



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 10 juli 2008 (25.07)
(OR. fr)**

11714/08

LIMITE

FISC 91

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de Groep belastingvraagstukken - indirecte belasting (btw)
Betreft:	Bestrijding van btw-fraude - Eurofisc

Tijdens de vergaderingen van 16 april en 19 juni 2008 van de deskundigengroep van de Commissie "strategie voor fraudebestrijding", had een meerderheid van de delegaties belangstelling voor het Frans-Nederlandse project om een "Eurofisc"-mechanisme in te stellen, dat tot doel heeft de bestrijding van de btw-fraude op communautair niveau efficiënter te maken. Dit mechanisme zou stoelen op de concrete versterking van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten (doc. ATFS 077 van 4 juni 2008). Ook de Duitse delegatie heeft ideeën bijgedragen (doc. ATFS 078 van 4 juni 2008).

In zijn mededeling voor de Raad Ecofin van 14 mei 2008 waarin het werkprogramma inzake fraudebestrijding voor het tweede halfjaar wordt toegelicht, stelt Commissaris Kovács dat zijn diensten klaar zijn om in november een voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1798/2003 van 7 oktober 2003 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde in te dienen, dat voor de goede werking van Eurofisc moet zorgen. De Commissie heeft een eerste analyse gemaakt van de aan te brengen wijzigingen (doc. ATFS 079 du 6 juni 2008).

Het voorzitterschap is van mening dat dit vraagstuk moet worden voorgelegd aan de Groep belastingvraagstukken, zodat de lidstaten het eens kunnen worden over de wezenlijke kenmerken van het Eurofisc-netwerk en de Commissie aanwijzingen kunnen geven over de wijzigingen die moeten worden aangebracht in de regeling voor administratieve samenwerking. Opdat de Commissie haar voorstel tijdig kan indienen, moet de Raad de Commissie vóór de Raad Ecofin van 7 oktober 2008 richtsnoeren verstrekken.

Bij deze nota gaat derhalve een document dat de voornaamste elementen van het Eurofisc-project bevat en tevens de wijzigingen die in de regeling zouden kunnen worden aangebracht.

Teneinde de besprekingen te ordenen, verzoekt het voorzitterschap de delegaties zich over het volgende uit te spreken:

- 1) de algemene beginselen van Eurofisc: multilateraal gedecentraliseerd netwerk voor informatie-uitwisseling op basis van vrijwilligheid, uitwisselingen op basis van wederkerigheid en versterking van de samenwerking tussen de lidstaten;
- 2) zijn taken: waarschuwingsnetwerk voor risicohandelaren, coördinatie van de verwerking van de informatie, het initiatief nemen tot en het coördineren van multilaterale controles, capaciteit voor risicoanalyse op communautair niveau opbouwen;
- 3) de organisatie van Eurofisc: een netwerk van verbindingsfunctionarissen, aangestuurd door coördinatoren, onder toezicht van een comité dat op basis van consensus de wijze van functioneren vaststelt;
- 4) de wijzigingen die moeten worden aangebracht in de regeling voor administratieve samenwerking.

BIJLAGE: Eurofisc-netwerk voor waarschuwing en bestrijding van btw-fraude

1. Organisatie van Eurofisc

1.1. Algemene beginselen

Eurofisc dient een multilateraal netwerk te worden, zonder centralisering van de uitgewisselde gegevens, dat voor elk van zijn taken op gecoördineerde wijze functioneert. Dit netwerk omvat verscheidene onderdelen voor elk soort fraude, die een specifieke samenwerking en specifieke deskundigheid vergt. Het krijgt geen rechtspersoonlijkheid en op de werking wordt toezicht gehouden door de deelnemende lidstaten, verenigd in een comité.

Eurofisc berust op drie principes: 1) vrijwilligheid: elke lidstaat is vrij om te bepalen in hoeverre hij wil deelnemen aan Eurofisc uit de regeling te stappen wanneer hij dit wenst; 2) geen bijkomende lasten voor handelaren; 3) vertrouwelijkheid: de uitgewisselde gegevens worden niet voor andere dan fiscale doeleinden gebruikt.

1.2. Organisatie

- De Eurofisc-missies worden uitgevoerd door verbindingsfunctionarissen. Voor elk onderdeel van Eurofisc, wijst elke lidstaat, bij voorkeur onder deskundigen van hoog niveau, één, c.q. twee verbindingsfunctionarissen aan, die bevoegd zijn conform verordening (EG) nr. 1798/2003 en in verbinding staan met de controlerende diensten en het CVB, en toegang hebben tot de databanken van hun land.

Die verbindingsfunctionarissen onderhouden regelmatig contact met elkaar: telefonisch, tijdens coördinatievergaderingen en via beveiligde ad hoc mailboxen van het CCN/CSI-netwerk.

- Voor elk onderdeel van Eurofisc, worden één of meer verbindingsfunctionarissen door het comité als coördinatoren aangewezen, om voor onbepaalde tijd het netwerk aan te sturen (zie punt 2.2). Die verbindingsfunctionarissen hebben geen gezagsbevoegdheid ten aanzien van de functionarissen van de deelnemende lidstaten, noch bevoegdheid inzake de centralisering van de uitgewisselde informatie.

- Eurofisc staat onder toezicht van een comité met vertegenwoordigers van elke deelnemende lidstaat, en wordt via een roulatiesysteem voorgezeten door één van hen. De Commissie (DG Taxud) neemt als waarnemer deel aan de vergaderingen.

Dat comité komt bijeen op voorstel van zijn voorzitter en wordt er - op basis van consensus - mee belast de praktische regels voor het functioneren van het netwerk vast te stellen, te beslissen over het creëren van extra onderdelen, coördinerend functionarissen voor elk onderdeel aan te wijzen en, meer algemeen, te zorgen voor het goed functioneren van Eurofisc. De coördinatoren van elk onderdeel brengen jaarlijks verslag uit aan het comité over het verloop van de werkzaamheden. Aangezien het comité geen operationele functie heeft, krijgt het echter geen toegang tot de in het kader van Eurofisc uitgewisselde informatie.

Bezien wordt of de aan Eurofisc verbonden kosten, met name voor het informatiesysteem, de coördinatie van de missies en de bijeenkomsten van het comité, uit het Fiscalis-programma kunnen worden gefinancierd.

Om de niet deelnemende lidstaten de mogelijkheid te geven de activiteiten van Eurofisc te volgen en erover te debatteren, kan het activiteitenverslag jaarlijks worden besproken door een instantie bestaande uit de vertegenwoordigers van de 27 lidstaten, bijvoorbeeld het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking (SCAC).

2. Taken van Eurofisc

Eurofisc heeft tot taak een multilateraal waarschuwingssysteem voor fraudebestrijding te zijn, de informatie-uitwisseling en de werkzaamheden van de deelnemende lidstaten naar aanleiding van deze waarschuwingen te coördineren, snelle en gerichte multilaterale controles te initiëren en te coördineren en een gemeenschappelijke capaciteit voor risicoanalyse op te bouwen.

2.1. Multilateraal waarschuwingssysteem voor fraudebestrijding

Dit waarschuwingssysteem bevat verschillende onderdelen voor elk soort fraude, waarvoor telkens een specifieke samenwerking en specifieke deskundigheid nodig is. De deelneming aan elk onderdeel is facultatief. Maar bij deelneming aan een van de onderdelen geldt wederkerigheid en dus de verplichting om informatie te verstrekken.

Het systeem wordt als volgt georganiseerd:

- op basis van de risicoanalyse op nationaal niveau enerzijds, en hun opsporings- en onderzoekswerk anderzijds, bepalen de nationale overheidsinstanties die aan een onderdeel van het waarschuwingssysteem deelnemen wie de risicohandelaren zijn;
- de informatie over de identificatie van nieuwe risicohandelaren en over degenen die uit het mechanisme worden gehaald, worden regelmatig doorgegeven door de overheidsinstanties die deelnemen aan het betreffende onderdeel van het waarschuwingssysteem;
- de overheidsinstanties van de lidstaten op het grondgebied waarvan de geïdentificeerde handelaren gevestigd zijn, oefenen toezicht op hen uit en verzamelen, indien zij dit nodig achten, informatie in aanvulling op de informatie waarover zij reeds in hun nationale databanken beschikken;
- de overheidsinstanties geven aan de deelnemende overheidsinstanties regelmatig informatie over de onder toezicht staande handelaren door die zij op basis van gemeenschappelijk vastgestelde criteria dienstig achten. Die informatie wordt verzameld overeenkomstig hun nationale wetgeving.

Omdat een lidstaat kan worden getroffen door een fraudecarrousel die verschillende lidstaten heeft aangedaan, beschikken alle overheidsinstanties die aan een onderdeel deelnemen over alle binnen dat kader uitgewisselde informatie. Geen van de deelnemende overheidsinstanties heeft bevoorrechte toegang tot die informatie.

Om het netwerk efficiënter te maken en verwerkingstaken en massale uitwisselingen te voorkomen, worden de onderdelen, de identificatiecriteria, de vorm van de doorgegeven informatie, de frequentie en de middelen van doorgifte omschreven door de deelnemende overheidsinstanties binnen het comité. Die onderdelen worden regelmatig herzien, naar gelang de fraude zich ontwikkelt.

De informatie gaat rechtstreeks van de beveiligde mailbox van de overheidsinstantie die de informatie verstrekt naar de mailboxen van alle deelnemende overheidsinstanties. In een volgende fase zou die uitwisseling via een specifiek informatiesysteem kunnen geschieden.

2.2. Coördinatie van de uitwisseling en de verwerking van de informatie

Om het waarschuwingssysteem efficiënter te maken en een optimale en wederzijdse benutting van de uitgewisselde informatie mogelijk te maken, moet het hele mechanisme worden gecoördineerd.

Voor elk onderdeel wordt die taak opgedragen aan een, c.q. twee coördinerende verbindingsfunctionarissen, die worden gekozen uit de verbindingsfunctionarissen van de lidstaten die aan het betreffende onderdeel van Eurofisc deelnemen.

Hij heeft tot taak toe te zien op het goede verloop van de uitwisselingen in het kader van het waarschuwingsmechanisme, de benutting van de uitgewisselde informatie en de reconstructie van de fraudecircuits te coördineren, en regelmatige toetsingsbijeenkomsten te beleggen met de deelnemende verbindingsfunctionarissen.

De verbindingsfunctionarissen van elke deelnemende lidstaat delen aan alle deelnemende overheidsinstanties via beveiligde e-mail, de resultaten mee van de werkzaamheden op het gebied analyse en reconstructie van de fraudecircuits die zijn uitgevoerd na ontvangst van de informatie van het waarschuwingssysteem.

2.3. Initiatie en coördinatie van de snelle en gerichte multilaterale controles

De lidstaten die deel wensen te nemen aan snelle gecoördineerde controleacties kunnen hun verbindingsfunctionarissen de bevoegdheid geven tot het voorstellen of aanvaarden, op korte termijn, van multilaterale controles, en van de deelneming van buitenlandse functionarissen daaraan.

Gecontroleerd worden alleen de handelaars die deelnemen aan de fraudeketens die in het kader van een onderdeel van Eurofisc zijn opgespoord. Die controles worden nog steeds gelast door de nationale overheidsinstanties van de deelnemende lidstaten, volgens hun eigen regels.

De verbindingsfunctionaris van de lidstaat die dit initiatief heeft genomen, in verbinding met de coördinator, wordt belast met het verzamelen van de antwoorden van de aangezochte lidstaten, het toezicht op de uitvoering daarvan en de organisatie van bijeenkomsten voor het meedelen van de resultaten. De verbindingsfunctionarissen van de deelnemende overheidsinstanties verstrekken langs beveiligde elektronische weg aan alle deelnemers de resultaten en de met hun onderzoek verkregen informatie die zij dienstig achten. Die informatie wordt ook ingevoerd in het waarschuwingssysteem. De gedetecteerde fraudeplannen - zonder vermelding van de daarbij betrokken personen - kunnen ter kennis worden gebracht van alle deelnemers van het Eurofisc-netwerk.

2.4. Capaciteit voor risicoanalyse op communautair niveau

Op langere termijn kan worden gedacht aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke risicoanalysecapaciteit inzake btw-fraude op communautair niveau, om abnormaal gedrag op het spoor te komen en in het oog te houden. Lidstaten kunnen vooreerst op vrijwillige basis gemeenschappelijke toegang verlenen tot hun VIES-databanken (register van btw-plichtigen en overzichtslijsten).

Het zeer beperkte aantal bevoegde functionarissen die bij hun nationale dienst zijn gebleven onder exclusieve verantwoordelijkheid van hun lidstaat, zouden de mogelijkheid hebben via het informaticanetwerk de databanken van de betrokken lidstaten te bevragen en ze onderling te vergelijken en te toetsen aan de informatie waarover zij beschikken ("datamining") zonder de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen of te kopiëren.

Alle verzoeken en vragen worden getraceerd en hun resultaten, die worden uitgewisseld onder de deelnemende overheidsinstanties, worden alleen opgeslagen voor de tijd die nodig is voor hun gebruik. De functionaris die het betreffende onderdeel coördineert, moet de werkzaamheden van de deelnemende functionarissen volgen en vergaderingen organiseren waar de resultaten worden uitgewisseld. Die verzamelde informatie wordt ook ingevoerd in het waarschuwingssysteem.

3. Juridische aspecten van de oprichting van Eurofisc

Zoals de Commissie heeft voorgesteld in doc. ATFS 079 kan, aangezien Eurofisc een systeem voor samenwerking op verschillende niveaus op vrijwillige basis is, worden gekozen voor de toevoeging van een specifiek hoofdstuk aan verordening (EG) nr. 1798/2003.

De voorstellen tot wijziging van de verordening kunnen betrekking hebben op:

- a) instelling van een systeem van samenwerking op vrijwillige basis, Eurofisc genaamd, bestaande uit verbindingsfunctionarissen, die bevoegd zijn in de zin van de verordening en door de deelnemende lidstaten op naam worden benoemd;
- b) het comité: zijn samenstelling, zijn taken (met name de omschrijving en de vorm van de uitgewisselde inlichtingen), en de taken van de coördinerend functionaris(sen) die het aanwijst;

- c) de regels voor de benutting van de aldus uitgewisselde informatie: vertrouwelijkheid, uitsluitend fiscale doeleinden;
- d) de multilaterale uitwisseling van informatie: bepalen dat de mededeling van informatie via spontane uitwisseling op multilateraal niveau kan plaatsvinden tussen verbindingsfunctionarissen van de deelnemende lidstaten (wijziging van artikel 19) en dat de resultaten van gezamenlijke werkzaamheden, multilaterale controles en gezamenlijke risicoanalyse ook kunnen worden uitgewisseld (wijziging van artikel 41-4);
- e) het starten van simultane controles en aanwezigheid van buitenlandse functionarissen in de administratiekantoren en bij onderzoeken: voorschrijven dat de verbindingsfunctionarissen kunnen bepalen voor welke btw-plichtigen een gelijktijdige controle nodig is, de deelname van hun lidstaat kunnen toestaan of weigeren en in naam van hun bevoegde autoriteit al dan niet kunnen instemmen met de deelname van buitenlandse functionarissen aan de onderzoeken en hun aanwezigheid in de administratiekantoren (wijziging van de artikelen 11 en 13);
- f) de toegang tot de databanken van de lidstaten die deelnemen aan de gezamenlijke risicoanalyse: bepalen dat de verbindingsfunctionarissen van de vrijwillig deelnemende lidstaten rechtstreeks langs elektronische weg toegang hebben tot de informatie in de databanken - bedoeld in de artikelen 22 en 27 - van de andere vrijwillig deelnemende lidstaten.
