

Schriftelijk Overleg over de aanpak van btw-(carrouselfraude) met telecommunicatiediensten

De vaste commissie voor Financiën heeft op 15 juni 2017 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd over mijn brief van 29 mei 2017 over de aanpak van btw-(carrousel)fraude met telecommunicatiediensten.¹ Ik ben de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66 en de SP erkentelijk voor hun inbreng. Voor de beantwoording van de vragen behandel ik deze zoveel mogelijk per fractie. Waar meerdere fracties vragen van gelijke strekking hebben gesteld, beantwoord ik de vragen gezamenlijk.

Reactie op de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fracties van de VVD, D66 en de SP vragen naar een inschatting van de omvang van het verlies van btw-inkomsten in Nederland gerelateerd aan btw-fraude met telecommunicatiediensten en wanneer de fraude is geconstateerd. Deze fraude is begin tweede kwartaal 2017 geconstateerd. Tot nu toe is er sprake van een verlies van enkele miljoenen euro's over het laatste kwartaal 2016 en 1^e kwartaal 2017 samen. Naast het verlies aan btw dat tot nu toe bij het lopende onderzoek is geconstateerd kan het belang vele malen groter zijn in verband met nog niet gedetecteerde fraude of toekomstige fraudegevallen.

De leden van de fractie van de VVD willen graag een uitgebreidere toelichting waarom de conventionele fraudebestrijdingsmiddelen niet afdoende zijn gebleken. In mijn brief van 29 mei 2017 heb ik u geïnformeerd over de btw-(carrousel)fraude die in Nederland is geconstateerd bij telecommunicatiediensten en waarbij in Nederland een verlies van btw-inkomsten wordt geleden. Het betreft met name telecommunicatiediensten die buiten de Europese Unie worden ingekocht en uiteindelijk via diverse ondernemersschakels in Nederland weer worden doorverkocht. Mede vanwege de vluchtige handel, het ontbreken van listingsverplichtingen bij transacties met derdelanden en het ontbreken van fysieke vervoersbewegingen zijn conventionele fraudebestrijdingsmiddelen niet afdoende gebleken. Om de fraudeurs niet in detail ten dienste te zijn in de wijze waarop de FIOD fraude opspoorde kan ik aan mijn toelichting in de brief van 29 mei 2017 slechts toevoegen dat de recent ontdekte btw-fraude wordt gepleegd met de verkoop van belminuten. De verkoop van belminuten betreft een dienstverlening die niet gepaard gaat met fysieke vervoersbewegingen of de overdracht van rechten via een openbaar register, zoals ons ter beschikking stond bij de detectie van de btw-fraude met CO₂-emissierechten. Daar waar deze diensten tussen ondernemers in Europa plaatsvinden, worden deze diensten periodiek via de verplichte Opgaven Intracommunautaire Prestaties gemeld. Voor diensten vanuit en naar derdelanden bestaat een dergelijke informatiestroom niet. Voor diensten geldt ook geen invoer- of uitvoerprocedure via de Douane. Hierdoor zijn deze diensten niet te herleiden via de gebruikelijke

¹ Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 35.

informatiebronnen die kunnen worden geraadpleegd buiten de frauderende ondernemers om. Dit bemoeilijkt de detectie van deze fraude.

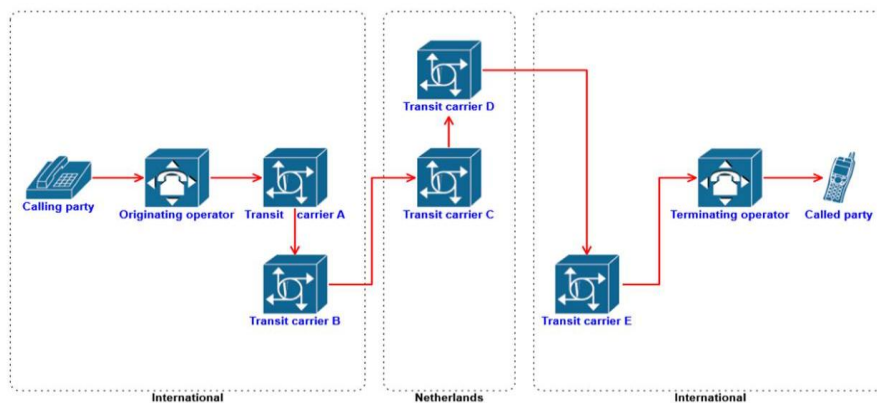
De leden van de fractie van de VVD vragen welke andere mogelijkheden in acht zijn genomen om de btw-fraude te bestrijden. Ook de leden van de fractie van de SP vragen naar andere mogelijkheden om de btw-fraude tegen te gaan. Naast de gebruikelijke fraudemonitoring van ter beschikking staande netwerken worden ook binnen Eurofisc nieuwe trends en ontwikkelingen tussen de lidstaten uitgewisseld. Eurofisc is een netwerk van fraude-experts uit diverse EU-lidstaten waarbinnen op snelle wijze informatie over mogelijke fraude kan worden gedeeld. Reeds enige jaren geleden is de btw-fraude met telecommunicatiediensten elders in de EU gesignaleerd. De invoering van een btw-verleggingsregeling voor telecommunicatiediensten door het Verenigd Koninkrijk in februari 2016 leverde een verhoogd risico op verschuiving van de fraude naar de overige lidstaten op. In dat kader heeft een jaar geleden ook al overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de Nederlandse telecommunicatiemarkt om hen alert te maken op het fenomeen van btw-carrouselfraude. Tegelijkertijd was dit overleg bedoeld om kennis te vergaren over de handel in telecommunicatiediensten en de zwakke punten of aanknopingspunten bij deze dienstverlening inzichtelijk te krijgen. Meer in algemene zin wordt er op diverse fronten gewerkt om btw-fraude tegen te gaan. Ik verwijs hiervoor ondermeer naar de voorstellen van de Europese Commissie zoals zij die vorig jaar april heeft gepresenteerd in het btw-actieplan tijdens het Nederlands voorzitterschap. Een aantal van die voorstellen, waarover in de Ecofin Raad van mei 2016 conclusies zijn aangenomen, is al gepubliceerd. Een aantal andere voorstellen volgt binnenkort. Met betrekking tot de mogelijkheden die de opsporing van btw-fraude kunnen verbeteren wil ik nog specifiek de tijdens het Nederlands voorzitterschap aangemoedigde ontwikkeling en de uiteindelijk Europees brede toepassing van de IT tool TNA (transaction network analysis) noemen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de verleggingsregeling deze fraude oplost. Ook de leden van de fractie van D66 vragen of het klopt dat met de verleggingsregeling deze weg van btw-fraude onmogelijk wordt gemaakt. De leden van de fractie van de SP vragen hoe effectief een verleggingsregeling is bij de bestrijding van btw-fraude. Een verleggingsregeling maakt btw-carrouselfraude onmogelijk door de systematiek van de verlegging. Een leverancier van goederen of diensten die btw verlegt naar zijn afnemer berekent geen btw en ontvangt voor zijn prestaties slechts de netto vergoeding. De afnemende ondernemer verantwoordt de aan hem verlegde btw in zijn eigen aangifte en brengt die btw op dezelfde aangifte in aftrek, uiteraard voor zover hij aftrekgerechtigd is. Er vindt daardoor geen daadwerkelijke betaling van btw aan de leverancier plaats. Hierdoor is de leverancier niet meer in staat om wel btw te factureren en te ontvangen maar deze vervolgens niet te voldoen aan de schatkist. Voor de vraag over de effectiviteit van een dergelijke verleggingsregeling breng ik graag de CO₂-emissierechten als voorbeeld van de werking van de verleggingsregeling in herinnering. Door de snelle invoer van de verleggingsregeling, zodra de fraude zich in Nederland manifesteerde, is het btw-verlies in Nederland in vergelijking met andere lidstaten zonder verleggingsregeling beperkt gebleven tot het moment dat de verleggingsregeling in werking trad.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat onder telecommunicatiediensten valt in relatie tot de verleggingsregeling. De verleggingsregeling kent een afgebakende definitie van telecommunicatiediensten in de Wet op de omzetbelasting 1968 die is gebaseerd op de Europese BTW-richtlijn.² De definitie van die diensten omvat diensten waarmee de transmissie, uitzending of ontvangst van signalen, geschriften, beelden en geluiden of informatie van allerlei aard per draad, via radiofrequente straling, langs optische weg of met behulp van andere elektromagnetische middelen mogelijk wordt gemaakt. Daaronder zijn begrepen de daarmee samenhangende overdracht en verlening van rechten op het gebruik van infrastructuur voor de transmissie, uitzending of ontvangst, waaronder het bieden van toegang tot wereldwijde informatienetten. In de Europese Uitvoeringsverordening 282/2011 worden die diensten nader verduidelijkt.³

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen om welke telecommunicatiediensten het gaat in de recent geconstateerde btw-fraude. De leden van de fractie van de SP vragen uitvoeriger in te gaan op de btw-fraude die is geconstateerd bij telecommunicatiediensten waarbij in Nederland een verlies aan btw-inkomsten wordt geleden. Deze leden vragen mij uit te leggen hoe deze constructie werkt. De telecommunicatiedienst waarmee wordt gefraudeerd, betreft een dienst die onderdeel uitmaakt van het tot stand brengen van de verbinding waardoor de beller in staat is om gesprekken te voeren. Dit kan via traditionele telefonie of via Voice over Internet Protocol (VoIP).

Schematisch ziet het tot stand brengen van die verbinding er als volgt uit.



Binnen deze dienstverlening onderkennen we twee soorten diensten als beller A belt naar ontvanger B:

1. de dienst van de provider aan beller A
2. de diensten die de verschillende (telecommunicatie)dienstverleners aan elkaar verlenen om te zorgen dat het gesprek ook daadwerkelijk van A naar B kan gaan.

De fraude doet zich voor in de onder 2 hiervoor genoemde dienstverlening. Als de gesprekspartners niet in het zelfde land zijn, zijn doorgaans meerdere dienstverleners betrokken

² Artikel 2a, eerste lid, onderdeel r, van de Wet OB 1968 respectievelijk artikel 24 van de BTW-richtlijn 2006/112.

³ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 van de Raad van 15 maart 2011 houdende vaststelling van maatregelen ter uitvoering van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, artikel 6bis (PbEU 2011, L 77).

omdat een provider veelal niet beschikt over eigen connecties naar alle landen van de wereld. Er wordt daarvoor gebruik gemaakt van zogenaamde transit-netwerken. Alle dienstverleners beschikken over apparatuur (de zogenaamde switch of telefooncentrale) voor routing van gesprekken waarmee een gesprek kan worden doorgezet (het zogenaamde termineren)⁴ naar de volgende dienstverlener. De dienst die zou kunnen worden omschreven als het gebruik mogen maken van die netwerken wordt afgerekend in minuten. Hieruit komt de term *handel in belminuten* voort. De fraude bestaat uit de btw die één of meerdere dienstverleners over deze dienstverlening wel in rekening brengen aan hun afnemer, maar vervolgens niet afdragen aan de fiscus. Deze onder 2. genoemde diensten die de verschillende telecommunicatiedienstverleners aan elkaar verlenen vallen onder de reikwijdte van de verleggingsregeling.

De leden van de fractie van de VVD vragen om welke type bedrijven het gaat bij de geconstateerde fraude. Het betreft bedrijven die handelen in de hiervoor beschreven belminuten.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke andere landen, naast het Verenigd Koninkrijk, eerder al een verleggingsregeling voor dit type diensten mogelijk hebben gemaakt en per wanneer ze dat mogelijk hebben gemaakt. Naast het Verenigd Koninkrijk hebben ook Frankrijk en Tsjechië een verleggingsregeling voor telecommunicatiediensten ingevoerd. Frankrijk heeft per 1 april 2012 een verleggingsregeling in haar wetgeving opgenomen, het Verenigd Koninkrijk per 1 februari 2016 en Tsjechië per 1 oktober 2016.

In een BNC-fiche over de wijziging van de BTW-richtlijn voor een tijdelijke toepassing van een algehele verleggingsregeling heeft het kabinet aangegeven dat er een risico is op verschuiving naar andere vormen van btw-fraude. De leden van de fractie van de VVD willen weten wat het risico is van verschuiving naar andere vormen van btw-fraude door de nu voorgestelde verleggingsregeling voor telecommunicatiediensten. De nu voorgestelde btw-verleggingsregeling voor telecommunicatiediensten betreft een beperkte verlegging in één specifieke sector en geen algehele verlegging van de btw zoals beoordeeld in de genoemde BNC-fiche. Het risico op andere vormen van fraude dat in het kader van de algehele verlegging is benoemd heeft een relatie met de rol die een factuur vervult in het normale btw-systeem. De factuur heeft in het normale btw-systeem een grote waarde als bewijsmiddel voor de afnemende ondernemer om de door hem op de inkoop betaalde btw van de fiscus terug te kunnen krijgen. Bij de verlegging krijgt de afnemende ondernemer geen btw meer in rekening gebracht op de factuur. Hierdoor wordt de factuur van minder van belang als bewijsmiddel. In theorie is de gedachte dat er bij een algehele verlegging van btw dan zwarte omzet kan ontstaan omdat de factuur eenvoudiger buiten de boekhouding kan worden gehouden als de factuur breed binnen de gehele productie- en handelsketen de hiervoor beschreven bewijsfunctie niet meer heeft. Hierdoor kan zwarte omzet ontstaan. In geval van zwarte omzet wordt niet alleen de btw misgelopen maar ook bijvoorbeeld premieheffingen en loon-, inkomsten of winstbelastingen. Bij de toepassing van een gerichte

⁴ De mobiele terminating dienst is een interconnectiedienst die een mobiele aanbieder aan andere aanbieders van telecommunicatienetwerken en/of -diensten aanbiedt, teneinde de eindgebruikers van die andere aanbieders in staat te stellen om te communiceren met de eindgebruikers van de mobiele aanbieder. De mobiele terminating dienst betreft in feite het afwickelen ofwel termineren van gesprekken die worden geïnitieerd door de eindgebruikers van de met die mobiele operator geïnterconnecteerde aanbieders.

beperkte verleggingsregeling in slechts één of enkele sectoren is deze vorm van verschuiving nog niet gebleken.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe eventuele verschuiving naar andere vormen van fraude wordt gemonitord. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de controle van btw-aangiften van ondernemers. Dit geldt ook voor ondernemers die (deels) prestaties verrichten die onder de verleggingsregeling vallen. Omzet die onder de verleggingsregeling valt, wordt in een aparte rubriek op het aangiftebiljet vermeld door zowel de ondernemer die de prestatie verricht als de ondernemer die de prestatie afneemt. Via monitoring, onder andere met behulp van analytics, kan de Belastingdienst besluiten om de ondernemers te bezoeken en de over de omzet verlegde btw te controleren. De monitoring maakt deel uit van de reguliere toezichtactiviteiten van de Belastingdienst.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de gevolgen van de verleggingsregeling voor het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven ondervindt hiervan gevolgen doordat de administratieve (IT) systemen moeten worden aangepast op de invoering van deze verleggingsregeling. Voorbeelden van een aanpassing betreffen de factuur en de btw-aangifte. Op de factuur wordt de btw ter zake van deze diensten niet meer vermeld en daarvoor in de plaats moet de vermelding 'btw verlegd' komen te staan. Dit heeft voor zowel de presterende ondernemer als de afnemende ondernemer tot gevolg dat op de btw aangifte de rubrieken worden ingevuld die zien op deze verlegde btw. Op dezelfde btw-aangifte kan de afnemende ondernemer die aan hem verlegde btw in aftrek brengen voor zover hij daartoe gerechtigd is.

De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer het beleidsbesluit is gepubliceerd dat met een goedkeurende verlegging vooruitloopt op de aanpassing van het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968 om tot een verplichte verlegging van verschuldigde btw op het verrichten van telecommunicatiediensten te komen. Het beleidsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant van 1 juni 2017.⁵

Tevens vragen de leden van de fractie van de VVD wanneer de wijziging van het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968 volgt. Het traject voor de wijziging van het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968 is inmiddels afgerond. De publicatie van de wijziging in het Staatsblad is op 31 augustus 2017 met een inwerkingtredingsmoment op de dag na publicatie. Dit betekent dat verlegging van btw voor telecommunicatiediensten tussen ondernemers die telecommunicatiediensten verrichten per 1 september 2017 verplicht is voor die diensten die op of na 1 september 2017 worden verricht.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar aanleiding van het artikel op de website van de Telegraaf van 8 juni 2017 "megafraude met belminuten" in hoeverre dit of deze vorm van fraude de concrete aanleiding is voor de verleggingsregeling. Het artikel van de Telegraaf is gebaseerd op het persbericht van de Belastingdienst van 7 juni. Daarin wordt melding gemaakt van diverse

⁵ <https://www.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-30440.html>.

invallen op 6 juni die werden verricht in het kader van een onderzoek naar btw-fraude met de handel in belminuten. De signalen die bij dit onderzoek naar voren kwamen gecombineerd met de besprekingen met vertegenwoordigers van de telecommunicatiebranche waren voor mij aanleiding om tot een verleggingsregeling over te gaan.

De leden van de fractie van de VVD wensen te vernemen waarom er geen fraudeverdachten werden aangehouden. Het betreft een lopend onderzoek. Daarover kunnen geen mededelingen worden gedaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er in verband met lopende onderzoeken naar btw-carrouselfraude nog meer maatregelen, zoals de verleggingsregeling, te verwachten zijn. Op dit moment zijn in dat kader geen bijzondere maatregelen voorzien.

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

De leden van de fractie van het CDA vragen of de staatssecretaris in zijn brief doelt op de btw-carrouselfraude waar de FIOD onderzoek naar doet. Indien dit het geval is, vragen de leden waarom de staatssecretaris in zijn brief dan zo vaag is, terwijl het nieuwsbericht van de Belastingdienst heel duidelijk en specifiek is.

Met mijn brief van 29 mei jl. heb ik, conform de toezegging in mijn brief van 12 mei, uw Kamer geïnformeerd over de geconstateerde fraude met telecommunicatiediensten. Ter bestrijding van die fraude heb ik in de brief van 29 mei een verplichte verlegging van btw bij het verrichten van telecommunicatiediensten in Nederland aangekondigd. Omdat het daartoe vereiste (wetgevende) traject enige tijd vergt heb ik, gezien de urgentie van de fraudebestrijding, in de brief aangegeven dat binnen enkele dagen een beleidsbesluit zal verschijnen waarin wordt goedgekeurd dat de heffing van btw bij het verrichten van telecommunicatiediensten in Nederland reeds wordt verlegd. Het betreft een optionele verlegging die vooruitlopend op de verplichting daartoe kan worden toegepast. Omdat het FIOD-onderzoek naar de fraude met telecommunicatiediensten op dat moment nog in volle beslotenheid werd uitgevoerd konden in de brief van 29 mei over die fraude geen nadere mededelingen worden gedaan. Meer informatie, bijvoorbeeld over de aard van de fraude of hoe die in zijn werk gaat, zou het belang van het onderzoek kunnen schaden. Vervolgens is de FIOD op 6 juni op diverse plaatsen overgegaan tot acties (doorzoekingen en inbeslagneming van administraties, computers en gegevensdragers). Omdat het onderzoek aldus had geresulteerd in concrete acties was het mogelijk om in het naar aanleiding daarvan op 7 juni verschenen persbericht meer gedetailleerd op de geconstateerde fraude in te gaan.

De leden van de fractie van het CDA vragen mij waarom de handel in belminuten als een dienst wordt aangemerkt en niet als een goed. Of een handeling een levering van een goed of het verrichten van een dienst is, wordt bepaald door de Europese BTW-richtlijn, de daarop gebaseerde Wet op de omzetbelasting 1968 en de jurisprudentie. Zoals hiervoor uiteengezet betreft het hier dienstverlening en geen levering van een product van stoffelijke aard of een daaraan gelijkgestelde zaak.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe zich dat verhoudt met de CO₂-emissierechten. Ook de overdracht van CO₂-emissierechten wordt voor de btw als een dienst beschouwd.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af hoe het in het algemeen mogelijk is dat dezelfde dienst achtereenvolgens aan verschillende afnemers in verschillende landen wordt geleverd. Het klopt dat diensten niet kunnen worden doorgeleverd als het een dienst betreft die direct verbruikt wordt. Er zijn echter ook diensten die wel verhandelbaar zijn. Het betreffen dan bijvoorbeeld diensten die een recht op een nog te verrichten handeling geven. Bij deze telecommunicatiediensten gaat het, zoals eerder beschreven in een antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD, om het ter beschikkingstellen van telecommunicatienetwerken om uiteindelijk telefoongesprekken mogelijk te maken. Deze diensten kunnen worden doorverkocht.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fracties van D66 en de SP vragen hoe deze fraude ondanks dat conventionele fraudebestrijdingsmiddelen niet afdoende zijn toch is geconstateerd. Door analyse van beschikbare informatie in een ander onderzoek is deze fraude naar voren gekomen.

De leden van de fractie van D66 vragen of er nog andere knelpunten of omzeilingsroutes mogelijk zijn. Zoals hiervoor uiteengezet stopt met de invoering van een verplichte verleggingsregeling de mogelijkheid van fraude met telecommunicatiediensten in Nederland.

De leden van de fractie van D66 vragen wat het verdere proces is rondom het terugvorderen van misgelopen btw. De Belastingdienst en de FIOD zullen alles in het werk stellen om de misgelopen btw te verhalen op de bij de fraude betrokken bedrijven. Invordering respectievelijk afpakken is een speerpunt van de relevante partners in deze keten (Belastingdienst, FIOD en OM).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de fractie van de SP vragen of het bekend is hoe vaak dergelijke constructies worden gebruikt. Nee, dat is niet bekend.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom Nederland niet eerder op deze manier heeft ingegrepen nu het Verenigd Koninkrijk de verleggingsregeling al per 1 februari 2016 heeft ingevoerd. Een verleggingsregeling is een zwaar middel om toe over te gaan, omdat het altijd administratieve gevolgen heeft voor het bedrijfsleven en door de andere wijze van belastingheffing gevolgen heeft voor de handhaving daarvan door de Belastingdienst. Ik hanteer dit middel alleen indien de fraude niet op een andere wijze effectief en afdoende kan worden bestreden. Het middel wordt ook pas overwogen als daadwerkelijk btw-fraude wordt geconstateerd van een omvang of een te verwachten omvang die deze maatregel rechtvaardigt.

