

Data gedreven ontwikkelingen in btw-fraudebestrijding: EOM, DAC7 en CESOP

16-1-2024 | btw-fraudebestrijding

Mr. L.M.S.M. van Esdonk-Bongaarts

Het bestrijden van btw-fraude, btw-ontwijking en het dichten van de btw-kloof¹ is een belangrijk aanhoudend thema van de EU en haar lidstaten. Door de almaar verdere globalisering en digitalisering van de economie is de EU namelijk genoodzaakt steeds nieuwe strategieën en instrumenten te ontwikkelen. De meest recente ontwikkelingen in dit kader zijn gedreven door het langs elektronische weg verzamelen en uitwisselen van data: het Europees Openbaar Ministerie, 'DAC7', 'CESOP'. In dit blog beschrijf ik kort wat deze ontwikkelingen inhouden.

Europees Openbaar Ministerie

Sinds 1 juni 2021 is het Europese Openbaar Ministerie (EOM)² operationeel. Het EOM richt zich op het opsporen en vervolgen van strafbare feiten met EU-gelden³, zoals grensoverschrijdende btw-fraude⁴. Het EOM is voortvarend van start gegaan en de eerste successen worden al uitgebreid beschreven op de [website](#) van het EOM en in het EOM [jaarverslag](#) 2022.

EOM & Data

Als 'flagship operation' wordt [Operation Admiral](#) genoemd. Een grootschalig onderzoek van EOM in samenwerking met opsporingsinstanties in 14 lidstaten naar btw-fraude met elektronische apparaten in 22 lidstaten en minstens 10 derde landen. De geschatte schade: € 2.2 miljard. Het onderzoek heeft inmiddels ook al geleid tot de eerste aanklachten. Het EOM benadrukt dat het digitaal uitwisselen van gegevens tussen alle betrokken autoriteiten absoluut key was in dit onderzoek. Op lokaal niveau leken de administratieve btw-gegevens in orde. Pas door de internationale samenwerking in het delen, vergelijken en analyseren van gegevens werd de fraude - volgens het EOM de grootste ooit - ontdekt en dat in slechts 18 maanden.

Hiermee bewijst het EOM duidelijk zijn toegevoegde waarde en het belang van nauwe(re) samenwerking op strafrechtelijk gebied tussen lidstaten in de btw-fraudebestrijding.

¹ Het verschil tussen de te verwachten btw-inkomsten en de daadwerkelijk binnengekomen btw-inkomsten van de EU-lidstaten.

² European Public Prosecutor's Office, oftewel EPPO, in het Engels.

³ Strafbare feiten zoals: fraude met EU gelden (belasting, subsidie, douane etc.)

waarbij de werkelijke of dreigende schade minimaal € 10.000 bedraagt; witwassen, corruptie en het verduisteren van EU-fondsen; deelname aan criminele organisatie; aanverwante feiten.

⁴ Met een schade van meer dan € 10 miljoen.

Globalisering en digitalisering spelen en grote rol

Wij verwachten dat ook meer Nederlandse btw-ondernemers te maken zullen krijgen met het EOM. Enerzijds vanwege aanknopingspunten in Nederland van Operation Admiral, anderzijds omdat uit het jaarverslag van het EOM over 2022 blijkt dat Europol inschat dat btw-fraude de EU jaarlijks € 50 miljard kost. Miljarden redenen dus voor het EOM om door te gaan. De kans dat ook Nederlandse btw-ondernemers in een grootschalig Europees strafrechtelijk (btw-) onderzoek belanden is dan ook reëel.

DAC7 en CESOP

Context

Globalisering en digitalisering spelen een grote rol bij de verkoop van producten en diensten. Steeds meer bedrijven hebben bijvoorbeeld een eigen webshop van verkopen aan afnemers in eigen land en ver daarbuiten. Ook worden er al jaren steeds meer producten en diensten aangeboden door verkopers uit de hele wereld aan afnemers van over de hele wereld via online platforms (denk aan Amazon, Vinted, Airbnb en Booking of dichterbij huis Bol, Werkspot etc.). EU-belastingdiensten hebben in principe maar beperkt zicht op deze digitale handel en welke verkopers activiteiten verrichten via een online webshop of platform en aan wie. Dat vergroot het risico dat verkopers hun inkomsten via digitale weg niet (volledig) aangeven in hun belastingaangiften. Belastingontwijking en -fraude leiden bovendien tot concurrentievervalsing met offline bedrijven en verstoring van de interne markt. DAC7 en CESOP zijn erop gericht om dergelijke belastingfraude en -ontwijking van winstbelastingen, inkomstenbelastingen en btw aan te pakken door middel van nieuwe rapportageverplichtingen.

DAC7

Per 1 januari 2023 geldt een EU-brede rapportageverplichting voor EU én non-EU [platformexploitanten](#), waarbij zij verplicht zijn om jaarlijks [informatie](#) (zoals

inkomsten) over EU-gebruikers op hun platform ('[verkopers](#)') te verstrekken aan de Belastingdienst. De verplichting is gebaseerd op de [Zevende Richtlijn betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen van 22 maart 2021](#), oftewel DAC7. In Nederland is deze verplichting geïmplementeerd via de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen ([WIB](#))⁵ en [artikel 53bis](#) van de Algemene wet inzake rijksbelastingen ([AWR](#))⁶.

Hoewel DAC7 zich in beginsel meer richt op winst- en inkomstenbelastingen, is het zeker ook relevant in de strijd tegen btw-ontwijking en -fraude. Er moet namelijk ook informatie worden gerapporteerd over *de totale omzet per verkoper per kwartaal en het aantal daaraan gerelateerde activiteiten*. Daardoor kunnen belastingdiensten onregelmatigheden in btw-aangiften en opgaven nog gemakkelijker ontdekken. Ook doordat een derde, de platformexploitant, de informatie aan de Belastingdienst verstrekt. Voor malafide verkopers is het daardoor lastiger om onder de radar te blijven. Het nut voor de btw-fraudebestrijding wordt bovendien versterkt door de plicht tot automatische gegevensuitwisseling in grensoverschrijdende situaties en CESOP (zie hieronder).

Op 31 januari van het kalenderjaar volgend op het meldingstijdvak moeten in Nederland ingezeten platformexploitanten de informatie aan de Nederlandse Belastingdienst rapporteren. Woensdag 31 januari aanstaande is daarmee de deadline voor de eerste rapportage.

CESOP

Per 1 januari van dit jaar is de EU PSP-CESOP richtlijn 2020/284 in werking getreden.

⁵ Afdeling 4c van de WIB jo. artikel 11 WIB.

⁶ Voor binnenlandse situaties.

Bevoegheid tot het houden van gezamenlijke audits

Daarmee is een nieuwe verplichting ingevoerd voor in de EU/EER gevestigde betalingsdienstaanbieders⁷ om gegevens over bepaalde grensoverschrijdende betalingen⁸ in te dienen bij een nieuw gecentraliseerd EU-systeem: het Centraal Elektronisch Systeem voor Betalingsinformatie, oftewel CESOP.

De betalingsdienstaanbieders moeten de verwerkte grensoverschrijdende betalingen monitoren en wanneer in een kalenderkwartaal meer dan 25 betalingen aan dezelfde handelaar worden verwerkt, moeten de details⁹ van deze betalingen worden gerapporteerd bij de lokale Belastingdienst¹⁰. Vervolgens verstrekt de Belastingdienst de gegevens aan het De rapportageperiode betreft een kwartaal en de aangiftetermijn een maand. Q1 2024 is dus de eerste rapportageperiode, de deadline daarvoor is dus 30 april 2024. De EU-lidstaten moeten de gegevens uiterlijk op de 10e dag van de maand erna, beginnend op 10 mei 2024, aan het CESOP-platform doorgeven.

Controle en handhaving

Zowel DAC7 als CESOP roepen nieuwe en aangepaste controle- en handhavingsbevoegdheden in het leven: Naast de rapportageverplichtingen voor platformexploitanten, introduceert DAC7 namelijk ook de mogelijkheid en bevoegdheid tot het houden van “gezamenlijke audits”. Een gezamenlijke audit is een administratief onderzoek door de Belastingdiensten van twee of meer EU-lidstaten gezamenlijk dat verband houdt met een of meer personen met gezamenlijk of complementair belang voor

die lidstaten. De gezamenlijke audits vormen een extra controle-instrument. Vóór DAC7 was het onder bepaalde voorwaarden al mogelijk voor EU-lidstaten om direct betrokken te zijn bij een administratief onderzoek dat in een andere EU-lidstaat plaatsvindt (bijvoorbeeld deelname aan een verhoor) en om gelijktijdig met andere EU-lidstaten controles te verrichten.¹¹ CESOP is specifiek opgezet voor het opsporen en bestrijden van niet-naleving van btw-voorschriften en van btw-fraude in grensoverschrijdende B2C e-commerce situaties. Aangewezen Eurofisc-verbindingssambtenaren uit de lidstaten hebben toegang tot het systeem en analyseren de verzamelde betalingsgegevens. De bevindingen worden vervolgens uitgewisseld met de Belastingdiensten van de lidstaten voor zover dat relevant kan zijn voor de btw-fraudebestrijding.

Wanneer een platformexploitant of betalingsdienstaanbieder opzettelijk of door grove schuld de opgaaf niet (tijdig), onvolledig of onjuist doet, kan (binnen 5 jaar) een bestuursrechtelijke boete worden opgelegd van maximaal € 1.030.000.¹² In ernstigere gevallen van schending van deze informatieplicht, kan ook strafrechtelijke vervolging plaatsvinden op grond van de artikelen 68 en 69 AWR. Bij implementatie van deze regelgeving is niet gespecificeerd welke zaken voor strafvervolging in aanmerking komen. Wellicht dat komend jaar daarover meer duidelijk wordt.

⁷ Betalingsaanbieders als bedoeld in artikel 1(a) tot en met (d) van EU-richtlijn 2015/2366 betreffende betalingsdiensten in de interne markt (PSD2) vallen onder de werking van CESOP indien deze aanbieders betalingsdiensten verrichten zoals genoemd in onderdelen 3 t/m 6 van bijlage I van PSD2.

⁸ Betalingstransacties als bedoeld onder artikel 4 lid 5 PSD2 en over overmakingen in de zin van artikel 4 lid 22 PSD2.

⁹ Zie ook:

<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/ondernemers/content/psp->

[cesop-eu-richtlijn-voor-gegevensuitwisseling-betalingsdienstaanbieders](#)

¹⁰ Betalingsdienstaanbieders kunnen in meerdere landen onderworpen zijn aan de CESOP-rapportageverplichting. Er is namelijk (nog) geen One Stop Shop voor CESOP.

¹¹ Op basis van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking 2011/16/EU.

¹² Artikel 11 lid 3, lid 5 en lid 6 van de Wet op de internationale bijstandsverlening jo. artikel 23 lid 4 Wetboek van strafrecht.



Conclusie

EOM, DAC7 en CESOP passen alle drie in een bredere trend waarbij belastingplichtigen steeds meer data moeten rapporteren aan de belastingautoriteiten én zullen een grote rol (gaan) spelen in de verdere strijd tegen btw-fraude, btw-ontwijking en het dichteren van de 'btw-kloof'. Het EOM vanuit een strafrechtelijk perspectief en DAC7 en CESOP in het kader van de digitale economie. Tegelijkertijd blijkt uit de berichtgevingen van het EOM ook weer de fraudegevoeligheid van het huidige btw-systeem. Een kwestie die DAC7 noch CESOP gaan oplossen. Daarvoor is een echte verandering van het btw-systeem noodzakelijk.

Meer informatie of advies?

Kijk op www.jaeger.nl/kennisbank voor meer informatie over diverse onderwerpen en thema's. Als u vragen heeft, advies nodig heeft of een probleem wilt oplossen, kunt u contact opnemen met ons. Wij staan voor u klaar. U kunt ons bereiken op 020 - 676 04 81 of mail ons op info@jaeger.nl