

Fiche 9: Mededeling: ontwikkeling strategie tegen fiscale fraude

Titel: Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europese Parlement en het Europese Economische en Sociaal Comité betreffende de noodzaak tot ontwikkeling van een gecoördineerde strategie ter verbetering van de strijd tegen fiscale fraude

Datum Raadsdocument: 31 mei 2006
Nr. Raadsdocument: 10054/06
Nr. Commissiedocument: COM(2006) 254 final
Eerstverantwoordelijk ministerie: FIN

Behandelingstraject in Brussel:

Raadswerkgroep Belastingvraagstukken. De discussie zou er toe moeten leiden dat uiterlijk tijdens de laatste zitting van de ECOFIN raad in 2006 wordt teruggekomen op deze mededeling teneinde richtsnoeren te kunnen verstrekken voor de verdere werkzaamheden van de Commissie. Een concreet tijdpad ontbreekt vooralsnog.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het betreft hier geen wetgevingsvoorstel, maar een mededeling van de Commissie die tot doel heeft een reeks van realistische en pragmatische maatregelen voor te stellen ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude. De mededeling wil een debat op gang brengen met alle betrokkenen over een fraudebestrijdingstrategie op Europees niveau. Zodoende wordt het Europees Parlement evenals de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité uitgenodigd de Mededeling te bespreken. Aan de hand van de reacties wil de Commissie eventueel een programma van gerichte maatregelen tegen belastingfraude formuleren. Belastingfraude belemmert namelijk de goede werking van de interne markt in die zin dat concurrentieverhoudingen worden verstoord en het, volgens de Commissie, schade toebrengt aan de financiële belangen van de Gemeenschap. Deze mededeling past in het bredere kader van de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen. De Commissie meent dan ook dat het tijd is om de praktische samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren. Voorgesteld wordt om een systeem van toezicht in te voeren, op basis van kwantificeerbare indicatoren, teneinde te garanderen dat iedere lidstaat in staat is effectieve bijstand te verlenen en dat ook feitelijk doet. Daarbij hoort tevens een aanscherping van versterking van het instrumentarium betreffende de bijstand bij invordering (Richtlijn 76/308/EEG) en een permanent discussieforum op hoog communautair niveau. Ook wordt een betere samenwerking met derde landen voorgesteld. Belastingfraude stopt namelijk niet aan de buitengrenzen van de Europese Unie.

De Commissie behandelt zowel de indirecte (BTW en accijnzen) als de directe belastingen. Hierna zal voor beide vormen een korte weergave worden gegeven van de inhoud.

Indirecte belastingen

Met betrekking tot de indirecte belastingen merkt de Commissie op dat BTW-fraude verschillende vormen aanneemt. Een bijzondere vorm hiervan betreft de zogeheten carrouselfraude waarbij doorgaans binnenlandse transacties worden gecombineerd met intracommunautaire transacties, waarbij - bijvoorbeeld door een lege BV ergens tussen te plaatsen - een deel van de BTW niet meer is op te leggen, dan wel in te vorderen. Voor een effectieve bestrijding van dit soort onwettige activiteiten zouden lidstaten nog meer gebruik moeten maken van de bestaande communautaire structuren voor praktische steun, bijstand en inlichtingen. Voor het toezicht op het verkeer van accijnsgoederen zijn reeds enkele maatregelen op korte termijn genomen, waaronder een nieuwe verordening die specifiek betrekking heeft op accijnzen en ertoe strekt administratieve samenwerking te verbeteren. Wat de BTW betreft is de Commissie van mening dat zwakke punten uit het huidige gemeenschappelijke stelsel geanalyseerd moeten worden in het licht van de fraudemogelijkheden. In

dat kader wordt gewezen op de regels met betrekking tot afstandsverkoop, de regels met betrekking tot nieuwe en tweedehands vervoersmiddelen, en de regels betreffende het intracommunautaire handelsverkeer. Ook wordt gesuggereerd het beginsel van hoofdelijke aansprakelijkheid voor de voldoening van de belasting te versterken. Tevens wordt aandacht geschonken aan de actuele discussie over de uitbreiding van de verleggingsregeling tot binnenlandse transacties. Een beperkt aantal lidstaten is hier voorstander van en heeft een dergelijke maatregel in verschillende fora aan de orde gesteld. Dit thema wordt ook besproken in een technische werkgroep van de Commissie en de lidstaten. De Commissie benadert deze discussie met een open geest, maar ziet naast voordelen ook nadelen, met name het risico dat zich nieuwe vormen van fraude ontwikkelen en de toename van administratieve verplichtingen.

Op het terrein van de accijnzen wordt gewezen op de invoering van het EMCS-systeem. EMCS is een geautomatiseerd systeem voor het toezicht op accijnsgoederenstromen tussen lidstaten. Door de invoering van het EMCS-systeem vervalt het huidige systeem van papieren toezicht. Naar de mening van de Commissie zal EMCS het aantal accijnsfraudegevallen kunnen verminderen. De Commissie geeft echter ook aan dat er nog andere maatregelen nodig zullen zijn om fraude buiten het schorsingssysteem te voorkomen. De Commissie doet hier echter geen concrete voorstellen.

Directe belastingen

Ten aanzien van de bestrijding van grensoverschrijdende fraude op het gebied van directe belastingen stelt de Commissie vast dat op dit gebied het voorhanden staande communautaire instrumentarium zich beperkt tot de administratieve bijstand op basis van de Richtlijn 77/799/EEG van de Raad van 19 december 1977 betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten op het gebied van de directe belastingen (hierna: informatierichtlijn) en de automatische gegevensuitwisseling ten aanzien van de inkomsten uit spaargelden op grond van Richtlijn 2003/48/EG (hierna: spaartegoedenrichtlijn).

De informatierichtlijn lijkt volgens de Commissie in de praktijk niet langer meer te voldoen. De Commissie lijkt ter verbetering van de toepassing een 'tweestromen'-benadering voor te staan. Allereerst dient te worden gesproken over een effectiever en efficiënter gebruik van de huidige informatierichtlijn (bijvoorbeeld standaardformulieren voor fysieke uitwisseling van informatie en 'standard formats' voor elektronische uitwisseling van informatie) en daarnaast zou kunnen worden gesproken over een aanpassing van de informatierichtlijn zelf, waarbij de Verordeningen voor administratieve bijstand ten aanzien van de BTW en accijnzen als uitgangspunt kunnen dienen.

Het gemeenschappelijke systeem dat is opgezet voor de automatische uitwisseling van informatie betreffende grensoverschrijdende rentebetalingen met behulp van een standaardformaat en versturing via een beveiligde webinterface wenst de Commissie op meerdere terreinen in te zetten. Vooralsnog geeft de Commissie echter geen concrete voorbeelden voor deze bredere toepassing.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t. het betreft een mededeling

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t. het betreft een mededeling

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit:

Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan luidt het oordeel:

1 - Niet van toepassing, voor zover de voorstellen van de Commissie zien op wijzigingen in het BTW-systeem. Hiertoe is de Gemeenschap bij uitsluiting bevoegd geworden door de tot standkoming van de Zesde BTW-richtlijn.

2 – Positief, voor zover de Commissie haar blik richt op de verbetering van de administratieve bijstand ten aanzien van een efficiëntere en effectievere inzet van het huidige instrumentarium ter bestrijding van *grensoverschrijdende fraude*. Hierbij wordt in het bijzonder bedoeld op een betere toepassing van de navolgende communautaire instrumenten: Informatierichtlijn, de Verordening (EG) nr. 1798/2003 van de Raad van 7 oktober 2003 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde en de Verordening (EG) nr. 2073/2004 van de Raad van 16 november 2004 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de accijnzen en (waarschijnlijk ook) de Invorderingsrichtlijn. De wijze van invulling van deze eventuele verbetervoorstellen zijn bepalend voor de uiteindelijke beoordeling. Een definitieve standpuntbepaling op dit punt is gezien het algemene karakter van de Mededeling op dit moment nog niet mogelijk.

Proportionaliteit: Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling moet worden overgegaan luidt het oordeel: positief, met als kanttekening dat een definitieve proportionaliteitsbeoordeling nog niet mogelijk is aangezien de mededeling nog geen concrete voorstellen bevat. Het betreft een discussiedocument.

Consequenties voor de EU-begroting: n.v.t. Desalniettemin wordt het navolgende opgemerkt: Grensoverschrijdende BTW-fraude leidt tot een lagere totaalopbrengst van de BTW, hetgeen doorwerkt in de bijdrage van het BTW-middel aan de EU-begroting. De EU-begroting moet altijd sluitend zijn (tekorten of overschotten zijn niet mogelijk). De omvang van de EU-begroting, en dus ook de benodigde inkomsten, is een gegeven zodra de begroting officieel is vastgesteld. De EU-begroting wordt gefinancierd uit de traditionele eigen middelen (douanerechten en landbouwheffingen), het BTW-middel en de afdrachten van de lidstaten die zijn gebaseerd op het Bruto Nationaal Inkomen (hierna: het BNI-middel). Het BNI-middel fungeert als saldogpost. Een betere bestrijding van BTW-fraude kan hooguit leiden tot een verschuiving in de wijze waarop de EU-begroting wordt gefinancierd. Bij effectieve fraudebestrijding op BTW-terrein, is de totaalopbrengst uit BTW hoger en dus het aandeel van het BTW-middel groter en dat van het BNI-middel kleiner dan in de huidige situatie.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: Vooralsnog geen, het betreft een mededeling. Deze inschatting kan pas worden gemaakt als meer helderheid ontstaat omtrent het vervolgtraject.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): Vooralsnog geen, het betreft een discussiedocument in de vorm van een mededeling

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: n.v.t.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: n.v.t.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

De Mededeling is een aanzet tot discussie over een gezamenlijke strategie gericht tegen fiscale fraude. Nederland ondersteunt het ontmoedigen en voorkomen van belastingfraude en hecht dan ook veel waarde aan een adequate aanpak van (grensoverschrijdende) fiscale fraude. Nederland staat derhalve niet afwijzend tegen een verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de administratieve

samenwerking binnen de EU, hetgeen de transparantie tussen de lidstaten vergroot en de ontgaansmogelijkheden verkleint. Hierdoor wordt toekomstige fraude ontmoedigd. Na deze algemene standpuntbepaling wordt in het navolgende meer specifiek ingegaan op de indirecte belastingen en de directe belastingen.

Indirecte belastingen

Met de benadering van BTW-fraudebestrijding zit de Commissie op de Nederlandse lijn. De algemene insteek – samenwerking bij opsporen fraude, bijstand bij invordering, risico-management, geregeld high-level overleg, samenwerking met derde landen, en een snelle uitwisseling van informatie en adequate aangifteverplichtingen – verdient steun. Meer specifiek is ook de insteek in de discussie over de BTW-verlegging wat Nederland betreft op zijn plaats en conform de Nederlandse inzet. Nederland is terughoudend inzake de ideeën over de toepassing van algemene verleggingsregelingen en is op dit moment niet overtuigd van de noodzaak hiervoor. De discussie over het fraudethema moet ook niet te zeer versmald worden tot het – al dan niet – invoeren van een algehele of sectorgewijze verleggingsregeling. Een brede aanpak waarbij alle mogelijke opties bezien worden, zoals intensivering van de wederzijdse bijstand, internationale gegevensuitwisseling, scherpere aansprakelijkheidsregels en toepassing van het leerstuk van wetsontduiking, heeft de voorkeur. De principiële terughoudendheid waarmee de Commissie de brede toepassing van de verleggingsregeling benadert, wordt zodoende volledig gedeeld. Een gerichte toepassing op fraudegevoelige sectoren voor lidstaten die dat willen ligt meer in de rede.

Nederland onderschrijft de door de Commissie voorgestelde parameters behorende bij wettelijke ingrepen ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude. Wijzigingen in het huidige BTW-stelsel dienen zodoende:

- een behoorlijke reductie van fraudemogelijkheden op te leveren en nieuwe fraudemogelijkheden – zoveel mogelijk – uit te sluiten;
- te garanderen dat geen disproportionele administratieve lasten voor ondernemingen en belastingautoriteiten optreden;
- te garanderen dat lidstaten die de huidige BTW-regels willen handhaven niet worden blootgesteld aan nieuwe fraude-situaties cq. dat fraude verschuift naar deze lidstaten;
- een neutrale en non-discriminatoire behandeling van nationale en EU-ondernemers te verzekeren.

Met betrekking tot de accijnzen steunt Nederland de introductie van het EMCS-systeem en wacht eventuele andere voorstellen van de Commissie om accijnsfraude tegen te gaan af.

Directe belastingen

Het streven naar een meer efficiënte en effectieve inzet van de informatierichtlijn wordt ondersteund door Nederland. Zo kan een betere samenwerking tussen administraties leiden tot een snellere en meer adequate reactie, bijvoorbeeld door gebruik te maken van standaardformulieren waardoor het aantal misverstanden door taalproblemen kan worden verminderd. Onder leiding van de Commissie spreken de lidstaten over deze verbetermogelijkheden in de uitvoeringssfeer. Deze besprekingen vinden plaats in de Werkgroep Administrative Cooperation in the field of Direct Taxation (WG ACDT). De werkzaamheden van WG ACDT zouden tot gevolg moeten hebben dat de efficiëntere en effectievere inzet van het bestaande instrumentarium, door bijvoorbeeld de formulering van beter toepasbare uitvoeringsvoorschriften.

Nederland kan instemmen met het optimaliseren van het instrumentarium van de administratieve uitwisseling van inlichtingen en de invorderingsbijstand, waarbij het mogelijke aanpassingen van de informatierichtlijn niet uitsluit. Wel dient hierbij scherp in het oog te worden gehouden dat de directe belastingen niet zijn geharmoniseerd en dat in dat opzicht de lidstaten eigen verantwoordelijkheden

hebben. Het uitgangspunt van de Commissie waarop zij de wijzigingen van de informatierichtlijn wil baseren – te weten op de Verordeningen voor administratieve bijstand ten aanzien van de BTW en de accijnzen – lijkt dan ook op het eerste gezicht te hoog gegrepen. De harmonisatie van de BTW en accijnzen is vele malen verder gevorderd dan de harmonisatie van de directe belastingen, waar deze feitelijk nagenoeg ontbreekt. Ten aanzien van de directe belastingen bestaan 25 systemen met – in beginsel – 25 van elkaar verschillende normenkaders naast elkaar. Immers, tussen de lidstaten bestaan op het gebied van directe belastingen niet alleen verschillende definities en heffingsgrondslagen maar ook nog steeds aanmerkelijke verschillen in inzicht (bijvoorbeeld over wat onder fraude moet worden verstaan). Een concreet standpunt ten aanzien van de eventuele wijziging van de informatierichtlijn en mogelijke andere voorstellen is gezien het algemene karakter van de Mededeling op dit moment echter nog niet mogelijk.

Verder is ook een punt van aandacht dat de Commissie met de grotere rol die ze OLAF (Europees Bureau voor Fraudebestrijding) wil toedichten, zich kan gaan begeven op het terrein van het strafrecht, dus naar derde pijler-problematiek. Nederland staat in beginsel afwijzend tegen deze verschuiving en zal mogelijke sfeerovergangen naar het strafrecht nauwlettend in de gaten houden.