

Ons kenmerk

DGB/2013/5286M

Uw brief (kenmerk)

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum 11 oktober 2013

Betreft stand van zaken opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer intracommunautaire btw-fraude

Geachte voorzitter,

Tijdens het vragenuur van 24 september jl. over het rapport van de Europese Commissie over de VAT gap heb ik toegezegd de Kamer een update te geven van de opvolging van de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer achtereenvolgens in 2009 en 2012 heeft gedaan met betrekking tot de aanpak van intracommunautaire btw-fraude. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging.

1. Inleiding

In maart 2009 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport 'Intracommunautaire btw-fraude' uitgebracht.¹ Daarin doet de Algemene Rekenkamer een groot aantal aanbevelingen om de aanpak van deze fraude te verbeteren. Naar aanleiding hiervan heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën een pakket van maatregelen aan de Tweede Kamer gepresenteerd.² In de verschillende halfjaarsrapportages is sindsdien over de voortgang van deze acties aan de Kamer gerapporteerd.

De Algemene Rekenkamer heeft in september 2012 teruggeblikt op haar rapport uit 2009 en onderzocht of de destijds toegezegde acties en maatregelen door de Belastingdienst zijn uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer concludeert in dat rapport dat de Belastingdienst sinds 2009 de bestrijding van carouselfraude heeft versterkt.³ De Algemene Rekenkamer is van mening dat de stevige aanpak moet worden gehandhaafd en doet in haar rapport een aantal aanbevelingen om de aanpak verder te verbeteren. In de bestuurlijke reactie daarop heb ik laten weten zeker van plan te zijn de stevige aanpak van carouselfraude te handhaven en het rapport daarbij als een steun in de rug te beschouwen.

Eerder dat jaar had ik bij brief van 29 mei 2012 aan de Tweede Kamer extra maatregelen aangekondigd om btw-fraude te voorkomen en aan te pakken.⁴ Het gaat daarbij onder andere om een benadering waarbij verschillende partijen (banken, belastingadviseurs, accountants en het notariaat) meer en in een vroeger stadium doelgericht gegevens over (mogelijke) fraude uitwisselen alsmede de aankondiging om voor de handel in mobiele telefoons en computeronderdelen de verleggingsregeling toe te passen. In het vervolg van deze brief kom ik op deze maatregelen terug.

Na een korte beschouwing over de aanpak van intracommunautaire btw-fraude, ga ik eerst in op de stand van zaken van de aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer uit maart 2009.

1 Brief van 28 augustus 2009 de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2008/09*, 31 880, nrs. 1-2

2 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 880, nr. 4

3 *Kamerstukken II 2012/13*, 31 880, nr. 6

4 *Kamerstukken II 2011/12*, 31 066, nr. 130

Vervolgens sta ik stil bij de stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen uit het terugblikrapport uit 2012.

2. **Aanpak van intracommunautaire btw-fraude**

De aanpak van de btw-fraude is zowel preventief als repressief van aard. De aanpak is gericht op het reduceren van de mogelijkheden tot het plegen van fraude, het zo snel mogelijk stopzetten van lopende btw-carrousels en het voorkomen van nieuwe. Op basis van vermoedens van fraude wordt in een zo vroeg mogelijk stadium actie ondernomen om een (beginnende) carouselfraude de pas af te snijden. Daarnaast is de inzet van de Belastingdienst gericht op het bestraffen van betrokkenen door het opleggen van naheffingsaanslagen, het beslag leggen op verhaalsobjecten en het strafrechtelijk aanpakken van de fraudeurs.

Het belang van deze activiteiten is evident. De btw met een jaarlijkse opbrengst van meer dan € 40 miljard vervult voor de schatkist een prominente rol. Omdat btw-fraude bovendien leidt tot concurrentievervalsing tussen ondernemers, kan onvoldoende bestrijding leiden tot uitholling van het draagvlak voor belastingheffing. Daarnaast is het plegen van intracommunautaire btw-fraude vaak een onderdeel van bredere criminele activiteiten en is dus ook een algemener handhavingbelang in het geding.

3. **Rapport Intracommunautaire btw-fraude, maart 2009**

De aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer in dit rapport doet, hebben een vervolg gekregen met een pakket maatregelen dat mijn ambtsvoorganger op 28 augustus 2009 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende maatregelen: meer nadruk op preventie en intelligence; meer zaken behandelen; verbetering van de sturing en organisatie van de fraudeaanpak. Zoals in de brief verwoord moeten de maatregelen leiden tot:

- meer aandacht voor preventie en reductie van de fraudegevallen;
- inrichting/uitbouw van (meer geavanceerde) informatiesystemen die het risicomanagement op het gebied van btw-fraude kunnen ondersteunen. (intelligence);
- meer aandacht voor mogelijke fraudesignalen in de regio's;
- meer capaciteit voor afhandelen mogelijke fraudesignalen door regio's en FIOD.

Veel van de maatregelen die in het plan van aanpak zijn genoemd, zijn ingevoerd en maken inmiddels integraal deel uit van het reguliere toezicht- en opsporingsbeleid. Een overzicht:

- *Sturing en organisatie*

De sturing en organisatie zijn versterkt. De belastingregio Zuidwest is verantwoordelijk voor de coördinatie van de activiteiten binnen de Belastingdienst. Er is communicatie en samenwerking met de andere betrokken dienstonderdelen, zoals de CLO (Central Liaison Office, verantwoordelijk voor de internationale gegevensuitwisseling) en de FIOD/Coördinatiepunt btw-fraude (CPB). Er zijn prestatieafspraken gemaakt tussen de directeur-generaal en de belastingregio's.

Er is meer capaciteit op de btw-fraude gezet: in 2009 werden nog 50 fte volledig op dit proces gezet, inmiddels zijn dat circa 90 fte. Deze behandelen overigens niet alleen de grensoverschrijdende fraude, maar ook het onterecht terugvragen van btw door ondernemers in Nederland (negatieve aangifte).

- *Selectiemodule omzetbelasting*

Met behulp van een landelijke selectiemodule omzetbelasting kunnen risico's op btw-fraude worden behandeld. Ten behoeve van de selectie van posten zijn in iedere belastingregio twee personen getraind en werkzaam als analist.

Er is een specifiek proces ingericht, waarbij op basis van risicoselectie beoordeling plaatsvindt op de afgifte van btw-identificatienummers. Actief wordt gezocht naar btw-nummers die ten onrechte als actief 'staan'. De Belastingdienst deactiveert een btw-nummer eerder, als een ondernemer niet actief of niet traceerbaar is. De Belastingdienst is alert als btw-aangiftes achterwege blijven of als ambtshalve aanslagen niet worden betaald. Door tijdig het btw-nummer in te trekken, wordt voorkomen dat belastingplichtigen ten onrechte een omzetbelastingnummer of een vergunning (voor verlegging btw bij invoer) hebben. In 2013 zijn hierdoor tot en met juli circa 34.000 btw-nummers daadwerkelijk afgevoerd (in 2012: 65.000).

- *Waarschuwingbrieven*

Sinds een aantal jaren worden waarschuwingbrieven verstuurd. In geval van hardnekkige btw-carrouselfraude met verliezen in Nederland kan het ter bescherming van de betreffende branche en van de daarin werkzame ondernemers wenselijk zijn om die ondernemers te attenderen op het bestaan van de carrouselfraude en op de mogelijke gevolgen van betrokkenheid daarbij. Aldus kan btw-fraude worden gestopt dan wel worden voorkomen en kunnen zowel de ondernemer als zijn branche worden beschermd tegen de schadelijke gevolgen van btw-fraude en kan *last but not least* het verlies voor de fiscus worden beperkt.

- *Aanpak matchingverschillen*

De Belastingdienst onderzoekt actief matchingverschillen in de diverse registraties bij intracommunautaire transacties. De CLO zet elke maand opvallende 'mismatches' uit bij de regioanalisten op de belastingkantoren. In het geval van vermoedelijke fraude, zet de CLO het signaal door naar FIOD/CPB. De fraudesignalen die FIOD/CPB uitzet bij de regio's worden nog diezelfde week in behandeling genomen. De belastingregio's rapporteren over de fiscale afdoening van zaken.

- *Uitwisseling informatie tussen lidstaten*

Via Eurofisc werkt de Belastingdienst samen met de belastingautoriteiten in andere Europese lidstaten. Eurofisc is een gedecentraliseerd netwerk voor een snelle uitwisseling van informatie tussen lidstaten om grensoverschrijdende btw-fraude tegen te gaan. Iedere lidstaat benoemt een expert in btw-carrouselfraude als liaison officer. Gezamenlijk kunnen deze experts snel en doelmatig handelen, waarbij de werkzaamheden in onderling overleg worden gecoördineerd.

- *Verleggingsregeling*

In 2009 is voor de Nederlandse handel in CO₂-emissierechten een verleggingsregeling geïntroduceerd. Dit houdt in dat de ondernemer die tegen betaling emissierechten overdraagt, de ter zake verschuldigde btw niet in rekening hoeft te brengen. De verschuldigdheid van die btw wordt verlegd naar de (btw-plichtige) afnemer van de emissierechten, die de btw op zijn aangifte vermeldt en op diezelfde aangifte volgens de normale regels in aftrek kan brengen. Aldus vindt geen daadwerkelijke betaling van btw plaats waardoor btw-fraude onmogelijk wordt. Op 1 april 2013 is de verleggingsregeling voor mobiele telefoons, chips, spelcomputers, tablets en laptops verplicht gesteld als het bedrag per levering per goederensoort € 10.000 of meer (excl. btw) bedraagt. Daarmee is deze vorm van fraude in Nederland tot stilstand gebracht.

- *Multidisciplinaire aanpak*

Zoals aangekondigd in de eerdergenoemde brief van 29 mei 2012 aan de Tweede Kamer wordt extra ingezet op een multidisciplinaire aanpak. Binnen deze multidisciplinaire aanpak werken diverse betrokken partijen op structurele basis en op een geïntensiverde wijze samen om carrouselfraude te bestrijden en de criminelen die erachter zitten op te sporen. Betrokken partijen zijn banken, belastingadviseurs, accountants en het notariaat. De Belastingdienst informeert betrokken beroepsgroepen actief over fraudepatronen zodat deze beroepsgroepen tijdig fraudesignalen kunnen herkennen en doorgeven aan de Belastingdienst of FIOD. In vakliteratuur (BOVAG, Notariaat, Accountant) en op themadagen van deze branches wordt aandacht gevraagd voor het fenomeen carrouselfraude. Er gaat bij nieuwe ontwikkelingen al een nieuwsflits naar de adviseurs die zich hiervoor hebben aangemeld. Er zijn ook al voorbeelden dat door belastingadviseurs fraude is gemeld bij de FIOD/CPB.

Ook met andere overheidspartijen wordt waar nodig nauw samengewerkt. Een voorbeeld hiervan is de Nederlandse emissieautoriteit, waarmee wordt samengewerkt sinds de fraude met CO₂-emissierechten in 2009. De Belastingdienst is geraadpleegd over de nieuwe wetgeving omtrent de handel in biobrandstoffen en werkt nu samen in een mogelijk nieuwe CO₂-fraude zaak met verliezen in andere lidstaten.

4. **Rapport Intracommunautaire btw-fraude; Terugblik, september 2012**

De Algemene Rekenkamer is in haar terugblikonderzoek van september 2012 over de hele linie genomen positief over de aanpak.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de Belastingdienst de bestrijding van intracommunautaire btw-fraude vanaf 2009 heeft geïntensiveerd: er is meer aandacht voor carrouselfraude, er is extra capaciteit ingezet en er is een betere regie op de aanpak. Ook wat de internationale aanpak betreft heeft Nederland initiatieven ontplooid, die deels al tot resultaten hebben geleid (bekorting aanleveringstermijn van opgaven van intracommunautaire leveringen) en deels nog niet (standaarden voor toekenning en intrekking van het btw-nummer van ondernemers die bewust deel uitmaken van een carrousel). Bepleit

wordt dat de Belastingdienst deze stevige aanpak handhaaft. Een intensieve samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de EU blijven onverminderd nodig, aldus de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen ter verdere verbetering. Hierna wordt de stand weergegeven per aanbeveling.

Aanbeveling

Zorg voor de totstandkoming van een aandeelhoudersregister om misbruik van btw-nummers bij eigendomswisselingen van ondernemingen te helpen voorkomen.

Op 19 december 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens Financiën en EZ, een brief gestuurd aan de Kamer waarin de instelling van een centraal aandeelhoudersregister wordt aangekondigd.⁵ In de aanpak van financieel-economische fraude blijkt dat het nu veel tijd kost om te achterhalen wie zich schuilhoudt achter een Besloten Vennootschap (BV), niet-beursgenoteerde Naamloze Vennootschap (NV) of een constructie met meerdere vennootschappen. Dit legt een aanzienlijk beslag op de opsporingscapaciteit. Het voordeel van een centraal aandeelhoudersregister is dat het transparant maakt wie als aandeelhouders betrokken zijn bij een BV en een niet-beursgenoteerde NV.

Het register wordt niet openbaar toegankelijk omwille van de privacy, maar slechts voor overheidsdiensten in het kader van het uitvoeren van controle, toezicht en handhaving. Daarbij gaat het in elk geval om de volgende overheidsinstanties: Dienst Justis, Bureau Bibob, de Belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten, veiligheids- en inlichtingendiensten, politie en Openbaar Ministerie. Het centraal aandeelhoudersregister is ondergebracht bij het Handelsregister dat wordt beheerd door de Kamer van Koophandel.

Aanbeveling

Bevorder een tijdige afdoening van internationale informatieverzoeken door dit vast te leggen in prestatieafspraken met de belastingregio's.

Deze prestatieafpraak maakt deel uit van de afspraken die de directeur-generaal jaarlijks maakt met Belastingen.

Aanbeveling

Laat een evaluatieonderzoek uitvoeren naar de effectiviteit van internationale informatie-uitwisseling voor de detectie van fraude.

De Belastingdienst houdt vanaf 2013 informatie bij over het gebruik van de op zijn verzoek ontvangen informatie om zo meer inzicht te krijgen in het nut van de informatie-uitwisseling. De nieuwe Verordening EU 904/2010 *betreffende de administratieve samenwerking en bestrijding van fraude op het gebied van de btw*, die per 1 januari 2012 voor de administratieve wederzijdse bijstand in werking is getreden, biedt in artikel 16 een feedbackmogelijkheid voor aan andere lidstaten verstrekte informatie. Tot op heden is van deze feedbackmogelijkheid nog spaarzaam gebruik gemaakt, maar de verwachting is dat de introductie van een nieuw elektronisch formulier (operationeel sinds juli 2013), waarin de feedbackoptie is geïntegreerd, hierin verandering brengt. De Belastingdienst gaat hierin een actief beleid voeren, zonder dat dit uitmondt in een onevenredige administratieve belasting bij andere Lidstaten. De

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 32 608, nr. 4

Europese Commissie heeft op grond van art. 49 van genoemde Verordening als taak de werking van deze verordening te onderzoeken en beoordelen.

Aanbeveling

Verbeter de bestuurlijke informatievoorziening over carrouselfraude, onder andere door de informatie over naheffingen nader te laten specificeren naar 'ploffers', weigering nuttarief en weigering vooraf trek. Zorg ook voor aansluiting op de informatie van de FIOD.

Met ingang van 2012 wordt al uitvoering gegeven aan deze aanbeveling. Per 1 januari 2012 is ook gezorgd voor aansluiting tussen de informatie van de belastingregio's en die van de FIOD. Regelmatig wordt op postniveau de informatie uit het bestuurlijke infosysteem Belastingdienst (IKB) vergeleken met informatie bij FIOD/CPB.

Aanbeveling

Bevorder de totstandkoming van verdergaande standaarden voor de toekenning en intrekking van btw-nummers, waardoor de belastingautoriteiten effectiever op kunnen treden bij fraude(verdenkingen).

Het gaat hier vooral om het intrekken van btw-nummers zodra vastgesteld is dat daarmee btw-fraude wordt gepleegd. Naar mijn mening dient het btw-nummer in zo'n geval nog dezelfde dag te worden ingetrokken en dient dat in iedere lidstaat te gebeuren. De intrekking van een btw-nummer in Nederland wordt onmiddellijk in het Europese elektronisch systeem opgenomen, zodat alle lidstaten daar kennis van kunnen nemen.

Nederland heeft in Europees verband gepleit voor een wettelijke mogelijkheid om een btw-nummer te kunnen weigeren of in te trekken in situaties waarin belastingplichtigen weten dat ze een onderdeel (gaan) vormen van een btw-fraude en dat hun enige activiteit is. Dit heeft echter nog niet geleid tot aanpassing van regelgeving.

Aanbeveling

Harmoniseer waar mogelijk administratieve procedures rond VIES-opgaven en btw-aangiften, onder andere om matchingproblemen te verminderen.

Dit is een *on going* proces. Belastingdienst en CLO zijn onverminderd actief (onder meer via het risicoselectiemodel omzetbelasting) om mismatches terug te dringen. Mogelijkheden om dit te verbeteren moeten vooral op EU-niveau worden gevonden. Alleen met gezamenlijke inspanningen van de lidstaten is hier resultaat te boeken. De Europese Commissie onderzoekt de mogelijkheden om btw-aangiften verder te harmoniseren.

Matchingverschillen kunnen ontstaan door de verschillende termijnen die door lidstaten worden gehanteerd voor aangifte of listing (listings zijn opgaven van intracommunautaire leveringen). In Nederland moeten bedrijven met een kwartaalomzet van meer dan € 100.000 per maand een opgave doen (onder dat bedrag mag het ook per kwartaal). Het merendeel van de ondernemers die een maandopgave moeten indienen, voldoet aan deze verplichting. Hiervoor is een toezichtsproces ingericht. Ondernemers die verwervingen uit andere EU-landen niet op hun aangifte omzetbelasting hebben vermeld, worden schriftelijk gewezen op die omissie.

Opgemerkt wordt dat matchingverschillen kunnen duiden op btw-fraude, maar ook andere oorzaken kunnen hebben. Hierbij kan gedacht worden aan de problematiek van de fiscale eenheid of aan onwetendheid en slordigheid van de ondernemers.

Aanbeveling

Wissel informatie over ontwikkelingen in fraudepatronen uit en bevorder de totstandkoming van mechanismen om snel in te kunnen spelen op deze fraudepatronen.

Nederland is actief op het terrein van fraudepatronen en kennisuitwisseling, zowel in Eurofisc-verband als ook in Benelux-verband. In Eurofisc wordt onder meer gewerkt met mismatches die vanuit VIES naar voren komen, maar dan al geselecteerd op bedrijven die mogelijk betrokken zijn in een keten waarin btw-fraude wordt gepleegd. Er hoeft dan niet meer vanuit het totaal aan mismatches gezocht te worden naar mogelijke fraude gevallen. Nederland heeft verder geparticipeerd bij het updaten van het Europees handboek *best practices* bestrijding carrouselfraude. De doelstelling is dit handboek jaarlijks te updaten. Het handboek wordt ter beschikking gesteld aan medewerkers van Belastingdienst en FIOD.

Nederland is thans voorzitter van Eurofisc. Onder Eurofisc vallen vier *workingfields*. Working field 4 betreft de signalering en uitwisseling van nieuwe fraudetrends. Nieuwe trends worden via dit workingfield snel uitgewisseld. Onlangs nog heeft Nederland gemeld dat er een onverklaarbare toename is in de handel in CO2-emissierechten. Het door Nederland blootgelegde schema (met verliezen in een andere lidstaat) is vervolgens aan alle lidstaten ter beschikking gesteld, met verzoek dit zo mogelijk aan te vullen.

In EU-verband heb ik mij sterk gemaakt voor de totstandkoming van een snel reactiemechanisme op btw-carrouselfraude (*quick reaction mechanism*) als ook het voorstel voor een uitbreiding van de mogelijkheden om voor specifieke goederen en diensten een verlegging van de btw toe te passen (*reverse charge mechanism*). De desbetreffende voorstellen van de Europese Commissie zijn door de Europese Raad geaccordeerd.

Het snelle reactiemechanisme geeft een lidstaat onder specifieke voorwaarden de mogelijkheid om voor een beperkte tijd een verleggingsregeling in te voeren voor een snel opkomende fraude. De geldigheidsduur van deze maatregel is beperkt, maar biedt voldoende tijd om ondertussen de gewone derogatieprocedure van artikel 395 van de btw-richtlijn te doorlopen. Het mechanisme wordt op dit moment nader uitgewerkt door de Europese Commissie.

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Ons kenmerk
DGB/2010/ U

De uitbreiding van de mogelijkheid om voor specifieke goederen en diensten een verlegging toe te passen biedt lidstaten een aanvullende maatregel die direct en voor langere tijd toepasbaar is. Met een dergelijke verlegging kunnen bij dreigende dan wel geconstateerde fraude acuut en gericht maatregelen worden genomen.

Ik vertrouw erop de Kamer hiermee naar behoren te hebben ingelicht.

Hoogachtend,
de staatssecretaris van Financiën,

mr. drs. F.H.H. Weekers