvorderingsprocessen te ontwikkelen (AT, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, IT, LV, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK en UK).

Op het gebied van **controle en onderzoek betreffende btw** omvatten de aanbevelingen onder meer de afschaffing van de verplichte jaarlijkse controle van bepaalde belastingplichtigen en de toepassing van risicogebaseerde systemen (AT, FI, DE, IT, NL, PL en SI). Bovendien dient e-auditing te worden bevorderd en dienen er gespecialiseerde btw-fraudebestrijdingseenheden te worden opgericht (AT, CZ, EE, EL, FI, HU, LV, RO en SI).

Wat betreft **beslechtingsystemen voor fiscale geschillen** moet een aantal lidstaten overwegen een verplicht onafhankelijk administratief geschillenbeslechtingsproces in te voeren, waarbij de betwiste bedragen tijdens de beroepsprocedure nog geheel of gedeeltelijk kunnen worden geïnd (BE, BG, CY, EE, EL, FI en IT). De lidstaten wordt verder met klem aanbevolen toezicht te houden op alle aspecten van de beroepsprocedure en een omgeving te creëren waarin zich zo min mogelijk onnodige geschillen voordoen (AT, BG, CY, HU, IT, LU, LV, NL, RO en SK).

Met betrekking tot de **naleving van de btw-voorschriften** moeten de lidstaten strategieën voor het beheer van het nalevingsrisico ontwikkelen dan wel verbeteren alsmede uitvoeren; verder moeten zij de resultaten van de uitgevoerde maatregelen beoordelen om te constateren met welke strategieën het gedrag van de belastingplichtigen zodanig kan worden beïnvloed dat zij vrijwillig aan hun fiscale verplichtingen voldoen (BE, CY, CZ, DE, DK, FI, FR, IE, IT, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI en SK). Daarnaast kan het gebruik van informatie van derde partijen aanzienlijk worden verbeterd, met name wat betreft de onderverdeling van belastingplichtigen en de invordering van schulden.

#### **4.3. Door de Commissie te nemen maatregelen**

De Commissie blijft de in artikel 12 vastgelegde regelingen toepassen om de werking van de btw-diensten te beoordelen ter stimulering van verbeteringen in de btw-uitvoering door de lidstaten. Binnen de moderne belastinguitvoering spelen beoordelingscycli een belangrijke rol, aangezien de kwaliteit van de uitvoering hiermee kan worden verbeterd. Voor een correcte beoordeling zijn indicatoren nodig, waarmee kan worden bepaald welke vorderingen er in een bepaalde periode zijn gemaakt. De btw-kloof kan als een van die indicatoren worden beschouwd.

De Commissie blijft de uitwisseling van informatie over administratieve werkmethoden bevorderen en dergelijke informatie verzamelen om te bepalen wat de beste werkmethoden zijn. De vaststelling van beste werkmethoden kan bijdragen tot de stroomlijning van het btw-stelsel en daarmee tot verlaging van de nalevingskosten, en tegelijkertijd de btw-inkomsten veiligstellen.

De Commissie zal de lidstaten steunen bij hun inspanningen om de btw-uitvoering te moderniseren en de naleving te verbeteren. Een doeltreffendere en doelmatigere btw-uitvoering draagt niet alleen bij tot het verhogen van de btw-inkomsten, maar ook tot de gelijke behandeling van alle lidstaten wat betreft hun bijdrage aan de begroting van de Unie.

De Commissie zal alle verzoeken om technische bijstand die zij van de lidstaten ontvangt, coördineren en faciliteren. Zoals reeds vermeld, is modernisering van de btw-uitvoering

cruciaal en onvermijdelijk voor de lidstaten die het meeste onder de financiële crisis te lijden hebben en moeilijk greep krijgen op hun begrotingstekort.