

Antwoorden naar aanleiding van het schriftelijk overleg vaste commissie van Financiën over btw-carrrouselfraude en het tegengaan van terrorismefinanciering

Inleiding

De leden van de fracties van de fractie van de VVD, de PvdA en het CDA hebben vragen gesteld over de brieven over btw-carrrouselfraude van 25 oktober 2016¹, 1 november 2016² en 10 februari 2017³, alsook over het op 27 januari 2017 bij de Tweede Kamer ontvangen BNC-fiche 'Wijziging van de btw-richtlijn voor een tijdelijke toepassing van een algehele verleggingsregeling'⁴ en het EU-voorstel 'Routekaart: Beperkingen op contante betalingen'⁵. Voor de beantwoording van de vragen sluit ik zoveel mogelijk aan bij de fracties. Waar meerdere fracties vragen van gelijke strekking hebben gesteld, beantwoord ik de vragen gezamenlijk of verwijst ik naar een eerder antwoord.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

Btw-(carrousel)fraude algemeen

De leden van de fractie van de VVD vragen wat naar schatting de omvang van de btw-carrrouselfraude is in Nederland en wat het kabinet heeft gedaan om deze fraude in Nederland aan te pakken. In mijn brief van 10 februari 2017 heb ik uw Kamer al bericht dat voor Nederland geen schatting van het bedrag aan btw-fraude beschikbaar is. Voor de totaalaanpak van btw-carrrouselfraude verwijst ik de leden graag naar het algemene deel van voornoemde brief, waarin ik een uitvoerige opsomming van de totaalaanpak van btw-carrrouselfraude op nationaal en Europees niveau heb gegeven.

Voorstel Europese Commissie voor een definitief btw-systeem

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de stand van zaken van het voorstel van de Europese Commissie voor een definitief btw-systeem en de planning betreffende dit voornemen en of er ook een impact assessment uitgevoerd gaat worden. De Europese Commissie heeft in het btw-actieplan van begin 2016 aangekondigd om eind 2017 met een richtlijnvoorstel te komen voor een definitief btw-systeem. Het is gebruikelijk dat een dergelijk omvangrijk voorstel gepaard gaat met een impact assessment. Mocht dat niet het geval zijn, dan zal Nederland bij de Europese Commissie aandringen om alsnog een impact assessment uit te voeren.

Voorstel Europese Commissie voor een algehele verleggingsregeling van btw

De leden van de fractie van de VVD vragen welke (buur)landen van de mogelijkheid gebruik gaan maken om nationaal een algemene verleggingsregeling in te voeren, en zo ja, wat de gevolgen hiervan zijn. Ook vragen de leden waarom het kabinet heeft besloten om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om een algehele verlegging van btw in Nederland in te voeren. Op dit moment bespreken de lidstaten het voorstel op technisch niveau. Mocht het voorstel unaniem door de ECOFIN Raad worden aanvaard, dan kunnen landen die daarvoor in aanmerking komen een verzoek indienen voor toepassing van de algehele verleggingsregeling. Momenteel is nog niet bekend welke landen hiervan gebruik kunnen en ook willen maken. Eerder hebben Tsjechië en Oostenrijk om de toepassing van een algehele verleggingsregeling gevraagd. De verwachting is dat die landen een beroep op deze mogelijkheid zullen doen als ze aan de nog vast te stellen voorwaarden voldoen.

Omdat een algehele verlegging van btw nog niet eerder is toegepast, zijn de gevolgen daarvan niet bekend. De Europese Commissie heeft daarom rapportageverplichtingen

¹ Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 308.

² Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 314.

³ Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 343.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 22 112, nr. 2293.

⁵ Europese Commissie, d.d. 15 februari 2017, EU-voorstel 'Routekaart: Beperkingen op contante betalingen', 2017Z02586, http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_028_cash_restrictions_en.pdf.

gekoppeld aan de toepassing van een dergelijke verlegging en de mogelijkheid ingebouwd om na gefundeerde klachten van andere lidstaten de regeling op korte termijn te kunnen stoppen. Daarbij hebben alle lidstaten, ongeacht of zij de regeling gaan toepassen, binnen dit richtlijnvoorstel een rol gekregen in de rapportageverplichtingen om eventuele verschuiving van fraude of andere effecten te monitoren en te rapporteren.

In het BNC-fiche, waarin het kabinet een eerste beoordeling van het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie geeft, spreekt het kabinet steun uit om lidstaten de mogelijkheid te bieden tijdelijk een algemene verleggingsregeling te hanteren. Het voorstel biedt lidstaten die zeer ernstige btw-carrouselfraude ondervinden en geen andere mogelijkheid hebben dit goed te beteugelen naar verwachting een effectieve maatregel. Ook biedt deze tijdelijke regeling een goede mogelijkheid om in de praktijk te bezien of een algemene verlegging van btw een goede methode is om btw-carrouselfraude te bestrijden en welk effect dit heeft op de btw afdracht en het toezicht daarop.

Het kabinet geeft ook aan vooralsnog geen gebruik te maken van de (tijdelijke) algehele verleggingsregeling. Nog los van het feit dat Nederland op dit moment niet aan de voorwaarden van die regeling lijkt te voldoen, heeft de toepassing van een tijdelijke algehele verlegging van btw grote gevolgen voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst. De invoer van een algehele verleggingsregeling dwingt het bedrijfsleven om ingrijpende wijzigingen in hun administratie- en IT-systemen door te voeren. Deze wijzigingen gelden uiterlijk tot en met 30 juni 2022 en moeten daarna weer ongedaan worden gemaakt, omdat het normale btw-systeem weer van toepassing is. Dit betekent in relatief korte tijd tweemaal een (aanzienlijke) aanpassing met bijbehorende kosten voor het bedrijfsleven. Daarnaast zal het toezicht van de Belastingdienst voor een relatief korte periode ingrijpend wijzigen. Een veel groter aantal ondernemers wordt namelijk verantwoordelijk voor een juiste voldoening van btw op aangifte. Het gewijzigde systeem van voldoening van btw vergt daarom een nieuwe handhavingsstrategie, waarin controles op een andere manier moeten worden verricht. Dit leidt tot een toename in de uitvoeringslasten. Daarbij zijn ook de effecten op de schatkist onzeker, doordat andere frauderisico's ontstaan. Ten slotte behoeft een algehele verlegging van btw nieuwe (aanvullende) wettelijke verplichtingen om eventuele verschuivingen van fraude of het ontstaan van andere fraudevormen te voorkomen en de voldoening van btw door de ondernemer in de laatste schakel zeker te stellen. Gedacht kan worden aan rapportageverplichtingen voor ondernemers die binnenlandse prestaties verrichten waarop de verlegging van toepassing is, om zwarte omzetstromen te beteugelen. Dit kan eventueel worden aangevuld met een verbod op contante betalingen. Landen die een dergelijke algehele verlegging overwegen, zullen bij de aanvraag daartoe ook een uiteenzetting moeten geven hoe zij de juiste btw-inning kunnen waarborgen.

Terrorismedinanciering, witwassen en informatiedeling

Met betrekking tot het tegengaan van terrorismedinanciering vragen de leden van de VVD-fractie hoe snel kan worden ingespeeld op veranderende patronen en geldstromen en hoe snel wet- en regelgeving indien nodig kan worden aangepast. Het voorkomen en bestrijden van terrorismedinanciering is van groot maatschappelijk belang. Nederland zet zich hier zowel in nationaal als in internationaal verband actief en sterk voor in. Daarbij is het snel kunnen inspelen op (nieuwe) wegen die daarvoor kunnen worden gebruikt cruciaal. Dat gebeurt onder meer binnen het Financieel Expertisecentrum (FEC). Binnen dit samenwerkingsverband werken de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) samen met de fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie (OM) en de nationale politie om de integriteit van de financiële sector te versterken. Eén van de taken van het FEC betreft het uitvoeren van projecten die moeten leiden tot concrete, operationeel bruikbare resultaten. Het FEC, in samenwerking met andere relevante organisaties, heeft sinds 1 februari 2015 een project dat zich richt op het verkrijgen van zicht op en het bestrijden van terrorismedinanciering. Dit project heeft

als doel om financiële netwerken in kaart te brengen van bij de FEC-partners en -participanten bekende personen (en entiteiten) die in verband kunnen worden gebracht met terrorisme en terrorismefinanciering. Op basis van dat inzicht kunnen passende preventieve en repressieve maatregelen worden genomen. Voorts dienen verschillende instellingen, waaronder banken, ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. Die verplichting vloeit voort uit internationale en Europese verplichtingen die in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zijn geïmplementeerd. Van een ongebruikelijke transactie is onder andere sprake indien aanleiding bestaat te veronderstellen dat een transactie verband houdt met witwassen of met het financieren van terrorisme. FIU-Nederland beziet of deze transacties verdacht kunnen worden verklaard en aan rechtshandhavingsautoriteiten kunnen worden gemeld. Daarbij wordt tevens de informatie betrokken die FIU-Nederland van financiële inlichtingen eenheden uit het buitenland ontvangt.

De leden van de fractie van de VVD wijzen verder nog op het belang van informatiedeling tussen de diverse betrokken organisaties. Zij vragen welke concrete verzoeken tot aangepaste regelgeving er op dit moment liggen, welke mogelijkheden het kabinet hiertoe ziet en hoe snel deze mogelijkheden eventueel gerealiseerd kunnen worden. Ik onderschrijf het belang van het op zorgvuldige wijze kunnen uitwisselen van informatie om terrorismefinanciering tegen te gaan. Wetgevingswensen van de toezichthouders op dit terrein zijn mij bekend. Het betreft in de eerste plaats de wens om een wettelijke grondslag te hebben op grond waarvan informatie, die door de Wwft- toezichthouders bij hun taakuitoefening wordt verkregen, kan worden gedeeld met partijen die deel uitmaken van het FEC. Daarnaast is er een wetgevingswens van de AFM met betrekking tot het delen van informatie over accountants. De AFM is toezichthouder op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) en Bureau Financieel Toezicht (BFT) is toezichthouder voor accountants op grond van de Wwft. De voorliggende wetgevingswens betreft een wettelijke grondslag voor het BFT om informatie, die het bij de uitoefening van zijn Wwft-toezicht met betrekking tot accountants vergaart, te kunnen delen met de AFM ten behoeve van het toezicht op grond van de Wta. Over deze wetgevingswensen vindt momenteel overleg plaats tussen het ministerie van Financiën en de betrokken toezichthouders. De minister van Financiën heeft het voornemen om de uitwerking ervan mee te nemen in de Wijzigingswet financiële markten 2019.

Ik merk op dat het actieplan terrorismefinanciering ter versterking van de strijd tegen terrorisme van de Europese Commissie in een (verdere) uitbreiding van de bevoegdheden van FIU-Nederland voorziet.⁶ Het gaat daarbij onder meer om intensievere gegevensuitwisseling tussen FIU's over meldingen van ongebruikelijke transacties, een Europese verplichting tot het opzetten van een centraal register van bank- en betaalrekeningen en de toegang van FIU's tot dat register. De Europese Commissie heeft hiertoe een voorstel tot wijziging van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn gepresenteerd.⁷

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het kabinet vindt van het pleidooi van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) voor meer mogelijkheden tot informatie-uitwisseling om gerichter te kunnen zoeken. Volgens de NVB begint goed klantenonderzoek met verificatie van aangeleverde gegevens. De NVB wil bijvoorbeeld volledige toegang voor banken tot het UBO-register (register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden; 'ultimate beneficial owners') en toegang tot de Basisregistratie Personen om gegevens te kunnen verifiëren.

⁶ MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake een actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering, 2 februari 2016, COM (2016) 50. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-50-NL-F1-1.PDF>.

⁷ Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG, 5 juli 2016, COM (2016) 450. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0450&from=NL>.

Uit de vierde Europese anti-witwasrichtlijn volgt de verplichting voor lidstaten om een centraal register met UBO-informatie op te zetten (UBO-register). Deze richtlijn kent een aantal vereisten waaraan zo'n register moet voldoen. Bij brief van 10 februari 2016 is uw Kamer geïnformeerd over het voornemen om in Nederland een openbaar UBO-register op te zetten, waarbij wordt voorzien in vier (privacy)waarborgen. Op deze manier is een balans gevonden tussen enerzijds de openbaarheid van het register en het belang van het tegengaan van misbruik van het financieel stelsel en van vennootschappen en andere juridische entiteiten voor witwassen en terrorismefinanciering en anderzijds de bescherming van de privacy van de in het UBO-register opgenomen belanghebbenden.

Eén van deze privacywaarborgen strekt ertoe dat gebruikers, anders dan aangewezen bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland, via het register inzage krijgen in een beperkte set gegevens uit het UBO-register. Deze beperkte set gegevens komt overeen met de gegevens die op grond van de vierde EU anti-witwasrichtlijn ten minste in het UBO-register moeten worden opgenomen. Verdere UBO-informatie in het register is om redenen van privacybescherming alleen beschikbaar voor aangewezen bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland. Meldingsplichtige entiteiten, waaronder banken, krijgen aldus uitsluitend toegang tot deze beperkte set aan gegevens uit het UBO-register. Dit is in lijn met de verplichting die de anti-witwasrichtlijn voorschrijft: meldingsplichtige instellingen mogen zich bij hun cliëntenonderzoek niet uitsluitend verlaten op het UBO-register. Voorgaande is ook neergelegd in het conceptwetsvoorstel Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden, dat op 31 maart jl. in consultatie is gebracht.

Ten aanzien van de door de NVB genoemde toegang tot de Basisregistratie Personen, is eerder een vergelijkbare afweging gemaakt met het oog op de bescherming van de privacy van betrokkenen. Een en ander neemt echter niet weg dat er blijvend aandacht is voor de wijze waarop banken en andere meldingsplichtige instellingen kunnen worden ondersteund bij het nakomen van hun Wwft-verplichtingen.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de stand van zaken is bij het oplossen van de ongewenste buitenlandse financiering door bijvoorbeeld het opnemen van criteria in de wetgeving en wanneer dit geregeld is.

Bij brief van 4 december 2016 is uw Kamer geïnformeerd over ongewenste (buitenlandse) financiering van instellingen en activiteiten.⁸ Hierin is een toelichting gegeven op de verkenning van het mogelijke instrumentarium om ongewenste (buitenlandse) financiering in te perken. Zo wordt onder meer de mogelijkheid onderzocht om het wetsvoorstel publicatieplicht stichtingen opnieuw in procedure te nemen en zo de transparantie te bevorderen van Nederlandse maatschappelijke en religieuze instellingen over de door hen (te) ontvangen (buitenlandse) financiering. Zoals tevens aangekondigd in voornoemde brief, bereidt het FEC daarnaast de start van een (deel)project voor dat zal zijn gericht op het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van non-profit instellingen (NPO's) waarvan één of meerdere betrokken partijen direct of indirect in verband kunnen worden gebracht met terrorisme of de financiering daarvan. Een dergelijke financiering van NPO's wordt vanwege de (al dan niet indirecte) relatie met subjecten, die betrokken zijn bij terrorisme of de financiering daarvan, als onwenselijk beschouwd. Met dit (deel)project wordt beoogd meer zicht te krijgen op buitenlandse financieringsstromen van NPO's door analyse van deze informatie door een multidisciplinair team van FEC-partners en andere relevante organisaties. Naar verwachting kan dit project op korte termijn van start gaan.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van de VVD hoe het probleem van anonieme betaalmiddelen (anonieme debitcards) als mogelijke bron van terrorismefinanciering aangepakt kan worden en wat er op dit punt al gebeurt in de EU.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 29 614, nr. 56.

Elektronischgeldinstellingen maken hun bedrijf van de uitgifte van elektronisch geld. Ook banken kunnen elektronisch geld uitgeven. Zij vallen daardoor binnen de reikwijdte van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn en van de Wwft. Dat betekent dat deze instellingen verplicht zijn om cliëntenonderzoek te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. Het cliëntenonderzoek verplicht een instelling tot het identificeren van de cliënt en tot verificatie van diens identiteit, zodat na het verrichten van cliëntenonderzoek geen sprake kan zijn van 'anoniem' elektronisch geld.

Omdat 'anoniem' elektronisch geld een belangrijke bijdrage levert aan 'financial inclusion', voorziet de Europese anti-witwasregelgeving in een uitzondering op de verplichting tot het verrichten van cliëntenonderzoek in het geval van elektronisch geld. Hiervoor moet worden voldaan aan strikte risicobeperkende voorwaarden. Zo kunnen bepaalde cliëntenonderzoeksmaatregelen, waaronder de identificatie van de cliënt en de verificatie van diens identiteit, achterwege blijven indien: het betaalinstrument niet kan worden heropgeladen of een betalingstransactielimiet heeft van € 250, het elektronisch opgeslagen bedrag niet meer bedraagt dan € 250, het betaalinstrument uitsluitend gebruikt wordt voor de aankoop van goederen of diensten en op het betaalinstrument geen bedrag kan worden bijgeschreven met anoniem elektronisch geld. Bovendien geldt voor de uitgever van het elektronisch geld te allen tijde de verplichting om de transacties die met het betaalinstrument worden verricht te monitoren en van een ongebruikelijke transactie melding te maken bij de FIU-Nederland.

In het eerder genoemde voorstel tot wijziging van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn heeft de Europese Commissie voorgesteld voornoemde grenswaarden waarboven cliëntenonderzoek moet worden verricht te verlagen van € 250 naar € 150. Daarnaast wordt voorgesteld de uitzondering op de verplichting tot het verrichten van cliëntenonderzoek te schrappen in het geval van online gebruik van elektronisch geld. De onderhandelingen met betrekking tot dit richtlijnvoorstel zijn nog niet afgerond. Op 20 december 2016 is in de Raad overeenstemming bereikt over een compromistekst, op basis waarvan het huidige voorzitterschap op dit moment de onderhandelingen met het Europees Parlement voert.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

Btw-(carousel)fraude algemeen

De leden van de PvdA-fractie achten btw-fraude een groot probleem waar relatief weinig aandacht voor is en vragen om de strijd tegen btw-carrouselfraude met volle kracht voort te zetten. Ik kan daar kort over zijn. Zoals ook moge blijken uit de acties die het kabinet op dit punt onderneemt, kunnen de leden van de fractie van de PvdA ervan verzekerd zijn dat het belang en de urgentie van de strijd tegen btw-carrouselfraude voor mij overduidelijk zijn.

Voorstel Europese Commissie voor een algehele verleggingsregeling van btw

De leden van de fractie van de PvdA vragen om op de hoogte te worden gehouden van de resultaten van het experiment met de algemene verleggingsregeling, zodat bij problemen tijdig kan worden ingegrepen. Ik verwijs in dit verband graag naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD met betrekking tot de toepassing van de algehele verleggingsregeling.

Voorts vragen de leden van de fractie van de PvdA de resultaten van het experiment met de algehele verleggingsregeling te betrekken in de gedachtevorming van het beoogde definitieve btw-stelsel. Nederland en ook de andere lidstaten hebben zich hierover in dezelfde lijn uitgelaten. Onder het Nederlandse voorzitterschap heeft dit tijdens de ECOFIN van 25 mei 2016 ook geresulteerd in conclusies van de Raad.⁹ Daarin is

⁹ Raad van de Europese Unie, nr. 9494/16, FISC 86, ECOFIN 509.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9494-2016-INIT/nl/pdf>.

aangegeven dat de Raad de informatie die naar aanleiding van een tijdelijke afwijking wordt verkregen, nuttig acht om een beslissing te nemen over wat de meest efficiënte manier is om btw-fraude te bestrijden. Ook tijdens de nu lopende besprekingen heeft onder meer Nederland het belang van de algehele verleggingsregeling benadrukt. Het mogen toepassen van een algehele verlegging dient hoofdzakelijk ter bestrijding van een meer dan gemiddelde btw-fraude in bepaalde landen. Tegelijkertijd verschaft het ons de mogelijkheid om relevante informatie te vergaren over de werking van een dergelijke algehele verlegging van btw. Momenteel vindt verlegging van btw immers uitsluitend plaats in specifieke sectoren. Het is daarbij wel belangrijk dat de algehele verlegging gepaard gaat met een goede monitoring van de werking en de (neven)effecten ervan, zodat deze resultaten ook mee kunnen wegen in de keuze voor en vormgeving van een definitief btw-stelsel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

Terrorismefinanciering

De leden van de fractie van het CDA vragen mij wanneer het onderzoek naar een concreet verband tussen carrouselfraude en terrorismefinanciering naar verwachting zal zijn afgerond. Met het 'onderzoek', waarnaar door de leden van de fractie van het CDA wordt verwezen, werd door mij niet bedoeld op één onderzoek in het bijzonder. Zoals eerder toegelicht, worden signalen met betrekking tot terrorismefinanciering door de betrokken autoriteiten, ook binnen het samenwerkingsverband van het FEC, continu en met de grootst mogelijke zorgvuldigheid onderzocht. Dit is een doorgaand proces.

Btw-(carrousel)fraude in Nederland en de daartegen genomen maatregelen

De leden van de fractie van het CDA vragen, onder verwijzing naar de uitzending van Zembla, of Nederland beschikt over de aanwijzingen voor de financiering van terrorisme en zo ja, of geen van deze aanwijzingen doorslaggevend is om een beter beeld te vormen van de huidige situatie met betrekking tot het risico op terrorismefinanciering. Ook vragen de leden van de fractie van het CDA of Nederland contact heeft opgenomen met het Duitse OM of andere buitenlandse instanties. Btw-carrouselfraude is een vorm van internationale criminaliteit. Ook in het lopende Nederlandse strafrechtelijke onderzoek naar btw-fraude met CO₂-emissierechten zijn verschillende Europese landen door de fraude benadeeld, waaronder Duitsland. Ten behoeve van de bestrijding van btw-carrouselfraude wordt veelal samengewerkt met buitenlandse opsporingsdiensten, door middel van het verlenen van wederzijdse rechtshulp en door in voorkomende gevallen samen te werken in gezamenlijke opsporingsteams. Ook over het lopende Nederlandse strafrechtelijk onderzoek naar btw-fraude met CO₂-emissierechten heeft de FIOD contact gehad met diverse landen, waaronder (in de vorm van een rechtshulpverzoek) met Duitsland. Over de inhoud van deze contacten kan ik geen nadere mededeling doen. De bestrijding van terrorismefinanciering is een prioriteit voor het OM. Alle signalen die kunnen duiden op terrorismefinanciering worden met de grootst mogelijke zorgvuldigheid onderzocht en besproken met de bij de bestrijding betrokken nationale en internationale instanties. In het lopende Nederlandse strafrechtelijk onderzoek naar btw-fraude met CO₂-emissierechten is van een verband met terrorismefinanciering op dit moment niet gebleken.

De leden van de fractie van het CDA vragen of voorafgaand aan het onderzoek van de FIOD in 2009 al een onderzoek is geweest naar bedrijven met betrekking tot hun handel in CO₂-emissierechten. Deze leden vragen daarnaast of alleen het signaal dat de FIOD in het voorjaar van 2009 kreeg van een belastingadviseur over mogelijke btw-carrouselfraude bij de handel in CO₂-emissierechten aanleiding gaf voor een onderzoek of dat daar ook andere aanleidingen voor waren. Ook vragen de leden of er voorafgaand aan dit onderzoek nog andere onderzoeken hebben plaatsgevonden. Voor 2009 is geen onderzoek ingesteld naar bedrijven met betrekking tot hun handel in CO₂-emissierechten. Het signaal van de belastingadviseur gaf het startschot voor onderzoek naar btw-carrouselfraude met CO₂-emissierechten. Rond die tijd waren er ook nog twee

andere signalen over de handel in CO₂-emissierechten waaruit bleek dat verder onderzoek nodig was.

De leden van de fractie van het CDA vragen met betrekking tot welke producten zich momenteel btw-carrouselfraude voordoet. Met welke producten btw-carrouselfraude zich nog steeds voordoet, kan per land verschillen. In feite kan deze fraude zich met alle goederen en diensten voordoen die nu niet door een specifieke gerichte verleggingsregeling worden geraakt. Carrouselfraude doet zich momenteel bijvoorbeeld voor met betrekking tot bepaalde elektronica. Tevens worden momenteel signalen bij telecommunicatiediensten onderzocht. Mochten zich hier nieuwe ontwikkelingen voordoen, dan zal ik uw Kamer daarover informeren.

De leden van de fractie van het CDA vragen mij welke maatregelen ik op Europees niveau succesvol acht om de VAT Gap in Europa als geheel verder omlaag te dringen. In mijn vorige brief ben ik ingegaan op de door de Europese Commissie berekende VAT Gap.¹⁰ De VAT Gap staat voor het verschil aan btw dat in theorie maximaal zou moeten binnenkomen en hetgeen daadwerkelijk binnenkomt. Deze VAT Gap is door de Europese Commissie macro-economisch berekend aan de hand van cijfers over consumptie. Voor de VAT Gap zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, zoals fraude, belastingontduiking, maar ook belastingontwijking, faillissement, insolventie en (reken)fouten. Afhankelijk van de oorzaak zijn diverse hulpmiddelen en maatregelen denkbaar.

Op het vlak van de fraudebestrijding in Europees verband acht ik de ontwikkeling en invoering van een fraude-analyse systeem, genaamd Transaction Network Analysis, een succesvolle maatregel.¹¹ Met deze IT-tool kunnen fraudenetwerken sneller en completer worden opgespoord op basis van informatie uit alle lidstaten. Zoals u weet, heb ik mij hier tijdens het Nederlandse voorzitterschap hard voor gemaakt en juichen alle lidstaten deze ontwikkeling toe. De Europese Commissie werkt hard aan de implementatie van dit systeem. Verder sta ik achter een voorstel dat de Europese Commissie wil gaan doen om de samenwerking tussen lidstaten in EUROFISC verder te optimaliseren. Daarnaast kunnen ook vereenvoudigingsmaatregelen op het terrein van verplichtingen en regelgeving bijdragen aan het terugdringen van de VAT Gap en het bevorderen van compliance van belastingplichtigen. Tot slot kan ook de algehele verleggingsregeling uitkomst bieden voor lidstaten die een meer dan gemiddelde btw-fraude ondervinden, met daarbij de kanttekeningen zoals ik die in deze antwoorden plaats.

Informatiedeling

In dit kader vragen de leden van de fractie van het CDA ook welke lidstaten op dit moment samenwerken middels informatie-uitwisseling in de strijd tegen btw-fraude. Alle lidstaten wisselen permanent informatie uit via het zogenoemde VAT Information Exchange System (VIES), waarin alle informatie over grensoverschrijdende transacties tussen ondernemers in de lidstaten is opgenomen. Daarnaast wordt binnen het EUROFISC-netwerk gericht informatie uitgewisseld tussen de lidstaten die in de diverse werkvelden deelnemen. Ook bilateraal wordt via zogenoemde SCAC-verzoeken (Standing Committee for Administrative Co-operation) met alle lidstaten informatie uitgewisseld en vinden er multilaterale controles plaats. Dit alles gebeurt binnen het juridische kader van de Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde. Zoals ik eerder heb gemeld, wordt door de Europese Commissie ook gewerkt aan verdragen met derdelanden, momenteel concreet met Noorwegen, om de informatie-uitwisseling voor de btw breder te trekken dan alleen de lidstaten van de Europese Unie. Naast de uitwisseling binnen de administratieve samenwerking door de belastingdiensten van de lidstaten vindt binnen het strafrechtelijke circuit ook informatie-uitwisseling plaats via Europol.

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 343.

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 066, nr. 9 en Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 343.

Voorstel Europese Commissie voor een algehele verleggingsregeling van btw

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de mogelijke gevolgen van de toepassing van een algehele verlegging en welke "andersoortige vormen van btw-fraude" het kabinet vreest. Met betrekking tot de wijziging van de btw-richtlijn voor een tijdelijke toepassing van een algehele verleggingsregeling vragen de leden van de fractie van het CDA daarnaast wat de derogatie inhoudt waar lidstaten om kunnen verzoeken. De derogatie van een lidstaat betreft een verzoek om af te mogen wijken van de normale regels van de btw-richtlijn. In het voorstel voor de algehele verleggingsregeling wordt een lidstaat, die voldoet aan de te stellen voorwaarden, de mogelijkheid geboden om af te wijken van de normale facturerings- en voldoeningsregels.

Bij een algehele verlegging wordt feitelijk de huidige gefractioneerde heffing en inning van btw verlaten. Het gefractioneerde systeem betekent dat in elke schakel van de productie- en handelsketen per saldo btw op aangifte wordt voldaan over de door die ondernemer toegevoegde waarde aan het product of de dienst. Bij een verlegging van btw wordt de voldoening van de btw daarentegen verschoven naar de afnemende ondernemer. Deze ondernemer vermeldt de verlegde btw op zijn aangifte als verschuldigde btw en kan dit bedrag direct in aftrek brengen als voorbelasting, mits de ondernemer uiteraard voldoet aan de voorwaarden daartoe. De ondernemers factureren en betalen onderling geen btw, waardoor ook geen btw verloren kan gaan bij die transactie. De inning van de btw vindt in zijn geheel pas plaats bij de ondernemer die als laatste schakel in de keten acteert. Deze ondernemer wordt aldus verantwoordelijk voor de voldoening op aangifte van het gehele btw-bedrag, terwijl die schakel thans alleen verantwoordelijk is voor de btw in de laatste schakel.

In het huidige gefractioneerde systeem dient een factuur als bewijsstuk voor het verkrijgen van aftrek van btw door een ondernemer. Die factuur is voor de Belastingdienst ook een controlemiddel op de voldoening van de btw die is verschuldigd door de verkoper. Bij een algehele verleggingsregeling vervalt die rol van de factuur en is het zonder nadere controlemiddelen makkelijker om goederen zwart te verhandelen. Daarmee gaat niet alleen btw verloren als het goed uiteindelijk aan de eindconsument wordt verkocht zonder btw. Dergelijke zwarte omzet gaat vaak gepaard met het niet voldoen van loon- en premieheffing en winstbelastingen. Dit is ook de reden dat bij een algehele verleggingsregeling aanvullende rapportageverplichtingen denkbaar zijn om de transacties in de handelsketen te kunnen blijven volgen. In het gefractioneerde systeem wordt het grootste deel van de btw aan de Belastingdienst voldaan door een relatief klein aantal zeer grote belastingplichtigen in het begin van de productie- en handelsketen. Bij een algehele verlegging komt de btw over verkopen niet meer gefractioneerd de schatkist binnen. De voldoening van de btw, die in de eindprijs is begrepen, vindt namelijk pas plaats in de laatste schakel van de handelsketen, waarbij wordt geleverd aan de eindconsument. Het verlies van btw doet zich dan niet meer voor met btw-carrouselfraude in de handelsketen, maar verschuift naar de laatste schakel indien de laatste ondernemer geen btw voldoet op aangifte. Een algehele verleggingsregeling zal daarom gepaard moeten gaan met de inbouw van waarborgen om de afdracht in deze laatste schakel veilig te stellen.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het kabinet tegen de door de Europese Commissie voorgestelde ondergrens van € 10.000 per factuur aankijkt en of de kans bestaat dat de carrouselfraude verder gaat met facturen onder deze grens. Verleggingsregelingen die tot nu toe via een derogatie voor specifieke goederen en diensten zijn verkregen, kennen een ondergrens indien het goederen of diensten betreft die ook aan particulieren worden verkocht. Die ondergrens is om twee redenen ingebouwd. Ten eerste, het beperken van de administratieve last bij ondernemers die ook aan particulieren verkopen. Ten tweede, het voorkomen van zwarte omzet bij verkoop aan consumenten. Consumenten kopen doorgaans producten en diensten in kleinere hoeveelheden en dus voor lagere bedragen dan ondernemers. Als gevolg van de ondergrens hoeven ondernemers niet bij elke levering vast te stellen of zij aan een

ondernemer verkopen, waar de verleggingsregeling op van toepassing is, of aan een particulier, waar de normale regeling op moet worden toegepast. Tot het bedrag van de ondergrens geldt dan de normale btw regeling. Nederland kent momenteel een ondergrens van € 10.000 bij specifieke verleggingsregelingen, onder meer voor mobiele telefoons en computers. Deze ondergrens geldt alleen per levering per soort product en niet per factuur. Elk bedrag dat als ondergrens geldt, is in zekere zin arbitrair en kent een risico dat kwaadwillende belastingplichtigen constructies opzetten om deze te omzeilen. Dit is ook de reden dat Nederland heeft gekozen voor een eenvoudig systeem van een ondergrens per levering bij een dergelijke verleggingsregeling. Dit voorkomt niet dat men de grenzen blijft verkennen, maar het is wel minder maakbaar dan een ondergrens per factuur. Het risico dat de carrouselfraude verder gaat met facturen onder de grens van € 10.000 kan niet volledig worden uitgebannen. Zoals bij elke fraudemaatregel speelt bij de bepaling van de hoogte van een ondergrens de afweging tussen enerzijds de administratieve last en anderzijds een effectief gerichte fraudebestrijding een rol.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van het CDA waarom het kabinet heeft besloten om niet mee te doen met de voorgestelde verleggingsregeling. Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik graag naar mijn eerdere antwoord aan de leden van de fractie van de VVD, die een soortgelijke vraag hebben gesteld.