



Brussel, 12.2.2014
COM(2014) 71 final

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

**over de uitvoering van Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende de administratieve
samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de
toegevoegde waarde**

{SWD(2014) 39 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

over de uitvoering van Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde

1. INLEIDING

Overeenkomstig artikel 59 van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de btw moet de Commissie uiterlijk op 1 november 2013 en vervolgens om de vijf jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen over de uitvoering van deze verordening. Dit is het eerste verslag sinds de goedkeuring en de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad. Deze verordening is een herschikking van de voorgaande Verordening (EG) nr. 1798/2003 van de Raad en biedt de lidstaten nog meer instrumenten voor een nauwere administratieve samenwerking ter ondersteuning van de strijd tegen btw-fraude.

De herschikkingsverordening strekte ertoe het rechtskader voor de administratieve samenwerking aanzienlijk te verbeteren en moest een belangrijk instrument worden in de strijd tegen btw-fraude. De verordening bevatte met name enkele nieuwigheden met betrekking tot:

- de kwaliteit van de gegevens in de databanken;
- de oprichting van het Eurofisc-netwerk, dat een multilaterale, snelle en doelgerichte inlichtingenuitwisseling op het gebied van btw-fraude mogelijk maakt;
- de invoering van een terugmeldingsmechanisme;
- geautomatiseerde toegang tot de databanken van andere lidstaten.

De Commissie wil benadrukken dat dit verslag moet worden gezien als een gelegenheid om de ervaringen van de lidstaten te bundelen met het oog op de verbetering van de werking en het gebruik van deze regelingen (artikel 49, lid 1).

In dit verslag wordt onderzocht hoe de administratieve samenwerking binnen het huidige rechtskader functioneert; daarbij is met name gekeken naar de mate waarin rekening is gehouden met eerdere aanbevelingen om de administratieve samenwerking te versterken en naar het gebruik dat wordt gemaakt van de nieuw ingevoerde regelingen, teneinde na te gaan hoe doeltreffend deze zijn. Voorts wordt in het verslag ingegaan op nieuwe ideeën in verband met de administratieve samenwerking op het gebied van de btw, zoals gezamenlijke controles.

Dit verslag is ook niet op te vatten als een simpel overzicht van de uitvoering van de verordening, maar moet veeleer worden gezien als een startpunt voor een permanente en gestructureerde dialoog tussen de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten, die moet leiden tot efficiëntere administratieve samenwerking op het gebied van de btw met als specifieke doel om de btw-fraude doeltreffender te bestrijden.

Ook dient te worden opgemerkt dat dit verslag deel uitmaakt van een breder pakket documenten over dit onderwerp.

Zo heeft de Commissie onlangs nog, op 19 september 2013, een studie gepubliceerd waarin de btw-kloof gekwantificeerd en geanalyseerd werd. Voor de 26 lidstaten werd de btw-kloof geraamd op bijna 193 miljard euro in 2011, hetgeen neerkomt op ongeveer 18 % van de theoretisch verschuldigde btw ofwel 1,5 % van het bbp van deze lidstaten. In het verslag werd er ook op gewezen dat deze btw-inkomstenderving niet uitsluitend toe te schrijven is aan fraude en ontduiking, omdat dit cijfer ook de effecten omvat van eenvoudige (statistische of rapportage)fouten (bv. in de statistieken over de nationale rekeningen) en van betalingsonmacht en betalingsproblemen. Voor de lidstaten blijft btw-fraude niettemin, zoals ook uit andere studies duidelijk is gebleken, een groot probleem.

Dit verslag komt dan ook op het juiste moment omdat het een overzicht geeft van het gebruik dat de lidstaten maken van de instrumenten voor administratieve samenwerking en bestrijding van btw-fraude die de verordening hen biedt.

Naast dit verslag publiceert de Commissie ook een verslag over de inning en de controle van de btw overeenkomstig artikel 12, lid 3, van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad (het zogeheten artikel 12-verslag).

De studie over de btw-kloof geeft, samen met beide Commissieverslagen, een beeld van de huidige omvang van de btw-fraude in de EU, waarbij ook wordt gekeken naar de manier waarop de lidstaten dit grensoverschrijdende probleem aanpakken met behulp van de instrumenten die hun worden geboden in de EU-wetgeving betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de btw, en naar de procedures die zij gebruiken om de btw te innen en te controleren; op die manier kunnen de lidstaten risico's evalueren en zien waar er mogelijkheden liggen om hun nationale regelingen voor de inning en de controle van de btw te verbeteren.

Tot slot kan dit verslag niet los worden gezien van de bredere context van de gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van btw-fraude, die is uiteengezet in de vorige mededeling van de Commissie over dit thema¹, en van de mededeling van de Commissie over de toekomst van de btw - naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel aangepast aan de eengemaakte markt². In deze laatste mededeling schrijft de Commissie in actie nr. 14 dat zij de volledige implementatie van de fraudebestrijdingsmaatregelen zal garanderen en controleren, en verslag zal doen van hun doelmatigheid en de noodzaak tot verdere actie in 2014. In dezelfde lijn verwijst zij in actie nr. 16 naar de mogelijkheid om grensoverschrijdende EU-controleteams in te stellen om grensoverschrijdende multilaterale controles te vergemakkelijken en te verbeteren, en in actie nr. 19 geeft zij aan dat ze het werk van Eurofisc zal blijven volgen en de lidstaten zal blijven aanmoedigen dit instrument verder te ontwikkelen om nieuwe fraudeconstructies op het spoor te komen en te voorkomen dat deze verder worden uitgebouwd.

¹ Mededeling van de Commissie over een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van btw-fraude in de Europese Unie (COM(2008) 807 definitief van 1.12.2008).

² COM(2011) 851 van 6.12.2011.

2. INFORMATIEBRONNEN VOOR DE EVALUATIE VAN DE UITVOERING VAN VERORDENING (EU) NR. 904/2010

Aangezien dit verslag een beeld moet schetsen van het gebruik dat de nationale belastingautoriteiten in de praktijk maken van de verschillende instrumenten voor administratieve samenwerking en bestrijding van btw-fraude, kon een evaluatie alleen worden verricht met een substantiële inbreng van de lidstaten.

Om die reden meende de Commissie dat de informatie die zij voor een alomvattende evaluatie van de administratieve samenwerking in het kader van de nieuwe verordening nodig had, het best kon worden verzameld via een **vragenlijst** aan de lidstaten, voordat zij met de opstelling van dit verslag begon. Het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag biedt een gedetailleerd overzicht en een omstandige analyse van de antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst³.

De lidstaten hadden de mogelijkheid om sommige antwoorden nader toe te lichten en, meer in het algemeen, hun standpunten kenbaar te maken over het functioneren van de administratieve samenwerking op het gebied van de btw en mogelijke verdere verbeteringen. Slechts één lidstaat had evenwel belangstelling om dit onderwerp verder met de Commissie te bespreken.

De Commissie heeft zich ook gebaseerd op de **discussies** over administratieve samenwerking en bestrijding van belastingfraude op de talrijke vergaderingen van de ATFS-deskundigengroep (Anti Tax Fraud Strategy of strategie ter bestrijding van belastingfraude) en het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking (SCAC) en op de jaarverslagen van het Eurofisc-netwerk.

Een andere nuttige informatiebron waren de **jaarlijkse statistieken** die de lidstaten krachtens artikel 49, lid 3, van Verordening (EU) nr. 904/2010 verstrekken. Er is met name rekening gehouden met gegevens uit de statistieken voor 2011 en 2012 om een aantal conclusies te onderbouwen.

3. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

3.1. Uitwisseling van inlichtingen op verzoek (artikelen 7 tot en met 12)

3.1.1. *In het vorige verslag geconstateerde problemen*

In het vorige verslag over de werking van de administratieve samenwerking⁴ is een aantal problemen op het gebied van de inlichtingenuitwisseling in kaart gebracht. Het ging daarbij om problemen die zich voordeden in de aangezochte lidstaat maar waren vastgesteld door de verzoekende lidstaat, moeilijkheden om te achterhalen welke instantie als centraal verbindingsbureau fungeert, laattijdige beantwoording van verzoeken om inlichtingen en het niet-meedelen van vertragingen bij overschrijding van de antwoordtermijn.

Inlichtingen kunnen pas doeltreffend worden uitgewisseld als iedere lidstaat over een efficiënt intern beheers- en proceduresysteem beschikt dat garandeert dat verzoeken om inlichtingen goed en tijdig worden afgehandeld.

³ De vragenlijst, die op 19 december 2012 bij brief 1763918 is verzonden, werd door 27 lidstaten beantwoord.

⁴ VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1798/2003 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (COM(2009) 428 def. van 18.8.2009).

Het lijkt erop dat er niet langer problemen zijn met het vinden van de aanspreekpunten in het centrale verbindingsbureau of de omschrijving van de taken van elk verbindingsbureau. Dat kan evenwel alleen zo blijven als de desbetreffende informatie, die beschikbaar is op de CIRCABC-website (communicatie- en informatiedocumentatiecentrum voor overheden, bedrijven en burgers) continu wordt bijgewerkt.

Wat de tijdige beantwoording van verzoeken en het verstrekken van informatie over de antwoordtermijn betreft, blijkt dat veel lidstaten nog steeds niet binnen de termijn op verzoeken kunnen antwoorden en dat aan de verzoekende lidstaat zelden wordt meegedeeld waarom er niet binnen de termijn geantwoord kan worden. Uit de statistieken blijkt dat het totale aantal laattijdige antwoorden een onaanvaardbaar niveau heeft bereikt (ongeveer 43 %). Het probleem is niet even groot in alle lidstaten, maar de situatie als geheel moet worden verbeterd, met name rekening houdende met de suggesties van de lidstaten zelf (dit onderwerp wordt verder besproken in paragraaf 3.1.3).

De Commissie is van mening dat het aan de lidstaten is om in dit verband actie te ondernemen. In sommige lidstaten kan een laattijdig antwoord ernstige problemen veroorzaken als er een wettelijke termijn is om controles te verrichten of als er dringend behoefte is aan de inlichtingen, bijvoorbeeld in gevallen van fraude of wanneer er een termijn is om de belasting vast te stellen.

Om de lidstaten te helpen de inlichtingenuitwisseling te verbeteren, zijn er nieuwe elektronische formulieren gecreëerd. Deze nieuwe elektronische formulieren zijn nu geïmplementeerd en de Commissie verwacht dat zij de belastingdiensten zullen helpen om verzoeken sneller af te handelen.

Daarnaast zou de onlangs ingevoerde mogelijkheid dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten een geautomatiseerde toegang hebben tot bepaalde soorten gegevens in de databanken van andere lidstaten, tot een aanzienlijke daling van het aantal verzoeken om "standaard" informatie moeten leiden en de administratieve samenwerking moeten vergemakkelijken en versnellen, waardoor er tijd en middelen vrijkomen voor de grondige naspeuringen die nodig zijn om complexere verzoeken te beantwoorden.

3.1.2. *Verzoeken om inlichtingen en om administratieve onderzoeken (artikel 7)*

Op grond van artikel 7 van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad kunnen de lidstaten elkaar om inlichtingen en om administratieve onderzoeken verzoeken.

In de meeste lidstaten waren nagenoeg alle verzoeken om inlichtingen de aanleiding om een administratief onderzoek in te stellen. Het lijkt erop dat er veel gebruik wordt gemaakt van de *best practices*⁵ die door het SCAC zijn goedgekeurd om hierbij onnodige administratieve lasten te voorkomen. Er zijn slechts zeer weinig verzoeken om een administratief onderzoek geweigerd.

Er bestaan enkele specifieke en geldige redenen waarom het voor een belastingautoriteit soms moeilijker kan zijn om een administratief onderzoek op grond van artikel 7 van de verordening te verrichten dan een binnenlands administratief onderzoek, bijvoorbeeld omdat in het verzoek op grond van artikel 7 relevante en duidelijke informatie ontbreekt of omdat een vertaling nodig is. Deze

⁵ Zie SCAC-werkdocument nr. 562.

factoren kunnen leiden tot aanzienlijke vertraging bij het beantwoorden van deze verzoeken.

De Commissie is er evenwel van overtuigd dat althans het probleem van de vertalingen grotendeels zal worden opgelost met de invoering van de nieuwe elektronische formulieren die sinds juli 2013 van toepassing zijn en waarop de meeste informatie in vaste velden kan worden verstrekt.

3.1.3. *Termijn voor het verstrekken van inlichtingen (artikelen 10-12)*

De termijn voor het verstrekken van inlichtingen is vastgesteld in de artikelen 10 tot en met 12 van Verordening (EU) nr. 904/2010 en bedraagt 3 maanden of 1 maand. Om btw-fraude efficiënt te bestrijden en te garanderen dat de btw correct wordt geïnd, is het zaak dat de lidstaten zo snel mogelijk inlichtingen uitwisselen.

In het vorige verslag hebben alle lidstaten verklaard dat zij voor de follow-up van verzoeken over een monitoringsysteem beschikken dat gebruikmaakt van hun intranet of andere specifieke software; gewoonlijk wordt hierop toegezien door het centrale verbindingsbureau.

Uit de meest recente statistische gegevens van de lidstaten blijkt evenwel duidelijk dat het voor de overgrote meerderheid van hen nog steeds moeilijk is om aan de termijn te voldoen voor alle verzoeken, en dat zij zich terdege bewust zijn van de tekortkomingen in hun interne beheer en procedures. Sommige lidstaten hebben al concrete maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat verzoeken beter op tijd worden beantwoord, of zijn van plan dat te doen.

In het vorige verslag over het functioneren van de administratieve samenwerking werd al de vaststelling gedaan dat interne factoren (zoals een gebrek aan middelen) de reden waren waarom antwoordtermijnen niet worden nageleefd. De herschikkingsverordening bevat enkele nieuwe elementen die gebaseerd zijn op verbeteringsuggesties die toen zijn gedaan, zoals een rechtstreekse toegang tot bepaalde gegevens in de nationale databanken; de kwestie blijft niettemin dat het probleem moet worden aangepakt op leidinggevend niveau in de lidstaten. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door lokale ambtenaren ervan bewust te maken dat zij in hun planning prioriteit moeten geven aan deze verzoeken, door direct contact op te nemen met de aanspreekpunten in de andere lidstaten om problemen op te lossen, of door de inspanningen van lokale ambtenaren te erkennen wanneer hun werkzaamheden worden geëvalueerd, enz.

Een van de voornaamste kenmerken van carousel-fraude is de snelheid van de transacties en de manier waarop ploffers verdwijnen nadat een intracommunautaire verwerving heeft plaatsgevonden. Een snelle en soepele uitwisseling van inlichtingen is bijgevolg essentieel om een einde te maken aan dit soort fraude.

De Commissie is van mening dat de naleving van de bij de verordening opgelegde termijnen een cruciaal punt is waaraan de belastingdiensten moeten voldoen. Sommige lidstaten hebben op dit vlak een duidelijke achterstand. De administratieve samenwerking kan pas succes hebben als deze tendens wordt gekeerd en de lidstaten meer inspanningen leveren om verzoeken om inlichtingen van collega's in andere lidstaten nauwkeurig en tijdig te beantwoorden. Om hen te helpen deze doelstelling te realiseren, zal de Commissie deze kwestie verder bekijken samen met de lidstaten en, indien nodig, bilateraal met individuele belastingdiensten.

De Commissie is van mening dat de lidstaten dringend actie moeten ondernemen om ervoor te zorgen dat hun nationale procedures waarborgen dat verzoeken om inlichtingen tijdig worden beantwoord.

3.2. Uitwisseling van inlichtingen zonder voorafgaand verzoek (artikelen 13 tot en met 15)

De lijst van categorieën van inlichtingen die zonder voorafgaand verzoek worden uitgewisseld, is in de nieuwe uitvoeringsverordening van de Commissie (79/2012)⁶ beperkt. Overeenkomstig artikel 2 van deze verordening zijn er daardoor nu nog slechts twee categorieën waarvoor inlichtingen automatisch moeten worden uitgewisseld; toch kunnen de lidstaten er nog altijd voor kiezen om niet deel te nemen aan deze automatische inlichtingenuitwisseling. De beperking van deze lijst betekent ook dat de resterende categorieën door alle lidstaten worden beschouwd als belangrijke inlichtingen waarvan de automatische uitwisseling zinvol/noodzakelijk is voor de correcte inning van en de controle op de btw. Daarom spreekt het voor zich dat de lidstaten slechts in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen zouden mogen afzien van de uitwisseling van bepaalde inlichtingen.

Volgens de op grond van artikel 4 ontvangen kennisgevingen ziet een minderheid van de lidstaten af van deelname aan de automatische uitwisseling van inlichtingen over niet-ingezeten belastingplichtigen omdat zij technische moeilijkheden ondervinden om deze gegevens op te vragen of omdat zij van mening zijn dat de administratieve lasten om deze gegevens te verzamelen, onevenredig hoog zijn.

Deze inlichtingen worden nuttig geacht, omdat zij een aanvulling vormen op de gegevens die zouden moeten worden uitgewisseld in het kader van de richtlijn betreffende de btw-teruggaaf. Bovendien zijn inlichtingen over niet-ingezeten belastingplichtigen ook van belang voor de directe belastingen.

Op basis van de kennisgevingen op grond van hetzelfde artikel 4 zien tien lidstaten af van deelname aan de automatische uitwisseling van inlichtingen over nieuwe vervoermiddelen (met name personenauto's), omdat zij van mening zijn dat deze gegevens niet beschikbaar zijn noch verzameld worden of dat het verzamelen ervan tot nieuwe verplichtingen voor belastingplichtigen of tot een onaanvaardbare verhoging van de administratieve en financiële lasten zou leiden.

Zoals hierboven reeds vermeld, is de uitwisseling van beide soorten inlichtingen evenwel zeer zinvol en noodzakelijk voor de lidstaten om een juiste belastingheffing te garanderen en frauduleuze transacties te bestrijden, met name op het gebied van nieuwe vervoermiddelen. Dergelijke inlichtingen kunnen niet in het binnenland worden verkregen en inlichtingen van andere lidstaten, waar de leveranciers gevestigd zijn, zijn van fundamenteel belang. Hoewel lidstaten op grond van artikel 14 in naar behoren gemotiveerde gevallen kunnen afzien van deze automatische inlichtingenuitwisseling, hebben sommige van hen geen reden opgegeven.

Aangezien de meeste lidstaten van mening zijn dat de ontvangen inlichtingen zinvol zijn en in de praktijk zowel de risicoanalyse als de controle ten goede komen, is de Commissie van oordeel dat de lidstaten doeltreffende procedures dienen te implementeren om gegevens voor de verschillende categorieën te verzamelen, en dat zij niet mogen afzien van deze automatische uitwisseling. Dit punt werd reeds

⁶ PB L 29 van 1.2.2012, blz. 13.

vermeld in het verslag van de Rekenkamer van 2008 over de administratieve samenwerking⁷. De lidstaten die niet in staat zijn de inlichtingen over nieuwe vervoermiddelen te verzamelen, wordt aanbevolen om zich vertrouwd te maken met de goede praktijken van andere lidstaten die op dit gebied actief zijn, bijvoorbeeld België, dat heeft aangeboden om zijn ervaring met het verzamelen van informatie over dergelijke transacties te delen met andere lidstaten.

De Commissie betreurt het dat sommige lidstaten nog altijd niet aan deze inlichtingenuitwisseling deelnemen, in het bijzonder omdat de lijst van gegevens waarop deze uitwisseling ziet, aanzienlijk is beperkt.

3.3. Terugmelding (zoals omschreven in artikel 16)

Terugmelding is een nieuwe maatregel die in 2012 met de verordening werd ingevoerd op specifiek verzoek van verschillende lidstaten. Zij zijn van mening dat het terugmeldingsmechanisme het management zal helpen om tekortkomingen in de procedures aan te pakken en belastingcontroleurs te motiveren om de kwaliteit van de uitgewisselde inlichtingen te verbeteren.

Een meerderheid van de lidstaten heeft evenwel geen gebruik gemaakt van dit mechanisme in 2012, het eerste jaar van de tenuitvoerlegging.

De lidstaten zijn het er unaniem over eens dat er niet systematisch om terugmelding moet worden verzocht, maar uitsluitend per geval om de extra werklast die de terugmelding met zich meebrengt, binnen aanvaardbare grenzen te houden.

De meerderheid van de lidstaten is evenwel van oordeel dat het nog te vroeg is om definitieve conclusies te trekken met betrekking tot de effectiviteit en de kwaliteit van terugmeldingen. Sommige lidstaten hebben een positieve invloed op de motivatie van het personeel en een stijging van de spontane inlichtingenuitwisseling vastgesteld. Dezelfde vaststelling werd gedaan door de deskundigengroep⁸ die over de voordelen van het opzetten van een terugmeldingsmechanisme heeft gebrainstormd en een waardevolle rol voor dit mechanisme zag weggelegd om controleambtenaren te motiveren en de spontane inlichtingenuitwisseling te stimuleren.

De lidstaten die gebruikmaken van het terugmeldingsmechanisme, geven aan dat de ontvangen informatie een positief effect kan hebben op hun btw-controles en belastingopbrengsten.

In de context van goede administratieve samenwerking en *best practices* moeten terugmeldingen worden aangemoedigd, omdat zij de beste manier zijn om de belastingambtenaren van de andere lidstaat mee te delen dat de inlichtingen die zij verstrekt hebben, nuttig zijn geweest en dat hun extra inspanning tot een positief resultaat geleid heeft of de verzoekende lidstaat ten minste van dienst is geweest.

De Commissie verheugt zich er ook over dat sommige lidstaten spontaan terugmeldingen doen, niet alleen wanneer dat vereist is, maar ook wanneer de inlichtingen die zij van andere lidstaten ontvangen hebben, nuttig zijn gebleken in het binnenland. Dit weerspiegelt een positieve attitude van deze lidstaten ten aanzien van de manier waarop grensoverschrijdende samenwerking moet verlopen.

⁷ Speciaal Verslag nr. 8/2007 van de Rekenkamer (PB C 20 van 25.1.2008, paragraaf 51).

⁸ Fiscalis-projectgroep 43 "Uitwisseling van inlichtingen en behoefte aan terugmelding".

Aangezien terugmelding belangrijk is om de inlichtingenuitwisseling efficiënter te maken, moeten de lidstaten dit mechanisme vaker gaan gebruiken en ervoor zorgen dat er een terugmelding wordt verricht telkens wanneer daarom verzocht wordt en ook in gevallen waar er weliswaar niet om verzocht wordt, maar het toch nuttig zou zijn voor andere lidstaten.

Om dit te bereiken, dient het management de opleiding van de belastingcontroleurs te verbeteren, zodat zij zich ervan bewust worden dat hun terugmeldingen en spontane inlichtingenuitwisselingen voor andere lidstaten van belang zijn bij de belastinginning.

3.4. Opslag en uitwisseling van inlichtingen die specifiek betrekking hebben op intracommunautaire transacties (artikelen 17 tot en met 24)

3.4.1. De VIES-databank

De bepalingen betreffende de VIES-databank zijn gewijzigd om de kwantiteit en de kwaliteit van de opgeslagen en uitgewisselde gegevens te verhogen. Er is een nieuwe lijst van te bewaren en te verwerken gegevens opgesteld. Sommige van deze gegevens zullen evenwel pas vanaf 2015 beschikbaar moeten worden gemaakt.

De meerderheid van de lidstaten is over het algemeen tevreden met de wijzigingen, waarbij wordt gewezen op het kleinere aantal correcties met terugwerkende kracht en discrepanties, snellere updates en betrouwbaardere omzetgegevens. Ook de verkorting van de termijnen voor het indienen en doorzenden van lijsten van intracommunautaire prestaties heeft de inlichtingenuitwisseling versneld en de belastingdiensten hebben hier veel baat bij.

In het verleden is er vaak op gewezen dat de ongeldigheid van btw-nummers en de laattijdige correctie van gegevens afbreuk deden aan de kwaliteit van de gegevens in de databank.

In haar vorige verslag schreef de Commissie hierover dat *de kwaliteit van de in de databank opgenomen gegevens wordt verbeterd als deze regelmatig worden bijgewerkt, hetgeen op dagelijkse basis zou moeten gebeuren*. In de overgrote meerderheid van de lidstaten worden de gegevens nu dagelijks bijgewerkt.

Hoewel de meeste lidstaten die de kwaliteit en betrouwbaarheid evalueren, over het algemeen tevreden zijn met de wijzigingen die met de herschikkingsverordening zijn doorgevoerd, blijken er toch nog altijd discrepanties te bestaan en VIES-gegevens met terugwerkende kracht te worden gecorrigeerd.

De Commissie stelt vast dat de belastingdiensten, in het algemeen, geen relevante of precieze gegevens hebben over het aantal discrepanties. De vraag blijft of de kwaliteitscontroles van de lidstaten het geschikte instrument zijn om de betrouwbaarheid van de VIES-databank te verbeteren.

Wat de schrapping van btw-identificatienummers met terugwerkende kracht betreft, herhaalt de Commissie het standpunt dat zij al meermaals heeft ingenomen, namelijk dat dergelijke praktijken de rechtszekerheid voor ondernemers in het gedrang brengen en vermeden moeten worden. De verordening schrijft duidelijk voor dat de lidstaten hun databanken actueel moeten houden; betrouwbare gegevens zijn van cruciaal belang voor de geloofwaardigheid van het VIES.

De Commissie beveelt derhalve aan dat alle lidstaten maatregelen nemen om de VIES-databank actueel te houden. In combinatie met de verkorting van de

termijnen zal dit resulteren in een betrouwbaar en bijgewerkt VIES waarin gegevens over intracommunautaire transacties zo snel mogelijk beschikbaar worden.

3.4.2. *Geautomatiseerde toegang tot databanken*

Krachtens de verordening moeten de bevoegde autoriteiten nu geautomatiseerde toegang krijgen tot bepaalde gegevens in de databanken van andere lidstaten. Deze geautomatiseerde toegang moet het aantal verzoeken dat door de aangezochte lidstaat moet worden behandeld, doen dalen en snellere toegang bieden tot de vereiste gegevens.

De lidstaten hebben deze verplichting op uiteenlopende wijze ten uitvoer gelegd: sommige extraheren de vereiste gegevens uit bestaande databanken, andere hebben met dit doel een aparte databank opgezet - de verhouding ligt ongeveer gelijk. Er kan evenwel niet worden vastgesteld of er een meerderheid van lidstaten bestaat met een duidelijke voorkeur voor het gebruik van bestaande databanken of niet. Tevens moet worden bedacht dat kostenefficiëntie of andere technische beperkingen een rol kunnen spelen bij het besluit van een bepaalde lidstaat om gebruik te maken van bestaande databanken.

Niettemin is het belangrijk om op te merken dat alle lidstaten de bevoegde autoriteiten van alle andere lidstaten geautomatiseerde toegang zullen verstrekken tot de in artikel 21, lid 2, van Verordening (EU) nr. 904/2010 genoemde gegevens overeenkomstig de in dat artikel vastgestelde voorwaarden. Het is nog te vroeg om een betrouwbaar beeld te kunnen schetsen van het gebruik van dit instrument, aangezien het pas sinds 1 januari 2013 wordt toegepast.

De Commissie zal toezien op de juiste toepassing van de geautomatiseerde toegang en meer gegevens verstrekken over het nut en de doeltreffendheid van dit instrument in een toekomstig verslag.

3.5. **Aanwezigheid van ambtenaren in de administratiekantoren en deelname aan administratieve onderzoeken in andere lidstaten (artikel 28)**

In het vorige verslag is een aantal problemen met het gebruik van dit instrument opgesomd.

Uit de jaarlijkse statistieken blijkt dat dit instrument in de praktijk slechts beperkt wordt gebruikt, ofschoon het nog altijd als een nuttig middel wordt aangemerkt, met name in grensgebieden. De belemmeringen, hoofdzakelijk kwesties die op nationaal niveau moeten worden aangepakt (zoals de ontwikkeling van taalvaardigheden, personele middelen, interne procedures), waren dezelfde als de belemmeringen die reeds in het vorige verslag werden genoemd.

De voornaamste en meest terugkerende redenen voor dit beperkte gebruik waren het ontbreken van een nationale rechtsgrondslag om deelname aan nationale onderzoeken toe te laten, specifieke nationale voorwaarden die het gebruik van het instrument belemmeren, en taalproblemen.

De overgrote meerderheid van de lidstaten staat toe dat ambtenaren van andere lidstaten aanwezig zijn in de kantoren van de belastingdienst en deelnemen aan administratieve onderzoeken, mits de voorwaarden van artikel 28 in acht worden genomen.

De budgettaire moeilijkheden die het gevolg zijn van de beperkte financiële speelruimte, zullen worden aangepakt in het kader van het nieuwe Fiscalis 2020-programma, dat in financiering van dergelijke bezoeken aan andere lidstaten voorziet. Verder is het nodig ambtenaren sterker bewust te maken van de mogelijkheid om dit instrument te gebruiken. De lidstaten moeten het gebruik van dit instrument in eigen land bevorderen en zo meer bekendheid geven aan de voordelen dat het biedt. Zij kunnen ook profiteren van de positieve ervaringen van andere lidstaten met het gebruik van dit instrument.

Indien zich een probleem voordoet bij het opzetten van een initiatief op grond van artikel 28, moeten de lidstaten proberen dit op bilaterale basis op te lossen.

Het gebruik van dit instrument kan nog verder worden verbeterd, aangezien het door een aanzienlijk aantal lidstaten nog altijd niet op regelmatige basis wordt gebruikt. Nochtans kan er door samenwerking in het kader van een multilaterale controle, inclusief de aanwezigheid in de bedrijfsruimten van de belastingplichtige, veel tijd (waaronder ook van de belastingplichtige) worden bespaard omdat vragen door wederzijdse samenwerking kunnen worden beantwoord.

De Commissie hoopt dat dit instrument in de toekomst vaker zal worden gebruikt.
--

3.6. Gelijktijdige controles – multilaterale controles (artikelen 29 en 30)

3.6.1. Organisatie van multilaterale controles (MLC's)

De lidstaten zijn zich bewust van de meerwaarde dat dit instrument biedt. Zij zijn tevreden met het opzetten van het MLC-platform en de MLC-gids. Het aantal multilaterale controles dat jaarlijks wordt opgezet, is onveranderd gebleven. De lidstaten voeren verschillende redenen aan voor het relatief geringe aantal multilaterale controles; zo stellen zij onder meer dat MLC-initiatieven moeilijk kunnen worden ingepast in bestaande jaarlijkse controleplanningprogramma's, dat zij extra werklast met zich meebrengen voor lokale ambtenaren die het aan ervaring ontbreekt, en dat het moeilijk is om het management ervan te overtuigen dat het lonend is om in controles te investeren die mogelijk anderszins alleen voor de andere betrokken lidstaten voordelen opleveren.

3.6.2. Communicatie tussen MLC-afdelingen en andere afdelingen

In het vorige verslag werd opgemerkt dat er nog ruimte was voor verbetering van de communicatie tussen de MLC-coördinatoren en andere diensten (bv. het centraal verbindingsbureau en fraudebestrijdingseenheden), eventueel door een aanpassing van de bestaande MLC-procedures om sneller en minder bureaucratisch te kunnen reageren op specifieke fraudezaken.

In het algemeen hebben de lidstaten passende communicatiekanalen opgezet tussen de eenheden/personen die zich bezighouden met fraudepreventie en de eenheden/personen die de multilaterale controles coördineren. De wijze waarop de communicatie is opgezet, hangt grotendeels af van de bestuurlijke inrichting van de belastingdienst in de betrokken lidstaat en kan variëren van directe contacten binnen dezelfde afdeling tot contacten tussen aparte afdelingen in een gedecentraliseerde structuur.

De lidstaten onderkennen de meerwaarde van een duidelijk systeem van directe communicatie tussen de MLC-coördinatie-eenheid en de eenheid die zich bezighoudt

met controle en fraudebestrijding, zodat er in geval van fraude snel kan worden gehandeld.

Wat de interactie met Eurofisc betreft, zou doelgerichte informatie uit het Eurofisc-netwerk nuttig kunnen zijn bij het opzetten van multilaterale controles. Alleen de Eurofisc-verbindingssambtenaar heeft toegang tot het Eurofisc-netwerk, maar informatie die hij nuttig acht voor multilaterale controles, zou aan de MLC-coördinator kunnen worden doorgegeven. De samenwerking tussen Eurofisc en de MLC-coördinatiefunctie kan in een protocol worden vastgelegd.

Onlangs heeft een projectgroep⁹ een aantal aanbevelingen gedaan om het gebruik van dit instrument te optimaliseren, onder meer op het gebied van de accijnzen. Sommige van deze aanbevelingen pleiten ook voor een nauwere samenwerking tussen douane- en belastingdiensten in de lidstaten waar de twee belastingen door verschillende nationale diensten worden beheerd.

België heeft de aanzet gegeven tot een proefproject waarbij op Europees niveau een team voor snelle analyse wordt opgezet om op vroegtijdige signalen te reageren en de gehele frauduleuze transactieketen te reconstrueren. Dit kan een nuttige bron van informatie vormen voor de multilaterale controles. Dit Belgische proefproject, dat de strijd tegen de btw-fraude wil intensiveren, zal verder worden besproken in het Eurofisc-platform.

Multilaterale controles en de aanwezigheid van ambtenaren in de administratiekantoren van andere lidstaten zijn instrumenten die de lidstaten vaker zouden moeten gebruiken, met name omdat de kosten die aan het gebruik ervan verbonden zijn, (voortaan) via het Fiscalis-programma gefinancierd (zullen) worden. Het valt moeilijk te begrijpen waarom het gebruik van het MLC-instrument nog altijd veeleer beperkt en in de afgelopen jaren zelfs gedaald is, hoewel het onmiskenbare voordelen oplevert voor alle betrokken lidstaten.

De lidstaten moeten meer middelen toewijzen aan het gebruik van dit instrument en alle lidstaten moeten ervoor zorgen dat zij het initiatief nemen tot dergelijke multilaterale controles of er actief aan deelnemen. Het zou mogelijk moeten zijn om het aantal multilaterale controles in 2014 op te trekken tot ongeveer 75, met name omdat dit slechts een gemiddelde van ongeveer 3 multilaterale controles per lidstaat inhoudt.

3.6.3. Een mogelijke toekomstige aanpak: gezamenlijke controles

De OESO omschrijft een gezamenlijke controle als *twee of meer landen die samen één controleteam opzetten om een of meer aangelegenheden of transacties van een of meer onderling verbonden belastingplichtigen (zowel natuurlijke als rechtspersonen) met grensoverschrijdende zakelijke activiteiten, waaronder eventueel ook grensoverschrijdende transacties met verwante gelieerde ondernemingen, te onderzoeken in de deelnemende landen, die daarbij een gezamenlijk of complementair belang hebben; de belastingplichtige zet zijn standpunten uiteen en verstrekt inlichtingen aan de gezamenlijke deelnemende landen en het team omvat vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteit van elk land*¹⁰.

Slechts drie lidstaten hebben ervaring met gezamenlijke controles zoals hierboven omschreven. Eén lidstaat heeft gezamenlijke controles uitgevoerd met een derde

⁹ Fiscalis-projectgroep 84 "Multilaterale controles op het gebied van accijnzen".

¹⁰ Joint Audit Report, OESO, Forum on Tax Administration, september 2010.

land; Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn begonnen met een proefproject op dit gebied. Op basis van deze tamelijk beperkte ervaring kan worden vastgesteld dat de verantwoordelijkheden, coördinatietaken, bevoegdheden en beperkingen van het team dat de gezamenlijke controle verricht, worden vastgelegd in (bilaterale) overeenkomsten betreffende wederzijdse administratieve bijstand en uitwisseling van inlichtingen in belastingzaken.

De lidstaten hebben zeer uiteenlopend geantwoord op de vraag of gezamenlijke controles een nuttig instrument zouden zijn bijvoorbeeld in vergelijking met een multilaterale controle in bepaalde omstandigheden. De meeste lidstaten zijn van mening dat er nog te veel juridische en organisatorische vragen onbeantwoord zijn (bijvoorbeeld het ontbreken van een rechtsgrondslag, ongeschikte nationale procedures, aparte jurisdicties, toestemming van de belastingplichtige) om te kunnen oordelen of gezamenlijke controles door één controleteam in bepaalde gevallen efficiënter kunnen zijn dan een multilaterale controle.

Sommige lidstaten hebben wel aangegeven dat een gezamenlijke controle doeltreffend kan zijn wanneer inlichtingen snel moeten worden uitgewisseld, met name in gevallen op het gebied van de directe belastingen waarbij zeer grote ondernemingen met dochterondernemingen betrokken kunnen zijn (bv. verrekenprijzen).

De lidstaten die een proefproject hebben opgezet, moeten nog nagaan of de aanpak met één controleteam sneller leidt tot een gemeenschappelijke visie over de twistpunten (bv. verduidelijking van onzekerheden in internationale fiscale vraagstukken, betere inschatting van internationale fiscale risico's, efficiëntere aanpak van grensoverschrijdende risico's) en minder kostbaar is voor de belastingdiensten én de belastingplichtige, aangezien er slechts één controle plaatsvindt die één resultaat oplevert.

Hoewel de overgrote meerderheid van de lidstaten geen ervaring heeft met gezamenlijke controles, blijken zij in beginsel niet tegen het idee gekant te zijn (met name op het gebied van de directe belastingen).

De vele juridische en organisatorische vragen die nog onbeantwoord zijn, moeten in een Fiscalis-projectgroep verder worden besproken, uitgaande van de huidige ervaring en het proefproject dat momenteel door twee lidstaten wordt uitgevoerd. Op basis van het resultaat kan de Commissie een voorstel doen om een rechtsgrond te creëren voor het gebruik van dit instrument op EU-niveau.

3.7. Informatieverstrekking aan de belastingplichtigen (artikelen 31 en 32)

Ondernemers kunnen, omwille van een grotere rechtszekerheid, een bevestiging krijgen van de geldigheid van een btw-identificatienummer (btw-nummer) in een aantal lidstaten, mits zij hun eigen btw-nummer opgeven.

Het btw-informatie-uitwisselingssysteem (VIES) is jaren geleden opgezet door de lidstaten, met de hulp van de Commissie, met als doel informatie te verschaffen aan belastingplichtigen. Op dit ogenblik maken alle lidstaten, met één uitzondering, gebruik van het VIES om de geldigheid van zowel het btw-nummer als de naam en het adres van de ondernemer te bevestigen.

Wat de toepassing van deze bepalingen betreft, is er slechts één lidstaat die de btw-nummers van zijn binnenlandse ondernemers nog altijd niet bevestigt in VIES-on-the-web aan EU-belastingplichtigen die daarom verzoeken; in plaats daarvan moeten

deze zich tot het nationale centraal verbindingsbureau wenden om een bevestiging van deze gegevens te krijgen. Eén andere lidstaat heeft aangegeven dat dit dan ook de enige reden was waarom hij nog een binnenlands systeem handhaaft.

Wat betreft informatieverstrekking aan belastingplichtigen die het btw-nummer van hun afnemers willen controleren, kan worden geconcludeerd dat alle lidstaten over een dergelijk systeem beschikken.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat VIES-on-the-web systematisch bijgewerkt wordt.

3.8. Eurofisc (artikelen 33 tot en met 37)

Het Eurofisc-netwerk is een onlangs ingevoerd mechanisme voor snelle samenwerking, dat is opgezet om het hoofd te bieden aan grootschalige of nieuwe fraudepatronen. Het netwerk bestrijkt vier werkerreinen en heeft in maart 2012 en april 2013 zijn eerste verslagen gepubliceerd. De bepalingen op basis waarvan het netwerk is opgezet, zijn in november 2010 in werking getreden.

De vier huidige werkerreinen hebben betrekking op verschillende sectoren waarin btw-fraude wordt gepleegd. Op dit moment is er niet echt een behoefte om nieuwe werkerreinen te creëren, tenzij er zich in een specifieke sector een aanzienlijk aantal gevallen van nieuwe fraude zou voordoen.

Volgens verschillende lidstaten zou met een gezamenlijke risicoanalyse op het niveau van Eurofisc een kruiselingse analyse van de gegevens in alle werkerreinen kunnen worden verricht. Zij willen daarom een proefproject opzetten om een gezamenlijke risicoanalyse te verrichten. De uitkomst van deze analyse zou doelgerichte informatie opleveren die zou worden meegedeeld aan alle betrokken lidstaten, en zou uiteindelijk kunnen leiden tot nieuwe multilaterale controles. Een dergelijke gezamenlijke risicoanalyse zou kunnen worden opgezet als een afzonderlijk werkerrein. Binnen Eurofisc zijn de discussies hierover tussen de lidstaten nog steeds aan de gang. Bij recente besprekingen van dit idee in de ATFS-groep is evenwel gebleken dat niet alle lidstaten ervan overtuigd zijn dat Eurofisc in dit stadium verder werk moet maken van de mogelijkheid van een gezamenlijke risicoanalyse, en zij zijn van mening dat het netwerk zijn activiteiten moet beperken tot het streven naar een verbetering van de bestaande werkprocedures.

Om de doeltreffendheid van het netwerk te verbeteren, kan er volgens de Commissie met name op het gebied van risicoanalyse en feedback een verbeteringslag worden uitgevoerd:

- De ontvangen informatie moet doelgerichter zijn. De grote hoeveelheid informatie die soms wordt verstuurd, is moeilijk te beoordelen. Daarom hebben verschillende lidstaten voorgesteld dat alle lidstaten ervoor zorgen dat zij over een doeltreffend nationaal risicoanalyse-instrument beschikken, zodat de hoeveelheid informatie beter gefilterd kan worden en gewaarborgd wordt dat alleen verdachte gevallen worden doorgestuurd.
- De VIES-databank zou ook voor risicoanalyse gebruikt kunnen worden. Dit kan een zeer snelle manier zijn om informatie te verzamelen over een mogelijk carouselnetwerk, omdat de gegevens beschikbaar kunnen worden gemaakt voordat btw-aangiften of lijsten van intracommunautaire prestaties worden ingediend. De lidstaten die een zoekmachine ontwikkelen om dit soort informatie te analyseren, zouden *best practices* kunnen uitwisselen.

- Binnen het netwerk moet er een snel en duidelijk feedbackmechanisme komen. De feedback moet worden gebruikt om de risicoanalyse te verbeteren, hetgeen zou leiden tot doelgerichtere gegevens. Het huidige feedbackmechanisme binnen Eurofisc helpt de lidstaten om de kwaliteit van de waarschuwingen die in verband met bepaalde ondernemingen zijn uitgegaan, te controleren, aangezien de lidstaat die de waarschuwing heeft ontvangen, de resultaten kan terugmelden aan de lidstaat die de waarschuwing heeft laten uitgaan.

Voorts kunnen de belastingdiensten, op basis van gegevens die zij van Eurofisc hebben ontvangen, controles inleiden die de schrapping van een btw-identificatienummer tot gevolg kunnen hebben.

De kwaliteit van de doorgegeven informatie en de doeltreffendheid van het netwerk kunnen worden verhoogd door een verbetering van het interne functioneren, waarover op Eurofisc-bijeenkomsten afspraken kunnen worden gemaakt. Snelle en nauwkeurige feedback is van essentieel belang voor de doeltreffendheid van het netwerk. Eén lidstaat heeft aangevoerd dat het opzetten van een team voor gezamenlijke risicoanalyse in het kader van een afzonderlijk werkteerrein gerechtvaardigd wordt door het feit dat dit een belangrijk politiek signaal zou geven dat het de lidstaten ernst is om vooruitgang te boeken met de fraudebestrijding.

De Commissie merkt op dat verschillende lidstaten de administratieve samenwerking verder willen versterken en de Eurofisc-verbindingssambtenaren willen toestaan om beter gebruik te maken van de informatie die in het netwerk aanwezig is. Dit zou de lidstaten verder helpen in hun streven om de btw-fraude aan te pakken voordat zij ook werkelijk plaatsvindt. Desondanks houden bepaalde lidstaten nog altijd vast aan risicoanalyse op nationaal niveau.

De Commissie is van mening dat de lidstaten die daartoe bereid zijn, verder werk moeten maken van de vraag hoe de beschikbare informatie beter kan worden gebruikt.

De Commissie is van mening dat de ontwikkeling van gezamenlijke risicoanalyse binnen Eurofisc een belangrijke stap zou kunnen zijn naar de uitwisseling van doelgerichtere informatie. Het netwerk moet daarom nagaan welke de voordelen van een dergelijke gezamenlijke risicoanalyse zijn.

3.9. Betrekkingen met de Commissie (artikel 49)

Krachtens artikel 49 van de verordening moeten de lidstaten de werking van de regelingen voor administratieve samenwerking onderzoeken en beoordelen. In het vorige verslag werd opgemerkt dat blijkbaar nagenoeg alle lidstaten geen systematische interne evaluatie van hun regelingen verrichten, maar hun zelfevaluatie veeleer uitsluitend lijken te baseren op de jaarlijkse statistieken die zij in dit verband aan de Commissie moeten verstrekken. Deze situatie is sindsdien niet gewijzigd.

Tijdens de besprekingen die aan de vaststelling van de nieuwe verordening voorafgingen, stelde de Raad zich op het standpunt dat het niet nodig was om in de herschikking te bepalen dat de lidstaten op gezette tijden de werking van de administratieve samenwerking dienden te controleren.

De Commissie blijft daarentegen van mening dat een dergelijke binnenlandse analyse zeer nuttig zou zijn voor de lidstaten zelf, meer bepaald om het belang, het nut en de doeltreffendheid van de instrumenten voor administratieve samenwerking

voor henzelf te evalueren. Met name wat het Eurofisc-netwerk betreft, dat speciaal werd opgericht om fraude efficiënter te bestrijden, hebben de lidstaten er groot belang bij om na te gaan in welke mate dit netwerk het verlies aan inkomsten als gevolg van btw-fraude heeft helpen te beperken. Aangezien de Commissie bij de administratieve samenwerking op het gebied van de btw alleen een ondersteunende rol kan spelen, kunnen de lidstaten zelf het beste oordelen over de doeltreffendheid van de verschillende instrumenten.

De Commissie beveelt daarom aan dat de lidstaten een dergelijke procedure vaststellen om een echte kosten-batenanalyse van de verschillende instrumenten te verrichten.

3.10. Betrekkingen met derde landen (artikel 50)

De lidstaten zijn van mening dat informatie uit derde landen nuttig kan zijn om gemakkelijker de belastingen te kunnen vaststellen of fraude te kunnen opsporen. Niet alle lidstaten hebben echter belastingverdragen gesloten die ook betrekking hebben op btw-aangelegenheden, waardoor zij informatie die zij van derde landen ontvangen, ook niet aan andere lidstaten kunnen doorgeven.

De lidstaten hebben geen uniforme aanpak wat de uitwisseling van inlichtingen met derde landen betreft. Sommige lidstaten hebben het OESO-verdrag ondertekend/geratificeerd, dat vooral bedoeld is voor directe belastingen. Daarnaast hebben sommige lidstaten een aantal overeenkomsten betreffende de uitwisseling van inlichtingen in belastingzaken gesloten, terwijl andere dan weer dubbelbelastingverdragen ondertekend of geratificeerd hebben.

Op basis van door de lidstaten verstrekte cijfers kan alleen worden geconcludeerd dat er over het geheel genomen weinig ervaring is met de uitwisseling van inlichtingen op het gebied van de btw met derde landen.

De Commissie is er dan ook van overtuigd dat een op EU-niveau gecoördineerde aanpak om een administratieve samenwerkingsregeling met derde landen op het gebied van de btw tot stand te brengen, de juiste weg voorwaarts is. Een multilaterale EU-overeenkomst kan worden gezien als een project op de lange termijn. De nieuwe regeling voor de uitvoering van het mini-éénloketsysteem dat in 2015 in werking treedt, vormt een extra argument dat pleit voor een multilaterale EU-overeenkomst.

De Commissie is voornemens een voorstel in te dienen voor het verkrijgen van machtiging van de Raad om met bepaalde derde landen onderhandelingen voor een bilaterale overeenkomst betreffende administratieve samenwerking te openen begin 2014.

4. EEN BIJZONDER THEMA: HET MINI-ÉÉNLOKETSISTEEM

Vanaf 1 januari 2015 wordt een facultatief mini-éénloketsysteem ingevoerd; het gaat hier om een vereenvoudigingsmaatregel voor bepaalde ondernemers. Wie telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten verleent, zal zich namelijk niet meer voor de btw hoeven te registreren in iedere lidstaat waar hij een afnemer heeft, maar zich in plaats daarvan via één webportaal in één lidstaat - de lidstaat van identificatie - voor de btw kunnen registreren en langs die weg ook de btw die hij over zijn prestaties in andere lidstaten verschuldigd is, kunnen aangeven en voldoen.

Het mini-éénloketsysteem zal ook gevolgen hebben voor de administratieve samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van controle van en onderzoek naar de belastingplichtige.

De voorbereidende wettelijke en praktische werkzaamheden zijn nagenoeg voltooid. De Commissie heeft tevens een Fiscalis-projectgroep opgericht (FPG 86), die zich over de problematiek van controle en onderzoek in het kader van het mini-éénloketsysteem zal buigen. De leden van deze groep hebben een lijst van aanbevelingen opgesteld voor het opvragen van gegevens bij bedrijven met behulp van een Standard Audit File (standaardcontrolebestand) voor het mini-éénloketsysteem, en voor het contact opnemen met deze bedrijven indien aanvullende inlichtingen of onderzoeken nodig zijn. Aangezien de lidstaten deze richtsnoeren niet unaniem moeten goedkeuren, hoopt de Commissie dat zij ze zullen willen toepassen in de vorm van een "gentleman's agreement", hetgeen de lasten voor het bedrijfsleven zou verlichten en het gebruik van het vereenvoudigingsmechanisme zou vergemakkelijken.

5. ALGEMENE BEOORDELING VAN HET FUNCTIONEREN VAN DE ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING

In het algemeen kan het functioneren van de administratieve samenwerking over het geheel genomen positief worden beoordeeld. Veel lidstaten wijzen erop dat het van essentieel belang is om de goede kwaliteit van de SCAC-verzoekformulieren en de naleving van de antwoordtermijnen te garanderen. Sommige lidstaten verwijzen ook opnieuw naar nationale knelpunten (zoals het gebrek aan middelen) en aanslepende problemen met de inlichtingenuitwisseling (onvolledige achtergrondinformatie in verzoeken om inlichtingen; discrepanties in de statistische gegevens; wijzigingen in de VIES-databank met terugwerkende kracht; verschillende regels in verband met de antwoordtermijnen).

Sommige lidstaten hebben een aantal voorstellen gedaan om de administratieve samenwerking op het gebied van de btw te verbeteren.

Een eerste reeks voorstellen valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten en vereist derhalve nationaal optreden (bijvoorbeeld een grotere betrokkenheid van het management, verzoeken om inlichtingen worden pas gedaan nadat alle mogelijke middelen in de verzoekende lidstaat zijn uitgeput).

Andere voorstellen vereisen wijzigingen van de wetgeving, bijvoorbeeld om terugmelding verplicht te maken, sancties op te leggen als termijnen slecht worden nageleefd, of de drempels voor verzoeken te verhogen. Behalve de moeilijkheid om zulke wetgevingsmaatregelen goedgekeurd te krijgen, ziet de Commissie echter ook een aantal praktische problemen, zoals: hoe en door wie worden sancties opgelegd, hoe wordt de hoogte van de sanctie bepaald, enz.?

Andere voorstellen zouden wijzigingen vereisen in de gegevens die aan de Commissie worden doorgegeven, bijvoorbeeld de opstelling van statistieken met ranglijsten van gemiste termijnen (3-6-9 maanden te laat). Volgens de Commissie moet het haalbaar zijn om hierover in het SCAC tot een gemeenschappelijk akkoord te komen.

Een ander voorstel was dat de Commissie maatregelen zou moeten nemen ten aanzien van de lidstaten die systematisch hun verplichtingen uit hoofde van Verordening (EU) nr. 904/2010 niet nakomen. In dit verband denkt de Commissie

aan maatregelen zoals technische bijstandsverlening of voortdurende monitoring op grond van artikel 12, lid 3, van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89. Als goede instrumenten voor het verbeteren van de administratieve samenwerking werd verwezen naar Fiscalis-seminars voor centrale verbindingsbureaus en de verspreiding van *best practices*.

Een aantal van deze voorstellen is in het verleden al zonder succes besproken. De Commissie is evenwel van plan om verder werk te maken van deze voorstellen op het passende niveau teneinde het functioneren van de administratieve samenwerking te verbeteren, op voorwaarde dat zij kan rekenen op voldoende steun van de lidstaten.

6. CONCLUSIE

Het is al bij verschillende gelegenheden naar voren gebracht, meest recent nog in de gecoördineerde strategie ter verbetering van de strijd tegen btw-fraude, zoals uiteengezet in de recente mededeling van de Commissie over een actieplan ter versterking van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking (COM(2012) 722 final van 6.12.2012): de lidstaten kunnen belastingfraude en belastingontduiking pas doeltreffend aanpakken als ze samenwerken. De verbetering van de administratieve samenwerking tussen de belastingdiensten van de lidstaten is dan ook een van de voornaamste doelstellingen van de strategie van de Commissie op dit gebied.

Het verslag heeft de aandacht gevestigd op terreinen waarop de administratieve samenwerking nog kan worden versterkt door meer gebruik te maken van de betere mogelijkheden waarin Verordening (EU) nr. 904/2010 voorziet:

- in het algemeen moet er sneller worden gereageerd op verzoeken om inlichtingen, aangezien laattijdige antwoorden een cruciaal probleem vormen;
- sommige lidstaten nemen nog steeds niet deel aan de automatische uitwisseling van inlichtingen over niet-ingezeten belastingplichtigen en nieuwe vervoermiddelen, hoewel zij deze inlichtingen zeer nuttig achten. Dit is een groot probleem en daarom is de Commissie voornemens de ontwikkelingen op dit terrein nog sterker te volgen;
- terugmelding, op eigen initiatief of op verzoek, is een aanpak die moet worden gestimuleerd in het kader van goede samenwerking en *best practices*, omdat het de beste manier is om belastingambtenaren te laten weten dat hun werk (tot op zekere hoogte) vrucht heeft afgeworpen;
- de lidstaten moeten deelname aan administratieve onderzoeken bevorderen door gebruik te maken van de bestaande wettelijke bepalingen in de verordening. Dit is een zeer nuttig instrument, dat werd behouden in de herziene verordening, en daarom valt het te betreuren dat zij er zo weinig gebruik van maken;
- multilaterale controles hebben hun nut bewezen. Het lijkt er echter op dat de lidstaten er minder gebruik van hebben gemaakt in het recente verleden. De lidstaten moeten zich opnieuw committeren aan multilaterale controles en de in dit verslag beschreven obstakels voor dergelijke controles moeten worden geslecht;
- gezamenlijke controles zijn een instrument dat verder moet worden ontwikkeld door middel van een Fiscalis-projectgroep op basis van de ervaringen die worden opgedaan bij het proefproject van Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Indien

nodig, zal de Commissie het voortouw nemen om een rechtsgrond te creëren zodat dit instrument op EU-niveau kan worden gebruikt;

- binnen Eurofisc zouden een gemeenschappelijke risicoanalyse en een doeltreffend terugmeldingsmechanisme een passend antwoord bieden op de behoefte aan doelgerichte informatie en aan een beter gebruik van de informatie waarover het netwerk al beschikt. Zo zou het netwerk zijn rol kunnen versterken als instrument voor snelle reactie van de belastingdiensten op grensoverschrijdende btw-fraude;
- een op EU-niveau gecoördineerde aanpak om administratieve samenwerking met derde landen op het gebied van de btw tot stand te brengen, zou een antwoord bieden op de uiteenlopende regelingen die de lidstaten momenteel met derde landen opzetten. Op de korte termijn zal de Commissie een voorstel indienen om van de Raad machtiging te krijgen om met bepaalde derde landen onderhandelingen te openen over bilaterale overeenkomsten betreffende administratieve samenwerking op het gebied van de btw.

De Commissie kan helpen de weg te bereiden voor een doeltreffende administratieve samenwerking tussen de lidstaten om btw-fraude te bestrijden. Zij is bereid initiatieven die de samenwerking versterken, te ondersteunen en wettelijke stappen te zetten wanneer dit nodig blijkt te zijn.

De lidstaten moeten echter de politieke bereidheid tonen om deze weg te gaan. Zij moeten op nationaal niveau de nodige inspanningen leveren om de praktische werking van de regelingen voor administratieve samenwerking te verbeteren om ten volle de vruchten te kunnen plukken van deze instrumenten.

Grensoverschrijdende samenwerking is immers het enige passende antwoord op grensoverschrijdende btw-fraude en in het huidige moeilijke economische klimaat moeten de lidstaten hun middelenallocatie prioriteren. De Commissie is ervan overtuigd dat het inkomstenverlies voor de nationale schatkist als gevolg van btw-fraude alleen kan worden beperkt als deze instrumenten ten volle worden gebruikt en er op nationaal niveau voldoende middelen ter beschikking worden gesteld.

De Commissie zal verslag uitbrengen over de vooruitgang die de lidstaten op de in dit verslag besproken gebieden hebben geboekt. Aangezien btw-fraude een ernstig probleem vormt, zal zij niet wachten totdat het volgende verslag moet worden uitgebracht (pas eind 2018), maar wil zij het SCAC eind 2015 al een evaluatie voorleggen van de stand van zaken, met name van de inspanningen die de lidstaten geleverd hebben om de in dit verslag beschreven tekortkomingen aan te pakken en de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de btw te versterken.