

**RAADGEVENDE
INTERPARLEMENTAIRE
BENELUXRAAD**

16 november 2010

Intracommunautaire btw-fraude

VERSLAG

NAMENS DE VERENIGDE COMMISSIES
VOOR JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN
EN VOOR FINANCIËN EN MOBILITEIT

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER F. WEEKERS ⁽¹⁾

(1) Samenstelling van de commissies:

Commissie voor Justitie en Binnenlandse Zaken

Voorzitter: de heer Weekers

Leden: De heer Collard, mevrouw Blanksma, de heren. Collignon, de Nerée tot Babberich, Draps, mevrouw Haubrich, mevrouw Huijbregts en de heren Lebrun, Negri, Roth, Verougstraete en Ten Horn.

Commissie voor Financiën en Mobiliteit

Voorzitter: de heer Draps

Leden: de heren Beke, Bettel, Braz, Collard, Giet, mevrouw Haubrich, de heer Leunissen, mevrouw Quik-Schuijt, de heren Verougstraete en Verwilghen.

**CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE
CONSULTATIF
DE BENELUX**

16 novembre 2010

Fraude intracommunautaire à la TVA

RAPPORT

FAIT AU NOM DES COMMISSIONS RÉUNIES
DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES
ET DES FINANCES ET DE LA MOBILITÉ

PAR
M. F. WEEKERS ⁽¹⁾

(1) Composition des commissions:

Commission de la Justice et des Affaires intérieures

Président: M. Weekers

Membres: M. Collard, Mme Blanksma, MM. Collignon, de Nerée tot Babberich, Draps, Mme Haubrich, Mme Huijbregts, MM. Lebrun, Negri, Roth, Verougstraete et Ten Horn.

Commission des Finances et de la Mobilité

Président: M. Draps

Membres: MM. Beke, Bettel, Braz, Collard, Giet, Mme Haubrich, M. Leunissen, Mme Quik-Schuijt, MM. Verougstraete et Verwilghen.

De Commissie voor Justitie en Binnenlandse Zaken vergaderde te Brussel in het Rekenhof, samen met de Commissie voor Financiën en Mobiliteit, op 25 juni 2010 om er te spreken over de aanpak van de intracommunautaire btw-fraude. Op 2 oktober 2010 hebben de Verenigde Commissies hun werkzaamheden voortgezet om te beraadslagen over een ontwerp van aanbeveling inzake de aanpak van de intracommunautaire btw-fraude.

De voorzitter van de commissie voor Justitie en Binnenlandse Zaken van het Benelux Parlement, de heer Frans Weekers, merkt op dat in de Nederlandse Tweede Kamer het verslag van de Rekenkamers van België, Nederland en Duitsland over de intracommunautaire btw-fraude is besproken. De btw-fraude vergt een Europese aanpak, maar voorlopig kunnen niet alle EU-lidstaten tot een gezamenlijke aanpak komen. Vandaar acht hij het belangrijk te onderzoeken in welke mate op Benelux niveau dit thema kon worden aangepakt. Een onderzoek door de Verenigde commissies "Justitie en Binnenlandse Zaken" en "Financiën en Mobiliteit" van het Benelux Parlement kan nagaan in welke mate de gedane inspanningen van de Rekenkamers verder kunnen worden ondersteund en hoe wetgevend kan worden opgetreden. Tezelfdertijd kan het Benelux Parlement de regeringen aansporen dit thema verder te onderzoeken.

INLEIDING

De eerste voorzitter van het Rekenhof, de heer Philippe Roland, verwelkomt de voorzitters en de leden van de Verenigde commissies "Justitie en Binnenlandse Zaken" en "Financiën en Mobiliteit" van het Benelux Parlement. Het rapport "Intracommunautaire btw-fraude", dat werd uitgebracht in maart 2009, is een samenwerkingsonderzoek van het Belgische Rekenhof met de Nederlandse Algemene Rekenkamer en het Duitse *Bundesrechnungshof*. Het contactcomité van voorzitters van rekenkamers van de EU-lidstaten en de Europese Rekenkamer komt één maal per jaar samen en heeft (reeds sedert meerdere jaren) opgeroepen tot het uitvoeren van gezamenlijke en gecoördineerde audits. Binnen de btw-werkgroep van het contactcomité werd hierop ingespeeld. De btw-werkgroep heeft daarop voorgesteld dat de Rekenkamers

La commission de la Justice et des Affaires intérieures s'est réunie avec la commission des Finances et de la Mobilité à la Cour des comptes le 25 juin 2010 pour y examiner la question de la lutte contre la fraude intracommunautaire à la TVA. Le 2 octobre 2010, les commissions réunies ont poursuivi leurs travaux, en vue de délibérer sur une proposition de recommandation concernant la lutte contre la fraude intracommunautaire à la TVA.

Le président de la commission de la Justice et des Affaires intérieures du Parlement Benelux, M. Frans Weekers, fait observer que la Deuxième Chambre néerlandaise s'est penchée sur le rapport des Cours des comptes de Belgique, des Pays-Bas et d'Allemagne sur la fraude intracommunautaire à la TVA. La fraude à la TVA nécessite une approche à l'échelle européenne, mais à l'heure actuelle tous les États membres de l'UE ne parviennent pas à adopter une approche commune. C'est la raison pour laquelle il est, selon lui, important d'examiner dans quelle mesure cette question peut être traitée au niveau du Benelux. Les commissions réunies "Justice et Affaires intérieures" et "Finances et Mobilité" peuvent examiner dans quelle mesure les efforts consentis par les cours des comptes peuvent être soutenus et quelles actions peuvent être entreprises sur le plan législatif. Simultanément, le Parlement Benelux peut inciter les gouvernements à approfondir l'examen de ce thème.

INTRODUCTION

Le premier président de la Cour des comptes, M. Philippe Roland, souhaite la bienvenue aux présidents et membres des commissions réunies "Justice et Affaires sociales" et "Finances et Mobilité" du Parlement Benelux. Le rapport "Fraude intracommunautaire à la TVA", qui a été publié en mars 2009, est un audit conjoint réalisé par la Cour des Comptes belge, la *Algemene Rekenkamer* néerlandaise et la *Bundesrechnungshof* allemande. Le comité de contact des présidents des cours des comptes des États membres de l'Union européenne et de la Cour des comptes européenne, qui se réunit une fois par an, appelait (depuis déjà plusieurs années) à la réalisation d'audits conjoints et coordonnés. Cet appel a été entendu par le groupe de travail TVA du comité de contact, qui a proposé que les cours des comptes

zouden samenwerken op het vlak van intracom-munautaire btw-fraude. In een resolutie van 2006 heeft het contactcomité opgeroepen het samenwerkingsonderzoek inzake intracom-munautaire fraude op te starten, wat is uitgemond in het rapport van maart 2009.

I.— UITEENZETTINGEN

De heer Jozef Beckers, Raadsheer bij het Rekenhof, verklaart dat een trilaterale audit niet eenvoudig uit te voeren is. Het Belgische Rekenhof had reeds ervaring met de Nederlandse Rekenkamer (o.a. op het vlak van onderwijs – de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie of NVAO). Een trilaterale audit vergt veel overleg, vertaalwerk en afspraken over de nadere regels bij het onderzoek ter plaatse van de administraties in de drie Staten. Ook het onderwerp is zeer complex. Het Duitse Bundesrechnungshof had vanaf het begin belangstelling voor dit onderzoek. Duitsland is een belangrijke partij en heeft eigen ideeën rond de aanpak van btw-fraude. Elke Rekenkamer heeft aan zijn Parlement een nationaal verslag voorgelegd met eigen conclusies en aanbevelingen en er werd een gemeenschappelijk verslag van de drie Rekenkamers ingediend in het Engels met gemeenschappelijke conclusies en aanbevelingen.

De heer L. De Tollenaere, eerste auditeur bij het Rekenhof, geeft een toelichting over het mechanisme van de btw-carrousels. Stel dat bedrijf B1 uit lidstaat X goederen doorlevert aan bedrijf B2 van lidstaat Y. Bedrijf B2 verwerft deze goederen tegen het nultarief. Hij levert de goederen in eigen land (lidstaat Y) door en berekent daarbij btw aan afnemer B3. B2 draagt deze btw niet af. B3 levert de goederen door en vordert door hem betaalde btw terug. De goederen kunnen via B3 tegen het nultarief weer terugkeren naar lidstaat X, zodat de cyclus zich kan herhalen. In casu is B2 de handelaar te kwader trouw. Als bij controle achteraf blijkt dat de stromannen of “missing traders” zijn verdwenen, zijn de fraudeurs ook met de achtergehouden btw verdwenen met een verlies voor de Schatkist tot gevolg. Duitsland heeft het verlies als gevolg van dit fraudemechanisme geschat op 17 miljard euro per jaar. Voor het Verenigd Koninkrijk zou het verlies circa 18,2 miljard euro per jaar bedragen.

collaborent dans le domaine de la fraude intracom-munautaire à la TVA. Dans une résolution de 2006, le comité de contact a alors appelé à la réalisation de l'audit conjoint sur la fraude intracom-munautaire, qui a débouché sur le rapport de mars 2009.

I.— EXPOSÉS

M. Jozef Beckers, conseiller à la Cour des comptes, explique qu'il n'est pas aisé de réaliser un audit trilatéral. La Cour des comptes belge avait déjà collaboré précédemment avec la Cour des comptes néerlandaise (entre autres, dans le domaine de l'enseignement – *Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie ou NVAO*). Un audit trilatéral requiert beaucoup de concertations, de traductions et de conventions sur les modalités de l'audit in situ, dans les administrations des trois États. Le sujet est également très complexe. La Cour des comptes allemande a témoigné d'emblée un vif intérêt pour cet audit. L'Allemagne est un acteur important et a ses propres idées concernant la lutte contre la fraude à la TVA. Chaque cour des comptes a transmis à son parlement un rapport national contenant ses propres conclusions et recommandations et un rapport commun des trois cours des comptes a été déposé en anglais avec des conclusions et des recommandations communes.

M. L. De Tollenaere, premier auditeur à la Cour des comptes, explique le mécanisme des carrousels à la TVA. Supposons que l'entreprise E1 de l'État membre X fournisse des biens à l'entreprise E2 de l'État membre Y. L'entreprise E2 acquiert ces biens au taux zéro. Elle livre à son tour les marchandises dans son propre pays (l'État membre Y) au client E3, en lui imputant la TVA. E2 ne rétrocède cependant pas cette TVA. E3 livre à son tour les marchandises et demande le remboursement de la TVA payée par elle. Via E3, les biens peuvent retourner dans l'État membre X au taux zéro, de manière à ce que le cycle puisse être répété. En l'espèce, E2 est le commerçant malintentionné. Si lors d'un contrôle ultérieur, il s'avère que les hommes de paille, appelés ‘opérateurs défaillants’ (missing traders), ont disparu, la TVA retenue a aussi disparu du même coup avec les fraudeurs, avec pour conséquence une perte pour le Trésor. L'Allemagne a estimé la perte subie à la suite de ce

Voor België verwijzen we naar de trimesteriële OCS-evaluaties. Op Europees vlak zou het verlies jaarlijks ongeveer 100 miljard euro bedragen. Het fraudemechanisme is gemakkelijk op te starten, maar het is moeilijk voor de administraties om er tijdig tegen op te treden.

Het onderzoek naar de vraag of de belastingsadministraties van de drie landen over effectieve middelen beschikken in de strijd tegen intracommunautaire btw-fraude werd op drie vlakken uitgevoerd:

1. Preventie

Het preventieve luik spitst zich onder meer toe op het potentieel misbruik van btw-nummers.

Op 8 juni 2010 hebben de ministers van Financien in de ECOFIN-raad ingestemd met een voorstel van verordening inzake de administratieve samenwerking op het vlak van btw. Dit ontwerp beoogt een aanpassing van Verordening nr. 1798/2003. Artikel 23 van het ontwerp bepaalt dat de administraties een systeem van gemeenschappelijke strategische analyses en risicoanalyses zouden opzetten. Waar een vorige ontwerpversie gewag maakte van "gemeenschappelijke strategische analyses en risicoanalyses" is dit nu "strategische analyses en risicoanalyses", zonder meer, geworden.

Er is geen echte wettelijke mogelijkheid voor de administratie om de toekenning van een btw-nummer te weigeren. Inactieve btw-nummers zouden snel moeten kunnen worden geschrapt.

De geldigheid van btw-nummers kan worden gecontroleerd via het "Central Liaison Office" (CLO) in elke lidstaat of via een Europese website.

Een doorgedreven gebruik van zowel risicosignalen, als informatie over ondernemers, die in het verleden betrokken waren in een btw-carrousel, is aangewezen.

mécanisme de fraude à 17 milliards d'euros par an. Pour le Royaume-Uni, la perte s'élèverait à environ 18,2 milliards d'euros par an. Pour la Belgique et les Pays-Bas, nous renvoyons aux évaluations trimestrielles de l'OCS. À l'échelle européenne, la perte annuelle avoisinerait les 100 milliards d'euros. Le mécanisme de fraude est aisé à mettre en œuvre, mais il est difficile pour les administrations d'intervenir à temps pour l'enrayer.

L'audit, dont l'objectif était d'établir si les administrations fiscales des trois pays disposent de moyens suffisamment efficaces pour lutter contre la fraude intracommunautaire à la TVA, a porté sur trois volets:

1. La prévention

Le volet préventif se concentre, entre autres, sur l'abus potentiel de numéros de TVA.

Le 8 juin 2010, les ministres des Finances réunis au sein du conseil ECOFIN ont marqué leur accord sur une proposition de règlement concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée. Cette proposition vise à adapter le règlement n° 1798/2003. Si l'article 23 du projet de texte initial prévoyait le développement par les administrations d'un système "d'analyses stratégiques et d'analyses de risque communes", la dernière version du texte ne parle cependant plus que "d'analyses stratégiques et d'analyses de risque".

L'administration ne dispose d'aucune véritable possibilité légale de refuser l'attribution d'un numéro de TVA. Les numéros de TVA inactifs devraient pouvoir être rayés rapidement.

La validité des numéros de TVA peut être contrôlée auprès du bureau de liaison central ("Central Liaison Office" ou CLO) dans chaque État membre ou sur un site Internet européen.

L'utilisation tant de signaux de risque que d'informations sur les entrepreneurs qui ont été impliqués par le passé dans un carrousel à la TVA est vivement recommandée.

2. Detectie

Het is belangrijk dat de gegevens van het opvragen van de geldigheid van de btw-nummers worden opgeslagen in een logfile. Als wordt vastgesteld dat een ondernemer 10 maal controleert of het btw-identificatienummer van zijn buitenlandse afnemer correct is, zou dit reeds een signaal moeten zijn voor de administratie. De registratie van vragen naar de geldigheid van btw-nummers leidt tot de uitwisseling van "early warning" signalen tussen de EU-lidstaten via het initieel door België opgezette "Eurocanet-netwerk" en is een nuttig detectiemiddel in de strijd tegen de fraude. België en Duitsland verrichten een dergelijke registratie / logging van de vragen naar geldigheid van btw-nummers. Nederland doet dit voorlopig niet.

De doeltreffendheid van het systeem voor uitwisseling van btw-informatie zou moeten worden geëvalueerd. 30 à 60 % van de informatie wordt pas na drie maanden meegedeeld. Tegen btw-carousels moet men echter snel kunnen optreden.

Het systeem voor uitwisseling van btw-informatie (VIES) zal van drie maanden op één maand worden teruggebracht.

Het Eurocanet-project, waaraan momenteel 24 lidstaten deelnemen, zal overigens opgaan in het Eurofisc-project, dat voor de hele Unie zal gelden.

3. Repressie

Een samenwerking tussen de parketten en de fiscale administratie is noodzakelijk. Er zouden geen formele belemmeringen mogen zijn qua bevoegdheden. Dit is een belangrijke voorwaarde om tot resultaat te komen in de aanpak van de intracommunautaire btw-fraude.

Mevrouw Deconinck, Centrale Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie, legt uit hoe haar dienst samenwerkt met de btw-ondersteuningscel om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de drie Rekenhoven. De btw-ondersteuningscel bestaat sinds 2001 en is gebaseerd op een

2. La détection

Il est important que les données concernant les demandes de validité des numéros de TVA soient enregistrées dans un fichier de consignation (logfile). Si on constate qu'un entrepreneur contrôle 10 fois si le numéro d'identification à la TVA de son client étranger est correct, cela devrait déjà constituer un signal pour l'administration. L'enregistrement des demandes concernant la validité de numéros de TVA génère l'échange de signaux d'alerte précoces (early warning signals) entre les États membres de l'UE par le biais du réseau Eurocanet développé initialement par la Belgique et constitue un moyen de détection utile dans la lutte contre la fraude. La Belgique et l'Allemagne procèdent à cet enregistrement / cette consignation des demandes de validité de numéros de TVA. Les Pays-Bas ne le font pas encore pour l'instant.

L'efficacité du système d'échange d'informations sur la TVA devrait être évaluée. 30 à 60 % des informations ne sont communiqués qu'après trois mois. Il faut cependant pouvoir agir rapidement contre les carousels à la TVA.

Le délai de transmission des informations via le système d'échange d'informations sur la TVA (VIES) sera ramené de trois mois à un mois.

Le projet Eurocanet, auquel participent actuellement 24 États membres, sera par ailleurs intégré dans le projet Eurofisc, qui s'appliquera à l'ensemble de l'Union.

3. La répression

Une coopération entre les parquets et l'administration fiscale s'impose. Il conviendrait de lever les obstacles formels en termes de compétences. C'est une condition importante pour arriver à lutter efficacement contre la fraude intracommunautaire à la TVA.

Mme Deconinck, de l'Administration centrale de l'Inspection spéciale des impôts, explique comment son service coopère avec la cellule de soutien à la lutte contre la fraude à la TVA pour mettre en œuvre les recommandations des trois cours des comptes. La cellule de soutien TVA (OCS) existe depuis 2001

samenwerkingsprotocol van het ministerie van Justitie, het ministerie van Financiën en de politie. De samenwerking bestaat concreet uit het uitwisselen van informatie, het optimaliseren van het strafbeleid en het ter beschikking stellen van fiscale ambtenaren aan de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Criminaliteit. Op basis van ontdekte gevallen van btw-fraude beschrijft de ondersteuningscel bestaande fraudetechnieken en tussenpersonen. Ook ziet de cel erop toe dat de noodzakelijke juridische analyses uitgevoerd worden.

Het samenwerkingsprotocol voorziet daarnaast in een coördinatiestructuur van de drie betrokken partijen (Justitie, Financiën, Politie (= Binnenlandse Zaken)), die tot taak heeft om de ondersteuningscel aan te zetten tot de realisatie van strategische en operationele analyses, om hier follow-up aan te geven en om onderzoeksprojecten voor te stellen en te evalueren. Naast het maken van analyses richt het werk van de ondersteuningscel zelf zich op het aanzetten tot fiscale opsporing en gerechtelijk onderzoek. Ook onderhoudt de cel een interactief centraal databestand en verstrekt zij gegevens ten behoeve van onderzoek op basis van toestemming van de rechterlijk ambtenaar en de procureur-generaal. De cel neemt, tot slot, initiatieven om het strafbeleid inzake btw-carrouselfraude te optimaliseren.

De samenwerking tussen de ondersteuningscel en de Belastinginspectie heeft in de praktijk als concrete resultaten opgeleverd dat er een driemaandelijks inspectie plaatsvindt om zogenaamde “missing traders” op te sporen, dat de samenwerking tussen de financiële en de politieke autoriteiten verbeterd is, dat het Eurocanet-systeem is gerealiseerd (dat snel zal worden opgevolgd door Eurofisc) en dat de internationale samenwerking (onder andere in Europol) is versterkt. Ook vindt er effectievere privaat-publieke samenwerking plaats door afstemming met zes banken en wordt er veelvuldig samengewerkt met een “witwascel”, die op vergelijkbare wijze als de btw-cel is georganiseerd. Deze laatste samenwerking is nodig, omdat btw-carrouselfraude zich goed lenen voor het witwassen van criminele gelden. Volgens mevrouw Deconinck heeft dit alles ertoe geleid dat de btw-fraude in België is teruggedrongen van 1,1 miljard euro per jaar in 2000 tot 6 miljoen euro in 2009.

et est basée sur un protocole de coopération entre le ministère de la Justice, le ministère des Finances et la police. Concrètement, la coopération porte sur l'échange d'informations, l'optimisation de la politique pénale et la mise de fonctionnaires fiscaux à la disposition de l'Office central de la lutte contre la délinquance économique et financière organisée. Sur la base des cas de fraude à la TVA découverts, la cellule de soutien décrit les techniques de fraude et les intermédiaires existants. La cellule veille également à ce que les analyses juridiques nécessaires soient effectuées.

Le protocole de coopération prévoit par ailleurs une structure de coordination des trois parties concernées (Justice, Finances, Police (= Intérieur)), qui a pour mission d'inciter la cellule de soutien à réaliser des analyses opérationnelles et stratégiques, à en assurer le suivi et à proposer et évaluer des projets d'étude. Outre la réalisation d'analyses, le travail de la cellule de soutien proprement dite consiste à stimuler les enquêtes fiscales et judiciaires. La cellule gère aussi une base de données centrale interactive et fournit des données pour les besoins d'enquête avec l'autorisation du fonctionnaire judiciaire et du procureur général. Enfin, la cellule prend des initiatives visant à optimiser la politique pénale en matière de fraude de type carrousel à la TVA.

En termes de résultats concrets, la coopération entre la cellule de soutien et l'Inspection des impôts a permis de mettre sur pied une inspection trimestrielle destinée à détecter les opérateurs défaillants (missing traders), d'améliorer la coopération entre les autorités financières et policières, de mettre en œuvre le système Eurocanet (qui fera bientôt place à Eurofisc) et de renforcer la coopération internationale (entre autres, au sein d'Europol). L'efficacité de la coopération entre le secteur public et le secteur privé a par ailleurs été accrue par le biais d'une harmonisation avec six banques et une coopération intensive est également entretenue avec la “cellule blanchiment”, dont l'organisation est comparable à celle de la cellule TVA. Cette dernière coopération est indispensable, parce que les carrouselfraudes à la TVA se prêtent bien au blanchiment de fonds provenant de la criminalité. Selon Mme Deconinck, toutes ces avancées ont permis de ramener le montant de la fraude à la TVA en Belgique de 1,1 milliard d'euros par an en 2000 à 6 millions d'euros en 2009.

De heer Six, Centrale Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie, vult deze uiteenzetting aan door erop te wijzen dat de “*missing trader*” de centrale figuur is in de opsporing van btw-fraude. Deze persoon verkoopt producten of diensten met een factuur, maar zonder daar ooit btw voor af te dragen aan de schatkist. Door middel van een speciaal team “inputbeheer” is de Bijzondere Belastinginspectie ermee belast alle signalen te onderzoeken die kunnen wijzen op het bestaan van een “*missing trader*”. De ondersteuningscel is vooral sterk gebleken in het bestuderen van het fenomeen van btw-fraude en in het ontwikkelen van predictieve modellen en het informatienetwerk Eurocanet. De twee diensten houden zich bezig dat zich bezighoudt met het analyseren, classificeren en verspreiden van de informatie in Eurocanet. In het rapport van de Rekenhoven zijn vooral adviezen gegeven om knelpunten in de operationalisering weg te nemen: screening van de onderneming voor toekenning van een btw-nummer, snelle intrekking van niet-actieve btw-nummers of na vaststelling van fraude, verfijning van de controle en meer samenwerking tussen de fiscale administratie en het parket door detachering van medewerkers van de Belastingdienst bij het Openbaar Ministerie. Er wordt nu gewerkt aan een nadere operationaliseringslag.

II. — GEDACHTEWISSELING

1. Vragen

De Voorzitter van de commissie Justitie en Binnenlandse Zaken van het Benelux Parlement, de heer Frans Weekers, dankt de experts van het Belgische Rekenhof en van de fiscale administratie voor hun uiteenzetting. Hij erkent dat het een complex thema is en stelt vast dat de Luxemburgse Rekenkamer aan dit onderzoek niet heeft deelgenomen. Graag had hij hierover enige duiding gekregen.

De heer Nihat Eski vraagt of het geen goed idee zou zijn om de terugbetaling van de btw over een langere termijn te spreiden zodat deze terugbetaling terugvloeit naar bedrijven met een zekere continuïteit.

M. Six, de l'Administration centrale de l'Inspection spéciale des impôts, complète cet exposé en soulignant que l'opérateur défaillant est le personnage central dans la détection de la fraude à la TVA. Cette personne vend des produits ou services avec facture, mais sans jamais rétrocéder la TVA au Trésor. Par l'intermédiaire d'une équipe spéciale “gestion de l'input”, l'Inspection spéciale des impôts est chargée d'examiner tous les signaux qui peuvent indiquer l'existence d'un opérateur défaillant. La cellule de soutien a surtout fait ses preuves dans l'étude du phénomène de la fraude à la TVA et dans le développement de modèles prédictifs et du réseau d'information Eurocanet. Les deux services se chargent d'analyser, de classier et de diffuser les informations dans Eurocanet. Le rapport des cours des comptes donne surtout des conseils pour éliminer les problèmes d'opérationnalisation: screening de l'entreprise avant l'octroi d'un numéro de TVA, retrait rapide des numéros de TVA inactifs ou après constatation d'une fraude, affinement du contrôle et coopération accrue entre l'administration fiscale et le parquet par le détachement de collaborateurs du Service des impôts auprès du ministère public. On s'attelle actuellement à une nouvelle optimisation de l'opérationnalisation.

II. — ÉCHANGE DE VUES

1. Questions

Le président de la commission de la Justice et des Affaires intérieures du Parlement Benelux, M. Frans Weekers, remercie les experts de la Cour des comptes de Belgique et de l'administration fiscale pour leur exposé. Il reconnaît qu'il s'agit d'un thème complexe et constate que la cour des comptes luxembourgeoise n'a pas participé à cet audit. Il souhaiterait avoir quelques éclaircissements à ce propos.

M. Nihat Eski demande si ce ne serait pas une bonne idée d'étaler le remboursement de la TVA sur une période plus longue, de manière à ce que cette TVA remboursée retourne vers les entreprises avec une certaine continuité.

De heer Gilles Roth wenst enige duiding bij het statuut en de rapporteringplicht van de ambtenaren van de fiscale administratie die naar de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Criminaliteit zijn gedetacheerd. Geldt hun statuut van officier van gerechtelijke politie evenzeer op het vlak van de internationale samenwerking?

De voorzitter van de commissie Justitie en Binnenlandse Zaken van het Benelux Parlement, de heer Frans Weekers, stelt volgende vragen:

— werd overwogen om het nultarief af te schaffen door een systeem waarbij het minder loont om te frauderen?

— wanneer men een onderneming wil starten, is het belangrijk dat de ondernemer snel een btw-nummer krijgt. Tevens is het van belang dat malafide ondernemers en inactieve btw-nummers in de gaten worden gehouden. Wordt aan dit aspect in België en Nederland voldoende aandacht geschonken?

— waarom verricht Nederland, in tegenstelling tot België en Duitsland, geen registratie / logging van de vragen naar geldigheid van btw-nummers?

— schenkt de samenwerking tussen de fiscale administraties van België en Nederland voldoende?

— kan met behulp van informatie- en communicatietechnologie de controle efficiënter worden uitgevoerd zodat er een balans is tussen enerzijds de snelle toekenning van de btw-nummers en anderzijds een efficiënte controle?

2. Replieken

— Het ontbreken van de Luxemburgse Rekenkamer in het samenwerkingsonderzoek

Raadsheer J. Beckers verklaart dat met het Luxemburgse Rekenhof voor het onderzoek formeel contact is opgenomen. Luxemburg is immers een belangrijke partij, maar de Luxemburgse Rekenkamer kon moeilijk personeel vrijmaken voor dit onderzoek.

M. Gilles Roth souhaite avoir des précisions sur le statut et l'obligation de rapport des fonctionnaires de l'administration fiscale qui sont détachés auprès de l'Office central de la lutte contre la délinquance économique et financière organisée. Leur statut d'officier de police judiciaire vaut-il tout autant dans le cadre de la coopération internationale?

Le président de la commission de la Justice et des Affaires intérieures du Parlement Benelux, M. Frans Weekers, pose les questions suivantes:

— a-t-on envisagé de supprimer le taux zéro et d'instaurer un système qui diminuerait l'attrait de la fraude?

— lorsqu'une entreprise se crée, il est important que l'entrepreneur reçoive rapidement un numéro de TVA. Il est cependant tout aussi important que les entrepreneurs malintentionnés et les numéros de TVA inactifs soient tenus à l'œil. Cet aspect fait-il l'objet d'une attention suffisante en Belgique et aux Pays-Bas?

— pourquoi les Pays-Bas ne procèdent-ils pas, comme le font la Belgique et l'Allemagne, à l'enregistrement / la consignation des demandes de validité de numéros de TVA?

— la coopération entre les administrations fiscales de Belgique et des Pays-Bas donne-t-elle satisfaction?

— les technologies de l'information et de la communication permettent-elles d'effectuer un contrôle plus efficace, de manière à assurer un équilibre entre l'octroi rapide des numéros de TVA et l'efficacité du contrôle?

2. Répliques

— L'absence de la cour des comptes luxembourgeoise dans l'audit conjoint

Le conseiller J. Beckers explique qu'un contact informel a été pris avec la cour des comptes luxembourgeoise. Le Luxembourg est en effet un acteur important. La cour des comptes luxembourgeoise n'était cependant pas en mesure de libérer du personnel pour les besoins de cet audit.

Van de zijde van het secretariaat van de Benelux Economische Unie wordt eraan toegevoegd dat op het niveau van de Benelux de Luxemburgse autoriteiten actief samenwerken aan het overleg over de aanpak van de fiscale fraude.

— Het spreiden van de terugbetaling over langere termijn

De heer De Tollenaere stelt dat het geen zin heeft om de terugbetaling van de btw over een langere termijn te spreiden, omdat het bij de btw-aftrek en de btw-terugbetaling in een carrousel om verschillende bedrijven gaat.

Volgens mevrouw Deconinck is het toegestaan om de terugbetaling van de btw te weigeren. Het probleem bij btw-carrouselfraude is echter dat ogenschijnlijk alle betrokken partijen, met uitzondering weliswaar van de missing traders, hun btw verplichtingen nakomen.

— Het statuut van de gedetacheerde ambtenaren van de fiscale administratie bij de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Criminaliteit

Volgens *de heer Six* betekent het feit dat de fiscale ambtenaren de status van "officier van gerechtelijke politie" hebben, onder meer dat de informatie die ontvangen wordt door andere collega's van de fiscale administratie en naar hen toegestuurd wordt, op hun vraag, die zij ontvangen door een ander land in een gerechtelijk kader kan worden gebruikt. De gedetacheerde ambtenaren brengen verslag uit aan het OM en kunnen ook als getuige gehoord worden. Zij zijn zogenaamde "repressieve" ambtenaren, waarbij er, op basis van de Belgische wetgeving, op basis van Europese regelgeving, wel een duidelijke scheiding blijft bestaan tussen Belastingadministratie en gerechtelijke organisatie.

De andere niet-gedetacheerde collega's daarentegen kunnen alleen maar als getuige gehoord worden.

Du côté du secrétariat de l'Union économique de Benelux, on ajoute qu'au niveau du Benelux, les autorités luxembourgeoises participent activement à la concertation concernant la lutte contre la fraude fiscale.

— L'étalement du remboursement sur une plus longue période

M. De Tollenaere considère qu'il n'a guère de sens d'étaler le remboursement de la TVA sur une plus longue période, parce que dans le cadre d'un carrousel, la déduction de la TVA et le remboursement de la TVA s'opèrent dans le chef d'entreprises différentes.

Selon Mme Deconinck, il est autorisé de refuser le remboursement de la TVA. Le problème, c'est que dans une fraude de type carrousel à la TVA, toutes les parties concernées, à l'exception il est vrai de l'opérateur défaillant, ont en apparence respecté leurs obligations en matière de TVA.

— Le statut des fonctionnaires de l'administration fiscale détachés auprès de l'Office central de la lutte contre la délinquance économique et financière organisée

Selon M. Six, le fait que les fonctionnaires fiscaux aient le statut d'"officier de police judiciaire" signifie, entre autres, que les informations qui sont reçues par d'autres collègues de l'administration fiscale et qui leur sont envoyées, à leur demande, peuvent être utilisées dans un cadre judiciaire. Les fonctionnaires détachés font rapport au ministère public et peuvent aussi être entendus comme témoins. Ce sont des fonctionnaires "répressifs" et dans ce contexte, il subsiste, selon la législation belge, une distinction claire entre l'Administration fiscale et l'organisation judiciaire.

En revanche, les autres collègues non détachés peuvent uniquement être entendus en tant que témoins.

— Het nultarief

De afschaffing van het nultarief vergt een fundamentele discussie op Europees niveau. Tot op heden heeft men deze discussie niet aangevat. Wél is men gekomen tot een aanpassing van Verordening n° 1789/2003 om de lidstaten een grotere verantwoordelijkheid toe te kennen op het vlak van de administratieve samenwerking. Hierdoor is een rechtsgrond gegeven voor het opzetten van Eurofisc, dat de multilaterale inlichtingenuitwisseling zal mogelijk maken. Voorts wordt verwezen naar het Duitse verzoek tot toepassing van een “reverse-chargesysteem”.

— Logging van de vragen naar geldigheid van btw-nummers

Eerste auditeur bij het Rekenhof, de heer L. De Tollenaere, legt uit dat de registratie of logging door fiscale diensten van de vragen naar de geldigheid van btw-nummers niet voorgeschreven is, bijgevolg is het ook niet verplicht. De geldigheid van btw-nummers kan worden gecontroleerd via het “*Central Liaison Office*” (CLO) in elke lidstaat of via de website van de Europese Commissie. De Belgische fiscale administratie heeft besloten deze registratie uit te voeren, terwijl dit in Nederland niet gebeurt.

— De samenwerking tussen de belastingsadministraties

Mevrouw Deconinck en de heer Six verklaren dat het overleg en de samenwerking tussen de Nederlandse en de Belgische fiscale administratie vlot verloopt.

— De informatie- en communicatietechnologie en andere mechanismen voor een efficiënte controle

De heer De Tollenaere stelt dat er door de Europese Commissie momenteel meer belang wordt gehecht aan het snel kunnen starten van een onderneming dan aan een goede screening van startende ondernemers. In het door de Europese Commissie geaccordeerde voorstel voor de aanpak van btw-fraude is helaas de oorspronkelijke voorwaarde voor een geharmoniseerd controlesysteem

— Le taux zéro

La suppression du taux zéro nécessite un débat fondamental au niveau européen. À ce jour, ce débat n’a pas encore été entamé. Une modification du règlement n° 1789/2003 a néanmoins été opérée afin d’accorder une plus grande responsabilité aux États membres en matière de coopération administrative. Cette modification a permis de conférer un fondement juridique à la création d’Eurofisc, qui permettra l’échange multilatéral d’informations. Il est par ailleurs renvoyé à la demande allemande d’appliquer un système d’autoliquidation (reverse charge).

— Consignation des demandes de validité de numéros de TVA

M. L. De Tollenaere, premier auditeur à la Cour des comptes, explique que l’enregistrement ou la consignation par les services fiscaux des demandes concernant la validité de numéros de TVA n’est pas prescrit. Par conséquent, cette consignation n’est pas obligatoire. La validité des numéros de TVA peut être contrôlée auprès du “*Central Liaison Office*” (CLO) dans chaque État membre ou sur un site internet européen. L’administration fiscale belge a décidé d’effectuer cet enregistrement, alors qu’aux Pays-Bas il n’en est rien.

— La coopération entre les administrations fiscales

Mme Deconinck et M. Six déclarent que la concertation et la coopération entre les administrations fiscales belge et néerlandaise se passent bien.

— Les technologies de l’information et de la communication et autres mécanismes pour un contrôle efficace

M. De Tollenaere considère que la Commission européenne accorde actuellement une plus grande importance à la possibilité de démarrer rapidement une entreprise qu’à la possibilité de filtrer les entrepreneurs en début d’activité. Dans le texte coordonné de la proposition de la Commission européenne concernant la lutte contre la fraude à la TVA, la condition initiale d’un système de contrôle

vóór of naar aanleiding van het toekennen van een btw-nummer komen te vervallen.

Mevrouw Deconinck vult aan dat men er in België inmiddels toe is overgegaan om aanvragen voor verdachte btw-nummers weliswaar voorafgaandelijk te screenen en dat indien naderhand het btw-nummer toch wordt toegekend het desbetreffende bedrijf een tijdje in de gaten gehouden wordt. Dit gebeurt door de Algemene Administratie voor de Fiscaliteit.

De heer Six licht toe dat de controle op twee manieren plaatsvindt, ten eerste door een “*post-check*” om de drie maanden en ten tweede door middel van profileringstechniek, waarbij men aan de hand van profielen de btw fraude probeert op te sporen. In de praktijk werkt dit goed. Het zou verstandig zijn als deze technieken in Europa op grotere schaal zouden worden toegepast.

3. Aandachtspunten en conclusie

Tijdens de vergadering ontstaat een draagvlak om volgende aandachtspunten te integreren in een aanbeveling die aan de plenumvergadering van het Benelux Parlement zal worden voorgelegd:

— De btw- carousel fraude is een omvangrijk probleem met grote risico's voor de schatkist;

— Uit een gezamenlijk onderzoek door de drie Rekenkamers naar de aanpak van de btw- carousel fraude is gebleken dat vooruitgang is geboekt, maar de aanpak en de samenwerking zijn nog voor verbetering vatbaar;

— Het Benelux Parlement ondersteunt in deze context de intentie van de Rekenkamers om een vervolgrapport op te stellen op het samenwerkingsonderzoek van de Rekenkamers naar de intracommunautaire btw-fraude;

— Een gemeenschappelijke strategie in het risicobeleid en een geharmoniseerde procedure bij de toekenning van de btw-nummers in de Europese context zijn noodzakelijk;

harmonisé avant ou après l'octroi d'un numéro de TVA a hélas été supprimée.

Mme Deconinck ajoute qu'en Belgique, on a certes décidé entre-temps d'examiner préalablement les demandes de numéros de TVA suspects et que, si le numéro de TVA est quand même attribué par la suite, l'entreprise en question est quand même tenue à l'œil pendant quelque temps.

M. Six explique que le contrôle s'effectue de deux manières: premièrement, par un “*post-check*” trimestriel et, deuxièmement, au moyen d'une technique de profilage destinée à détecter les fraudes à la TVA sur la base de profils. Ce système fonctionne bien en pratique et il serait judicieux d'appliquer ces techniques à une plus grande échelle en Europe.

3. Points importants et conclusion

Au cours de la réunion, un consensus se dégage pour intégrer les points importants dans une recommandation, qui sera soumise à la réunion plénière du Parlement Benelux:

— la fraude de type carousel à la TVA constitue un problème de taille qui présente de grands risques pour le Trésor;

— il ressort d'un audit conjoint des trois cours des comptes sur la lutte contre la fraude de type carousel à la TVA que des avancées ont été enregistrées, mais que l'approche et la coopération sont encore susceptibles d'améliorations;

— le Parlement Benelux soutient dans ce contexte l'intention des cours des comptes de rédiger un rapport de suivi de l'audit conjoint des cours des comptes sur la fraude intracommunautaire à la TVA;

— une stratégie commune en matière de politique de risque et une procédure harmonisée d'octroi des numéros de TVA dans le contexte européen s'imposent;

— Het is aan te bevelen om de opslag van de gegevens van het opvragen van de geldigheid van de btw-nummers in een logfile verplichtend te maken.

— Het Benelux Parlement verzoekt de regeringen van de drie landen om snel en adequaat op te treden tegen de btw- carrouselfraude.

— En (eventueel) nog andere aanbevelingen uit het overall-report

III.— BERAADSLAGING OVER HET ONTWERP VAN AANBEVELING OP 2 OKTOBER 2010

De voorzitter van de commissie voor Financiën en Mobiliteit, de heer Willem Draps, brengt op 2 oktober 2010 de elementen van aanbeveling in herinnering die de voorzitter van de commissie Justitie en Binnenlandse Zaken van het Benelux Parlement, de heer Frans Weekers, tijdens het werkbezoek aan het Rekenhof heeft geformuleerd en vraagt of de leden opmerkingen en suggesties hebben bij deze tekst.

De heer Xavier Bettel merkt op dat het in Luxemburg voorvalt dat fiscale ambtenaren aan de gerechtelijke overheid ontdekte gevallen van btw-fraude meedelen, maar dat aan deze informatie vaak onvoldoende opvolging wordt gegeven. Hij pleit ervoor om aan de Raad van ministers te vragen dat aan de betrokken dossiers effectief opvolging wordt verleend.

De voorzitter van de commissie voor Financiën en Mobiliteit, de heer Willem Draps, merkt op dat in België de samenwerking tussen de ondersteuningscel en de Belastinginspectie in de praktijk zeer concrete resultaten heeft opgeleverd en er veel wordt samengewerkt met de “witwascel”, die op vergelijkbare wijze als de btw-cel is georganiseerd. Als men zich realiseert dat, volgens de expert van de Belastingadministratie, de btw-fraude in België is teruggedrongen van 1,1 miljard euro per jaar in 2000 tot 6 miljoen euro in 2009, dan ziet men welke vruchtbare resultaten een efficiënte samenwerking kan afwerpen.

— il se recommande de rendre obligatoire l'enregistrement des données relatives aux demandes concernant la validité des numéros de TVA dans un fichier de consignation;

— le Parlement Benelux demande aux gouvernements des trois pays d'agir rapidement et de manière appropriée contre la fraude de type carrousel à la TVA;

— et (éventuellement) encore d'autres recommandations tirées du rapport global.

III.— DÉLIBÉRATION DU 2 OCTOBRE 2010 SUR LE PROJET DE RECOMMANDATION

Le président de la commission des Finances et de la Mobilité, M. Willem Draps, rappelle, le 2 octobre 2010, les éléments de recommandation que le président de la commission de la Justice et des Affaires intérieures du Parlement Benelux, M. Frans Weekers, a formulés lors de la visite de travail à la Cour des comptes et demande si les membres ont des observations ou des suggestions concernant ce texte.

M. Xavier Bettel fait observer qu'il arrive, au Luxembourg, que des fonctionnaires fiscaux communiquent des cas de fraude à la TVA découverts à l'autorité judiciaire, mais que ces informations font souvent l'objet d'un suivi insuffisant. Il plaide pour que l'on demande au Conseil de ministres qu'il soit effectivement donné suite aux dossiers en question.

Le président de la commission des Finances et de la Mobilité, M. Willem Draps, fait observer qu'en Belgique, la coopération entre la cellule de soutien et l'Inspection des impôts a, en pratique, donné des résultats très concrets et qu'il existe une importante coopération avec la “cellule antiblanchiment”, qui est organisée de manière comparable à la cellule TVA. Quand on voit que, selon l'expert de l'Administration fiscale, la fraude à la TVA en Belgique a été ramenée de 1,1 milliard d'euros par an en 2000 à 6 millions d'euros en 2009, on se rend compte des résultats fructueux que peut générer une coopération efficace.

De heer Hagen Goyvaerts merkt op dat het Benelux Jaarplan van 2008 een aantal opmerkingen heeft opgenomen inzake de bestrijding van btw-fraude. De drie landen zouden informatie uitwisselen om aldus de grensoverschrijdende fraude in de automobielsector en de grensoverschrijdende bouw- en vastgoedfraude beter te kunnen bestrijden. De heer Goyvaerts stelt vast dat hij nog geen cijfermatige gegevens omtrent de omvang van de fraude in de betrokken sectoren heeft bekomen en vraagt of de Benelux Economische Unie aan dit verzoek gevolg kan geven.

Van de zijde van het secretariaat van de Benelux Economische Unie wordt geantwoord dat op basis van een aanbeveling van het Benelux Parlement men desgevallend verder kan gaan in het verstrekken van een verdergaande analyse van deze gegevens.

De vergadering is het er eenparig over eens dat dit element in de aanbeveling kan worden opgenomen.

De heer Oberweis stelt vast dat het Eurocanet-project momenteel 24 lidstaten deelnemen. Welke 3 lidstaten nemen hier niet aan deel?

De voorzitter van de commissie voor Financiën en Mobiliteit, de heer Willem Draps, antwoordt dat het Eurocanet-project zal opgaan in het Eurofisc-project, dat voor de hele Europese Unie zal gelden. Aan het Eurocanet-project werd niet deelgenomen door Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk.

De heer Marc Verwilghen, lid van de commissie voor de Justitie en Binnenlandse zaken, stelt vast dat in het door de Europese Commissie geaccordeerde voorstel voor de aanpak van btw-fraude helaas de oorspronkelijke voorwaarde voor een geharmoniseerd controlesysteem vóór of naar aanleiding van het toekennen van een btw-nummer is komen te vervallen. De heer Verwilghen stelt voor dat dit niet belet dat de drie landen van de Benelux er samen kunnen naar streven het opzetten van een geharmoniseerd controlesysteem vóór of naar aanleiding van het toekennen van een btw-nummer.

M. Hagen Goyvaerts indique que le Plan annuel Benelux de 2008 comprenait certaines observations concernant la lutte contre la fraude à la TVA. Les trois pays allaient s'échanger des informations, afin de pouvoir lutter plus efficacement contre la fraude transfrontière dans le secteur automobile, ainsi que dans les secteurs de la construction et de l'immobilier. M. Goyvaerts constate qu'il n'a pas encore reçu d'informations chiffrées concernant l'étendue de la fraude dans les secteurs concernés et demande si l'Union économique Benelux peut donner suite à cette demande.

Du côté du secrétariat de l'Union économique du Benelux, on répond que sur la base d'une recommandation du Parlement Benelux, on pourrait, le cas échéant, demander la communication d'une analyse plus fouillée de ces données.

Les membres reconnaissent unanimement que cet élément peut être repris dans la recommandation.

M. Oberweis constate qu'à l'heure actuelle, 24 États membres participent au projet Eurocanet. Quels sont les 3 États membres qui n'y participent pas?

Le président de la commission des Finances et de la Mobilité, M. Willem Draps, répond que le projet Eurocanet sera intégré dans le projet Eurofisc, qui s'appliquera à l'ensemble de l'Union européenne. L'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni sont les trois États membres qui n'ont pas participé au projet Eurocanet.

M. Marc Verwilghen, membre de la commission de la Justice et des Affaires intérieures, constate que dans le texte coordonné de la proposition de la Commission européenne concernant la lutte contre la fraude à la TVA, la condition initiale d'un système de contrôle harmonisé avant ou après l'octroi d'un numéro de TVA a hélas été supprimée. M. Verwilghen propose que cela n'empêche pas les trois pays du Benelux de s'efforcer de mettre en place un système de contrôle harmonisé avant ou après l'octroi d'un numéro de TVA.

De vergadering is het er eenparig over eens dat dit element in de aanbeveling kan worden opgenomen.

Deze elementen zullen worden opgenomen in een aanbeveling die aan de plenaire vergadering van 10 december 2010 van het Benelux Parlement zal worden voorgelegd.

De rapporteur,

F. WEEKERS

De voorzitters,

F. WEEKERS,
W. DRAPS

Les membres reconnaissent unanimement que cet élément peut être repris dans la recommandation.

Ces éléments seront intégrés dans une proposition de recommandation, qui sera soumise à l'assemblée plénière du Parlement Benelux du 10 décembre 2010.

Le rapporteur,

F. WEEKERS

Les présidents,

F. WEEKERS,
W. DRAPS