

# EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

---

*Zittingsdocument*

**A6-0312/2008**

17.7.2008

## **VERSLAG**

over een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van  
belastingfraude  
(2008/2033(INI))

Commissie economische en monetaire zaken

Rapporteur: Sharon Bowles

## INHOUD

	<b>Blz.</b>
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT .....	3
TOELICHTING .....	11
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN .....	18
UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE .....	21

## ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

### over een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude (2008/2033(INI))

*Het Europees Parlement,*

- gezien de mededeling van de Commissie over de noodzaak om een gecoördineerde strategie te ontwikkelen ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude (COM(2006)0254),
- gezien de mededeling van de Commissie over enkele basiselementen voor de ontwikkeling van een BTW-fraudebestrijdingsstrategie in de EU (COM(2007)0758),
- gezien het verslag van de Commissie over de toepassing van regelingen betreffende administratieve samenwerking op het gebied van bestrijding van BTW-fraude (COM(2004)0260),
- gezien de conclusies van het Voorzitterschap van de Raad van 7 juni 2006, 28 november 2006, 5 juni 2007 en 14 mei 2008,
- gezien het Speciaal Verslag nr. 8/2007 over de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde,
- gezien de mededeling van de Commissie over de bijdrage van het belasting- en douanebeleid tot de Lissabon-strategie (COM(2005)0532),
- gezien de mededeling van de Commissie over maatregelen tot wijziging van het BTW-stelsel met het oog op fraudebestrijding (CM(2008)0109),
- gezien het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde ter bestrijding van de belastingfraude in het intracommunautaire verkeer in combinatie met het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1798/2003 ter bestrijding van de belastingfraude in het intracommunautaire verkeer (COM(2008)0147),
- gelet op artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
- gezien de aanbevelingen in de conclusies van het Voorzitterschap van de Raad van 14 mei 2008 inzake belastingkwesties die betrekking hebben op overeenkomsten die door de Gemeenschap en haar lidstaten met derde landen zullen worden gesloten,
- gelet op artikel 45 van zijn Reglement,
- gezien het verslag van de Commissie economische en monetaire zaken en het advies van de Commissie juridische zaken (A6-0312/2008),

A. overwegende dat belastingfraude ernstige gevolgen heeft voor nationale begrotingen en de

eigen middelen van de Europese Unie, leidt tot schendingen van het beginsel van eerlijke en transparante belastingheffing en concurrentievervalsing in de hand werkt waardoor het functioneren van de interne markt wordt belemmerd; overwegende dat eerlijke bedrijven concurrentienadelen ondervinden door belastingfraude en dat het verlies aan belastinginkomsten uiteindelijk aangevuld wordt door de Europese belastingbetaler via andere vormen van belastingheffing,

- B. overwegende dat belastingfraude fiscale billijkheid en rechtvaardigheid in gevaar brengt omdat het derven van overheidsinkomsten vaak wordt gecompenseerd door het extra belasten van de bescheidener en eerlijker belastingbetalers, die hun verplichte bijdrage niet kunnen of willen omzeilen of ontduiken,
- C. overwegende dat de toename van grensoverschrijdende handel die is gestimuleerd door de totstandbrenging van de interne markt, met zich meebrengt dat er een groeiend aantal transacties plaatsvindt waarbij de plaats van belastingheffing en de plaats van vestiging van de persoon die BTW moet betalen gelegen zijn in twee verschillende landen,
- D. overwegende dat nieuwe vormen van belastingfraude die te maken hebben met grensoverschrijdende transacties, zoals intracommunautaire carrousel- of ploffraude, gebruik maken van de versnippering van en de mazen in de huidige belastingstelsels en dat veranderingen in het functioneren van het BTW-stelsel noodzakelijk zijn,
- E. overwegende dat BTW-ontduiking en -fraude van invloed zijn op de financiering van de begroting van de Europese Unie, omdat daardoor meer beroep moet worden gedaan op de eigen middelen van de lidstaten, gebaseerd op het bruto nationale inkomen,
- F. overwegende dat belastingfraude, hoewel het merendeels een bevoegdheid van de lidstaten is, niet een probleem is dat uitsluitend op nationaal niveau kan worden opgelost,
- G. overwegende dat door de globalisering het steeds moeilijker wordt belastingfraude op internationaal niveau te bestrijden, gezien de toegenomen betrokkenheid van in derde landen gevestigde ondernemingen bij carrouselfraude, de expansie van de elektronische handel en de globalisering van de dienstenmarkten; overwegende dat deze factoren sterk pleiten voor verbetering van de internationale samenwerking, vooral met betrekking tot de BTW,
- H. overwegende dat de omvang van de belastingfraude in de Europese Unie een gevolg is van het huidige overgangsstelsel van de BTW dat te complex is, zodat intracommunautaire transacties moeilijk na te trekken zijn, ondoorzichtig zijn en daarom makkelijk leiden tot misbruik,
- I. overwegende dat de Commissie en de lidstaten bij de bestudering van de opties zo veel mogelijk maatregelen dienen te voorkomen die kunnen leiden tot een buitensporige administratieve rompslomp voor bedrijven en belastingdiensten of die discriminatie van bedrijven in de hand werken,
- J. overwegende dat zowel de Commissie als de Rekenkamer hebben verklaard dat het systeem voor de uitwisseling van informatie tussen lidstaten over intracommunautaire leveringen van goederen geen relevante informatie oplevert, en niet snel genoeg, om de

BTW-fraude efficiënt te bestrijden; overwegende dat er dus duidelijkere en strengere regels nodig zijn voor de samenwerking tussen de lidstaten en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF),

- K. overwegende dat het gebruik van alle beschikbare technologieën, waaronder de elektronische opslag en transmissie van bepaalde gegevens voor de BTW en accijnzen onmisbaar is voor het goed functioneren van de belastingstelsels van de lidstaten, overwegende dat de voorwaarden voor de uitwisseling van en de rechtstreekse toegang van de lidstaten tot elektronisch opgeslagen gegevens in elke lidstaat moet worden verbeterd, overwegende dat de belastingautoriteiten van de lidstaten zorgvuldig moeten omgaan met persoonlijke gegevens voor bepaalde doeleinden en op basis van de toestemming van de betrokkene of van een andere wettelijk vastgelegde grondslag,
- L. overwegende dat bedrijven vaak slechts ontoereikende informatie kunnen krijgen over de BTW-status van hun cliënten,
- M. overwegende dat de uitbreiding van de capaciteit om belastingfraude op te sporen gepaard moet gaan met een aanscherping van de bestaande wetgeving inzake bijstand bij de invordering van belasting, gelijke fiscale behandeling en uitvoerbaarheid voor het bedrijfsleven,

#### ***De EU-strategie ter bestrijding van belastingfraude***

1. merkt op dat de strategie ter bestrijding van EU-belastingfraude erop gericht moet zijn de belastingfraude te bestrijden door in kaart te brengen waar verbeteringen kunnen worden aangebracht, zowel in de EU-wetgeving als in de administratieve samenwerking tussen lidstaten, waardoor de belastingfraude op efficiënte wijze wordt teruggedrongen met zo min mogelijk onnodige rompslomp voor belastingdiensten en belastingbetalers;
2. vraagt de lidstaten de bestrijding van belastingfraude eindelijk serieus te nemen;
3. herinnert eraan dat invoering van een BTW-stelsel gebaseerd op het "oorsprongslandbeginsel", dat inhoudt dat transacties tussen de lidstaten waarover BTW moet worden voldaan, worden belast in het land van oorsprong in plaats van dat daarvoor het nultarief geldt, nog steeds een langetermijnoplossing is voor het effectief bestrijden van belastingfraude; merkt op dat het "oorsprongslandbeginsel" het onnodig zou maken dat goederen die worden verhandeld op de interne markt worden vrijgesteld van BTW en vervolgens worden belast in het land van bestemming; herinnert eraan dat voor een operationeel BTW-stelsel dat is gebaseerd op het "oorsprongslandbeginsel" fiscale harmonisatie tussen de landen een vereiste is om belastingconcurrentie te vermijden, alsmede de instelling van een clearingsysteem, zoals oorspronkelijk door de Commissie in 1987 voorgesteld;
4. betreurt de obstructieve houding van enkele lidstaten in de afgelopen tien jaar, die elke effectieve EU-strategie tegen belastingfraude heeft tegengewerkt;
5. betreurt het dat, ondanks veelvuldige analyses, eisen en kritiek tot nu toe in de Raad geen doeltreffende strategie voor de bestrijding van belastingfraude werd goedgekeurd;

6. dringt er bij de Commissie op aan om, ondanks een groot aantal fiasco's in de afgelopen decennia, niet na te laten het probleem offensief aan te pakken;

***Algemene onderwerpen: omvang van belastingfraude en de gevolgen ervan***

7. erkent dat schattingen van de totale (directe en indirecte) misgelopen belastinginkomsten ten gevolge van belastingfraude variëren van EUR 200 tot 250 miljard, hetgeen neerkomt op 2 tot 2,25% van het BBP in de Europese Unie, waarvan EUR 40 miljard wordt onttrokken door BTW-fraude, die naar schatting 10% van de BTW-ontvangsten omvat, 8% van de totale accijnzen op alcoholhoudende dranken in 1998 en 9% van de totale accijnzen op tabaksproducten; betreurt echter dat er geen nauwkeurige cijfers beschikbaar zijn omdat de nationale rapportagecriteria zo sterk uiteenlopen;
8. dringt aan op een uniforme verzameling van gegevens in alle lidstaten als basis voor transparantie en nationale maatregelen voor de bestrijding van belastingfraude;
9. betreurt dat, omdat er op nationaal niveau te weinig gegevens worden verzameld, de werkelijke omvang van het probleem niet goed kan worden vastgesteld en dat er evenmin kan worden beoordeeld of er iets in positieve of negatieve zin is veranderd;
10. verzoekt de Commissie nader onderzoek te doen naar een geharmoniseerd Europees systeem voor de verzameling van gegevens en de levering van statistische gegevens over belastingfraude, teneinde te komen tot een zo nauwkeurig mogelijke evaluatie van de werkelijke omvang van het verschijnsel;
11. herinnert eraan dat aan de informele economie geen einde kan worden gemaakt zonder invoering van de nodige stimulerende mechanismen; stelt bovendien voor dat de lidstaten via het Lissabon-scorebord verslag dienen uit te brengen in welke mate zij erin zijn geslaagd hun informele economie terug te dringen;

***Het huidige BTW-stelsel en de zwakke plekken ervan***

12. merkt op dat BTW-gerelateerde belastingfraude bijzonder zorgwekkend is voor het functioneren van de interne markt omdat zij een directe grensoverschrijdende impact heeft, er substantiële belastinginkomsten worden misgelopen en de EU-begroting direct wordt benadeeld;
13. herhaalt dat het huidige BTW-stelsel, dat is ingevoerd in 1993, slechts bedoeld was als overgangsstelsel en dat het Parlement de Commissie heeft verzocht voorstellen in te dienen om tegen 2010 een definitief besluit te nemen over een definitief BTW-stelsel;
14. verklaart dat het door het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal in de interne markt sinds 1993, alsmede door de geavanceerde nieuwe technologie van kleine, hoogwaardige producten steeds moeilijker is geworden BTW-fraude te bestrijden, wat nog verergerd wordt door het ingewikkelde en gefragmenteerde karakter van het huidige stelsel waardoor transacties moeilijk te traceren zijn en het stelsel dus vatbaarder is voor misbruik;
15. neemt nota van de toenemende omvang van carrouselfraude en het doelbewuste misbruik

van het BTW-stelsel door criminele bendes die constructies opzetten om te profiteren van de mazen in het stelsel; en vestigt de aandacht op het door Eurojust aan het licht gebrachte geval van BTW-carrouselfraude waarbij 18 lidstaten zijn betrokken en het gaat om een belastingfraude van naar schatting EUR 2,1 miljard;

16. steunt de Commissie in haar pogingen om te zorgen voor een fundamentele wijziging van het huidige BTW-stelsel; is verheugd over het feit dat de lidstaten dit onderwerp nu hoger op de agenda plaatsen en dringt er bij hen op aan bereid te zijn in dit verband ingrijpende maatregelen te treffen;
17. is van mening dat het huidige stelsel gedateerd is en ingrijpend moet worden aangepast zonder eerlijke bedrijven met rompslomp op te zadelen; is van mening dat handhaving van de status quo geen optie is;

### ***Alternatieven voor het huidige BTW-stelsel***

#### *Verleggingsregeling*

18. merkt op dat in een verleggingsregeling de cliënt BTW-plichtig is in plaats van de leverancier; erkent dat de regeling het voordeel biedt het risico van carrouselfraude te beperken door de persoon aan wie de goederen worden geleverd te beschouwen als BTW-plichtig;
19. merkt op dat de invoering van een dubbel-BTW-stelsel zou indruisen tegen het efficiënt functioneren van de interne markt en zou leiden tot een complexer klimaat -waardoor bedrijfsinvesteringen zouden worden ontmoedigd- dat op de lange termijn alleen zou kunnen worden verbeterd door een algemene, bindende verleggingsregeling, in tegenstelling tot een optioneel stelsel of een stelsel dat alleen voor bepaalde goederen geldt;
20. merkt verder op dat een verleggingsregeling gesplitste betalingen niet toelaat en dat de totale BTW pas aan het einde van de leveringsketen wordt betaald, waardoor de zelfregulerende controlefunctie van het BTW-stelsel komt te vervallen; waarschuwt dat nieuwe vormen van fraude kunnen opduiken inclusief een toename van misgelopen BTW-ontvangsten op detailhandelniveau en misbruik van BTW-nummers, en dat bestrijding van dergelijke fraude door de invoering van extra controle kan leiden tot extra administratieve lasten voor bedrijven die te goeder trouw zijn; dringt derhalve aan op voorzichtigheid en een zorgvuldige afweging alvorens een verleggingsregeling in te voeren; merkt desalniettemin op dat instelling van een drempel om het risico van onbelast eindverbruik te beperken wel helpt om fraude te bestrijden en acht de door de Raad voorgestelde drempel van EUR 5 000 redelijk;

#### ***Proefproject***

21. erkent, zij het met enig voorbehoud, dat een proefproject er meer toe zou kunnen bijdragen dat de lidstaten begrip krijgen van de inherente risico's van een verleggingsregeling, en dringt er bij de Commissie en de lidstaten op aan passende waarborgen in te bouwen om ervoor te zorgen dat noch de vrijwillig deelnemende lidstaat noch enig andere lidstaat tijdens het proefproject wordt blootgesteld aan ernstige risico's;

### ***Belastingheffing op intracommunautaire leveringen***

22. is van mening dat BTW-fraude bij grensoverschrijdende leveringen het best kan worden aangepakt door een stelsel in te voeren waarin de BTW-vrijstelling voor intracommunautaire leveringen wordt vervangen door een tarief van 15%; merkt op dat het functioneren van een dergelijk stelsel erbij gebaat zou zijn als de variëteit en de complexiteit van verlaagde tarieven aanzienlijk worden vereenvoudigd, waardoor de administratieve lasten voor bedrijven en belastingdiensten worden beperkt; merkt op dat individuele verlagingen van BTW-tarieven van voor 1992 zorgvuldig moeten worden onderzocht en beoordeeld met betrekking tot de vraag of deze nog langer economisch gerechtvaardigd zijn;
23. erkent dat de BTW op intracommunautaire leveringen zou moeten worden herverdeeld tussen de lidstaten gezien de verschillen in BTW-tarieven; is van mening dat een dergelijke herverdeling moet plaatsvinden via een clearinghuis dat de doorgifte van de BTW-inkomsten tussen de lidstaten zou faciliteren; benadrukt dat het technisch haalbaar is om een clearinghuis te laten functioneren;
24. is van mening dat een gedecentraliseerd clearinghuisstelsel wellicht geschikter is en sneller zou kunnen worden opgezet aangezien het de lidstaten de mogelijkheid biedt om bilateraal overeenstemming met elkaar te bereiken over belangrijke details, rekening houdend met hun onderlinge handelsbalans, overeenkomsten in hun BTW-stelsels, hun controlemechanismen, en het wederzijds vertrouwen;
25. benadrukt dat het de verantwoordelijkheid van de belastingdienst van de lidstaat van levering zou moeten zijn om de BTW te innen van de leverancier en een transfer te maken via het clearingsysteem naar de belastingdienst waar de intracommunautaire aankoop is gedaan; erkent dat er tussen beide belastingdiensten wederzijds vertrouwen moet groeien;

### ***Administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand op het gebied van BTW, accijnzen en directe belastingen***

26. benadrukt dat afzonderlijke lidstaten grensoverschrijdende belastingfraude niet kunnen bestrijden; is van mening dat uitwisseling van informatie en samenwerking tussen de lidstaten en met de Commissie ontoereikend zijn geweest om belastingfraude op efficiënte wijze, zowel snel als adequaat, te bestrijden; is van mening dat direct contact tussen lokale of nationale anti-fraude-eenheden niet in voldoende mate is ontwikkeld noch geïmplementeerd hetgeen leidt tot inefficiëntie, te gering gebruik van de regelingen voor administratieve samenwerking en vertraagde communicatie;
27. dringt erop aan dat met het oog op de bescherming van de belastinginkomsten van alle lidstaten met betrekking tot de grenzen van de interne markt, de lidstaten vergelijkbare maatregelen dienen te treffen tegen fraudeurs, met name in de vorm van sancties en strafrechtelijke procedures, ongeacht waar de verliezen aan inkomsten plaatsvinden; verzoekt de Commissie mogelijke mechanismen voor te stellen voor de bevordering van een dergelijke samenwerking tussen de lidstaten;
28. is verheugd over de voorstellen van de Commissie voor de wijziging van de BTW-richtlijn en de BTW-verordening inzake administratieve samenwerking om de



verzameling en de uitwisseling van informatie over intracommunautaire transacties met ingang van 2010 te versnellen; erkent dat de voorgestelde rapportageregels van één maand bedrijven die alleen diensten verlenen die momenteel niet onder die regel vallen met administratieve rompslomp zullen opzadelen, maar legt zich erbij neer dat dit noodzakelijk is in verband met de mogelijke carrouselfraude bij bepaalde diensten;

29. dringt er bij de Raad op aan voorgestelde maatregelen snel goed te keuren en verzoekt de Commissie verdere voorstellen in te dienen inzake de geautomatiseerde toegang van alle andere lidstaten tot bepaalde niet-gevoelige gegevens van de lidstaten met betrekking tot hun eigen belastingplichtigen (bedrijfssector, bepaalde gegevens over de omzet, etc.), en inzake de harmonisatie van de procedures voor de registratie en uitschrijving van personen die BTW-plichtig zijn om te zorgen voor een snelle opsporing en uitschrijving van pseudo-belastingplichtigen; benadrukt dat de lidstaten de verantwoordelijkheid moeten nemen voor het bijhouden van hun gegevens, met name ten aanzien van uitschrijving en de opsporing van frauduleuze registratie;
30. herinnert eraan dat belastingparadijzen een belemmering vormen voor de uitvoering van de Lissabon-strategie, omdat ze een neerwaartse druk op de belastingtarieven en in het algemeen op de belastinginkomsten uitoefenen, waardoor de gevolgen van belastingconcurrentie, die de fiscale soevereiniteit van de lidstaten aantast, worden versterkt;
31. onderstreept tevens dat in tijden van begrotingsdiscipline elke aantasting van de fiscale basis door belastingparadijzen of ongebreidelde belastingconcurrentie het vermogen van de lidstaten in gevaar zal brengen om te voldoen aan het hervormde stabiliteits- en groeipact en dat een daling van de overheidsinkomsten het Europees sociaal model in gevaar brengt;
32. benadrukt dat om een einde te maken aan belastingparadijzen onder andere een driedelige strategie is vereist: de aanpak van belastingontduiking, een verruiming van de werkingssfeer van de richtlijn spaarbelasting en een verzoek aan de OESO om door middel van haar leden sancties uit te vaardigen tegen belastingparadijzen die niet willen meewerken;

### ***Belastingontduiking***

33. betreurt het dat de lidstaten met steeds weer nieuwe restricties en vertragingstactieken een hervorming van de richtlijn spaarbelasting belemmeren, en moedigt de Commissie, ongeacht de tegenstand, aan zo spoedig mogelijk haar voorstellen voor te leggen;
34. benadrukt dat de hervorming van de richtlijn spaarbelasting een einde moet maken aan de diverse lacunes en hiaten erin die belastingontduiking en belastingfraude makkelijker maken;
35. verzoekt de Commissie in de context van de hervorming van de richtlijn spaarbelasting om hervormingsopties te bestuderen, met inbegrip van een uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn zodat alle rechtspersonen en alle bronnen van financiële inkomsten eronder vallen;

36. dringt er bij de Europese Unie op aan om de opheffing van belastingparadijzen tot een mondiale prioriteit te maken, gezien hun schadelijke gevolgen voor de belastinginkomsten van de afzonderlijke lidstaten; verzoekt de Raad en de Commissie de handelsmacht van de EU aan te wenden bij de onderhandelingen over handels- en samenwerkingsovereenkomsten met regeringen van belastingparadijzen om hen ervan te overtuigen belastingbepalingen en -praktijken die belastingontduiking en fraude in de hand werken, af te schaffen; verwelkomt als eerste stap de aanbevelingen van de Raad van 14 mei 2008 om in handelsovereenkomsten een clause van goed bestuur op fiscaal gebied op te nemen en verzoekt de Commissie onmiddellijk een dergelijke clause in toekomstige onderhandelingen over handelsakkoorden naar voren te brengen;

0

0 0

37. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten.

## TOELICHTING

### Omvang van belastingfraude

Belastingfraude heeft ernstige gevolgen voor nationale begrotingen, leidt tot schendingen van het beginsel van fiscale rechtvaardigheid en kan concurrentievervalsingen veroorzaken, waardoor de werking van de interne markt wordt beïnvloed. Vervalsingen die worden veroorzaakt door BTW-fraude, beïnvloeden de algehele balans van het eigenmiddelenstelsel, dat rechtvaardig en transparant moet zijn om de correcte functionering van de Gemeenschap te waarborgen.

Hoewel de omvang van BTW-ontduiking en -fraude niet in alle lidstaten is onderzocht, zijn er verschillende schattingen gepubliceerd. De International VAT Association schat dat de lidstaten van de Europese Unie per jaar in totaal 60 tot 100 miljard euro aan BTW-inkomsten mislopen. In het Verenigd Koninkrijk alleen raamt HM Revenue and Customs (HMRC) de gederfde BTW-inkomsten voor het belastingjaar 2005-2006 op 18,2 miljard euro. In Duitsland heeft het Ministerie van Financiën de resultaten van een studie gepubliceerd die de gederfde BTW-inkomsten voor 2005 op 17 miljard euro schatte. De Rekenkamer herinnert er bovendien aan dat BTW-ontduiking en -fraude ook de financiering van de EU-begroting beïnvloedt, waardoor er, gebaseerd op het bruto nationaal inkomen, vaker een beroep moet worden gedaan op de eigen middelen van lidstaten.<sup>1</sup>

### BTW-fraude

Het huidige stelsel is, ter herinnering, een overgangsstelsel dat dateert uit 1993. Het is het resultaat van een compromis tussen aan de ene kant het besluit een interne markt zonder grenscontroles te vormen en aan de andere kant het feit dat lidstaten geen overeenstemming konden bereiken over een mate van BTW-harmonisatie. De Commissie stelde in eerste instantie de ingebruikname van het bronbelastingstelsel voor (het in de exporterende lidstaat geldende belastingtarief wordt in rekening gebracht). De Raad koos voor het overgangsstelsel, zodat de grenscontroles bij de interne grenzen van lidstaten konden worden opgeheven terwijl de BTW nog steeds kon worden geïnd in de lidstaat van bestemming.

In het overgangsstelsel wordt de BTW (als verbruiksbelasting) in rekening gebracht op de plaats van consumptie als een percentage van de kosten van het eigenlijke product. Terwijl een product van het ene naar het andere bedrijf (met een BTW-nummer) overgaat, wordt er BTW in rekening gebracht, geïnd en afgedragen aan de binnenlandse belastingdienst.

Als het gaat om transacties binnen de Gemeenschap, die momenteel een nultarief hebben, brengen exporteurs geen BTW in rekening maar kunnen zij wel voorbelasting terugvragen. Het omgekeerde geldt voor aankopende partijen, die geen BTW betalen maar dit wel in rekening moeten brengen bij hieruit volgende verkopen en het moeten afdragen aan de belastingdienst.

### Problemen

---

<sup>1</sup> Speciaal verslag nr. 8/2007 van de Rekenkamer over de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde, paragraaf 2.

### ***Tegoed- en teruggavemechanisme***

Hoewel BTW-ontduiking meestal in verband wordt gebracht met de zwarte economie, komt het ook steeds vaker voor dat BTW-ontduiking kan worden gezien als een bijwerking van het hiervoor beschreven BTW-stelsel dat in 1993 in werking is getreden. Dit is in het bijzonder het geval bij transacties met het nultarief binnen de Gemeenschap, waar ondernemers geen BTW in rekening brengen maar wel voorbelasting kunnen terugvragen. Omdat transacties binnen de Gemeenschap een nultarief hebben, kunnen dergelijke transacties aanleiding geven tot BTW-ontduiking in ofwel het land van oorsprong (omdat de leverancier de goederen aangeeft als bestemd voor levering binnen de Gemeenschap maar ze vervolgens zonder BTW verkoopt in de binnenlandse markt) ofwel in het land van bestemming (omdat de ontvanger geen BTW betaalt bij de aankomst van de goederen). Ook kan het gebeuren dat de BTW-ontduiking wordt gepleegd door middel van zogenaamde ploffraude.

### ***Ploffraude***

Bij dit type fraude (ook wel carrouselfraude genoemd) importeren fraudeurs goederen met het nultarief, berekenen ze BTW bij de verkoop van de goederen in de toeleveringsketen maar steken ze de BTW-inkomsten in eigen zak in plaats van deze af te dragen aan de belastingdienst. De carrousel draait door als goederen herhaaldelijk worden geëxporteerd en geïmporteerd. Op deze manier vermenigvuldigen de verliezen zich. Bij dit type fraude maken criminele bendes die dit soort plannen beramen, doelbewust misbruik van het stelsel om ervan te profiteren. Geavanceerde technologieën en de ontwikkeling van dure lichtgewicht goederen hebben het voor fraudeurs gemakkelijker gemaakt om carrouselfraude te plegen. Dit soort fraude komt dan ook het meest voor bij mobiele telefoons en chiptechnologieën.

### ***Het nultarief***

Er is vastgesteld dat het nultarief van exporten (waarbij exporteurs BTW terugkrijgen) de belangrijkste reden is waarom er carrouselfraude kan worden gepleegd.

### **Mogelijke alternatieve systemen**

#### ***Verlegging***

Bij een verleggingsregeling moet de belastingplichtige klant, niet de leverancier, aangifte van de BTW doen. Als de klant recht heeft op volledige aftrek en de BTW aftrekt bij dezelfde BTW-aangifte, is het nettoresultaat nul en hoeft er geen betaling te worden gedaan. De verleggingsregeling is niet van toepassing op leveringen aan particulieren. De leverancier moet in dat geval het totale BTW-bedrag in rekening brengen en afdragen aan de autoriteiten. Er is geen gespreide betaling bij een verleggingsregeling omdat het totale BTW-bedrag pas aan het eind van de toeleveringsketen wordt betaald. Een algemeen verleggingsmechanisme zou dus het belangrijkste kenmerk van BTW wegnemen, namelijk de betaling van BTW op leveringen en de aftrek van BTW op aankopen, wat een zelfcontrolerend mechanisme is.

Duitsland stelde tijdens zijn voorzitterschap de toepassing van een verleggingsmechanisme voor, maar dit stuitte op weinig enthousiasme. Er is ook voorgesteld dat een lidstaat als proef een verleggingsmechanisme invoert.

Er is ook kritiek op het verleggingsmechanisme. Het is bijvoorbeeld zo, dat net als bij verkoopbelasting, de inning van BTW gebeurt bij de ondernemer aan het eind van de toeleveringsketen en dat die ondernemer verantwoordelijk is voor het betalen van alle BTW aan de autoriteiten. Tevens kunnen met het invoeren van de verleggingsregeling nieuwe typen fraude ontstaan en resulteren in meer belastingverlies op detailhandelniveau en misbruik van BTW-nummers. Om dit te bestrijden kan er een reeks controlemaatregelen worden ingevoerd, maar dit zou een nieuwe last voor bedrijven betekenen.

Als eerste controlemaatregel kan er een drempel worden toegepast om het gevaar dat eindverbruik onbelast blijft, te beperken. De Raad heeft voorgesteld dat deze drempel wordt ingesteld op 5 000 euro. Het stelsel werkt dan als volgt:

- Als de klant niet in aanmerking komt voor de toepassing van de verleggingsregeling (hoofdzakelijk bij particulieren maar ook bij niet-belastingplichtige rechtspersonen en personen met een BTW-vrijstelling) moet de leverancier BTW bij deze klant in rekening brengen.
- Als de klant een belastingplichtige persoon is die in aanmerking komt voor de toepassing van de verleggingsregeling, moet de leverancier het bedrag van de transactie controleren.
- Als het belastbare bedrag van de levering minder dan 5 000 euro bedraagt, moet de leverancier de BTW bij zijn klant in rekening brengen. De zakelijke klant kan deze BTW aftrekken, net als bij de normale regeling.
- Als het belastbare bedrag 5 000 euro of meer bedraagt, brengt de leverancier geen BTW over de levering in rekening. De zakelijke klant doet aangifte van de BTW over deze levering en kan deze BTW aftrekken, net als bij de normale regeling.

Naar aanleiding van verschillende onderzoeken is de Commissie van mening dat de correcte toepassing van de drempel het duurste element voor bedrijven zal zijn.

Tenslotte is er de vraag of de voorgestelde verleggingsregeling optioneel of verplicht moet zijn. De Commissie en een grote meerderheid van de lidstaten hebben verklaard dat een optionele algemene verleggingsregeling de vorming van een dubbel BTW-stelsel impliceert. Dit zou de efficiënte werking van de interne markt tegengaan en de oorzaak zijn van een complexere omgeving die zakelijke investeringen ontmoedigt.

**Proefproject** Gezien het gebrek aan empirisch bewijs, zou een proefproject duidelijkere antwoorden kunnen geven op de vragen over de haalbaarheid van het voorgestelde stelsel. Er moet worden gezorgd dat hier geen grote risico's aan zijn verbonden voor de lidstaat die het project wil uitvoeren, en voor andere lidstaten.

**Bronbelastingstelsel** In dit stelsel wordt het BTW-tarief van de exporterende lidstaat in rekening gebracht. Zoals hiervoor is uitgelegd heeft de Raad besloten een overgangsstelsel te hanteren. De mogelijkheid om een bronbelastingstelsel in te voeren is dus het oorspronkelijke voorstel dat de Commissie destijds heeft gedaan. Lidstaten waren op dat moment niet bereid om hun soevereiniteit op te geven als het ging om het bepalen van het niveau van hun BTW-tarieven. Dit is nu nog steeds het geval. Dit stelsel kan daarom alleen serieus door de Raad in overweging worden genomen als de harmonisatie van tarieven hier geen deel van uitmaakt.

Een oplossing zou zijn het heroverwegen van de invoering van een compensatie-instantie,

zoals dit vóór 1992 werd voorgesteld. Vanwege de hiervoor genoemde redenen ondersteunden lidstaten dit idee niet. Gezien de toename van het aantal fraudegevallen en de technologische vooruitgang is het echter de moeite waard dit voorstel opnieuw op de agenda te zetten. Teneinde trouw te blijven aan het grondbeginsel van BTW als verbruiksbelasting, wordt het BTW-tarief van het exporterende land in rekening gebracht. Een compensatieinstantie zorgt er dan voor dat de inkomsten aan lidstaten worden overgedragen. De leverende lidstaat moet de geïnde BTW overdragen aan de importerende lidstaat. Als de lidstaat waar de goederen aankomen, een tarief hanteert van meer dan 15% komt de bijkomende BTW toe aan die lidstaat. Als de lidstaat waar de goederen aankomen een tarief hanteert van minder dan 15% omdat er een of meerdere verlaagde BTW-tarieven worden toegepast of, in bepaalde lidstaten, omdat het nultarief wordt toegepast, staat de lidstaat van de aankopende partij een tegoed toe aan de belastingplichtige persoon die de aankoop binnen de Gemeenschap doet. De lidstaat waar goederen aankomen, kan tevens BTW innen die resulteert uit een beperking van het recht van de aankopende partij om voorbelasting af te trekken. Op deze manier worden de concurrentievervalsingen vermeden die anders wellicht zouden optreden vanwege verschillende nationale BTW-tarieven.

Het belangrijkste moeilijke probleem hier is een politieke kwestie. De belastinginkomsten van individuele lidstaten worden namelijk afhankelijk gemaakt van overdrachten van andere lidstaten. De lidstaten kunnen dan dus in twee groepen worden verdeeld: netto-ontvangers (de landen die meer binnen de Gemeenschap hebben gekocht dan geleverd) en de nettobijdragers (de landen die meer binnen Gemeenschap hebben geleverd dan gekocht). Zoals is te zien in de bijlage en afhankelijk van hun respectieve bilaterale handelsbalans zijn in dit stelsel van belaste leveringen 16 lidstaten netto-ontvangers binnen de Gemeenschap. De overige lidstaten zijn nettobijdragers.

***Doelstelling*** Een andere mogelijkheid is om het BTW-tarief van de importerende lidstaat (waar de aankopende partij zich bevindt) in rekening te brengen. In dit geval hoeft de belasting niet te worden gecompenseerd, maar dit zou wel moeten samengaan met de invoering van een allesomvattend systeem, waarin een ondernemer kan voldoen aan al zijn BTW-verplichtingen voor activiteiten in de hele EU in de lidstaten waarin deze verplichtingen gelden.

### **Bestuurlijke samenwerking en wederzijdse ondersteuning op het gebied van BTW, accijnzen en directe belastingen**

Hoewel het bestrijden van fraude grotendeels de bevoegdheid van de individuele lidstaten is, is dit geen probleem dat alleen op nationaal niveau kan worden opgelost. De strijd tegen belastingfraude moet een prioriteit voor de EU zijn en roept om een nauwe samenwerking tussen de bestuursorganen van iedere lidstaat en de Commissie.

De uitwisseling van informatie tussen de respectieve bestuursorganen en tussen bestuursorganen en de Commissie is niet intensief en snel genoeg om fraude efficiënt te bestrijden. De ontwikkeling en uitvoering van direct contact tussen lokale en nationale antifraude-instanties is niet voldoende, wat leidt tot inefficiëntie, onvoldoende gebruik van de faciliteiten voor bestuurlijke samenwerking en vertragingen bij de communicatie. Om dit op te lossen moeten lidstaten meer samenwerken. Tevens roept dit de vraag op of er bindende afspraken moeten worden gemaakt. Een beter begrip van elkaars stelsels of van de gemeenschappelijke grondslag, zoals via de gemeenschappelijke geconsolideerde

heffingsgrondslag voor de vennootschapbelasting, zou ook helpen. Helaas worden gemeenschappelijke grondslagen door sommigen gezien als een aantasting van belastingtarieven.

Het gebruik van alle beschikbare technologieën, waaronder de elektronische opslag en overdracht van bepaalde gegevens voor controledoelinden van BTW en accijnzen, is onmisbaar bij het goed functioneren van belastingstelsels. De omstandigheden voor de uitwisseling van elektronisch opgeslagen gegevens, en de directe toegang voor lidstaten tot deze gegevens, moet daarom in elke lidstaat worden verbeterd. Het gebruik van een elektronisch realtimetransactiesysteem voor het vastleggen en valideren van transacties in het bijzonder zou de autoriteiten betere mogelijkheden geven om frauduleus gedrag op te sporen en te bestrijden. Er moet worden gewaarborgd dat er goede methoden voor het beveiligen van gegevens worden gebruikt.

**Bijlage - handelsbalans tussen lidstaten (bron: Eurostat)**

Member State	2005		2006	
	Trade deficit €m	Trade surplus €m	Trade deficit €m	Trade surplus €m
AT	-10 092		-8 376	
BE		21 539		22 700
BG	-2 283		-2 384	
CY	-2 649		-3 042	
CZ		3 636		5 035
DE		98 946		103 087
DK		5 227		2 996
EE	-1 427		-2 852	
EL	-16 655		-18 363	
ES	-36 898		-37 406	
FI	-1 396			122
FR	-37 210		-38 664	
HU		3 537		4 105
IE		19 479		16 691
IT	-186		-738	
LT	-1 202		-2 481	
LU		749		1 410
LV	-2 087		-3 459	
MT	-1 226		-1 076	
NL		116 108		127 332
PL	-5 019		-3 608	



PT	-13 130		-13 432	
RO	-4 915		-7 647	
SI	-2 435		-2 247	
SK		197		1 216
SV	-1 609			222
UK	-55 212		-57 459	
Totals	-195 631	269 418	-203 234	284 916

**Legenda:**

Member State = Lidstaat

Trade deficit = Handelstekort

Trade surplus = Handelsoverschot

Totals = Totalen

25.6.2008

## ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN

aan de Commissie economische en monetaire zaken

over een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude (2008/2033(INI))

Rapporteur voor advies: Othmar Karas

### SUGGESTIES

De Commissie juridische zaken verzoekt de ten principale bevoegde Commissie economische en monetaire zaken onderstaande suggesties in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

- A. overwegende dat de bestrijding van belastingfraude in grote mate binnen de bevoegdheid van de lidstaten valt; overwegende echter dat het door het vrije verkeer van goederen en diensten binnen de Gemeenschapsmarkt moeilijk is voor lidstaten om dergelijke fraude individueel te bestrijden,
- B. overwegende dat lidstaten krachtens de artikelen 10 en 280 van het EG-Verdrag passende maatregelen moeten nemen om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag en hun acties moeten coördineren teneinde de financiële belangen van de Gemeenschap te beschermen,
- C. overwegende dat belastingfraude een toenemend probleem van wereldwijde aard is, en dat deze op Europees niveau naar schatting 2 tot 2,5% van het BBP bedraagt, oplopend tot 200 tot 250 mld EUR<sup>1</sup>,
  1. benadrukt dat de bestrijding van belastingfraude niet alleen kan worden uitgevoerd; onderstreept dat er een duidelijk behoefte is aan een gecoördineerde aanpak op communautair niveau waarin de samenwerking tussen de lidstaten en de samenwerking met derde landen wordt versterkt;
  2. wijst er op dat carousel-fraude (ploffraude) vaak op grensoverschrijdende basis tussen meerdere lidstaten wordt uitgevoerd door het frauduleus opnieuw in- en exporteren van goederen;
  3. merkt op dat de Commissie naar manieren zoekt om de belastingfraude tot een minimum terug te brengen door het huidige BTW-stelsel aan te passen, waarbij het gebruik van een

---

<sup>1</sup> Persbericht van de Commissie: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/697>.

verleggingsregeling wordt voorgesteld;

4. is kritisch ten opzichte van de verleggingsregeling en de in dit opzicht beoogde proefprojecten; is van mening dat een optionele verleggingsregeling zou leiden tot naast elkaar bestaande dubbele BTW-stelsels, wat uiteindelijk een complexer fiscaal kader zou creëren, zou leiden tot juridische onzekerheid en een negatieve invloed zou hebben op het ondernemingsklimaat, in het bijzonder op het midden- en kleinbedrijf;
5. roept op om de bestrijding van belastingfraude voort te zetten en te intensiveren door de huidige bestaande samenwerkingsnetwerken tussen de lidstaten te versterken en door daarnaast innovatieve maatregelen op Europees niveau te ontwikkelen, maar zonder de betreffende autoriteiten en belastingbetalers onnodig te belasten met bureaucratische rompslomp; verwelkomt in dit opzicht de recente voorstellen van de Commissie tot wijziging van de BTW-richtlijn en de verordening betreffende de administratieve samenwerking (COM(2008)0147);
6. roept op tot het instellen van een taakgroep, gericht op de evaluatie van mogelijke manieren om de grensoverschrijdende bestrijding van belastingfraude te coördineren aan het eind van de huidige wetgevingsperiode.

## UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

<b>Datum goedkeuring</b>	25.6.2008
<b>Uitslag eindstemming</b>	+: 19 -: 0 0: 1
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Carlo Casini, Titus Corlăţean, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Jaroslav Zvěřina
<b>Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)</b>	Sharon Bowles, Sajjad Karim, Georgios Papastamkos, Michel Rocard, József Szájer

## UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

<b>Datum goedkeuring</b>	7.7.2008
<b>Uitslag eindstemming</b>	+: 18 -: 1 0: 0
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Mariela Velichkova Baeva, Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Elisa Ferreira, Jean-Paul Gauzès, Benoît Hamon, Gunnar Hökmark, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Sophia in 't Veld, Wolf Klinz, Astrid Lulling, John Purvis, Alexander Radwan, Eoin Ryan, Peter Skinner, Cornelis Visser
<b>Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)</b>	Werner Langen