NL 2025

08

Speciaal verslag

Btw-fraude bij invoer

De financiële belangen van de EU worden onvoldoende beschermd bij vereenvoudigde douaneprocedures voor invoer





EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-V
Inleiding	01-13
Het regelgevingskader voor de belasting over de toegevoegde waarde in de EU	01-03
Btw vastgesteld op basis van vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer	04-07
Btw-fraude in het intracommunautaire handelsverkeer	08-09
Belangrijke actoren in de strijd tegen btw-fraude bij invoer op EU- en lidstaatniveau	10-13
Reikwijdte en aanpak van de controle	14-18
Opmerkingen	19-101
Mazen en inconsistenties in het EU-regelgevingskader voor vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer brengen een aanzienlijk risico op misbruik met zich mee	19-40
Sancties en straffen verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten	20-22
Geen geharmoniseerde regels in de EU inzake fiscale vertegenwoordigers in het kader van douaneregeling 42	23-25
Uiteenlopende benaderingen ten aanzien van de ongeldigverklaring van btw-identificatienummers beperken de doeltreffendheid van het btw-informatie-uitwisselingssysteem	26-30
Inconsistentie tussen de status van btw-nummers en de registratie- en identificatienummers van marktdeelnemers	31-35
De Commissie heeft de lidstaten ondersteund, maar heeft de uitvoering niet gemonitord	36-40
Ernstige tekortkomingen in de controles van de lidstaten op misbruik van vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer	41-72
De bezochte lidstaten hebben geen doeltreffende controles ingevoerd om misbruik van douaneregeling 42 op te sporen en te bestrijden	41-57
Misbruik van het éénloketsysteem voor invoer wordt door de lidstaten niet op doeltreffende wijze opgespoord en bestreden	58-72

Tekortkomingen in de samenwerking tussen lidstaten en EU-organen 73-101

De bilaterale samenwerking tussen de lidstaten is omslachtig en Eurofisc mist bevoegdheden 74-85

De mogelijkheden voor samenwerking tussen de lidstaten en EU-organen op het gebied van de bestrijding van btw-fraude bij invoer in het kader van vereenvoudigde douaneregelingen worden niet volledig benut 86-101

Conclusies en aanbevelingen 102-107

Bijlagen

Bijlage I — Gedetailleerde beschrijving van de vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer

Bijlage II — Overzicht van alle btw-gerelateerde verslagen van de ERK

Bijlage III — Resultaten van onze steekproef voor de vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer

Bijlage IV — Resultaten van de btw-heffing in de lidstaat van bestemming op basis van onze steekproef van invoer in het kader van douaneregeling 42 in de bezochte lidstaten

Afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdschema

Controleteam

Samenvatting

I Fraude met belasting over de toegevoegde waarde (btw) heeft gevolgen voor de inning van ontvangsten voor de lidstaten, alsook van die voor de EU. Volgens de Commissie zijn de lidstaten in 2022 ongeveer 89 miljard EUR misgelopen. Door handelaren gepleegde btw-fraude bij invoer draagt bij aan dit verlies en is een van de belangrijkste vormen van grensoverschrijdende btw-fraude die gevolgen heeft voor het begrotingsbeleid en de overheidsfinanciën van de EU.

II Voor ingevoerde goederen moet de btw worden betaald op het moment dat de goederen de douane-unie van de EU binnenkomen. Het bedrag van de btw wordt vastgesteld op basis van de douaneaangifte voor ingevoerde goederen. Er zijn twee btw-regelingen voor invoer die de handel bevorderen (in dit verslag: “vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer”): “in het vrije verkeer brengen” onder douaneregeling 42 en het “éénloketsysteem voor invoer”. De eerste van deze regelingen voorziet in een btw-vrijstelling voor goederen die uit derde landen in een EU-lidstaat worden ingevoerd maar bestemd zijn voor een andere lidstaat. De tweede voorziet in een btw-vrijstelling voor verkopen op afstand in het kader van een speciale regeling voor elektronische handel.

III Bij deze controle is beoordeeld of de financiële belangen van de EU en de interne markt doeltreffend worden beschermd tegen btw-fraude bij invoer wanneer vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer worden gebruikt. We hebben met name gekeken naar het regelgevingskader van de EU, de monitoring door de Commissie, de controles door de lidstaten en de regelingen voor administratieve samenwerking. Wij hebben deze controle uitgevoerd vanwege de aanzienlijke waarde van de goederen die in het kader van deze regelingen worden ingevoerd en het hoge risico op misbruik door frauduleuze praktijken. De controle had betrekking op de periode van 2021 tot en met mei 2024.

IV In het algemeen concluderen wij dat de financiële belangen van de EU onvoldoende beschermd zijn tegen btw-fraude bij invoer wanneer gebruik wordt gemaakt van de vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer. Wij hebben vastgesteld dat mazen en inconsistenties in het regelgevingskader van de EU en in de monitoring door de Commissie van douaneregeling 42 en het éénloketsysteem voor invoer een aanzienlijk risico op misbruik opleveren. Bovendien zijn er ernstige tekortkomingen bij de controles van de lidstaten, bij de samenwerking tussen de lidstaten op EU-niveau en bij de monitoring door de Commissie van de activiteiten van de lidstaten om misbruik van deze regelingen te bestrijden.

V Wij concluderen dat de bestaande maatregelen niet toereikend zijn om btw-fraude bij invoer in het kader van deze regelingen op doeltreffende wijze te voorkomen en op te sporen en het evenwicht te bewaren tussen handelsfacilitatie en de bescherming van de financiële belangen van de EU. We bevelen de Commissie aan:

- voor te stellen om het regelgevingskader voor vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer te versterken om meer consistentie tussen de lidstaten te waarborgen;
- een diepgaande analyse uit te voeren van het regelgevingskader en de uitvoering ervan;
- de voordelen te analyseren van het systematisch verplicht stellen door de lidstaten van vervoersbewijzen voor onder douaneregeling 42 vallende zendingen bij invoer, en
- voor te stellen om de douane- en belastingautoriteiten van verschillende lidstaten te verplichten om rechtstreeks samen te werken en de rol van Eurofisc te versterken.

Inleiding

Het regelgevingskader voor de belasting over de toegevoegde waarde in de EU

01 De belasting over de toegevoegde waarde (btw) is een belangrijke inkomstenbron voor nationale overheden en de EU-begroting. In 2023 bedroegen de EU-ontvangsten uit btw 22,5 miljard euro, wat minder is dan 2 % van de totale btw die op nationaal niveau wordt geïnd. Deze eigen middelen op basis van de btw vormen 9,1 % van de totale ontvangsten van de EU[1]. Indien niet alle verschuldigde btw wordt geïnd, moeten de ontbrekende bedragen worden gecompenseerd door de bijdragen van andere lidstaten aan de EU-begroting. Het verkopen van goederen en diensten zonder dat de juiste btw in de prijs is inbegrepen, verstoort bovendien de mededinging op de interne markt van de EU.

02 Het gemeenschappelijke btw-stelsel van de EU is vastgesteld in de btw-richtlijn[2], waarin de beginselen en details worden vastgelegd (bijv. belastingplichtige, tarieven, vrijstellingen enz.). Deze richtlijn wordt aangevuld met twee verordeningen van de Raad: één om een uniforme toepassing van de btw-richtlijn te waarborgen[3] en een andere over administratieve samenwerking ter bestrijding van btw-fraude[4].

---

1 Jaarverslag 2023 van de ERK, hoofdstuk 4 (blz. 209).

2 Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

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

4 Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde.

03 In 2022 publiceerde de Europese Commissie een pakket wetgevingsvoorstellen om het btw-stelsel van de EU te moderniseren en te beschermen door digitalisering te bevorderen. Het pakket "btw in het digitale tijdperk" heeft drie doelstellingen:

- ten eerste beoogt het de btw-aangifteverplichtingen te actualiseren door digitale aangiftevereisten in te voeren op basis van elektronische facturering voor bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn in de EU;
- ten tweede is het gericht op het aanpakken van de uitdagingen van de platformeconomie (bijv. de sector van de kortetermijnverhuur van accommodaties en het personenvervoer) door de toepasselijke btw-regels te actualiseren, en
- ten derde wil het de administratieve lasten voor e-commercebedrijven verminderen door over te stappen op één enkel btw-registratiesysteem.

Btw vastgesteld op basis van vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer

04 Er wordt ook btw geheven op ingevoerde goederen. Een dergelijke inning kan een handelsbelemmering vormen, omdat de kosten van ingevoerde goederen hierdoor stijgen: er kunnen vertragingen ontstaan bij de verzending van de goederen en er kunnen administratiekosten ontstaan in verband met de inning van de btw. Om de handel te bevorderen, werd gestreefd naar een vereenvoudiging van de invoerregelingen, waarbij de financiële belangen van de EU worden gewaarborgd. Er zijn twee douaneregelingen voor invoer (in dit verslag: "vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer"), die kunnen worden toegepast om de efficiëntie van douaneaangiften, en daarmee ook de efficiëntie van de inning van btw op ingevoerde goederen, te vergroten:

- "in het vrije verkeer brengen" onder douaneregeling 42 (CP42) is een vrijwillig mechanisme[5] waarmee een EU-importeur een btw-vrijstelling kan verkrijgen voor goederen die hij vanuit een derde land in een EU-lidstaat invoert en die bestemd zijn voor een andere lidstaat. Bij deze regeling ontstaat de btw-plicht niet op het moment van invoer. In plaats daarvan wordt de btw door de koper betaald in de lidstaat van bestemming volgens de nationale btw-regels van die lidstaat;
- het "éénloketsysteem voor invoer" (Import One Stop Shop — IOSS) is een speciale regeling voor goederen die in het kader van elektronische handel vanuit derde

[5] Artikel 201 van Verordening (EU) 952/2013.

landen in de EU worden ingevoerd. Deze regeling bestaat sinds 2021. Met deze vrijwillige regeling kunnen verkopers onder bepaalde voorwaarden vooraf btw innen bij hun klanten in de lidstaten. Verkopers moeten zich registreren in de lidstaat waar ze een IOSS-btw-identificatienummer hebben verkregen. Om de verschuldigde btw over al hun verkopen op afstand van ingevoerde goederen in alle EU-landen aan te geven, hoeven verkopers slechts één maandelijkse btw-aangifte in te dienen bij het IOSS in de lidstaat waar ze zich hebben geregistreerd om het IOSS te gebruiken. Het voordeel voor consumenten is dat ze bij online-aankopen van goederen van buiten de EU inzicht hebben in de totale kosten van de goederen, inclusief de in hun land toepasselijke btw. Voor bedrijven zijn er minder belemmeringen voor grensoverschrijdende onlineverkoop, waardoor de handel wordt bevorderd[6].

05 De belangrijkste kenmerken van CP42 en het IOSS worden in ***figuur 1*** samengevat.

Figuur 1 — Belangrijkste kenmerken van douaneregeling 42 en het éénloketsysteem voor invoer

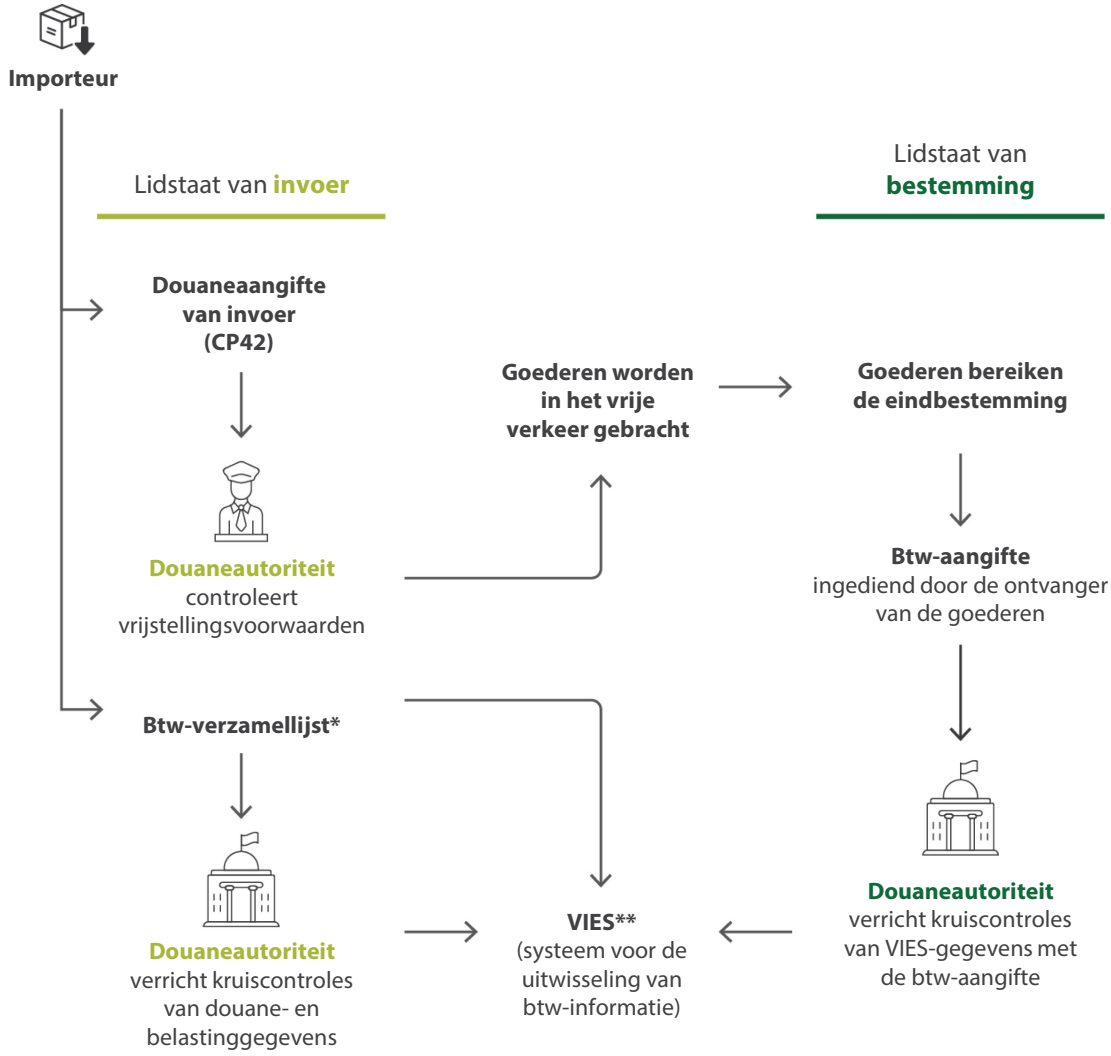


Bron: ERK.

[6] Alles wat u moet weten over het éénloketsysteem voor invoer (IOSS)

06 De werking van deze regelingen wordt geïllustreerd in ***figuur 2*** en ***figuur 3*** (zie ***bijlage I*** voor een gedetailleerde uitleg).

Figuur 2 — Douaneregeling 42



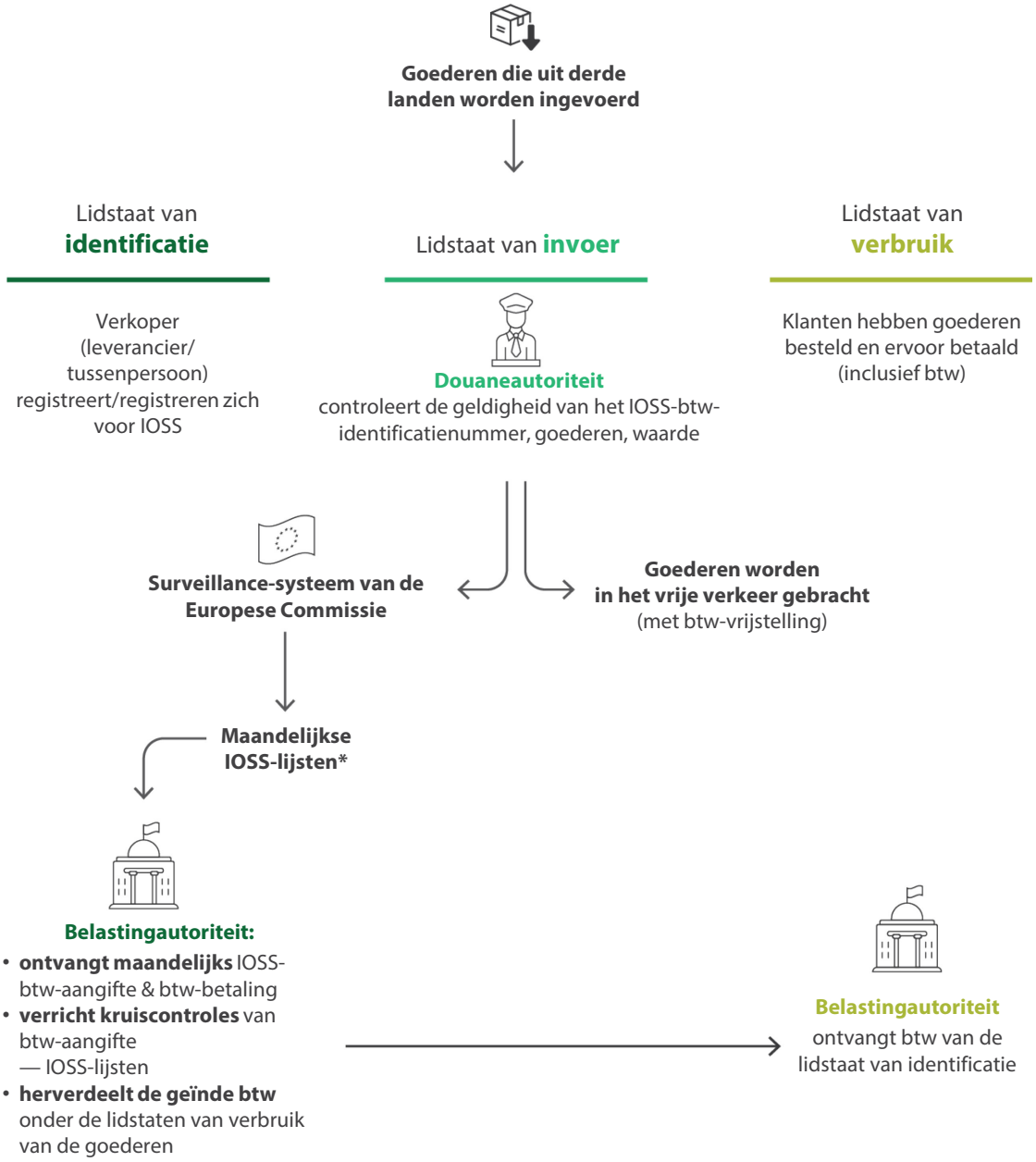
Opmerking:

* Document dat moet worden ingediend door particulieren en bedrijven die btw-plichtig zijn in de EU, met een overzicht van de totale waarde van de goederen of diensten die in andere lidstaten zijn geleverd.

** Het VIES is een elektronisch netwerk voor het doorgeven van informatie over de geldigheid van de btw-identificatienummers van bedrijven en intracommunautaire transacties.

Bron: ERK.

Figuur 3 – De procedure van het éénloketsysteem voor invoer



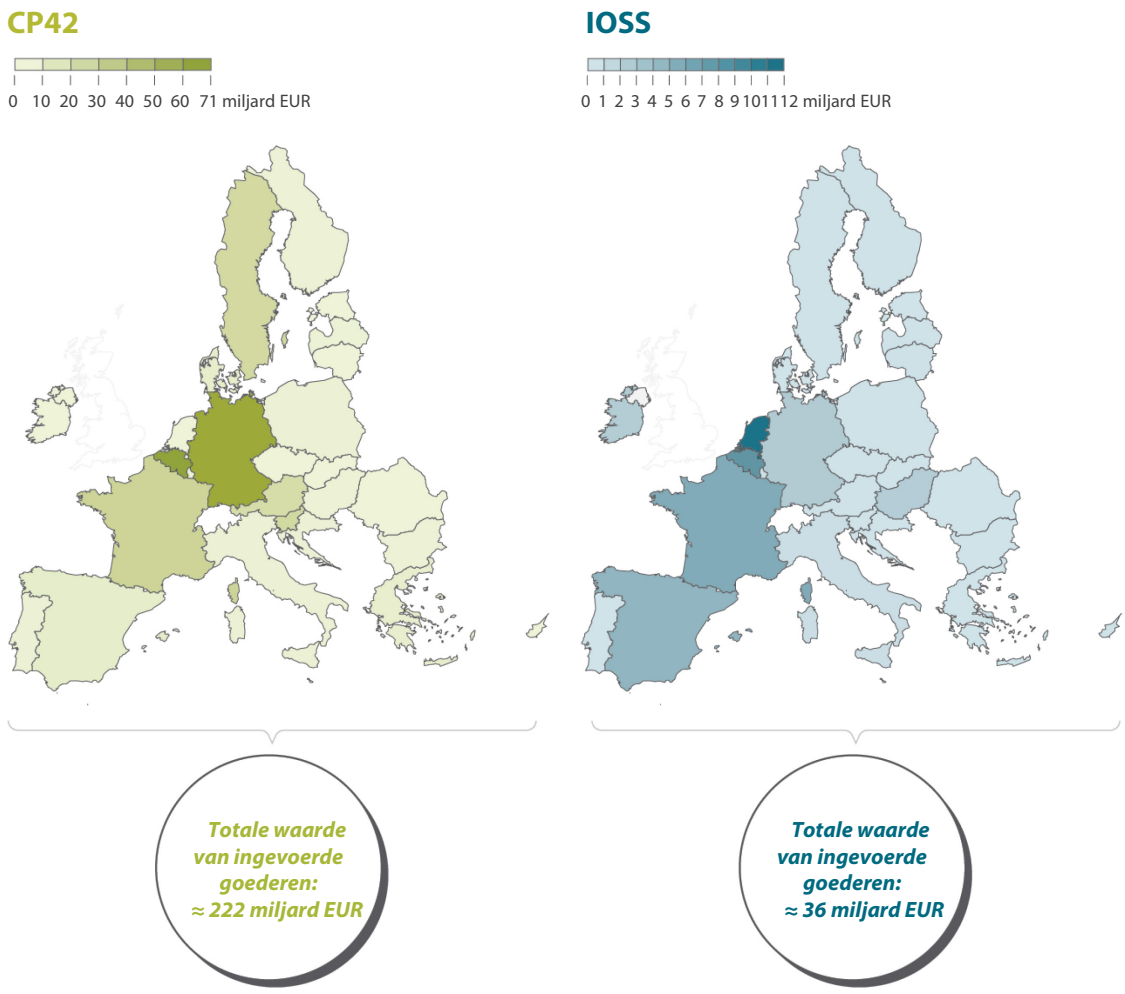
Opmerking:

* Overzicht van de totale waarde van IOSS-goederen die in een bepaalde maand in een lidstaat zijn ingevoerd, uitgesplitst per IOSS-btw-identificatienummer.

Bron: ERK.

07 Volgens gegevens van de Commissie werden in 2023 16,7 miljoen invoertransacties uitgevoerd in het kader van CP42, en 2 miljard in het kader van het IOSS. Voor de periode 2021 tot en met 2023 schat de Commissie de waarde van de in het kader van CP42 ingevoerde goederen op ongeveer 221,8 miljard EUR en die van de in het kader van het IOSS ingevoerde goederen op ongeveer 36 miljard EUR. Duitsland en België zijn goed voor 60 % van de waarde van de in het kader van CP42 ingevoerde goederen. Wat betreft het IOSS zijn België en Nederland goed voor 52 % van de goederen (in waarde) (zie ***figuur 4***). In Nederland wordt CP42 doorgaans niet toegepast. Wat het IOSS betreft, staat Nederland bekend als een groot distributiecentrum voor elektronische handel. De waarde voor CP42 in Slovenië kan worden verklaard door de aanwezigheid van de haven van Koper als belangrijkste toegangspoort voor invoer naar de oostelijke EU-lidstaten en het feit dat er geen zekerheid moet worden gesteld om fiscaal vertegenwoordiger te worden.

Figuur 4 – Waarde van ingevoerde goederen in de EU voor de periode 2021-2023



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Btw-fraude in het intracommunautaire handelsverkeer

08 In de EU-27-lidstaten werd de btw-nalevingskloof, het verschil tussen de verwachte btw-inkomsten en het bedrag dat daadwerkelijk door de belastingautoriteiten wordt geïnd, geschat op 89 miljard EUR in 2022[7]. Volgens de Commissie is een kwart van dit verlies aan btw-inkomsten rechtstreeks toe te schrijven aan btw-fraude in de handel tussen bedrijven in verschillende EU-lidstaten (bekend als "intra-EU-handel").

09 Btw-fraude bij invoer is een van de belangrijkste vormen van grensoverschrijdende btw-fraude:

- CP42-fraude vindt plaats wanneer handelaren gebruikmaken van belastingvrijstellingen op hun invoer en de goederen onbelast blijven in de lidstaat van invoer of worden verbruikt in een andere lidstaat zonder dat er btw wordt aangerekend.

- Misbruik van het IOSS doet zich voor wanneer handelaren die niet voor het IOSS zijn geregistreerd, het IOSS-nummer van legitieme, bij het IOSS geregistreerde handelaren gebruiken om te profiteren van een btw-vrijstelling op goederen die ze vervolgens frauduleus invoeren. Er wordt ook misbruik gemaakt van het IOSS wanneer grote zendingen op kunstmatige wijze worden opgesplitst in meerdere zendingen zodat de waarde van elke zending onder de IOSS-drempel van 150 EUR ligt[8], om ten onrechte te profiteren van de vrijstelling van rechten die in eerste instantie niet van toepassing zou moeten zijn op de zending. Daarnaast wordt er misbruik gemaakt van het IOSS wanneer in de IOSS-btw-aangifte de goederen die in het kader van de IOSS-regeling worden ingevoerd, worden ondergewaardeerd.

Belangrijke actoren in de strijd tegen btw-fraude bij invoer op EU- en lidstaatniveau

10 De EU en haar lidstaten zijn verplicht om fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te bestrijden[9]. De Commissie heeft het initiatiefrecht om nieuwe wetgeving voor te stellen of bestaande EU-wetgeving te wijzigen[10]. Voor het aannemen van

---

[7] VAT Gap report van de Commissie van 2024.

[8] Artikel 1, punt 48, van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie.

[9] Artikel 325, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

[10] Artikel 17, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

belastingwetgeving is volgens het Verdrag eenparigheid van stemmen door de Raad vereist[11]. Binnen de Commissie is DG TAXUD de afdeling die verantwoordelijk is voor zaken die verband houden met het btw-beleid. Naast zijn andere verantwoordelijkheden is het DG ook belast met de uitvoering van het Fiscalis-programma, dat tot doel heeft lidstaten te ondersteunen bij het verbeteren van zowel hun belastingstelsels als de samenwerking tussen nationale belastingautoriteiten om belastingwetten beter uit te voeren en te handhaven.

11 Andere actoren op EU-niveau zijn:

- Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)[12], dat eveneens deel uitmaakt van de Commissie, is verantwoordelijk voor het uitvoeren van onafhankelijke administratieve onderzoeken naar fraude, corruptie en andere strafbare feiten die gevolgen hebben voor de financiële belangen van de EU.

- Het Europees Openbaar Ministerie (EOM)[13] is verantwoordelijk voor het onderzoeken, vervolgen en berechten van misdrijven tegen de financiële belangen van de EU. Hieronder vallen ernstige overtredingen van het gemeenschappelijke btw-stelsel die hebben plaatsgevonden op het grondgebied van twee of meer lidstaten en waarbij de totale schade ten minste 10 miljoen EUR bedraagt.

- Het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) is verantwoordelijk voor de bestrijding van btw-fraude in de vorm van de ondersteuning van rechtshandhavingsonderzoeken en inlichtingenoperaties van de lidstaten. Ook biedt het analytische ondersteuning en coördinatie voor doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking om btw-fraudenetwerken in de EU te helpen identificeren en ontmantelen.

---

[11] Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

[12] Verordening (EG, Euratom) nr. 883/2013.

[13] Verordening (EU) 2017/1939.

12 Op lidstaatniveau is Eurofisc een samenwerkingsverband van verbindingsfunctionarissen uit de 27 lidstaten en Noorwegen. Het werd in 2010 opgericht om grensoverschrijdende btw-fraude in de EU te bestrijden. Op basis van de informatie die binnen het netwerk wordt gedeeld en na analyse van de beschikbare gegevens, kunnen belastingautoriteiten op nationaal niveau passende maatregelen nemen, zoals het opvragen van informatie, het uitvoeren van controles of het uitschrijven van btw-nummers.

13 Een overzicht van de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van btw-fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, wordt weergegeven in ***figuur 5***.

Figuur 5 – Belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van btw-fraude



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Reikwijdte en aanpak van de controle

14 Btw-fraude heeft een negatief effect op de ontvangsten van zowel de EU als de lidstaten en verstoort de mededinging op de interne markt. Wij hebben besloten deze controle uit te voeren vanwege de aanzienlijke waarde van de goederen die in het kader van CP42 en het IOSS worden ingevoerd en het hoge risico op misbruik door frauduleuze praktijken.

15 In dit verslag wordt beoordeeld of de financiële belangen van de EU en de interne markt op doeltreffende wijze worden beschermd tegen btw-fraude bij invoer wanneer de CP42- en IOSS-regelingen worden gebruikt voor douaneaangiften. Daartoe hebben wij onderzocht of:

- het EU-regelgevingskader voor de CP42- en IOSS-invoerregelingen en het toezicht van de Commissie doeltreffend waren voor de bestrijding van misbruik van CP42 en het IOSS;
- de controles van de lidstaten doeltreffend waren voor de bestrijding van misbruik van CP42 en het IOSS, en
- de administratieve samenwerking binnen en tussen de lidstaten en EU-organen, en tussen EU-organen onderling, doeltreffend was voor de bestrijding van misbruik van CP42 en het IOSS.

16 Onze controle had betrekking op de periode van januari 2021 tot en met mei 2024. Wij hebben bewijsmateriaal uit verschillende bronnen verzameld:

- we hebben het relevante EU-regelgevingskader voor btw geanalyseerd, evenals gegevens, statistieken en relevante verslagen van de Commissie;
- we hebben gesprekken gevoerd met medewerkers van verschillende afdelingen van de Commissie, van het EOM en van Europol;
- we hebben gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de vijf lidstaten (België, Ierland, Frankrijk, Italië en Slovenië) die werden geselecteerd op basis van kwantitatieve risicocriteria (bijv. de waarde van de invoer in het kader van CP42 en het totale gemiddelde btw-bedrag dat werd aangegeven in het IOSS) en vertegenwoordigers van Eurofisc;

- we hebben een steekproef van procedures en controleactiviteiten uit de vijf geselecteerde lidstaten beoordeeld, en

- we hebben nationale gegevens en een risicogebaseerde steekproef van dertig douaneaangiften in het kader van CP42 en het IOSS onderzocht, alsook een willekeurige steekproef van tien IOSS-identificatienummers uit maandelijkse lijsten met douanegegevens voor invoer, en dat voor elk van de vijf geselecteerde lidstaten.

17 In dit verslag wordt ingegaan op de behoefte aan verbeterde samenwerkingsinstrumenten en een grotere doeltreffendheid van de controles ter bestrijding van btw-fraude bij invoer. Dit verslag moet ook dienen als hulpmiddel bij discussies over toekomstige voorstellen voor wetgevingshandelingen die het btw-stelsel van de EU beter bestand moet maken tegen fraude.

18 Dit verslag is een aanvulling op onze reeks controleverslagen waarin we wijzen op de tekortkomingen in de btw-inning en het risico dat btw-fraude vormt voor deze eigen middelen. ***Bijlage II*** geeft een overzicht van al onze verslagen die betrekking hebben op btw-aangelegenheden.

Opmerkingen

Mazen en inconsistenties in het EU-regelgevingskader voor vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer brengen een aanzienlijk risico op misbruik met zich mee

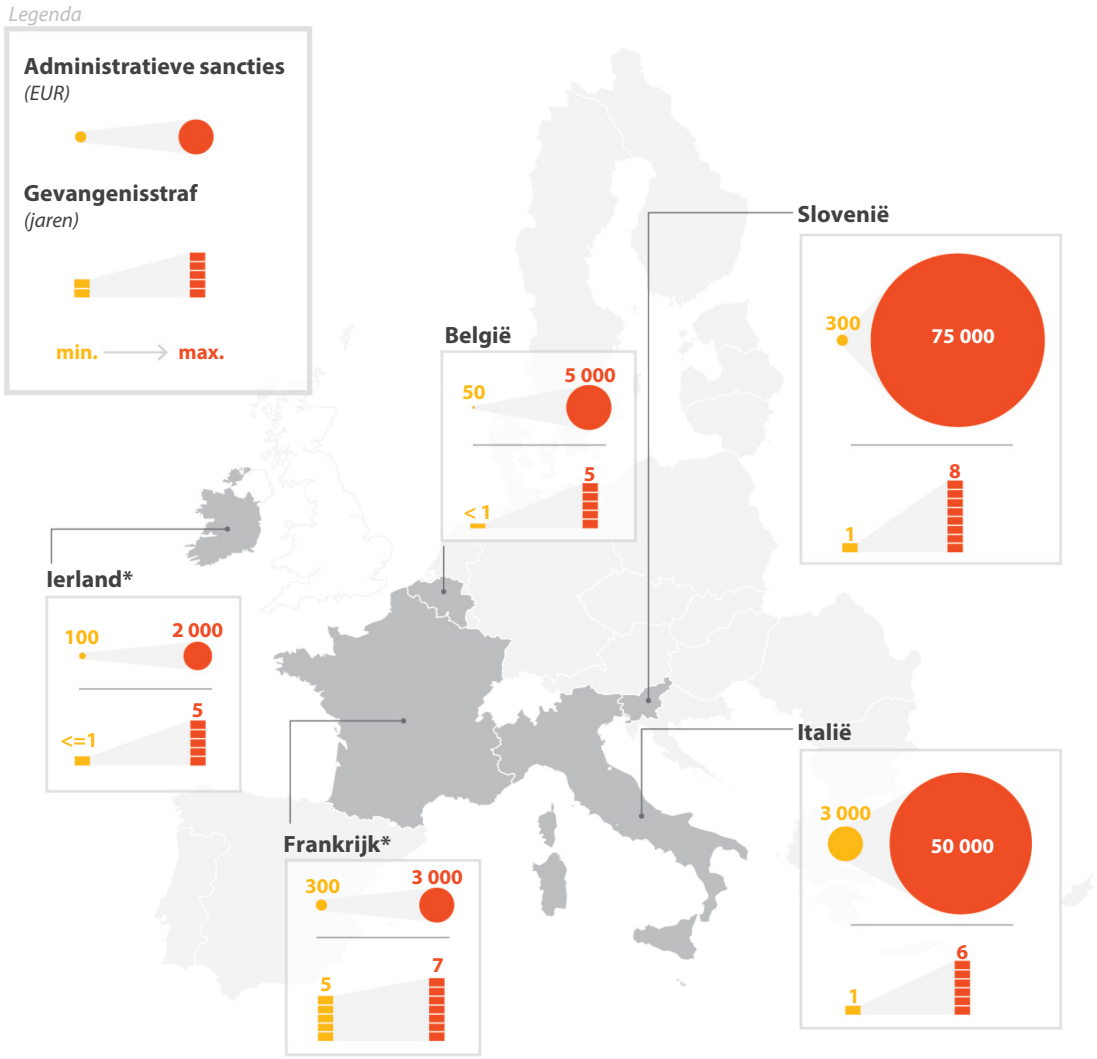
19 Een robuust regelgevingskader en tijdige richtsnoeren zijn essentieel om ervoor te zorgen dat de lidstaten het juiste bedrag aan btw innen dat verschuldigd is in het kader van CP42- en IOSS-invoer, en kunnen op doeltreffende wijze misbruik van CP42 en het IOSS opsporen en bestrijden. Wij hebben onderzocht of het huidige regelgevingskader in dit opzicht doeltreffend is. Ook zijn we nagegaan of de Commissie tijdig ondersteuning heeft geboden en toezicht heeft gehouden op de plaatselijke activiteiten van de lidstaten.

Sancties en straffen verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten

20 In de EU is de handhaving van de douane- en btw-wetgeving een bevoegdheid van de lidstaten. De douane- en belastingautoriteiten van de lidstaten kunnen strafrechtelijke en/of administratieve sancties en straffen gebruiken om overtredingen van CP42 en het IOSS te ontmoedigen. De douane- en belastingautoriteiten van de lidstaten zouden vergelijkbare en afschrikkende sanctiesystemen moeten hanteren om misbruik van de CP42- en IOSS-invoerregelingen aan te pakken. Wij onderzochten het gebruik van strafrechtelijke sancties en het niveau van de administratieve sancties voor gevallen van CP42- en IOSS-misbruik in de vijf voor deze controle geselecteerde lidstaten.

21 Hoewel er een gemeenschappelijke EU-regel is voor het opleggen van sancties voor IOSS-misbruik, bleek uit onze analyse dat er aanzienlijke verschillen waren in de strafrechtelijke sancties en het niveau van de administratieve sancties in de vijf lidstaten die we bezochten, voor zowel het IOSS als CP42. Hoewel de maximale gevangenisstraffen in grote lijnen vergelijkbaar waren (tussen de vijf en de acht jaar), was de minimumstraf in Frankrijk aanzienlijk hoger (vijf jaar) dan in de andere vier landen (maximaal één jaar). De verschillen waren nog groter bij de administratieve sancties: deze sancties liggen in Italië of Slovenië minstens tien keer hoger dan in België, Frankrijk of Ierland (zie ***figuur 6***).

Figuur 6 – Verschillende sancties en straffen voor het misbruik van vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer die in de vijf gecontroleerde lidstaten zijn vastgesteld



Opmerking: * onder bepaalde omstandigheden kunnen er verhogingen van toepassing zijn.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

22 Bij gebrek aan een geharmoniseerd systeem voor het bestraffen van btw-fraude in de EU kunnen fraudeurs profiteren van verschillen. Tot nu toe heeft de Commissie geen richtsnoeren verstrekt om de lidstaten te ondersteunen bij het opzetten van een doeltreffend geharmoniseerd sanctiesysteem. De Commissie heeft in 2023 een voorstel ingediend voor een hervorming van de douane-unie van de EU en heeft nogmaals erkend dat er behoefte is aan een betere harmonisatie van de sancties voor douaneovertredingen[14].

Geen geharmoniseerde regels in de EU inzake fiscale vertegenwoordigers in het kader van douaneregeling 42

23 In het regelgevingskader en de richtsnoeren van de Commissie moet een gemeenschappelijke EU-aanpak worden vastgesteld voor belastinggerelateerde vereisten voor handelaren, om zo een gelijk speelveld te garanderen tussen de verschillende invoerpunten in de EU.

24 In overeenstemming met CP42 moet een importeur die niet in de lidstaat van invoer is gevestigd, een fiscaal vertegenwoordiger aanwijzen. Het btw-kader bevat echter geen geharmoniseerde regels voor de aanwijzing van fiscale vertegenwoordigers en de Commissie heeft op dit gebied nooit richtsnoeren gepubliceerd. We hebben hieromtrent verschillende regels aangetroffen in de vijf bezochte lidstaten, met name wat betreft de zekerheidstellingen die vereist zijn om fiscaal vertegenwoordiger te worden (zie ***tabel 1***).

Tabel 1 – Regels voor fiscale vertegenwoordigers

	België	Ierland	Frankrijk	Italië	Slovenië
Zekerheid vereist:	JA (vast bedrag van 7 500 EUR)	NEE	JA (bedrag is afhankelijk van de financiële solvabiliteit van de fiscaal vertegenwoordiger)[1]	JA (bedrag is afhankelijk van het aantal verkopers dat door de fiscaal vertegenwoordiger wordt vertegenwoordigd)	NEE

[1] Als alternatief kunnen zij een bankgarantie stellen ter hoogte van een kwart van de jaarlijkse btw-schulden van de buitenlandse onderneming die zij vertegenwoordigen.

Bron: bezochte lidstaten.

[14] COM(2023) 258 final, overweging 61.

25 Het ontbreken van geharmoniseerde regels voor fiscale vertegenwoordigers met betrekking tot CP42 kan leiden tot “invoerkantoorshoppen”, waarbij handelaren (en criminele organisaties) ervoor kiezen om goederen in te voeren in een lidstaat waar fiscale vertegenwoordigers geen zekerheid hoeven te stellen of waar het bedrag van de zekerheid laag is. Het stellen van zekerheden zorgt voor financiële verantwoording en ontmoedigt frauduleus gedrag, omdat bedrijven te maken krijgen met kosten vooraf en strenger worden gecontroleerd. Als er fraude wordt gepleegd, kunnen de belastingautoriteiten dankzij de zekerheden de misgelopen btw snel terugvorderen, zonder langdurige gerechtelijke procedures. Het ontbreken van passende zekerheden brengt derhalve een verhoogd risico met zich mee op btw-fraude met CP42.

Uiteenlopende benaderingen ten aanzien van de ongeldigverklaring van btw-identificatienummers beperken de doeltreffendheid van het btw-informatie-uitwisselingssysteem

26 De belastingautoriteiten van de lidstaten moeten de btw-identificatienummers van marktdeelnemers die zich niet aan de regels houden snel ongeldig kunnen verklaren om btw-fraude een halt toe te roepen. Vervolgens moet het btw-informatie-uitwisselingssysteem (Value-added Tax Information Exchange System — VIES) snel worden geactualiseerd om bijkomende financiële btw-verliezen te voorkomen. Wij hebben de procedure voor het ongeldig verklaren van btw-identificatienummers in de bezochte lidstaten onderzocht.

27 Het VIES bevat de btw-registratiegegevens van alle lidstaten. Om in aanmerking te komen voor een btw-vrijstelling met betrekking tot CP42, moeten zowel het btw-identificatienummer van de importeur (of zijn fiscaal vertegenwoordiger) als dat van de klant in de lidstaat van bestemming worden verstrekt. Voor de aanvaarding van invoeraangiften hebben de douaneautoriteiten van de lidstaten een kruiscontrole ingevoerd om na te gaan of de in de CP42-invoeraangiften vermelde btw-identificatienummers overeenstemmen met de nummers die in het VIES zijn geregistreerd. Daarom is het belangrijk dat het VIES geactualiseerd is en geen ongeldige btw-identificatienummers bevat.

28 Snelle procedures voor het ongeldig verklaren van btw-identificatienummers verkleinen de kans op btw-fraude. Daarom is de kans groter dat btw-fraudeurs zich voor btw-doeleinden registreren in lidstaten waar de procedures voor het ongeldig verklaren van btw-nummers lang duren. In deze context hebben we opgemerkt dat met name het tijdsverloop tussen de ontdekking van btw-fraude en de ongeldigverklaring van btw-nummers in veel lidstaten een probleem vormde (zie paragraaf ***30***). De Commissie heeft echter nooit richtsnoeren verstrekt over het ongeldig verklaren van btw-identificatienummers.

29 Volgens Eurofisc vindt ruim 20 % van de btw-fraude plaats tussen de ontdekking van fraude en het moment waarop het btw-nummer ongeldig wordt verklaard. In 2022 werd in een verslag van een Fiscalis-workshop aanbevolen om een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen om fraudeurs snel uit het VIES te verwijderen[15]. Wij merken echter op dat de autoriteiten van sommige lidstaten tijdens deze workshop hebben aangegeven dat het niet altijd mogelijk was om snel actie te ondernemen om btw-identificatienummers ongeldig te verklaren, omdat hun nationale wetgeving voorschrijft dat er vooronderzoeken moeten worden uitgevoerd, waardoor de procedure voor het ongeldig verklaren langer duurt.

30 Tijdens de bovengenoemde workshop heeft de Commissie ook een vragenlijst gepresenteerd, waaruit bleek dat slechts 14 lidstaten een btw-identificatienummer binnen 15 dagen ongeldig konden verklaren, terwijl 15 lidstaten het VIES onmiddellijk actualiseerden. Vertragingen bij het actualiseren van het btw-identificatienummer in het VIES door de lidstaat van afgifte kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor de btw-inning (zie ***kader 1***).

[15] Fiscalis-workshop over instrumenten voor de strijd tegen btw-fraude, 29 en 30 november 2022.

Kader 1

Financiële schade in de vorm van niet-geïnde btw als gevolg van het laat ongeldig verklaren van een btw-identificatienummer in het VIES door de lidstaat van afgifte

We hebben een geval gevonden van een Duits btw-identificatienummer dat op 1 juli 2023 ongeldig was verklaard, maar gedurende elf maanden (tot 1 juni 2024) niet door de Duitse autoriteiten uit het VIES was geschrapt. Gedurende deze periode werd de uitvoer in het kader van CP42 naar België voortgezet, met 260 invoeraangiften in 2023 voor 3 070 artikelnummers met een aangegeven waarde van bijna 3,2 miljoen EUR en nog eens 186 invoeraangiften in 2024 voor 2 200 artikelnummers met een aangegeven waarde van meer dan 2,9 miljoen EUR.

De financiële schade in de vorm van niet-geïnde btw kan in deze zaak alleen al worden geraamd op ongeveer 1,2 miljoen EUR.

Inconsistentie tussen de status van btw-nummers en de registratie- en identificatienummers van marktdeelnemers

31 Een registratie- en identificatienummer van een marktdeelnemer (Economic Operators Registration and Identification Number— EORI-nummer)[16] is een identificatienummer dat uniek is in het douanegebied van de Unie en door een douaneautoriteit aan een marktdeelnemer of een andere persoon wordt toegekend om deze voor douanedoeleinden te registreren.

32 De geldigheid van het btw-identificatienummer van een marktdeelnemer moet overeenstemmen met die van zijn EORI-nummer om te voorkomen dat niet-conforme handelaren nog profiteren van de CP42-maatregelen voor handelsfacilitatie.

[16] Artikel 1, punt 18, van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie.

33 In de btw-richtlijn[17] worden regels vastgesteld voor btw-identificatie en in Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad[18] worden regels vastgesteld voor het ongeldig verklaren van btw-identificatienummers in het VIES. Tegelijkertijd kan op grond van de douanewetgeving van de Unie[19] een EORI-nummer alleen ongeldig worden verklaard onder de volgende voorwaarden:

- op verzoek van de geregistreerde persoon, of
- wanneer de douaneautoriteit er kennis van krijgt dat de geregistreerde persoon de activiteiten waarvoor de registratie vereist was, heeft gestaakt.

De procedures voor nationale btw-(de)registratie en de manier waarop dit wordt gekoppeld aan de EORI-nummers die worden gebruikt voor douane-identificatie, zijn echter niet op EU-niveau geharmoniseerd.

34 In de vijf voor deze controle geselecteerde lidstaten hebben we onderzocht hoe de douaneautoriteiten ervoor zorgden dat de status van de btw-nummers in overeenstemming was met die van het bijbehorende EORI. Wij hebben vastgesteld dat in geen van de bezochte lidstaten, met uitzondering van Ierland, de overeenstemming werd gecontroleerd. In het voorbeeld waarnaar in ***kader 1*** wordt verwezen, hebben wij vastgesteld dat het btw-nummer van de marktdeelnemer ongeldig werd verklaard, zonder dat dit automatisch leidde tot het ongeldig verklaren van zijn EORI. Dit betekent dat de handelaar douaneverrichtingen kon blijven uitvoeren, wat de financiële belangen van de EU mogelijk heeft geschaad.

35 Tot slot merken wij op dat het rechtskader voor de btw geen bepalingen bevat over de consistentie tussen de status van btw- en EORI-nummers en dat de Commissie hierover ook geen richtsnoeren heeft verstrekt.

---

[17] Hoofdstuk 2 van titel XI.

[18] Artikel 23 van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad.

[19] Artikel 7 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie.

De Commissie heeft de lidstaten ondersteund, maar heeft de uitvoering niet gemonitord

36 De Commissie moet de lidstaten ondersteunen bij de uitvoering van het regelgevingskader en toezicht houden op de manier waarop hun bevoegde autoriteiten controles uitvoeren om misbruik van CP42 en het IOSS te voorkomen en op te sporen. Wij hebben onderzocht hoe de Commissie op dit gebied tijdens de controleperiode heeft opgetreden, en zijn nagegaan of zij over de middelen beschikte om een schatting te maken van de btw-kloof met betrekking tot btw-fraude bij invoer, op basis van de gegevens die zij van de lidstaten ontving en haar eigen verificaties.

37 Met de invoering van het IOSS op 1 juli 2021 zijn de btw-regels voor grensoverschrijdende elektronische detailhandel gewijzigd. De aangifte en betaling van btw op verkopen op afstand van uit niet-EU-landen ingevoerde goederen met een waarde tot 150 EUR werd hiermee vereenvoudigd.

38 In hetzelfde jaar heeft de Commissie de lidstaten richtsnoeren verstrekt voor het correct innen van btw in het kader van IOSS-invoerregelingen[20]. Ook zijn er EU-proefprojecten gestart om de omzetting van IOSS-gerelateerde maatregelen te verifiëren, als eenmalige maatregel, om te controleren of de EU-wetgeving correct werd omgezet.

39 Wat betreft de monitoring door de Commissie hebben wij vastgesteld dat de Commissie sinds 2006 geen enkele lidstaat heeft bezocht om de uitvoering van CP42 te controleren. Ook hebben we vastgesteld dat de Commissie na de invoering van het IOSS in 2021 geen controlebezoeken aan de lidstaten heeft gebracht. Omdat de Commissie de uitvoering van het regelgevingskader voor CP42 en het IOSS niet rechtstreeks ter plaatse controleert, is zij alleen op de hoogte van de ontwikkelingen wanneer zij door de lidstaten hiervan op de hoogte wordt gebracht.

40 Tot slot moet de Commissie een op gegevens gebaseerde schatting kunnen maken van de btw-kloof in verband met btw-fraude bij invoer. Deze schatting is nodig om de kloof met een passende risicostrategie op de juiste manier te dichten. In dit verband merken wij echter op dat de Commissie geen gekwantificeerde schatting kan verstrekken van de btw-fraude in het kader van de CP42- en IOSS-regelingen, aangezien het verslag over de btw-kloof geen specifieke gegevens bevat over btw-fraude bij invoer die verband houdt met deze regelingen. Wat CP42 betreft, maakt het VIES geen onderscheid tussen normale intracommunautaire transacties en

[20] VAT e-commerce One-Stop Shop hub.

intracommunautaire transacties na invoer. Wat het IOSS betreft, heeft de Commissie de aangegeven invoer niet uitgebreid vergeleken met het bedrag aan btw dat uiteindelijk werd geïnd. Zo is het mogelijk dat de btw die EU-consumenten in het kader van de IOSS-regeling aan Chinese handelsplatformen betalen, uiteindelijk niet in de begroting van de lidstaat van de consument terechtkomt.

Ernstige tekortkomingen in de controles van de lidstaten op misbruik van vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer

De bezochte lidstaten hebben geen doeltreffende controles ingevoerd om misbruik van douaneregeling 42 op te sporen en te bestrijden

41 De douane- en belastingautoriteiten in de lidstaten zijn verplicht om controles uit te voeren en doeltreffend samen te werken om misbruik van CP42 op te sporen en te bestrijden. Wij hebben onderzocht of de lidstaten doeltreffende controles hebben ingevoerd om dergelijk misbruik op te sporen en te bestrijden. Ook hebben wij beoordeeld of zij op doeltreffende wijze gebruikmaken van de administratieve samenwerkingsregelingen die bestaan om dit misbruik aan te pakken. Daartoe hebben we in de vijf voor deze controle geselecteerde lidstaten een risicogebaseerde steekproef van dertig douaneaangiften voor invoer in het kader van CP42 gecontroleerd.

Btw kan niet correct worden vastgesteld door de autoriteiten van de lidstaten vanwege beperkte geloofwaardigheidscontroles en fouten in de douaneaangiftesystemen

42 De douaneautoriteiten van een lidstaat van invoer moeten, aan de hand van geloofwaardigheidscontroles, systematisch de voorwaarden voor btw-vrijstelling in het kader van CP42 controleren die gelden voor een levering van goederen die naar een bestemming buiten hun grondgebied worden verzonden of vervoerd. In de lidstaten waarop deze controle betrekking heeft, hebben wij beoordeeld of de douaneautoriteiten systematisch controleren of aan de voorwaarden voor btw-vrijstelling in het kader van CP42 is voldaan.

43 In alle vijf de lidstaten hebben we vastgesteld dat de geldigheid van het btw-identificatienummer van de importeur of zijn fiscaal vertegenwoordiger in de lidstaat van invoer, en van de consument in de lidstaat van bestemming, automatisch wordt gecontroleerd. De identiteit van de houder van het btw-identificatienummer wordt echter helemaal niet gecontroleerd. Hierdoor is het mogelijk dat de btw-identificatienummers in de invoeraangifte niet overeenkomen met de naam en het adres van de werkelijke importeur/fiscaal vertegenwoordiger of van de klant. Bovendien hebben we vastgesteld dat alleen de Sloveense douaneautoriteiten controleerden of btw-vrijgestelde invoer bedoeld was om van de lidstaat van invoer naar een andere lidstaat te worden vervoerd. Hiervoor werd een verplichte code (Y044) in zijn douaneaangiftesysteem opgenomen.

44 Bovendien hebben onze controles meerdere fouten aan het licht gebracht en hebben we vastgesteld dat belangrijke informatie ontbrak. Enkele ontdekte fouten hadden betrekking op onjuiste codes voor importeurs, fiscale vertegenwoordigers of klanten, en op gevallen van onderwaardering van goederen (zie ook ***bijlage III***).

45 De douaneautoriteiten van de vijf voor deze controle geselecteerde lidstaten sturen dagelijks informatie over btw-vrijgestelde invoer in het kader van CP42 naar de Surveillance-databank van de Commissie. Bij een vergelijking van de douaneaangiftegegevens voor de periode 2021 tot en met 2023 met de gegevens in de Surveillance-databank ontdekten we echter dat slechts ongeveer twee derde (68 %, ofwel 102 van de 150 gecontroleerde aangiften) beschikbaar was in de Surveillance-databank. De gegevens over invoer in het kader van CP42 in de Surveillance-databank zijn dus niet alleen onjuist, maar ook onvolledig, behalve in het geval van België, en maken het voor Eurofisc en de lidstaten van bestemming niet mogelijk om misbruik van CP42 snel op te sporen.

46 De Commissie gebruikt deze gegevens uit de Surveillance-databank voor handelsstatistieken en OLAF analyseert deze gegevens voor fraudebestrijding ter ondersteuning van zijn onderzoeks- en opsporingsactiviteiten op douanegebied. De autoriteiten van de lidstaten zijn verantwoordelijk voor het rapporteren van deze gegevens[21]. Omdat de Commissie echter geen toegang heeft tot de systemen van de lidstaten, kan zij de volledigheid van de gegevens die zij in de Surveillance-databank rapporteren niet verifiëren. Met haar voorstel voor een douanehervorming wil de Commissie deze beperking aanpakken.

---

[21] Artikel 55 van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447 van de Commissie.

47 Deze tekortkomingen hebben tot gevolg dat de autoriteiten van de lidstaten en Eurofisc btw niet correct kunnen vaststellen, waardoor lidstaten de btw niet naar behoren kunnen innen.

Geen systematische kruiscontrole van invoergegevens van de douane met lijsten

48 Bedrijven die producten en diensten verkopen in verschillende EU-lidstaten moeten een zogenaamde lijst indienen bij de belastingdienst in de lidstaat van invoer. Deze lijst bevat een globaal overzicht van de producten die zij hebben verkocht aan bedrijven in andere EU-lidstaten en die belastbaar zijn in de lidstaat van bestemming. Deze informatie wordt vervolgens gedeeld met andere lidstaten, waardoor de belastingautoriteit kan controleren of de btw correct wordt aangerekend en overgemaakt. De belastingautoriteiten van de lidstaten van invoer moeten de douanegegevens (zoals de aangegeven belastinggrondslag) over invoer in het kader van CP42 systematisch controleren aan de hand van de lijsten die door de importeur of zijn fiscaal vertegenwoordiger zijn ingediend. Het indienen van een correcte lijst is een van de voorwaarden voor btw-vrijgestelde intracommunautaire leveringen. Dankzij dergelijke kruiscontroles kunnen de lidstaten van bestemming de overeenkomstige intracommunautaire verwervingen controleren en zo garanderen dat btw-vrijgestelde intracommunautaire leveringen in het kader van CP42 niet onbelast blijven. In de vijf onderzochte lidstaten zijn wij nagegaan of de belastingautoriteiten de volledigheid en juistheid van de lijsten van btw-vrijgestelde invoer in het kader van CP42 systematisch controleren.

49 In alle vijf de lidstaten hebben we vastgesteld dat de belastingautoriteiten toegang hebben tot CP42-invoergegevens, wat betekent dat zij de gegevens kunnen vergelijken met de bijbehorende lijsten. Wij hebben echter vastgesteld dat geen van de vijf lidstaten systematisch invoergegevens van de douane vergelijkt met deze lijsten. Dergelijke kruiscontroles worden in feite niet uitgevoerd.

50 Hierdoor kon geen van de bezochte lidstaten garanderen dat er voor elke CP42-invoeraangifte een lijst bestond, waardoor het risico toenam dat dergelijke leveringen in de lidstaten van bestemming onbelast bleven. Omdat er in deze lijsten geen specifieke indicator is waarmee onderscheid kan worden gemaakt tussen intracommunautaire leveringen in het kader van CP42 en reguliere intracommunautaire leveringen, kan het zelfs zo zijn dat leveranciers onbedoeld beide typen samen opgeven. Bovendien bevatten deze lijsten alleen geaggregeerde gegevens (bijv. de totale waarde van de aan een klant geleverde producten gedurende de rapportageperiode), waardoor de belastingautoriteiten de afzonderlijke douane-invoergegevens in het kader van CP42 niet kunnen koppelen aan de bijbehorende lijst.

51 Aangezien de lidstaten van bestemming geen lijsten kunnen gebruiken om informatie te verkrijgen over intracommunautaire leveringen van btw-vrijgestelde importen, kunnen zij de btw die verschuldigd is over deze intracommunautaire transacties niet correct vaststellen. Daardoor zijn ze niet in staat om tijdige en doeltreffende controles uit te voeren om misbruik te ontdekken. Wij merken ook op dat het EU-regelgevingskader voor CP42 geen bepalingen bevat voor doeltreffende controles om misbruik te voorkomen en de financiële belangen van de EU te beschermen. Tot nu toe heeft de Commissie geen richtsnoeren verstrekt over de wijze waarop deze tekortkomingen in het controlekader voor CP42 moeten worden aangepakt.

52 Doordat douane-invoergegevens niet systematisch worden vergeleken met lijsten, kunnen lidstaten niet garanderen dat het juiste bedrag aan btw wordt geïnd.

Het ontbreken van controles op bewijs van vervoer tijdens de inklaring en controles na vrijgave vergroot het risico op misbruik van CP42

53 Een van de voorwaarden voor vrijstelling van btw voor intracommunautaire leveringen van goederen die worden ingevoerd in het kader van CP42, is dat de importeur bewijs moet leveren dat de ingevoerde goederen bestemd zijn om te worden vervoerd van de lidstaat van invoer naar een andere lidstaat. Hiermee wordt het risico aangepakt dat btw-vrijgestelde goederen die in het kader van CP42 werden ingevoerd op de zwarte markt van de lidstaat van invoer of een andere lidstaat terechtkomen en daardoor onbelast blijven. Dergelijk bewijs van vervoer wordt echter alleen op verzoek overgelegd.

54 Wij zijn nagegaan of de douaneautoriteiten in de geselecteerde lidstaten om dergelijk bewijs vragen. We hebben vastgesteld dat alleen Slovenië controles op vervoerbewijs uitvoert bij de inklaring (zie ook paragraaf ***43***). Het ontbreken van controles op bewijs van vervoer bij de inklaring (d.w.z. voordat de goederen door de douane in het land van invoer in het vrije verkeer worden gebracht) zou moeten worden gecompenseerd door controles na vrijgave (d.w.z. nadat de goederen door dezelfde douaneautoriteiten in het vrije verkeer worden gebracht). Desalniettemin hebben we vastgesteld dat de douaneautoriteiten in de andere bezochte lidstaten (België, Ierland, Frankrijk en Italië) geen enkele controle na vrijgave hebben uitgevoerd.

55 Dat er geen controles na vrijgave plaatsvinden, is deels te wijten aan het feit dat de douaneautoriteiten in elf EU-lidstaten deze controles niet kunnen uitvoeren, omdat zij geen bevoegdheid hebben op het gebied van intracommunautaire btw. Van de vijf lidstaten waarop deze controle betrekking heeft, is dit het geval voor de douaneautoriteiten in België en Frankrijk[22].

In de steekproef van gecontroleerde invoer werden aanzienlijke verliezen vastgesteld in de btw-inning voor intracommunautaire leveringen

56 De belastingautoriteiten in de lidstaten van bestemming moeten controleren of de afnemer de btw voor intra-EU-leveringen van btw-vrijgestelde invoer heeft betaald. Wij hebben gecontroleerd of de ontvanger van de goederen in de lidstaten van bestemming de btw correct had vermeld in de aangiften voor de douane-invoer in het kader van CP42. Van de 150 gevallen die we in onze op risico gebaseerde steekproef hebben onderzocht, was slechts in 44 (29 %) gevallen btw afgedragen. In 41 gevallen (27 %) werd geen btw in rekening gebracht, wat neerkomt op een verlies aan btw van ongeveer 2,6 miljoen EUR. In 27 gevallen (18 %) kon de aanrekening van btw niet worden bevestigd, omdat alleen geaggregeerde gegevens beschikbaar waren. Het mogelijke verlies bedroeg hier ongeveer 27,4 miljoen EUR. Ten slotte werden er in 16 gevallen (11 %) fouten gemaakt in de berekening van de btw in de lidstaten van bestemming, veroorzaakt door fouten in de douaneaangiften van de lidstaten van invoer. In nog eens 22 gevallen (15 %) hebben de nationale autoriteiten ons niet de gevraagde informatie verstrekt die nodig was om onze controles uit te voeren (zie ***bijlage IV***).

[22] Lidstaten waar de douaneautoriteiten geen bevoegdheden hebben op het gebied van intracommunautaire btw: België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Cyprus, Litouwen, Nederland, Polen, Roemenië, Finland en Zweden.

57 Het hoge aantal gevallen waarin geen btw in rekening werd gebracht (27 %) en waarin het in rekening brengen van btw niet kon worden bevestigd (18 %), heeft gevolgen voor de btw-inning in de EU-lidstaten, aangezien de goederen illegaal op de zwarte markt kunnen worden verkocht zonder dat er btw wordt geïnd.

Misbruik van het éénloketsysteem voor invoer wordt door de lidstaten niet op doeltreffende wijze opgespoord en bestreden

58 De douane- en belastingautoriteiten van de lidstaten moeten over doeltreffende controles beschikken om misbruik van het IOSS op te sporen en te bestrijden. Wij hebben deze controles beoordeeld in de vijf lidstaten die voor deze controle werden geselecteerd. Daarnaast hebben we voor elk van deze vijf lidstaten een op risicogebaseerde steekproef van dertig invoeraangiften in het kader van het IOSS onderzocht, alsook een willekeurige steekproef van tien IOSS-identificatienummers uit maandelijkse lijsten met douanegegevens over invoer.

Slechts één van de vijf geselecteerde lidstaten heeft een risico- en controlestrategie ontwikkeld voor misbruik van het IOSS

59 Een essentieel onderdeel van een doeltreffend controlesysteem tegen misbruik van het IOSS is dat lidstaten een risico- en controlestrategie hebben die misbruik van het IOSS aanpakt. Van de vijf lidstaten die voor deze controle werden geselecteerd, beschikten alleen de Belgische douaneautoriteiten over een specifieke risico- en controlestrategie om misbruik van het IOSS aan te pakken.

60 Importeurs kunnen een douaneaangifte voor het IOSS met een beperkte dataset gebruiken. Wij hebben vastgesteld dat de informatie in deze aangifte te beperkt is voor risicoanalysedoeleinden. De belangrijkste reden hiervoor is dat sommige gegevens niet worden verstrekt, zoals het land van herkomst, het land van bestemming, het nettogewicht, en of het gaat om verkopen met een te verwaarlozen waarde (tot 150 EUR).

De lidstaten slagen er niet in om misbruik van het IOSS te voorkomen of op te sporen

61 In bepaalde gevallen mag de IOSS-invoerregeling niet worden gebruikt, bijvoorbeeld voor goederen die onderworpen zijn aan geharmoniseerde EU-accijnzen of voor zendingen met een waarde van meer dan 150 EUR. De lidstaten van identificatie moeten controleren of aan de voorwaarden voor het gebruik van de IOSS-regeling is voldaan. De intrinsieke waarde is de werkelijke aankoopprijs van de goederen, inclusief belastingen en heffingen, maar exclusief transport- en verzekeringskosten. Momenteel kunnen douaneautoriteiten alleen de geldigheid van een IOSS-btw-identificatienummer verifiëren. De douaneautoriteiten kunnen hun identiteit echter niet elektronisch verifiëren.

62 Tijdens onze steekproef van de IOSS-invoeraangiften hebben wij vastgesteld dat de douaneautoriteiten van de lidstaat van invoer automatisch de geldigheid van de IOSS-identificatienummers controleren aan de hand van de IOSS-databank van de Commissie, die alle IOSS-identificatienummers bevat die door de belastingautoriteiten van de lidstaten zijn afgegeven. De IOSS-databank bevat echter niet de naam en het adres van de marktdeelnemer achter het nummer. Het is daarom niet mogelijk om te verifiëren of het opgegeven IOSS-identificatienummer door een legitieme partij wordt gebruikt.

63 Wij hebben vastgesteld dat de lidstaten van identificatie (de vijf die deel uitmaakten van deze controle) zich vooral richtten op het innen van de btw bij de IOSS-leveranciers en het herverdelen ervan zodat de btw terechtkomt bij de lidstaat waar de goederen werden geleverd (lidstaat van verbruik). Ze hebben echter niet gekeken of bijvoorbeeld aan de voorwaarden voor het gebruik van de IOSS-regeling werd voldaan.

64 Bovendien hebben wij tijdens onze bezoeken geen controles na vrijgave en controles bij invoer aangetroffen, of controles op de verkoop op afstand van goederen die in het kader van het IOSS werden ingevoerd. Controles na vrijgave zouden de beperkte controles in de vrijgavefase compenseren, zoals wordt bevestigd door de verschillende fouten die we tijdens onze steekproef vonden (zie ***bijlage III***). Vertegenwoordigers van de door de lidstaten geselecteerde autoriteiten lieten ons echter weten dat zij bezig waren met het opzetten van proefprojecten voor toetsing of dat zij een controlestrategie zouden ontwikkelen voor goederen van lage waarde die onder het IOSS worden ingevoerd.

65 Vanwege de vastgestelde tekortkomingen zijn de IOSS-controles van de lidstaten momenteel ontoereikend om misbruik van het IOSS te voorkomen of op te sporen.

De lidstaten van verbruik kunnen niet garanderen dat het juiste bedrag aan btw wordt geïnd

66 Om ervoor te zorgen dat de juiste btw-bedragen worden geïnd in de lidstaat van verbruik, moet een vergelijking worden gemaakt tussen de maatstaf van heffing van de ingevoerde goederen (douaneaangiften in het land van invoer) en van de verkoop (de IOSS-btw-aangifte in de lidstaat van identificatie). Als de verkoop aanzienlijk lager is dan het volume aan ingevoerde goederen, moeten de redenen van het btw-tekort aan de hand van een onderzoek worden vastgesteld.

67 Alleen de lidstaat van identificatie heeft echter toegang tot de gegevens die nodig zijn voor deze analyse. De lidstaat van verbruik heeft geen toegang tot deze informatie. Dit betekent dat de lidstaat van verbruik, die wettelijk bevoegd is om zijn eigen btw aan te passen, niet over de mogelijkheid beschikt om corrigerende maatregelen te nemen. Alleen als de lidstaat van verbruik ook de lidstaat van identificatie is, heeft deze lidstaat toegang tot de informatie die daarvoor nodig is.

IOSS-gegevens kunnen niet worden gebruikt om opzettelijke belastingverlaging door handelaren in kaart te brengen

68 We hebben meerdere gevallen vastgesteld waarbij producten, en dus ook de btw, door de importeur werden ondergewaardeerd, voornamelijk in het geval van smartphones, textiel, schoenen en sieraden, en we hebben meerdere aangiften gezien waarbij het gebruik van de IOSS-invoerregeling niet was toegestaan (zie ***bijlage III***). Zo vonden we in België een geval waarbij de waarde van een smartphone 0,01 EUR was.

69 Wanneer de verkoopprijs wordt onderschat om gedeeltelijk belasting te ontduiken, geeft een handelaar de goederen in de lidstaat van invoer aan voor een lage waarde, maar verkoopt hij ze in de lidstaat van verbruik voor een hogere prijs. Om dergelijk misbruik in kaart te brengen, moet er (door de lidstaat van identificatie) een vergelijking worden gemaakt tussen de IOSS-invoeraangiften en de verkopen van de handelaren. Het probleem is dat de lidstaat van identificatie deze controle niet kan uitvoeren, omdat deze geen toegang heeft tot de IOSS-invoeraangiften. Deze lidstaat heeft alleen toegang tot de maandelijkse lijsten uit de IOSS-Surveillance-databank van de Commissie. Deze is beperkt tot geaggregeerde gegevens die niet kunnen worden gebruikt voor dergelijke controles. Daarom moet de lidstaat van identificatie contact opnemen met de belastingautoriteiten van elke lidstaat van invoer, die de invoergegevens bij de douane moet opvragen. Wij hebben onderzocht of deze maandelijkse lijsten in de geselecteerde lidstaten beschikbaar waren en of de belastingautoriteiten van deze lidstaten de inhoud ervan vergeleken met de waarden die waren opgegeven in de btw-aangiften met betrekking tot het IOSS.

70 We hebben vastgesteld dat de belastingautoriteiten van de lidstaten problemen en vertragingen ondervonden bij het verkrijgen van toegang tot de maandelijkse IOSS-Surveillance-lijsten. Bovendien bevat de IOSS-Surveillance-databank alleen informatie over de lidstaat waar de IOSS-handelaar is geregistreerd (lidstaat van identificatie) en de lidstaat van invoer, maar niet over de lidstaat waar de goederen worden verbruikt.

IOSS-gegevens blijven onbetrouwbaar en onvolledig, wat een belemmering vormt voor doeltreffende controles

71 In theorie zouden de totale maatstaf van heffing voor de verkoop die in een IOSS-btw-aangifte is aangegeven en het betreffende bedrag voor invoer in de IOSS-Surveillance 3-databank voor dezelfde maand overeen moeten komen. Tijdens onze bezoeken aan de geselecteerde lidstaten werden wij echter door alle bevoegde autoriteiten op de hoogte gebracht van verschillen tussen de maandelijkse IOSS-rapporten en de IOSS-btw-aangiften. De belangrijkste redenen voor deze verschillen waren niet-overeenkomende rapportageperiodes, fouten bij doorgifte in de douanesystemen voor invoer, fouten van aangevers, wisselkoersschommelingen, geretourneerde goederen en frauduleus verkregen IOSS-nummers. In 2023 hebben de Franse douaneautoriteiten een proefwerkgroep opgericht om gegevenswetenschappelijke modellen in kaart te brengen waarmee de risico's die gepaard gaan met het IOSS zo goed mogelijk kunnen worden aangepakt.

72 Daarom hebben wij vastgesteld dat er in geen van de vijf voor deze controle geselecteerde lidstaten systematische vergelijkingen worden uitgevoerd tussen IOSS-invoergegevens in de maandelijkse lijsten en gegevens uit de IOSS-btw-aangiften.

Tekortkomingen in de samenwerking tussen lidstaten en EU-organen

73 Lidstaten en instellingen, organen en instanties van de EU moeten op doeltreffende wijze samenwerken om misbruik van CP42 en het IOSS te voorkomen en te bestrijden. Wij hebben onderzocht hoe lidstaten bilateraal en multilateraal samenwerken, hoe zij samenwerken met EU-organen en hoe de samenwerking tussen deze EU-organen verloopt.

De bilaterale samenwerking tussen de lidstaten is omslachtig en Eurofisc mist bevoegdheden

74 Om misbruik van CP42 en het IOSS te bestrijden, is samenwerking binnen en tussen lidstaten vereist. Om deze samenwerking te vergemakkelijken, is een forum voor multilaterale samenwerking (Eurofisc) opgericht.

De procedures voor de samenwerking tussen douane- en belastingdiensten binnen een lidstaat werken goed

75 Binnen elke lidstaat moeten de douane- en belastingautoriteiten alle informatie uitwisselen die nodig is om het bedrag van de btw te kunnen vaststellen. Wij hebben in de geselecteerde lidstaten beoordeeld of de douane- en belastingautoriteiten doeltreffend samenwerken om ervoor te zorgen dat het juiste bedrag aan btw wordt geïnd.

76 Wat de samenwerking om misbruik van CP42 en het IOSS te voorkomen en te bestrijden betreft, hebben we vastgesteld dat douane- en belastingautoriteiten samenwerken en informatie uitwisselen tijdens regelmatige vergaderingen en aan de hand van e-mailcorrespondentie.

77 In de vijf bezochte lidstaten hebben we echter ook verschillen vastgesteld in de samenwerkingsregelingen tussen douane- en belastingautoriteiten. In Ierland en Slovenië functioneren de douane- en belastingautoriteiten binnen een geïntegreerde organisatiestructuur en hebben ze toegang tot alle systemen en gegevens, inclusief het VIES. In België en Frankrijk zijn er formele samenwerkingsovereenkomsten tussen de douane- en belastingautoriteiten gesloten. In Italië voorziet de wet in gedeelde operationele bevoegdheden tussen de douane- en belastingautoriteiten om fraude te bestrijden.

De samenwerkingsregelingen tussen de desbetreffende belasting- en douanediensten van verschillende lidstaten zijn omslachtig

78 De belasting- en douanediensten van de lidstaten moeten ook over de grenzen heen samenwerken en informatie uitwisselen om een correcte vaststelling van btw-bedragen te vergemakkelijken en fraude met CP42 en het IOSS te voorkomen en te bestrijden. In de voor deze controle geselecteerde lidstaten hebben wij onderzocht of hun belasting- en douaneautoriteiten doeltreffend samenwerken.

79 Wij stellen vast dat het rechtskader van de EU niet voorziet in rechtstreekse uitwisseling van verzoeken om informatie tussen de belasting- en douaneautoriteiten van verschillende lidstaten of in gecentraliseerde realtime-uitwisseling van informatie binnen de EU. Belastingautoriteiten die douanegegevens uit een andere lidstaat nodig hebben, moeten daarom contact opnemen met hun nationale douaneautoriteit. Deze stuurt het verzoek vervolgens door naar de andere nationale douaneautoriteit. Het antwoord wordt vervolgens naar de nationale douaneautoriteit gestuurd, die het doorstuurt naar de verzoekende belastingautoriteiten. Dit kost te veel tijd en vormt een belemmering voor het snel opsporen van btw-fraude bij invoer.

De samenwerking via Eurofisc verloopt goed, maar het beschikt niet over de bevoegdheden om ploffers te schorsen in of te schrappen uit het btw-informatie-uitwisselingssysteem

80 Het Eurofisc-netwerk werd opgericht[23] om multilaterale samenwerking in de strijd tegen btw-fraude te bevorderen en te vergemakkelijken. De lidstaten moeten samenwerken met Eurofisc om een snelle uitwisseling, verwerking en analyse van gerichte informatie over grensoverschrijdende btw-fraude te waarborgen en eventuele follow-up te coördineren. De Commissie geeft Eurofisc technische en logistieke ondersteuning. We hebben de samenwerking via Eurofisc in de vijf geselecteerde lidstaten onderzocht.

81 De lidstaten nemen vrijwillig deel aan Eurofisc. In het kader van CP42 en het IOSS namen alle vijf de lidstaten deel aan de samenwerking op het gebied van intracommunautaire ploffraude (d.w.z. dat een bedrijf dat een product of dienst verkoopt, de btw in rekening brengt en daarna verdwijnt zonder de btw aan de relevante nationale belastingautoriteiten te betalen) en op het gebied van elektronische handel (zie paragraaf ***12***). We hebben op deze gebieden een hoge mate van actieve samenwerking waargenomen, alsook een goed gebruik door de belastingautoriteiten van het instrument voor transactienetwerkanalyse. Met dit instrument kunnen btw-gegevens snel worden uitgewisseld en verwerkt en kan Eurofisc verdachte netwerken eerder en efficiënter opsporen. Het biedt ook een platform voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen nationale belastingfunctionarissen.

82 Hoewel alle ondervraagde vertegenwoordigers van de belastingautoriteiten in de vijf lidstaten dit instrument zeer nuttig vonden voor het opsporen van CP42-fraude, merkten sommigen op dat de tijdigheid van toetsingen en de kwalificaties van handelaren in de lidstaten in het algemeen moesten worden verbeterd. Voor CP42 heeft het huidige systeem voor de uitwisseling van gegevens over buitenlandse importeurs alleen betrekking op fiscale vertegenwoordigers, wat het moeilijk maakt om fraude op te sporen, aangezien de echte importeur niet wordt geïdentificeerd.

[23] Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad.

83 Tot slot hebben we in het geval van het IOSS vastgesteld dat deelnemers op het gebied van elektronische handel een praktische handleiding hebben ontwikkeld voor het uitvoeren van kruiscontroles van de gegevens van de btw-aangiften in het kader van het IOSS. We hebben vastgesteld dat de bezochte lidstaten over het algemeen goed samenwerken met Eurofisc, en dat hun actieve deelname essentieel is voor de bestrijding van grensoverschrijdende btw-fraude.

84 We hebben ook een beoordeling gemaakt van de doeltreffendheid van de Eurofisc-samenwerking voor de snelle uitwisseling, verwerking en analyse van gerichte informatie over grensoverschrijdende btw-fraude tussen lidstaten, en bij de coördinatie van eventuele follow-up. We hebben vastgesteld dat de lidstaten waarop deze controle betrekking had, actief meewerkten door handelaren indien nodig onmiddellijk aan te duiden en vervolgens op basis van btw-fraudesignalen onderzoek te doen met behulp van het instrument voor transactienetwerkanalyse van Eurofisc.

85 Volgens vertegenwoordigers van Eurofisc is er een correlatie tussen de omvang van de btw-fraude in de lidstaten en de tijd die verstrijkt voordat btw-identificatienummers in het VIES worden geschorst of geschrapt (zie de paragrafen ***26*** tot en met ***30***). In het geval van lidstaten waar het lang duurt om een nummer ongeldig te verklaren, kan worden voorkomen dat de beschadiging van de financiële belangen van de EU oploopt door de registratie van ploffers bij een vermoeden van fraude uit voorzorg te schorsen of te schrappen. In dit verband merken we op dat Eurofisc niet bevoegd is om zelf btw-nummers met een hoog risico in het VIES op te schorten of te schrappen, aangezien dit een overdracht zou vereisen van de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van belastingaangelegenheden.

De mogelijkheden voor samenwerking tussen de lidstaten en EU-organen op het gebied van de bestrijding van btw-fraude bij invoer in het kader van vereenvoudigde douaneregelingen worden niet volledig benut

Beperkte samenwerking van lidstaten met OLAF en Europol op het gebied van vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer

86 De lidstaten moeten relevante informatie doorgeven aan OLAF en Europol, zodat zij overeenkomstig hun mandaten kunnen overwegen welke maatregelen moeten worden ondernomen. We hebben onderzocht of de bevoegde autoriteiten in de vijf voor deze controle bezochte lidstaten doeltreffend samenwerken met OLAF en Europol op het gebied van misbruik van CP42 en het IOSS.

87 We hebben vastgesteld dat de samenwerking van de lidstaten met OLAF op het gebied van douane- en belastingzaken in het geval van CP42-fraude tot voor kort beperkt bleef tot onderwaarderingsfraude. In 2024 begon OLAF zich te richten op en samen te werken met de lidstaten aan de ontduiking van invoerrechten en btw voor goederen die illegaal de EU worden binnengebracht en die via elektronische handel naar eindgebruikers worden verzonden. Daarnaast is OLAF ook actief op het gebied van het opsporen van btw-registratiecentra voor lege vennootschappen die worden gebruikt als frauduleuze importeurs in douanegerelateerde btw-fraudeconstructies. Tot slot heeft OLAF sinds 2024 onderzoeken ingesteld naar de ontduiking van invoerrechten en btw-fraude in verband met de invoer van producten van verafgelegen onlineplatforms in het kader van het éénloketsysteem voor invoer. Dit omvat een uitgebreide vergelijking van invoer- en btw-gegevens met behulp van geavanceerde analytische instrumenten om btw-ontwijking op te sporen.

88 De douane- en belastingautoriteiten van de lidstaten werken niet rechtstreeks samen met Europol, maar uitsluitend via operationele acties in het kader van het EU-instrument voor multidisciplinaire en multi-institutionele operationele samenwerking op EU-niveau ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit[24]. Het ontbreken van rechtstreekse samenwerking met Europol is te wijten aan beperkingen bij het delen van informatie die afhankelijk zijn van het rechtskader van de lidstaten (zo zijn er douaneautoriteiten die niet als rechtshandhavingsinstanties worden beschouwd). Deze onrechtstreekse samenwerking brengt het risico met zich mee van vertraagde onderzoeken, onvolledige inlichtingen, verminderde efficiëntie en meer fraude met gevolgen voor de EU.

Vlotte samenwerking tussen de lidstaten en het EOM bij de bestrijding van btw-fraude, maar btw-fraude in verband met nationale directe belastingen valt buiten de verantwoordelijkheid van het EOM

89 De lidstaten moeten samenwerken met het EOM bij het onderzoeken en vervolgen van grensoverschrijdende btw-fraude (bijv. CP42-fraude waarbij goederen in de ene lidstaat worden ingevoerd en naar andere lidstaten worden vervoerd zonder btw af te dragen) waarmee meer dan 10 miljoen EUR gemoeid is[25]. We hebben voor de vijf bezochte lidstaten de samenwerking met het EOM op het gebied van grensoverschrijdende btw-fraude met CP42 en het IOSS beoordeeld en onderzocht hoe ze op basis van deze drempel de relevante gevallen bepaalden.

---

[24] European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats.

[25] Verordening (EU) 2017/1939.

90 We hebben vastgesteld dat de geselecteerde lidstaten die deelnemen aan het EOM (België, Frankrijk, Italië en Slovenië) samenwerken in alle gevallen waarin grensoverschrijdende btw-fraude waarmee meer dan 10 miljoen EUR gemoeid is, wordt onderzocht en vervolgd. Ierland, dat niet deelneemt aan het EOM, heeft onlangs zijn strafwet gewijzigd om wederzijdse rechtshulp in strafzaken die door het EOM worden onderzocht, te vergemakkelijken.

91 Vertegenwoordigers van één lidstaat hebben ons echter meegedeeld dat de berekening van de drempel van 10 miljoen EUR in het kader van CP42 problemen kan veroorzaken. In dit verband aarzelden de lidstaten om het EOM in kennis te stellen van gevallen van btw-fraude onder de drempel van 10 miljoen EUR als ze niet zeker wisten of andere lidstaten ook waren getroffen.

92 We merken ook op dat misdrijven in verband met btw en nationale directe belastingen vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (bijv. een crimineel die btw-fraude pleegt koopt eigendom in een lidstaat zonder onroerendgoedbelasting te betalen). Het EOM is echter niet bevoegd voor het onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten op het gebied van directe belastingen die van invloed zijn op de nationale begrotingen van de lidstaten. Zelfs wanneer de schade van de btw-fraude bij invoer meer dan 10 miljoen EUR bedraagt en de fraude dus onder de bevoegdheid van het EOM valt, is dit niet het geval wanneer de btw-fraude verband houdt met nationale directe belastingen.

Wettelijke bepalingen over het delen van gegevens en de uitwisseling van informatie belemmeren de samenwerking tussen Eurofisc en OLAF/Europol

93 In ons speciaal verslag over intracommunautaire btw-fraude[26] hebben we de Commissie en de lidstaten aanbevolen juridische belemmeringen voor informatie-uitwisseling op te heffen en OLAF en Europol toegang te geven tot VIES- en Eurofisc-gegevens (aanbeveling 12). In 2018 werd gevolg gegeven aan onze aanbeveling door middel van een wetswijziging[27] die Eurofisc in staat stelde gerichte informatie op te vragen bij Europol en OLAF. OLAF en Europol hebben echter nog steeds geen toegang tot VIES- en Eurofisc-gegevens, noch zijn er bepalingen die hen in staat stellen Eurofisc om informatie te verzoeken, wat essentieel is voor het versterken van een doeltreffende samenwerking op het gebied van btw. De Commissie overweegt momenteel Verordening nr. 904/2010 te herzien. In het kader van deze herziening heeft OLAF de voor de herziening verantwoordelijke diensten van de Commissie verzocht om de hierboven vastgestelde tekortkomingen aan te pakken.

94 Als gevolg van deze tekortkoming hebben wij vastgesteld dat er tijdens de controleperiode 2021-2023 geen informatie-uitwisseling tussen Eurofisc en OLAF heeft plaatsgevonden, in geen van beide richtingen, met ondoeltreffende samenwerking tot gevolg. OLAF heeft bijvoorbeeld geen toegang tot gegevens van het instrument voor transactienetwerkanalyse (TNA), waardoor het niet op doeltreffende wijze administratieve onderzoeken kan uitvoeren in samenwerking met de lidstaten. In het kader van de herziening van Verordening nr. 904/2010 heeft OLAF verzocht om toegang te krijgen tot de relevante TNA-gegevens. Doordat OLAF geen toegang heeft tot Eurofisc-gegevens en niet op eigen initiatief informatie kan opvragen, is het minder goed in staat om administratieve douanegerelateerde onderzoeken naar btw-fraude uit te voeren.

---

[26] Speciaal verslag nr. 24/2015 van de ERK over de aanpak van btw-fraude.

[27] Verordening (EU) 2018/1541 van de Raad.

95 Evenzo zou de toegang van Europol tot het TNA-instrument van Eurofisc van cruciaal belang zijn voor de bestrijding van btw-fraude, omdat Europol dan informatie kan vergelijken en btw-fraude en banden met criminele netwerken vroegtijdig kan opsporen. Leden van Eurofisc hebben ons echter meegedeeld dat de samenwerking met Europol beperkt is vanwege wettelijke beperkingen en het kader voor het belastinggeheim in de lidstaten. Gerubriceerde informatie kan niet worden uitgewisseld tussen Europol en Eurofisc. Ook kunnen Eurofisc-leden dergelijke informatie niet met elkaar uitwisselen. Bijgevolg kan Europol Eurofisc alleen niet-gerubriceerde informatie verstrekken. Door het gebrek aan toegang tot Eurofisc-gegevens is Europol minder goed in staat om de georganiseerde criminele groeperingen achter btw-fraude op te sporen en te ontwrichten.

96 In 2019 werd in het kader van het Fiscalis-programma een gids ontwikkeld over de samenwerking tussen Eurofisc en Europol/OLAF (zie paragraaf ***10***). Deze gids is inmiddels alweer achterhaald, omdat hierin geen rekening wordt gehouden met de operationele activiteiten van het EOM sinds juni 2021. Bovendien is Eurofisc in 2021 gestart met een proefproject voor het indienen van informatieverzoeken bij Europol en zijn er vier verzoeken verzonden met betrekking tot verschillende grootschalige btw-fraudezaken. Europol heeft de afgelopen jaren echter niet met Eurofisc samengewerkt, aangezien het sinds 2022 geen dergelijke verzoeken meer heeft ontvangen.

Rechtskaders leiden tot tijdrovende procedures die de doeltreffendheid van de behandeling van btw-fraudezaken door OLAF en het EOM beïnvloeden

97 De samenwerkingsovereenkomst tussen OLAF en het EOM van 2021 had tot doel een nauwe samenwerking tot stand te brengen bij de uitoefening van hun mandaten op het gebied van onderzoek en vervolging. We hebben beoordeeld of de samenwerking tussen OLAF en het EOM doeltreffend was, op basis van een tijdige uitwisseling van gegronde vermoedens van criminele activiteiten op het gebied van btw-fraude bij invoer.

98 Om btw-verliezen in verband met misbruik van CP42 en onderwaardering in kaart te brengen, moet OLAF eerst onderzoek doen om vast te stellen of de aangegeven douanewaarde betrouwbaar is. Bovendien vereist het rechtskader dat OLAF strafzaken onverwijld bij het EOM meldt wanneer er gegronde vermoedens van criminele activiteiten zijn. Vervolgens schort OLAF het onderzoek op, zodat het EOM actie kan ondernemen op basis van de verstrekte informatie. Indien nodig opent OLAF aanvullende zaken om administratieve voorzorgsmaatregelen te nemen om de betrokken financiële belangen te beschermen (bijv. het nemen van invoergaranties).

99 Vervolgens beoordeelt en analyseert het EOM opnieuw het bewijsmateriaal dat door OLAF, de nationale douanediensten en de belastingautoriteiten is verzameld, om te bepalen of er voldoende gronden zijn om vervolging in te stellen in een btw-fraudezaak. Het is belangrijk voor het EOM dat het bewijs beschikbaar en toelaatbaar is in strafrechtelijke procedures. Dit algehele proces, waarbij verschillende actoren op EU- en lidstaatniveau betrokken zijn en rechtskaders in acht moeten worden genomen, is tijdrovend.

100 We merkten op dat OLAF tussen 2021 en 2023 twaalf gevallen van CP42- en IOSS-misbruik heeft doorgestuurd naar het EOM en dat OLAF in 2021 ondersteuning heeft geboden bij twee EOM-zaken. In dezelfde periode werden in totaal zes aanvullende zaken, die door OLAF waren voorgedragen, door het EOM aanvaard.

101 Tegelijkertijd heeft het EOM geen directe en onmiddellijke toegang tot alle benodigde belasting- en douanegegevens, wat snelle en doeltreffende onderzoeken en het terugvorderen van activa belemmert. Zo is bijvoorbeeld voor het verstrekken van informatie, voor gebruik in strafzaken, door de nationale belastingautoriteiten aan het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking voorafgaande toestemming van de nationale autoriteiten vereist. Bovendien hebben wij vastgesteld dat het EOM niet bevoegd is voor btw-fraudemisdrijven die verband houden met nationale directe belastingen. Deze vallen onder de bevoegdheid van de lidstaten. Hierdoor kan het EOM de financiële belangen van de EU niet volledig beschermen.

Conclusies en aanbevelingen

102 Over het algemeen concluderen wij dat de financiële belangen van de EU en de interne markt onvoldoende beschermd zijn tegen btw-fraude bij invoer wanneer voor douaneaangiften gebruik wordt gemaakt van douaneregeling 42, die EU-importeurs btw-vrijstellingen biedt voor intracommunautaire handel, en het éénloketsysteem voor invoer, een speciale regeling voor verkopen op afstand van ingevoerde goederen. De maatregelen die binnen het kader beschikbaar zijn, zijn niet toereikend om fraude bij de toepassing van deze btw-vrijstellingen doeltreffend te voorkomen en op te sporen of om een passend evenwicht te bewaren tussen handelsfacilitatie en de bescherming van de financiële belangen van de EU.

103 Wij hebben mazen en inconsistenties vastgesteld in het EU-regelgevingskader voor de CP42-invoerregeling en het éénloketsysteem voor invoer. Deze brengen samen een aanzienlijk risico op misbruik en een risico voor de bescherming van de financiële belangen van de EU met zich mee. Vooral de sancties en straffen verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten. Ook hebben wij vastgesteld dat er in de EU geen geharmoniseerde regels bestaan met betrekking tot douaneregeling 42 en het verkrijgen van de status van fiscaal vertegenwoordiger. Bovendien hebben we in de bezochte lidstaten uiteenlopende benaderingen waargenomen ten aanzien van het ongeldig verklaren van btw-identificatienummers en een inconsistentie tussen de status van btw-nummers en de registratie- en identificatienummers van marktdeelnemers (zie de paragrafen ***19*** tot en met ***35***).

Aanbeveling 1 — Versterk het regelgevingskader voor vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer om meer samenhang tussen de lidstaten te garanderen

We bevelen aan dat de Commissie bij het voorstellen van wetgevingsherzieningen het volgende aanpakt:

a) het invoeren van genormaliseerde regels voor de benoeming van fiscaal vertegenwoordigers;

b) het opstellen van genormaliseerde regels voor het tijdig ongeldig verklaren van btw-identificatienummers;

c) onverwijld zorgen voor de ongeldigverklaring of de opschorting in het btw-informatie-uitwisselingssysteem van btw-identificatienummers van belastingplichtigen of hun fiscale vertegenwoordigers die de regels inzake vrijstellingen voor intracommunautaire transacties voortdurend niet naleven;

d) onverwijld zorgen voor het ongeldig verklaren of opschorten van de registratie- en identificatienummers van marktdeelnemers op naam van geregistreerde handelaren die de douane- en belastingwetgeving voortdurend niet naleven, en

e) zorgen voor samenhang tussen de status van btw-identificatienummers en registratie- en identificatienummers van marktdeelnemers voor handelaren die zich niet aan de regels houden.

Tijdschema: 2028

104 De Commissie heeft de lidstaten ondersteund bij de uitvoering van recente wetswijzigingen, maar heeft hun plaatselijke activiteiten tegen CP42- en IOSS-misbruik niet naar behoren gemonitord. Met name na de invoering van het IOSS heeft de Commissie de lidstaten tijdig van richtsnoeren voorzien. Tegelijkertijd heeft de Commissie geen controlebezoeken gebracht aan de lidstaten voor CP42 (sinds 2006) en het IOSS (sinds 2021). Bovendien moet met het oog op het voorstel in het kader van de hervorming van het douanewetboek van de Unie betreffende het verplichte gebruik van het IOSS en de afschaffing van de drempel van 150 EUR, een diepgaande analyse van het IOSS-systeem worden overwogen. Tegen deze achtergrond zijn wij van mening dat de Commissie momenteel niet in staat is een schatting te geven van de btw-kloof die verband houdt met btw-fraude bij invoer (zie de paragrafen ***36*** tot en met ***40***).

Aanbeveling 2 — Voer een diepgaande analyse uit van het regelgevingskader en de uitvoering ervan

De Commissie moet een diepgaande analyse uitvoeren van het regelgevingskader voor btw-vrijstellingen voor de intracommunautaire handel in ingevoerde goederen, en van de uitvoering daarvan in de lidstaten, alsook van de speciale regeling voor verkopen op afstand van ingevoerde goederen.

Tijdschema: 2028

105 Uit onze controle is ook gebleken dat er aanzienlijke tekortkomingen zijn in de controlekaders van de lidstaten met betrekking tot de bestrijding van misbruik van CP42 en het IOSS. Het is de bedoeling dat een aantal van deze tekortkomingen wordt aangepakt met het pakket “btw in het digitale tijdperk” en het voorstel voor een

douanehervorming. De CP42-regeling voorziet echter nog niet in verscherpte controles om te waarborgen dat de ingevoerde goederen bestemd zijn om vanuit de lidstaat van invoer naar een andere lidstaat te worden vervoerd of verzonden (zie de paragrafen ***41*** tot en met ***72***).

Aanbeveling 3 — Analyseer de voordelen van het systematisch verplicht stellen door lidstaten van vervoersbewijzen voor onder douaneregeling 42 vallende zendingen bij invoer

We bevelen aan dat de Commissie:

a) in het belang van de bestrijding van CP42-misbruik de voordelen analyseert van het verplicht stellen door lidstaten dat bij invoer systematisch bewijs wordt geleverd dat de ingevoerde goederen bestemd zijn om vanuit de lidstaat van invoer naar een andere lidstaat te worden vervoerd of verzonden, en

b) de goede praktijk bevordert van het verplicht stellen van vervoersbewijzen voor in het kader van CP42 geïmporteerde goederen, zoals vastgesteld tijdens de controle.

Tijdschema: 2028

106 We hebben ook tekortkomingen aangetroffen in de samenwerking tussen de lidstaten en op EU-niveau om misbruik van CP42 en het IOSS te bestrijden. De procedures voor de samenwerking tussen douane- en belastingdiensten om dergelijk misbruik te bestrijden, verschillen naargelang de lidstaat, maar over het algemeen blijken ze goed te werken. Bilaterale samenwerkingsregelingen tussen de belasting- en douanediensten van verschillende lidstaten zijn echter te omslachtig vanwege de indirecte uitwisseling van informatie tussen deze belasting- en douanediensten. Dit vormt een belemmering voor de snelle opsporing van btw-fraude bij invoer. Ter vergelijking: de multilaterale samenwerking via Eurofisc werkt goed, maar het netwerk beschikt niet over de bevoegdheden om ploffers bij wijze van voorzorgsmaatregel in het VIES te schorsen of hen uit dit systeem te schrappen (zie de paragrafen ***73*** tot en met ***85***).

107 Wat betreft de samenwerking met organen op EU-niveau op het gebied van misbruik van CP42 en het IOSS hebben we vastgesteld dat de samenwerking van de lidstaten met OLAF en Europol beperkt is en dat deze niet op doeltreffende wijze bijdraagt tot de bestrijding van btw-fraude bij invoer. Ter vergelijking: de samenwerking met het EOM verloopt vlotter, zij het met beperkingen omdat het EOM

niet bevoegd is voor btw-fraudezaken in verband met directe belastingen. Tot slot hebben we met betrekking tot de samenwerking tussen organen op EU-niveau vastgesteld dat de wettelijke bepalingen inzake het delen van gegevens en het uitwisselen van informatie nog steeds een belemmering vormen voor de samenwerking tussen Eurofisc en OLAF/Europol, ondanks eerdere aanbevelingen die we hebben gedaan. We hebben ook vastgesteld dat rechtskaders leiden tot tijdrovende procedures die de doeltreffendheid van de OLAF- en de EOM-zaken met betrekking tot btw-fraude beïnvloeden (zie de paragrafen ***86*** tot en met ***101***).

Aanbeveling 4 — Verplicht de douane- en belastingautoriteiten van de verschillende lidstaten om rechtstreeks samen te werken en versterk de rol van Eurofisc

We bevelen aan dat de Commissie bij het voorstellen van wetgevingsherzieningen de volgende kwesties aanpakt:

a) voorzien in de rechtstreekse uitwisseling van informatie tussen de belasting- en douaneautoriteiten van de lidstaten, en

b) Eurofisc toestaan btw-identificatienummers in het btw-informatie-uitwisselingssysteem te schorsen wanneer er significante aanwijzingen van btw-fraude zijn.

Tijdschema: 2028

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Mihails Kozlovs, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 13 februari 2025.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Gedetailleerde beschrijving van de vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer

Douaneregeling 42 is een mechanisme waarmee een EU-importeur een btw-vrijstelling kan krijgen wanneer goederen die vanuit een derde land in een EU-lidstaat worden ingevoerd, verder worden vervoerd naar een andere lidstaat. De btw wordt betaald door de koper in de lidstaat van bestemming volgens de nationale btw-regels.

CP42 heeft betrekking op de volgende transacties:

- de invoer van goederen uit een niet-EU-land in een EU-lidstaat, wat een van btw vrijgestelde transactie is;
- de intracommunautaire levering van goederen van de lidstaat van invoer naar de lidstaat van bestemming, waarop een btw-tarief van 0 % van toepassing is;
- de intracommunautaire verwerving van goederen vanuit de lidstaat van bestemming, waar de btw wordt geïnd.

De importeur moet de volgende informatie verstrekken aan de relevante autoriteiten van de lidstaat van invoer:

- het btw-identificatienummer dat aan de importeur is toegekend in de lidstaat van invoer, of dat van de fiscaal vertegenwoordiger die de btw van de importeur moet betalen;
- het btw-identificatienummer dat de klant in een andere lidstaat heeft gekregen;
- bewijs dat de ingevoerde goederen bestemd zijn om vanuit de lidstaat van invoer naar een andere lidstaat te worden vervoerd of verzonden.

De douaneautoriteiten in de lidstaat van invoer moeten controleren of aan de vrijstellingsvoorwaarden is voldaan en zijn verantwoordelijk voor het verlenen van de btw-vrijstelling.

Het is de taak van de belastingautoriteiten in de lidstaat van invoer om de juistheid van de informatie te controleren door de door de importeurs verstrekte informatie op de btw-lijsten te vergelijken met de informatie die zij van de douaneautoriteiten hebben ontvangen. Ze moeten deze informatie ook via het VIES ter beschikking stellen van de belastingautoriteiten in de lidstaat van bestemming.

De belastingautoriteiten in de lidstaat van bestemming moeten de gegevens die zij via het VIES van de andere lidstaten ontvangen vergelijken met de door de ontvanger van de goederen ingediende btw-aangifte.

Het IOSS is een speciale regeling voor de verkoop op afstand van goederen die vanuit derde landen of derdelandsgebieden in de EU worden ingevoerd, waarmee de aangifte en betaling van btw wordt vereenvoudigd doordat de btw in de door de klant betaalde aankoopprijs is inbegrepen.

Leveranciers registreren zich voor een IOSS-btw-identificatienummer dat geldig is voor alle dergelijke invoer die in alle EU-lidstaten wordt aangegeven. Alle IOSS-btw-identificatienummers, die worden afgegeven door de belastingautoriteiten van de EU-lidstaten, zijn elektronisch beschikbaar voor douaneautoriteiten in de hele EU.

De douaneautoriteiten controleren de geldigheid van het IOSS-btw-identificatienummer dat in een douaneaangifte is ingevoerd met behulp van de IOSS-btw-identificatiedatabank. Als dit nummer geldig is en de douaneautoriteiten besluiten geen andere controles uit te voeren, worden de goederen in het vrije verkeer gebracht in de EU in het kader van de btw-vrijstellingsregeling. De douaneautoriteiten moeten regelmatig alle relevante gegevens van de douaneaangiften naar het Surveillance-systeem van de Commissie sturen, zodat maandelijkse verslagen kunnen worden gegenereerd met de totale waarde van de invoer per IOSS-btw-identificatienummer.

Elke maand geeft de verkoper de btw aan en betaalt deze aan de belastingautoriteiten van de lidstaat waar de verkoper is geregistreerd (d.w.z. de lidstaat van identificatie). De belastingautoriteiten vergelijken de waarde die is opgegeven in de btw-aangifte van de verkoper met de waarde in de maandelijkse IOSS-verslagen die zijn verkregen via het Surveillance-systeem. De belastingautoriteiten van de lidstaten van identificatie herverdelen de geïnde btw vervolgens onder de belastingautoriteiten van de lidstaten van verbruik van de goederen.

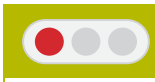
Bijlage II — Overzicht van alle btw-gerelateerde verslagen van de ERK

- Speciaal verslag nr. 12/2019: “Elektronische handel: voor veel uitdagingen op het gebied van de inning van btw en douanerechten moet nog een oplossing worden gevonden”
- Speciaal verslag nr. 19/2017: “Invoerprocedures: tekortkomingen in het rechtskader en een ondoeltreffende uitvoering zijn van invloed op de financiële belangen van de EU”
- Speciaal verslag nr. 24/2015: “De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig”
- Speciaal verslag nr. 13/2011: “Wordt met douaneregeling 42 btw-ontwijking voorkomen dan wel ontdekt?”

Bijlage III — Resultaten van onze steekproef voor de vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer

We hebben de controles beoordeeld die de douane- en belastingautoriteiten van vijf geselecteerde lidstaten uitvoeren in het kader van CP42 en het IOSS. Onze resultaten worden hieronder samengevat.

CP42-controles

 Nee  Gedeeltelijk  Ja	Risico- en controlestrategie	Kruiscontroles van douane- en belastinggegevens	Geloofwaardig-heidscontroles	Controles na vrijgave
België				
Frankrijk				
Ierland				
Italië				
Slovenië				

IOSS-controles

 Nee  Gedeeltelijk  Ja	Risico- en controlestrategie	Kruiscontroles van douane- en belastinggegevens	Geloofwaardig-heidscontroles	Controles na vrijgave
België				
Frankrijk				
Ierland				
Italië				
Slovenië				

Daarnaast hebben we in elke geselecteerde lidstaat een risicogebaseerde steekproef geselecteerd van dertig invoeraangiften in het kader van CP42 en het IOSS, alsook een

willekeurige steekproef van tien IOSS-identificatienummers uit maandelijkse lijsten van invoergegevens van de douane. Deze exercitie omvatte checklists, vragen over de verwachte essentiële controles en een analyse van het voor elke geselecteerde steekproef verstrekte bewijsmateriaal.

Tijdens onze steekproefsgewijze controle van dertig invoeraangiften hebben we verschillende fouten ontdekt of vastgesteld dat relevante informatie ontbrak.

Enkele van de fouten die in de geselecteerde lidstaten voor CP42 werden ontdekt, hadden betrekking op:

- onjuiste codes voor importeur, fiscaal vertegenwoordiger of klant;
- gevallen van onderwaardering;
- het ontbreken van btw-aangiften of lijsten;
- verschillen tussen de btw-grondslagen in de btw-aangiften en de douaneaangiften, en
- de late indiening van bepaalde btw-aangiften en lijsten.

Enkele van de fouten die in de geselecteerde lidstaten voor het IOSS werden ontdekt, hadden betrekking op:

- gevallen van onderwaardering, voornamelijk met betrekking tot smartphones, textiel, schoenen en sieraden;
- gevallen waarin gebruik van het IOSS-systeem niet is toegestaan (zoals goederen die aan accijnzen zijn onderworpen), en
- gebrek aan te controleren informatie.

Met betrekking tot de steekproef van tien IOSS-identificatienummers uit maandelijkse lijsten van invoergegevens van de douane hebben we ontdekt dat relevante informatie ontbrak, wat betrekking had op:

- de lidstaat van identificatie, die niet kan beoordelen of elke IOSS-invoeraangifte een overeenkomstige IOSS-btw-aangifte heeft, en
- de lidstaat van verbruik, die de btw waarop hij recht heeft, niet kan controleren.

Bijlage IV — Resultaten van de btw-heffing in de lidstaat van bestemming op basis van onze steekproef van invoer in het kader van douaneregeling 42 in de bezochte lidstaten

Lidstaten van de steekproef	In rekening gebrachte btw	Niet in rekening gebrachte btw	In rekening gebrachte btw niet bevestigd*	Fouten in de steekproef	Openstaande zaken	Aantal elementen in de steekproef
België	4	10	14	1	1	30
Ierland	8	3	3	15	1	30
Frankrijk	9	6	6	0	9	30
Italië	7	18	4	0	1	30
Slovenië	16	4	0	0	10	30
Totaal	44	41	27	16	22	150

Opmerking: * omdat in de lijsten alleen geaggregeerde gegevens beschikbaar zijn.

Afkortingen

Btw: belasting over de toegevoegde waarde

CP42: douaneregeling 42 (customs procedure 42)

EOM: Europees Openbaar Ministerie

EORI: registratie- en identificatie van marktdeelnemer (Economic Operators Registration and Identification)

Europol: Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving

IOSS: éénloketsysteem voor invoer (Import One Stop Shop)

OLAF: Europees Bureau voor fraudebestrijding

TAXUD: directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie

TNA: transactienetwerkanalyse

ViDA: btw in het digitale tijdperk (VAT in the Digital Age)

VIES: btw-informatie-uitwisselingssysteem (VAT Information Exchange System)

Verklarende woordenlijst

Administratieve samenwerking: samenwerking tussen lidstaten in de vorm van uitwisseling en verwerking van inlichtingen, gezamenlijke acties en wederzijdse bijstand met als doel de uitvoering van het EU-recht.

Btw-identificatienummer: een individueel nummer dat elke belastingplichtige krijgt die goederen of diensten wil leveren of goederen wil kopen voor zakelijke doeleinden.

Controles na vrijgave: douanecontroles die worden verricht nadat de goederen in het vrije verkeer zijn gebracht door de douaneautoriteiten.

Douaneaangifte: officieel document met gegevens over de goederen die met het oog op invoer, uitvoer of een andere douaneregeling worden aangebracht.

Douanecontrole: procedure om de naleving van de EU-douaneregels en andere relevante wetgeving te controleren.

Douaneregeling 42: regeling voor de invoer van goederen van buiten de EU in een EU-lidstaat voor vervoer naar een andere lidstaat, waar vervolgens de btw verschuldigd is.

Eénloketsysteem voor invoer: regeling waarmee verkopers van goederen van buiten de EU zich voor btw-doeleinden kunnen registreren in één EU-lidstaat en btw kunnen innen en afdragen voor alle verkopen op afstand (bijv. verkoop via internet en postorder) aan klanten in de EU. Dit betekent dat klanten geen btw bij invoer meer hoeven te betalen over die goederen.

Eurofisc: netwerk ter bestrijding van grensoverschrijdende btw-fraude, bestaande uit ambtenaren uit de 27 EU-lidstaten en Noorwegen.

Fiscalis: samenwerkingsprogramma van de EU dat initiatieven van belastingautoriteiten financiert om de werking van belastingstelsels in de lidstaten te verbeteren.

Lidstaat van identificatie: EU-lidstaat waar een verkoper is geregistreerd bij het éénloketsysteem voor invoer en de in de lidstaat van verbruik verschuldigde btw aangeeft en betaalt.

Lidstaat van invoer: EU-lidstaat waar goederen worden ingevoerd en vervolgens in het vrije verkeer worden gebracht nadat alle invoerformaliteiten zijn vervuld.

Lidstaat van verbruik/bestemming: EU-lidstaat waar de goederen aan de eindafnemer worden geleverd.

Lijst: document dat doorgaans maandelijks moet worden ingediend door particulieren en bedrijven die in de EU aan btw zijn onderworpen, met de totale waarde van de goederen of diensten die aan klanten en bedrijven in andere lidstaten zijn geleverd.

Ploffer: een persoon die of een bedrijf dat zich in een EU-lidstaat registreert voor btw-doeleinden om goederen uit een andere lidstaat te verwerven zonder btw te betalen en vervolgens fraude pleegt door btw te heffen over de verkoop van deze goederen maar deze btw niet afdraagt aan de belastingautoriteiten.

Transactienetwerkanalyse: gegevensanalyse-instrument van Eurofisc om mogelijke btw-fraude gemakkelijker op te sporen.

Antwoorden van de Commissie

https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2025-08

Tijdschema

https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2025-08

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd uitgevoerd door controlekamer IV "Marktregulering en concurrerende economie", die onder leiding staat van ERK-lid Mihails Kozlovs. De controle werd geleid door ERK-lid Francois-Roger Cazala,ondersteund door Dirk Pauwels, kabinetschef en Stephanie Girard, kabinetsattaché; John Sweeney, hoofdmanager; Benny Fransen, taakleider; Esther Torrente Heras, adjunct-taakleider, Sergio Gascón, Marion Schiefele en Grigorios Tsaramanidis, auditors.



François-Roger Cazala



John Sweeney



Benny Fransen



Esther Torrente Heras



Sergio Gascón



Marion Schiefele



Grigorios Tsaramanidis

COPYRIGHT

© Europese Unie, 2025

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in Besluit nr. 6-2019 van de ERK over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)-licentie. Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Figuren 1, 2 en 3 — iconen: Deze figuren zijn ontworpen met behulp van Flaticon.com.
© Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-4825-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/3449210	QJ-01-25-020-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4826-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/2697123	QJ-01-25-020-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 08/2025, “Btw-fraude bij invoer — De financiële belangen van de EU worden onvoldoende beschermd bij vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2025.

Bij onze controle is beoordeeld of de financiële belangen van de EU en de interne markt doeltreffend worden beschermd tegen btw-fraude bij invoer wanneer vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer worden gebruikt.

Wij hebben mazen en inconsistenties vastgesteld in het EU-regelgevingskader en ernstige tekortkomingen in de manier waarop lidstaten controleren of het juiste bedrag aan verschuldigde btw wordt geïnd. Veel van deze tekortkomingen zijn te wijten aan de uitdagingen waarmee douane- en belastingautoriteiten worden geconfronteerd bij de samenwerking in de lidstaten.

We bevelen aan dat de Commissie op basis van een diepgaande analyse wijzigingen in het regelgevingskader voorstelt die zijn gericht op een consistentere toepassing van vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer in alle lidstaten, de voordelen voor verplichte vervoerbewijzen van onder douaneregeling 42 vallende zendingen analyseert en een doeltreffender samenwerking tussen nationale douane- en belastingautoriteiten verplicht stelt.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.

EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
X: @EUAuditors