

**RAADGEVENDE  
INTERPARLEMENTAIRE  
BENELUXRAAD**

---

30 juni 2011

**ANTWOORD**

**van het Comité van ministers op de  
aanbeveling betreffende  
de intracommunautaire BTW-fraude**

**(doc. 822/2)**

**CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE  
CONSULTATIF  
DE BENELUX**

---

30 juin 2011

**RÉPONSE**

**du Comité de ministres à la recommandation  
relative à la fraude intracommunautaire  
à la TVA**

**(doc. 822/2)**

### *Aanbeveling 1*

*Roept de Rekenkamers op om een vervolgrapport op te stellen op het samenwerkingsonderzoek van de Rekenkamers naar de intracommunautaire BTW-fraude en verzoekt de Rekenkamers om op de hoogte van het vervolgrapport te worden gebracht;*

De Benelux onderkent het belang van onderzoek door Rekenkamers naar de wijze waarop belastingadministraties in de EU-lidstaten in de uitvoering en in de beleidsmatige sfeer intracommunautaire BTW-fraude aanpakken. De Benelux is er ook voorstander van om positieve ervaringen op dit punt te delen met andere lidstaten, zodat daarvan een nog breder positief effect kan uitgaan.

De Benelux ondersteunt dan ook de oproep aan de Rekenkamers die hebben deelgenomen aan het samenwerkingsonderzoek om een vervolgrapport op te stellen.

### *Aanbeveling 2*

*Verzoekt de regeringen van de drie landen om snel en adequaat op te treden tegen BTW-carrouselfraude en vanuit de Benelux samenwerking hierin een voortrekkersrol te vervullen;*

De gecombineerde aanpak van fraude op administratief en strafrechtelijk terrein, zoals deze bijvoorbeeld in Nederland plaatsvindt of een nauwe samenwerking tussen de justitiële en fiscale autoriteiten, zijn cruciale elementen voor de succesvolle bestrijding van de BTW-carrouselfraude. Daarnaast zijn naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer aanvullende maatregelen genomen die, onder een nadrukkelijker en centraal belegde regie, moeten leiden tot verbetering van het proces van bestrijding van (intracommunautaire) BTW-fraude.

De nadruk bij die maatregelen ligt met name op snelle en vroegtijdige detectie van BTW-frauderisico's zodat in een zo vroeg mogelijk stadium actie kan worden ondernomen om de fraude te voorkomen dan wel zo snel mogelijk te beëindigen. In dat kader worden ook startende ondernemingen doorgelicht op mogelijke frauderisico's. Er zijn

### *Recommandation 1*

*Demande aux Cours des Comptes de rédiger un rapport de suivi de l'enquête de coopération des Cours des Comptes sur la fraude intracommunautaire à la TVA et demande aux Cours des Comptes d'être informé du rapport de suivi;*

Le Benelux reconnaît l'importance de l'enquête faite par les Cours des Comptes sur la manière dont les administrations fiscales des États membres de l'UE luttent contre la fraude intracommunautaire à la TVA au niveau de l'exécution et de la gestion. Le Benelux est aussi partisan de partager les expériences positives sur ce point avec d'autres États membres, de manière à encore élargir l'effet positif.

Le Benelux soutient donc la demande aux Cours des Comptes ayant participé à l'enquête de coopération de rédiger un rapport de suivi.

### *Recommandation 2*

*Demande aux Gouvernements des trois pays de réprimer rapidement et adéquatement la fraude carrousel à la TVA et de jouer à cet égard un rôle moteur en Europe, dans le cadre de la coopération Benelux;*

L'approche combinée de la fraude dans les domaines administratif et répressif, telle qu'elle est pratiquée par exemple aux Pays-Bas où une étroite coopération entre les autorités judiciaires et fiscales sont des éléments clés de la lutte fructueuse contre la fraude carrousel à la TVA. De plus, des mesures supplémentaires ont été prises suite aux constatations et recommandations de la Algemene Rekenkamer néerlandaise et ces mesures prises sous une régie plus explicite et centralisée, devront conduire à l'amélioration du processus de lutte contre la fraude (intracommunautaire) à la TVA.

L'accent de ces mesures porte plus particulièrement sur le dépistage rapide et précoce des risques de fraude à la TVA, si bien qu'une action pourra être entreprise le plus rapidement possible pour prévenir la fraude ou y mettre fin dans les plus brefs délais. Dans ce cadre, les nouvelles entreprises sont également examinées sur les risques

geavanceerde informatiesystemen ingericht die het risicomangement op het gebied van BTW-fraude kunnen ondersteunen en signalen en patronen van carouselfraude kunnen detecteren. Ook is een fraudemeldpunt geïnstalleerd waar ondernemers die vermoeden bij een mogelijke BTW-fraude betrokken te zijn dan wel dreigen te raken, dit aan de Belastingdienst kunnen melden. Ook wordt hiervoor binnen de uitvoering van de belastingwetgeving substantieel extra capaciteit vrijgemaakt. Deze aanpak (snelle detectie, controle van pas opgerichte ondernemingen, risicoanalyse...) bestaat reeds in de drie Benelux-landen.

Gezien het grensoverschrijdende karakter van BTW-carouselfraude kan effectieve bestrijding ervan slechts plaatsvinden indien dat ook in voldoende mate in andere lidstaten gebeurt en voldoende wordt samengewerkt tussen de belastingadministraties van de EU-lidstaten. Het is belangrijk dat ook de Europese Commissie actief en alert blijft waar het gaat om het zoveel mogelijk faciliteren van een effectieve samenwerking bij en bestrijding van de BTW-fraude in Europa. In dit kader is het instrument van Fiscalis nuttig gebleken. Verder is evident dat de Commissie waar nodig en waar mogelijk voorstellen doet op wetgevend terrein om de lidstaten de mogelijkheden te verschaffen de bestrijding van deze fraude te verbeteren.

Op dit moment is een (nog) intensievere samenwerking en gegevensuitwisseling tussen lidstaten vereist en ook voorzien. De Benelux speelt daarbij een voortrekkersrol. Nederland is initiatiefnemer geweest voor het op de Europese agenda (blijven) zetten van de fraudebestrijding. In België heeft de BBI, en meer bepaald de ondersteuningscel BTW carrousels (OCS/BBI), zeer nauwkeurig de verschillende typologieën van georganiseerde intracommunautaire fraude omschreven en heeft met behulp van speciaal naar carrousels toe gerichte dataminingtoepassingen systemen voor vroegtijdige detectie van MTIC fraude uitgewerkt. Tevens is de OCS de grondlegger van de Europese detectienetwerken EUROCANET en AUTOCANET, waarvan EUROFISC het logisch gevolg is. Met het Frans-Nederlandse initiatief voor een intensievere samenwerking tussen fraudespecialisten van de lidstaten in de vorm van Eurofisc is een nieuwe

potentiels de fraude. Des systèmes d'information avancés ont été mis au point pour permettre de soutenir le management de risques en matière de fraude à la TVA et de détecter des signaux et des schémas classiques de fraudes carousel. Un point de contact "fraude" a également été installé; les entreprises qui soupçonnent d'être impliquées dans une fraude potentielle à la TVA ou risquent d'y être impliquées peuvent le signaler à l'administration fiscale. Dans le cadre de l'exécution de la législation fiscale, des capacités supplémentaires seront dégagées à cet effet. Il faut souligner que cette approche (dépistage rapide, contrôle des entreprises nouvellement créées, analyse de risque ...) existe dans les trois pays du Benelux.

Vu le caractère transfrontalier de la fraude carousel à la TVA, sa répression ne pourra être efficace que si elle se fait également et suffisamment dans d'autres États membres et qu'il y a une coopération suffisante entre les administrations fiscales des États membres de l'UE. Il est important que la Commission européenne reste, elle aussi, active et vigilante s'agissant de faciliter le plus possible une coopération effective et la lutte contre la fraude à la TVA en Europe. L'instrument de Fiscalis s'est révélé utile dans ce contexte. Par ailleurs, il va sans dire que la Commission doit faire des propositions législatives si nécessaire et possible pour fournir aux États membres les moyens d'améliorer la lutte contre cette fraude.

À l'heure actuelle, une coopération (encore) plus intense et un échange de données entre les États membres sont nécessaires et d'ailleurs prévus. Le Benelux joue un rôle moteur à cet égard. Les Pays-Bas ont pris l'initiative de (continuer de) porter la lutte contre la fraude à l'agenda européen. En Belgique, l'ISI, et plus particulièrement la cellule d'appui carrousels TVA (OCS/ISI), a décrit très précisément les différentes typologies de la fraude organisée intracommunautaire et a élaboré des systèmes de détection précoce de fraude MTIC avec l'aide d'applications pour l'exploration de données spécialement axées sur les carrousels. De plus, OCS est à l'origine de la création des réseaux européens de détection EUROCANET et AUTOCANET, dont EUROFISC est la conséquence logique. Avec l'initiative franco-néerlandaise d'une coopération plus intense entre les spécialistes en matière de fraude des États membres sous

stap gezet in een gerichte en adequate fraudebestrijding. België bekleedt het voorzitterschap van Eurofisc. Daarnaast zijn Luxemburg en Nederland elk coördinator van een binnen Eurofisc ingestelde subwerkgroep (werkterrein).

De Benelux zal zich binnen Europa blijven inzetten voor het zo succesvol mogelijk bestrijden van BTW-carrouselfraude door onverminderd te streven naar een nauwe en efficiënte samenwerking tussen lidstaten.

### *Aanbeveling 3*

*Beklemtoont de noodzaak van een gemeenschappelijke strategie m.b.t. de risicoanalyse;*

Niets staat een gemeenschappelijke strategische aanpak m.b.t. de risicoanalyse in de weg, zij het dat er rekening mee moet worden gehouden dat de landen over verschillende informatie en gegevens beschikken. In Benelux-verband zal in 2011 nader worden onderzocht of het mogelijk is tot een verdere gemeenschappelijke aanpak te komen.

### *Aanbeveling 4*

*Beklemtoont dat de drie landen van de Benelux er samen naar kunnen streven een geharmoniseerd controlesysteem vóór en naar aanleiding van het toekennen en intrekken van BTW-nummers op te zetten, nu zulks niet is opgezet in het kader van de Verordening n° 904/2010;*

### *Aanbeveling 5*

*Verzoekt de drie landen van de Benelux ernaar te streven dat ook in EU-verband een dergelijk geharmoniseerd systeem wordt opgezet;*

Het is noodzakelijk dat binnen Europa meer eenduidig gebruik wordt gemaakt van coderingen voor recent toegekende dan wel recent ingetrokken BTW-nummers. Vooruitlopend op een mogelijke wijziging van de Europese regelgeving terzake zal worden onderzocht of de Benelux-landen tot nadere afspraken kunnen komen teneinde de uitvoeringspraktijk in deze te harmoniseren. Hiervan

la forme de Eurofisc, une nouvelle étape a été franchie dans la voie d'une répression ciblée et adéquate contre la fraude. La Belgique assume la présidence d'Eurofisc. Par ailleurs, le Luxembourg et les Pays-Bas assurent chacun la coordination d'un sous-groupe de travail (domaine d'action) créé au sein d'Eurofisc.

Le Benelux continuera de s'employer au sein de l'Europe à lutter le plus fructueusement possible contre la fraude carrousel à la TVA en recherchant sans relâche une coopération étroite et efficace entre les États membres.

### *Recommandation 3*

*Souligne la nécessité d'une stratégie commune concernant l'analyse de risques;*

Rien ne s'oppose à une approche stratégique commune concernant l'analyse de risques tout en tenant compte du fait que les pays disposent d'informations et de données différentes. Il sera examiné dans le cadre Benelux en 2011 s'il est possible d'arriver à une approche commune plus poussée.

### *Recommandation 4*

*Souligne que les trois pays du Benelux peuvent tendre ensemble vers un système de contrôle harmonisé préalable à l'attribution ou au retrait de numéros d'immatriculation à la TVA et dans le cadre de celle-ci, dès lors qu'un tel système n'a pas été mis en œuvre dans le contexte du Règlement n° 904/2010;*

### *Recommandation 5*

*Demande que les trois pays du Benelux tendent ensemble vers un système harmonisé également à l'échelle de l'Union européenne;*

Il est nécessaire qu'en Europe les codifications pour les numéros de TVA récemment accordés ou récemment retirés soient utilisées de manière plus uniforme. En attendant une modification possible de la réglementation européenne en la matière, il sera examiné si les pays du Benelux peuvent arriver à des arrangements plus concrets afin d'harmoniser les pratiques de mise en œuvre dans ce

zal tevens een signaalwerking richting de Europese Commissie kunnen uitgaan.

Hierbij kan tevens worden gezien in hoeverre het mogelijk en nuttig wordt geacht om objectieve criteria vast te stellen op basis waarvan de toekenning van een BTW-nummer kan worden geweigerd dan wel ingetrokken, en of en hoe de Europese regelgeving op dit punt kan worden gewijzigd, in geval een persoon enkel en alleen deelneemt aan BTW-carrouselfraude.

Op grond van de EU-regelgeving en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie moet op dit moment een persoon, die opzettelijk deelneemt aan BTW-carrouselfraude maar niettemin feitelijk goederen tegen vergoeding levert, voor de BTW als ondernemer worden aangemerkt. Lidstaten kunnen op dit moment dus niet weigeren om aan deze persoon een BTW-identificatienummer te verstrekken al kan het recht op aftrek in bepaalde gevallen worden geweigerd. Van deze laatstgenoemde mogelijkheid wordt in de uitvoering zoveel mogelijk en ook met succes gebruik gemaakt, maar blijft de bewijslast over de opzettelijke deelname lastig. Nederland is van mening dat onderzocht moet worden of deze regel buiten werking kan worden gesteld indien duidelijk is dat een persoon (louter) van plan is om handelsactiviteiten te verrichten met het (uitsluitende) doel om BTW-fraude te (kunnen) plegen. Een indicatie daarvoor kunnen criminele (fiscale) antecedenten zijn.

#### *Aanbeveling 6*

*Beveelt aan om de door de fiscale administratie aangewende technieken om, aan de hand van profielen, de BTW-fraude op te sporen, in Europa op grotere schaal toe te passen en binnen de Benelux hiervoor de voortrekkersrol te vervullen;*

Gezien het grensoverschrijdende karakter van BTW-carrouselfraude is een samenwerking tussen lidstaten ook ten aanzien van de risicoanalyse onontbeerlijk. Een nadere invulling daarvan in Benelux-verband kan worden gebaseerd op het uitwisselen van best practices. Deze uitwisseling vindt ook plaats in het kader van bovengenoemd Eurofisc.

domaine. Ceci pourra aussi constituer un signal à l'intention de la Commission européenne.

À cet égard, on examinera aussi dans quelle mesure il est jugé possible et utile de fixer des critères objectifs sur base desquels l'attribution d'un numéro de TVA peut être refusée ou retirée et si et comment la réglementation européenne y relative peut être modifiée, dans le cas où une personne ne fait que participer à une fraude carrousel.

En vertu de la réglementation UE et de la jurisprudence de la Cour européenne, une personne, qui participe intentionnellement à une fraude carrousel à la TVA tout en effectuant effectivement des livraisons rémunérées de biens doit actuellement être considérée comme un assujetti à la TVA. Les États membres ne peuvent donc actuellement pas refuser à cette personne un numéro d'immatriculation à la TVA même si le droit à déduction peut être refusé dans certains cas. Cette dernière possibilité est exploitée au maximum et aussi avec succès dans la mise en œuvre, mais la charge de la preuve de la participation intentionnelle reste difficile. Les Pays-Bas sont d'avis qu'il faut examiner si on ne peut pas prévoir une exception à cette règle lorsqu'il est évident qu'une personne a (seulement) l'intention d'exercer des activités commerciales dans le but (exclusif) de (pouvoir) commettre une fraude à la TVA. Des antécédents (fiscaux) criminels peuvent constituer un indice.

#### *Recommandation 6*

*Recommande d'appliquer à grande échelle en Europe les techniques mises en œuvre par l'administration fiscale pour dépister la fraude à la TVA sur base de profils et de jouer un rôle moteur en la matière dans le cadre du Benelux;*

Eu égard au caractère transfrontalier de la fraude carrousel à la TVA, une coopération entre les États membres est indispensable également en ce qui concerne l'analyse de risques. Une mise en œuvre dans le cadre du Benelux peut se fonder sur l'échange des meilleures pratiques. Cet échange se fait également dans le cadre d'Eurofisc dont question ci-dessus.

In Nederland zijn geavanceerde informatiesystemen ontwikkeld die het risicomanagement op het gebied van BTW-fraude kunnen ondersteunen. Op basis van geconstateerde fraudepatronen en klantprofielen (intelligence) worden in dat kader risico-indicatoren en selectiecriteria opgenomen. Databestanden van binnen en buiten de Belastingdienst worden gekoppeld en geanalyseerd om zodoende verbanden te kunnen leggen en patronen te herkennen die kunnen leiden tot het vroegtijdig opsporen van carouselfraude. In het verlengde hiervan is de Belastingdienst alert als het bijvoorbeeld gaat om het achterwege blijven van BTW-aangiften, het niet betalen van (ambtshalve) aangiften en het deactiveren van BTW-nummers indien de ondernemer niet traceerbaar blijkt. Ook wisselingen in leiding of eigendom van een onderneming, een doorstartende onderneming of criminele (fiscale) antecedenten kunnen aanleiding zijn voor verhoogde aandacht.

Het is noodzakelijk dat onderlinge informatie-uitwisseling plaatsvindt over de risico-indicatoren, selectiecriteria en fraudepatronen die elk van de EU-lidstaten heeft geconstateerd. In dat verband zal het bovengenoemde platform Eurofisc van grote toegevoegde waarde zijn. Door middel van de centrale positie binnen Eurofisc vervullen de Benelux-landen ook op Europees niveau in deze een voortrekkersrol.

#### *Aanbeveling 7*

*Beveelt aan om de opslag van de gegevens van het opvragen van de geldigheid van de BTW-nummers in een logfile verplichtend te maken;*

Binnen Benelux-verband zal onderzoek worden gedaan naar de ervaring met de opslag van dergelijke gegevens en de meerwaarde ervan voor bestrijding van BTW-fraude.

Aux Pays-Bas, des systèmes d'information avancés permettant de soutenir le management des risques dans le domaine de la fraude à la TVA ont été développés. Sur base de schémas classiques de fraude constatés et de profils de clients (intelligence), des indicateurs de risques et des critères de sélection sont intégrés dans ce cadre. Des fichiers de données internes et externes à l'administration fiscale sont interconnectés et analysés pour pouvoir établir ainsi des liens et identifier des schémas permettant de dépister précocement des fraudes carousel. Dans la foulée, l'administration fiscale est vigilante lorsqu'il s'agit par exemple de l'absence de déclarations à la TVA, du non-paiement de déclarations (d'office) et de désactivation de numéros de TVA lorsqu'il s'avère que l'assujetti n'est pas traçable. Les changements dans la direction ou la propriété d'une entreprise, une entreprise qui se recrée ou des antécédents (fiscaux) criminels peuvent donner lieu à une attention renforcée.

Il est nécessaire qu'un échange d'informations ait lieu concernant les indicateurs de risques, les critères de sélection et les schémas de fraude que chacun des États membres de l'UE a constatés. A cet égard, la plateforme Eurofisc évoquée plus haut aura une grande valeur ajoutée. Par la position centrale qu'ils occupent au sein d'Eurofisc, les pays du Benelux jouent aussi un rôle moteur au niveau européen dans cette matière.

#### *Recommandation 7*

*Recommande de rendre obligatoire le stockage dans un fichier journal des données relatives à la demande de validité des numéros de TVA;*

Dans le cadre du Benelux, une étude sera réalisée concernant l'expérience du stockage de telles données et sa valeur ajoutée pour la lutte contre la fraude à la TVA.

*Aanbeveling 8*

*Verzoekt de drie landen aan de respectieve administraties cijfers mede te delen over de omvang van de BTW-fraude in de automobielsector, alsmede in de bouw- en vastgoedsector.*

De drie landen zullen in onderling overleg nagaan op welke wijze aan deze aanbeveling op de beste wijze invulling kan worden gegeven.

*Recommandation 8*

*Demande aux trois pays de communiquer aux administrations respectives des chiffres concernant l'ampleur de la fraude TVA dans le secteur automobile et dans le secteur de la construction et des biens immobiliers.*

Les trois pays examineront en concertation de quelle manière le meilleur suivi pourra être donné à cette recommandation.