EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.11.2025
COM(2025) 686 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de evaluatie van het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw

{SWD(2025) 350 final}

1. INLEIDING

Belasting over de toegevoegde waarde (btw) is een geharmoniseerde verbruiksbelasting in de Europese Unie (EU), die wordt geheven op de verkoop van de meeste goederen en diensten, waaronder grensoverschrijdende transacties tussen lidstaten, en op invoer. De btw vormt een belangrijke bron van inkomsten voor de lidstaten en draagt rechtstreeks bij aan de EU-begroting. Het beschermen van de financiële belangen van de EU en de goede werking van de interne markt vereist een uitgebreid EU-kader voor samenwerking tussen lidstaten om te waarborgen dat btw op goederen en diensten correct wordt toegepast en dat fraude wordt aangepakt met adequate middelen. Om de uitdaging van het controleren van btw op transacties binnen de EU in perspectief te plaatsen, werden de transacties tussen lidstaten in 2023 gewaardeerd op 4 135 biljoen EUR[1] met 6,5 miljoen actieve handelaren[2]. De btw-verliezen als gevolg van de meest voorkomende btw-fraudeconstructie, de zogenaamde ploffraude in het intracommunautaire handelsverkeer (MTIC), bedragen 12,5 miljard EUR tot 32,8 miljard EUR per jaar[3].

In de afgelopen jaren heeft de EU een aantal baanbrekende besluiten genomen om deze samenwerking te versterken zonder belastingplichtigen op te zadelen met rapportageverplichtingen. Het meest recente besluit was de goedkeuring van het pakket inzake btw in het digitale tijdperk[4] op 11 maart 2025. Met de nieuwe digitale rapportageverplichtingen die in 2030 in werking zullen treden, zullen de lidstaten beter toegerust zijn om grensoverschrijdende btw-fraude aan te pakken en hun inkomsten veilig te stellen. In 2020 heeft de EU besloten om btw-fraude bij elektronische handel te bestrijden met behulp van grensoverschrijdende betalingsgegevens die zijn verkregen van betalingsdienstaanbieders[5]. Sinds januari 2024 staan de gegevens ter beschikking van deskundigen op het gebied van fraudebestrijding en het eerste verslag over de resultaten wordt in de komende maanden verwacht. In 2018 zijn de fraudebestrijdingsmaatregelen in het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw aanzienlijk versterkt door Eurofisc (een netwerk van deskundigen op het gebied van fraudebestrijding) toe te staan btw-gegevens gezamenlijk te verwerken om btw-fraude op te sporen. Dit heeft een belangrijke stap voorwaarts mogelijk gemaakt in de strijd tegen btw-fraude op EU-niveau.

Het doel van het onderhavige verslag over de evaluatie van het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw[6] is het Europees Parlement en de

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features.

2 Gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte jaarlijkse statistieken.

3 Study on the VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud of 2024 (Onderzoek naar de btw-kloof als gevolg van ploffraude in het intracommunautaire handelsverkeer (MTIC) van 2024) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en.

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en.

5 Richtlijn (EU) 2020/284 van de Raad wat betreft de invoering van bepaalde voorschriften voor betalingsdienstaanbieders en Verordening (EU) 2020/283 van de Raad wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking om btw-fraude te bestrijden.

6 Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

Raad in kennis te stellen van de uitkomsten van de evaluatie die de Commissie tussen 2023 en 2024 heeft uitgevoerd, alsook van de voorgestelde volgende stappen. Het wordt ook gebruikt als verslag dat de Commissie om de vijf jaar bij het Europees Parlement en de Raad indient over de toepassing van administratieve samenwerking op het gebied van de btw[7].

2. UITKOMSTEN VAN DE EVALUATIE

Bij de evaluatie wordt de werking van het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw geanalyseerd aan de hand van de standaardevaluatiecriteria (doeltreffendheid, doelmatigheid, relevantie, samenhang en EU-meerwaarde) om alle vormen van samenwerking te beoordelen waarin wordt voorzien door de onderliggende Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de btw. Deze vormen van samenwerking zijn onderverdeeld in de volgende categorieën:

- **uitwisseling van informatie** stelt belastingdiensten in staat aanvullende informatie over belastingplichtigen te vragen ter ondersteuning van de nationale controleprocedures;
- **grensoverschrijdende controles** stellen belastingdiensten in staat een multinationaal controleteam samen te stellen om gezamenlijk de btw-situatie van ondernemingen te analyseren;
- **gedeelde gegevens**: het systeem voor de uitwisseling van btw-informatie (VIES) bevat alle gegevens over grensoverschrijdende transacties tussen lidstaten;
- **Eurofisc**: een netwerk van deskundigen op het gebied van fraudebestrijding van belastingdiensten die gezamenlijk informatie kunnen verwerken om fraude op te sporen en vroegtijdige waarschuwingen uit te wisselen;
- het **verstrekken van informatie aan belastingplichtigen** stelt belastingplichtigen in staat de geldigheid van het btw-nummer van een klant in een andere lidstaat te controleren alvorens goederen en diensten te leveren.

Terwijl in het begeleidende werkdocument bij het verslag bijzonderheden worden gegeven over de verschillende vormen van samenwerking, bevat het onderhavige verslag een beknopt overzicht van de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie.

2.1. Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van de verschillende vormen van samenwerking op het gebied van de btw werd beoordeeld aan de hand van de volgende specifieke doelstellingen van het EU-kader:

- **verbeteren van het gebruik van de bestaande instrumenten voor administratieve samenwerking** op het gebied van de bestrijding van btw-gerelateerde fraude en **verbeteren van de uitwisseling van informatie** tussen de lidstaten;
- **bijdragen aan de bestrijding van btw-fraude** door een snelle en doeltreffendere opsporing en ontmanteling van frauduleuze netwerken op het gebied van btw;
- **verbeteren van de multidisciplinaire aanpak** van de bestrijding en preventie van btw-gerelateerde fraude door een snellere en meer gecoördineerde reactiecapaciteit

[7] Artikel 59 van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad.

en een betere toegang tot btw-informatie door verschillende autoriteiten (administraties, douane-, rechtshandhavings- en vervolgingsautoriteiten).

Wat de eerste doelstelling betreft, **blijft het EU-kader de administratieve samenwerking op het gebied van de btw verbeteren** door de rechtsgrondslag te bieden die wordt vertaald in verschillende samenwerkingsinstrumenten die de lidstaten in staat stellen doeltreffend samen te werken. Deze instrumenten moeten worden gezien als een toolbox waarvan belastingdiensten volgens hun behoeften gebruik kunnen maken. De lidstaten waarderen deze toolbox als een troef van het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw.

De uitwisseling van informatie is wellicht het meest zichtbare van de verschillende samenwerkingsinstrumenten, maar wordt minder vaak gebruikt dan in het verleden. Het aantal uitwisselingen van informatie op verzoek is bijvoorbeeld in de afgelopen zes jaar gedaald met bijna 25 % en heeft zich in 2023 gestabiliseerd op 30 000 uitwisselingen. Deze samenwerking is verankerd in het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw. In 28 % van de gevallen wordt de volledige informatie echter ontvangen na het verstrijken van de termijn van 30 dagen. Dit maakt de ontvangen informatie minder waardevol en belemmert de capaciteit van de lidstaten om doeltreffende maatregelen tegen fraude te nemen. Als gevolg daarvan vindt er een voortdurende verschuiving plaats in de richting van efficiëntere vormen van samenwerking, zoals Eurofisc. Een soortgelijke constatering is gedaan ten aanzien van grensoverschrijdende controles. De lidstaten zijn in het verleden meer van dergelijke controles gestart, die destijds werden gezien als een doeltreffend middel om carrouselfraude aan te pakken. Met de ontwikkeling van Eurofisc kan dezelfde informatie echter sneller worden verzameld en zonder dat er gecoördineerde grensoverschrijdende controles nodig zijn.

De lidstaten beschouwen Eurofisc als de doeltreffendste vorm van samenwerking en waarderen de flexibiliteit die het netwerk biedt. Deskundigen die door hun autoriteiten zijn aangewezen om samen te werken in het netwerk, werken nauw samen op dagelijkse basis en kunnen verzoeken beantwoorden zonder dat er een tijdrovende uitwisseling van informatie nodig is. Eurofisc is ook uitgerust met op maat gemaakte elektronische instrumenten die het verzamelen van gegevens automatiseren en een voorlopige risicobeoordeling uitvoeren: taken die vóór 2019 handmatig werden uitgevoerd. Dit maakt een betere benutting van deskundigheid en een focus op definitieve analyses mogelijk. De lidstaten waarderen het dat zij fraudesignalen ontvangen die onderbouwd zijn met een achtergrondanalyse en een raming van de potentiële btw-verliezen. De noodzakelijke fraudebestrijdingsmaatregelen kunnen sneller worden getroffen zonder andere landen opnieuw te hoeven raadplegen.

Tot slot ondersteunt het EU-kader belastingplichtigen ook door intra-EU-handelaren bij te staan bij het voldoen aan hun verplichting om de geldigheid van het btw-nummer van hun klant in een andere lidstaat te controleren. Het VIES wordt daartoe tot 17 miljoen keer per dag geraadpleegd en het gebruik ervan is in de door de evaluatie bestreken periode verbeterd. Handelaren waarderen de onmiddellijke bevestiging van de door de klant verstrekte informatie. Het systeem stelt handelaren ook in staat het bewijs dat zij de validatie hebben uitgevoerd, op te slaan. Dat bewijs kunnen zij vervolgens aan de belastingautoriteiten overleggen in het geval van een controle.

Wat betreft de tweede doelstelling betreffende **de bijdrage aan de bestrijding van btw-**

fraude is de evaluatie gericht op Eurofisc als het centrale instrument dat de lidstaten gebruiken om grensoverschrijdende btw-fraude op te sporen. Dankzij de werking en de resultaten van Eurofisc wordt het netwerk zeer gewaardeerd door de primaire gebruikers ervan, de autoriteiten van de lidstaten. Eurofisc beantwoordt aan hun behoeften wat betreft de analyse van de bestrijding van btw-fraude voor grensoverschrijdende transacties. Het netwerk heeft in 2024 14,8 miljard EUR aan vermoede fraude opgespoord. Dit zou zich vertalen in 3 miljard EUR aan potentiële btw-verliezen. Vergeleken met het MTIC-onderzoek naar de btw-kloof van 2024 vertegenwoordigt dit bedrag slechts 24 % van het geschatte lagere niveau van de MTIC-fraude. Dit wijst erop dat Eurofisc meer grensoverschrijdende btw-fraude zou moeten ontdekken. Bij de evaluatie zijn mogelijkheden tot verbetering van de doeltreffendheid van Eurofisc vastgesteld, die in dit verslag nader zullen worden beschreven.

Eurofisc voorziet op adequate wijze in de behoeften van de lidstaten op het gebied van de bestrijding van btw-fraude met administratieve middelen. Bovendien verbeteren de resultaten van Eurofisc jaarlijks gemiddeld met 20 % en heeft de toegang tot nieuwe bronnen van informatie zoals douanegegevens en informatie over voertuigregistraties de capaciteit van Eurofisc voor het opsporen van grensoverschrijdende btw-fraude aanzienlijk vergroot. Uit de evaluatie is ook gebleken dat aanvullende informatie, waaronder registers van uiteindelijk begunstigden en bankgegevens, het netwerk in staat kan stellen nieuwe frauduleuze netwerken op te sporen door verbanden vast te stellen die in de btw-gegevens alleen niet zichtbaar zijn.

Tabel 1: Bedragen aan frauduleuze btw-transacties die door Eurofisc zijn opgespoord met behulp van transactienetwerkanalyse[8]

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Bedrag aan frauduleuze of verdachte transacties die aan het licht zijn gekomen (in miljoen EUR) in verband met ploffraude in het intracommunautaire handelsverkeer	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Bedrag aan frauduleuze of verdachte transacties die aan het licht zijn gekomen (in miljoen EUR) in verband met voertuigen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	1 899	2 700
Aantal geïdentificeerde fraudeurs	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Aantal schrappingen van registraties voor de btw	495	775	1 942	2 995	2 665

Wat betreft de laatste doelstelling van verbetering van de **multidisciplinaire aanpak van de bestrijding van btw-fraude**, luidt de conclusie van de evaluatie dat het EU-kader in dit opzicht heeft gefaald. De mogelijkheden die het EU-kader biedt voor uitwisselingen met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en het EU-agentschap voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), worden niet gebruikt of slechts sporadisch gebruikt, omdat dergelijke uitwisselingen niet kunnen plaatsvinden op initiatief van OLAF noch van Europol, maar alleen op gang kunnen worden gebracht door

[8] Door het Eurofisc-netwerk gerapporteerde en op de website van de Commissie gepubliceerde statistieken (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en). MTIC maakt sinds 2020 deel uit van de transactienetwerkanalyse, en voertuigfraude vanaf 2023.

Eurofisc. In het geval van OLAF heeft Eurofisc nooit van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, en in het geval van Europol zelden. De lidstaten geven dus nog steeds de voorkeur aan de nationale kanalen om contact op te nemen met OLAF of Europol, in plaats van aan de door het EU-kader geboden mogelijkheden. Bovendien is rechtstreekse toegang tot op grond van het EU-kader uitgewisselde btw-informatie voorbehouden aan belastingautoriteiten en, in een beperkt aantal gevallen, aan de douane. Deze informatie is echter cruciaal voor andere autoriteiten die grensoverschrijdende btw-fraude onderzoeken, waaronder nationale rechtshandhavingsautoriteiten en EU-organen.

OLAF heeft administratieve onderzoeken naar gevallen van douanefraude afgesloten met aanbevelingen voor de invordering van ontdoken rechten ten bedrage van ongeveer 1,12 miljard EUR voor de periode 2022-2024. Europol heeft waardevolle ondersteuning geboden voor de door het Europees Openbaar Ministerie (EOM) uitgevoerde onderzoeken en ontvangt relevante gegevens alleen op vrijwillige basis rechtstreeks van nationale rechtshandhavingsautoriteiten. Deze gevallen zijn onlosmakelijk verbonden met btw-ontduiking bij invoer en OLAF heeft de bevoegde nationale autoriteiten in kennis gesteld van zijn bevindingen in verband met ontdoken btw om maatregelen op nationaal niveau te kunnen nemen. Zoals de Europese Rekenkamer (ERK) in zijn speciaal verslag nr. 08/2025 heeft vastgesteld, is OLAF, hoewel tot voor kort de samenwerking van de lidstaten met OLAF in douane- en belastingaangelegenheden in het geval van CP42-fraude beperkt was tot onderwaarderingsfraude, in 2024 begonnen zich te richten op en met de lidstaten samen te werken inzake de ontduiking van invoerrechten en btw op goederen die op onregelmatige wijze de EU worden binnengebracht en via elektronische handel naar de eindverbruikers worden verzonden. Daarnaast is OLAF ook actief op het gebied van het opsporen van btw-registratiehubs voor lege vennootschappen die in douanegerelateerde btw-fraudeconstructies worden gebruikt als frauduleuze importeurs. Tot slot is OLAF sinds 2024 onderzoeken gestart naar ontduiking van invoerrechten en btw-fraude in verband met invoer afkomstig van verafgelegen onlineplatforms in het kader van het éénloketsysteem voor invoer. Hierbij gaat het onder meer om uitgebreide vergelijkende controles van invoer- en btw-gegevens met behulp van geavanceerde analytische instrumenten om btw-ontduiking op te sporen.

Het Europees Openbaar Ministerie is bevoegd om grensoverschrijdende btw-fraude met een totale schade van ten minste 10 miljoen EUR te onderzoeken en te vervolgen. In 2024 heeft het EOM onderzoeken naar grensoverschrijdende btw-fraude geopend waarmee een schade van naar schatting 13,15 miljard EUR is gemoeid. Op dit moment vindt er geen uitwisseling van informatie tussen Eurofisc en het EOM plaats op EU-niveau. Het EOM is voor het verkrijgen van de noodzakelijke informatie afhankelijk van nationale kanalen, hetgeen de overdracht van dergelijke informatie vertraagt en het verzamelen van een volledige gegevensreeks met bewijsmateriaal bemoeilijkt. **Rechtstreekse toegang op EU-niveau tot relevante btw-gegevens over grensoverschrijdende transacties voor het EOM zou het verzamelen van bewijsmateriaal in verband met btw-fraude stroomlijnen en één enkel toegangspunt bieden voor aanvullende gegevens over btw-fraude die voor de onderzoeken en vervolgingen van het EOM relevant zijn**. De lidstaten hebben aangegeven terughoudend te zijn met het delen van btw-gegevens via Eurofisc zonder een expliciete rechtsgrondslag in Verordening (EU) nr. 904/2010.

Op grond van het EU-kader uitgewisselde cruciale btw-informatie is voor deze EU-autoriteiten echter niet toegankelijk en moet worden verkregen via bilaterale uitwisselingen. Dit resulteert in vertragingen en versnippering van gegevens. Het ondermijnt de doeltreffendheid van de strijd tegen btw-fraude op EU-niveau. Tegelijkertijd

benadrukte de Raad in maart 2023[9] dat meer samenwerking tussen de politie, grens- en kustwachten en rechterlijke, administratieve, fiscale en douaneautoriteiten, alsook met EU-instellingen, -organen en -agentschappen en met relevante EU-netwerken, cruciaal is in de strijd tegen criminele organisaties. Deze criminele organisaties houden zich bezig met grensoverschrijdende btw-fraude als een manier om hun andere illegale activiteiten te financieren. In 2021 bereikte de Raad[10] overeenstemming over de EU-prioriteiten voor de strijd tegen zware en georganiseerde criminaliteit via het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact). Btw-fraude maakt deel uit van deze prioriteiten. Bovendien wordt naar behoren rekening gehouden met de bevindingen van de ERK in verschillende speciale verslagen over het btw-kader[11].

Dit onderstreept de noodzaak tot versterking van de multidisciplinaire aanpak op EU-niveau, waarin het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw in zijn huidige vorm niet op doeltreffende wijze voorziet.

2.2. Doelmatigheid

De lidstaten hebben hun tevredenheid geuit over de doelmatigheid van de instrumenten voor administratieve samenwerking[12]. De lasten van de naleving van het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw rusten voornamelijk op de belastingautoriteiten die de samenwerkingsmechanismen uitvoeren en hun activiteiten coördineren. Het kader zelf brengt geen directe kosten voor belastingplichtigen of burgers met zich mee. Integendeel, het heeft tot doel de toegang tot informatie te vereenvoudigen en de uit de btw-richtlijn[13] of de nationale wetgeving voortvloeiende nalevingskosten te verminderen.

Wat de administratieve lasten betreft, konden niet veel lidstaten een nauwkeurige schatting geven van de kosten die zij dragen als het gaat om informatietechnologische of personele middelen die nodig zijn voor de werking van de administratieve samenwerking op het gebied van de btw. De weinige verstrekte schattingen bedroegen echter maximaal 250 000 EUR per jaar voor een systeem als het VIES, dat door belastingplichtigen 17 miljoen keer per dag wordt gebruikt voor hun facturering. Zonder een dergelijk systeem zouden belastingplichtigen bij levering op de interne markt worden geconfronteerd met

---

9 Conclusies van de Raad over de permanente voortzetting van de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit: Empact 2022 +, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6481-2021-INIT/nl/pdf.

10 Bestrijding van georganiseerde misdaad: Raad stelt 10 prioriteiten vast voor de komende 4 jaar https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/.

11 Speciaal verslag nr. 08/2025: "Btw-fraude bij invoer — De financiële belangen van de EU worden onvoldoende beschermd bij vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer". 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?".

12 Opgemerkt moet worden dat de lidstaten niet altijd schattingen van de kosten van administratieve samenwerking op het gebied van de btw kunnen verstrekken. Terwijl 61 % van de lidstaten van mening is dat de voordelen opwegen tegen de kosten, gaf 25 % van de lidstaten aan het niet te weten.

13 Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006).

veel hogere nalevingskosten en met financiële risico's. Centrale elektronische systemen zoals transactienetwerkanalyse (TNA)[14] en het centraal elektronisch betalingsinlichtingensysteem (Cesop)[15] worden door de Commissie ontwikkeld met behulp van het Fiscalis-programma[16] om te voorkomen dat in alle 27 lidstaten soortgelijke systemen moeten worden ontwikkeld. TNA is een risicoanalysetool waarbij gebruik wordt gemaakt van VIES-gegevens over grensoverschrijdende transacties; met deze tool kon Eurofisc 14,6 miljard EUR aan verdachte transacties opsporen. In 2023 resulteerde dit in het schrappen van 2 352 btw-registraties, waardoor miljarden euro's aan btw-inkomsten werden bespaard. Het Cesop verzamelt gegevens over grensoverschrijdende betalingen en stelt Eurofisc in staat de btw-gegevens te controleren aan de hand van gegevens over begunstigden om de opsporing van btw-fraude bij elektronische handel te vergemakkelijken. Wat andere systemen betreft, ziet de Commissie erop toe dat op nationaal niveau ontwikkelde systemen interoperabel zijn, waardoor alle lidstaten kosten besparen. In dit verband wegen de voordelen ruimschoots op tegen de kosten.

Tegelijkertijd wijst de evaluatie uit dat er overlappingen zijn tussen de samenwerkingsinstrumenten. Sommige rapportageverplichtingen kunnen worden opgeheven om de administratieve lasten voor belastingdiensten en belastingplichtigen te verlichten wanneer de informatie niet langer relevant is of elders beschikbaar is.

2.3. Samenhang

Wat de samenhang van het EU-kader betreft, wordt bij de beoordeling rekening gehouden met zowel interne als externe aspecten. Met betrekking tot de interne samenhang zijn bij de evaluatie geen inconsistenties vastgesteld tussen de bepalingen van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad en de interactie van de verschillende samenwerkingsinstrumenten, ondanks herhaalde en veelvuldige wijzigingen. De lidstaten waarderen de verscheidenheid aan instrumenten, en het merendeel maakt geen melding van strijdigheid tussen de instrumenten, ook al overlappen deze elkaar in sommige gevallen. De lidstaten hebben het juiste instrument voor hun behoeften gekozen.

Als het gaat om de externe samenhang, zijn er geen overlappingen tussen Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad en andere EU-wetgeving zoals de btw-richtlijn, de richtlijn administratieve samenwerking op belastinggebied[17] of de richtlijn betreffende de

[14] Transactienetwerkanalyse is een elektronisch systeem dat door de Commissie is ontwikkeld en wordt onderhouden om Eurofisc bij te staan bij het verzamelen en analyseren van gegevens. De exacte werking van het systeem is vertrouwelijk, maar in algemene zin helpt TNA Eurofisc de onderlinge verwevenheid tussen ondernemingen in de fraudeconstructie en de schaal van de in het geding zijnde btw te visualiseren. De Commissie heeft geen toegang tot de gegevens.

[15] Cesop is het nieuwe elektronische systeem in de strijd tegen btw-fraude in de elektronische handel. Het systeem werd in januari 2024 ingevoerd. Het ontvangt gegevens over grensoverschrijdende betalingen van betalingsdienstaanbieders en vergelijkt deze gegevens met de btw-rapportage. Het doel is onderrapporterende of niet-rapporterende ondernemingen op te sporen. Bovendien is Cesop door de Commissie ontwikkeld en wordt het door de Commissie onderhouden zonder rechtstreekse toegang tot de verwerkte gegevens.

[16] Verordening (EU) 2021/847 tot vaststelling van het Fiscalis-programma voor samenwerking op het gebied van belastingen en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1286/2013.

[17] Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG.

wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen[18]. Integendeel, zij vullen elkaar aan. Verbetering van de administratieve samenwerking op het gebied van de btw is volledig in overeenstemming met ander EU-beleid op het gebied van de btw. Het ontbreken van wettelijke bepalingen in Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad, die geschikt is om daadwerkelijke en doeltreffende samenwerking op het gebied van de btw op EU-niveau tussen aan Eurofisc deelnemende belastingautoriteiten en andere onderzoeksorganen en -instanties zoals het EOM, OLAF en Europol te vergemakkelijken, kan echter als een inconsistentie worden beschouwd. Bovendien is dit in het geval van OLAF niet in overeenstemming met de bepalingen van Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad[19], die betrekking heeft op administratieve samenwerking op het gebied van de douanewetgeving, aangezien douanefraude onlosmakelijk verbonden is met ontduiking van btw bij invoer en mogelijk ook met ontduiking van intracommunautaire btw. De noodzaak van samenwerking tussen al deze autoriteiten wordt weliswaar alom erkend, maar de uitwisselingen komen in de praktijk niet voor of hebben geen expliciete rechtsgrondslag. Met name het feit dat het EOM op EU-niveau geen rechtstreekse toegang krijgt tot relevante btw-gegevens over grensoverschrijdende transacties en dat OLAF beperkte mogelijkheden heeft om met Eurofisc en de lidstaten samen te werken, alsook de onpraktische samenwerking met Europol, ondermijnen het potentieel ervan om doeltreffender bij te dragen aan de strijd tegen btw-fraude. Deze problemen zijn bijzonder relevant, aangezien de fiscale bevoegdheden voornamelijk toekomen aan de lidstaten en politiek zeer gevoelig zijn, terwijl Eurofisc noch rechtspersoonlijkheid bezit, noch een hiërarchische structuur heeft.

2.4. EU-meerwaarde

Zonder het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw zouden de lidstaten afhankelijk zijn van bilaterale of multilaterale overeenkomsten, aangezien voor grensoverschrijdende transacties nog steeds een gezamenlijke controle door de belastingdiensten nodig zou zijn. Als er geen EU-kader zou zijn, zouden er extra kosten moeten worden gemaakt om nationale elektronische systemen te bouwen en interoperabel met andere landen te maken.

Bovendien vereist de strijd tegen btw-fraude bij grensoverschrijdende transacties een nauwe samenwerking van **alle** lidstaten om een blijvend effect te sorteren. Nationale of zelfs regionale benaderingen zouden niet doeltreffend zijn. Fraudeurs zouden de zwakke punten van een dergelijk netwerk uitbuiten door zich te positioneren in het land dat het minst meewerkt.

Tot slot zouden de kosten van het zakendoen in de EU ook toenemen als het EU-kader niet zou bestaan. Het is een voordeel voor belastingplichtigen om de geldigheid van alle btw-nummers in de EU te kunnen controleren via één enkele website en geen 27 interfaces met nationale databanken te hoeven bouwen.

---

[18] Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen.

[19] Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften.

2.5. Relevantie

Het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw blijft relevant, aangezien de regels voor grensoverschrijdende transacties ongewijzigd blijven en fraudeurs de zwakke punten van deze regels blijven uitbuiten. Volgens het in de inleiding genoemde MTIC-onderzoek naar de btw-kloof wordt verwacht dat fraudeurs het overgangsstelsel voor de btw blijven uitbuiten voor grensoverschrijdende transacties, waardoor de lidstaten aanzienlijke bedragen aan inkomsten mislopen. De btw-kloof blijft afnemen, waaruit blijkt dat nationale btw-fraude terugloopt. De dreiging van grensoverschrijdende btw-fraudeconstructies wordt door de lidstaten echter nog steeds nadrukkelijk ervaren. Eurofisc blijft het doeltreffendste administratieve middel om dit soort fraude aan te pakken, wat de relevantie van het EU-kader aantoont.

3. CONCLUSIES OVER DE WERKING VAN HET EU-KADER VOOR ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN DE BTW

De algemene bevindingen van de evaluatie wijzen erop dat het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw grotendeels doeltreffend is bij het waarborgen dat alle belastingdiensten over de nodige middelen beschikken om grensoverschrijdende transacties te controleren voor btw-doeleinden. De samenwerking tussen lidstaten is erop gericht de administratieve lasten voor belastingdeskundigen te verminderen en de controles doelmatiger te maken. Het EU-kader blijft relevant en samenhangend, maar de externe samenhang ervan moet worden herzien om beter in de multidisciplinaire aanpak in de strijd tegen btw-fraude te passen. Tegelijkertijd is de EU-meerwaarde van het kader duidelijk voor belastingdiensten en belastingplichtigen.

Het EU-kader voldoet grotendeels aan zijn doelstellingen, hoewel de doeltreffendheid van de multidisciplinaire aanpak in de strijd tegen btw-fraude een probleem blijft. De lidstaten zijn sterk afhankelijk van verschillende vormen van samenwerking om het toenemende aantal intra-EU-transacties te controleren. Het grote aantal grensoverschrijdende transacties heeft de lidstaten echter gedwongen om meer gebruik te maken van het VIES, waardoor zij de informatie op geautomatiseerde wijze in combinatie met Eurofisc kunnen verkrijgen om vermoedens van fraude snel te verifiëren. Andere vormen van samenwerking worden toegepast voor minder urgente gevallen. Dit werd bevestigd door belastingdiensten die tijdens de evaluatie werden geraadpleegd.

In de gezamenlijke risicoanalyse van btw-gegevens wordt voorzien door Eurofisc. Eurofisc heeft tussen 2020 en 2024 49,8 miljard EUR aan verdachte transacties opgespoord. Dit bedrag zou nog hoger kunnen zijn als Eurofisc toegang zou hebben tot andere bronnen van informatie die momenteel niet beschikbaar zijn in het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw, maar die voor belastingdiensten doorgaans wel beschikbaar zijn op nationaal niveau. Het zou voor de strijd tegen btw-fraude bevorderlijk zijn om de lijst van gegevens die Eurofisc kan verwerken, uit te breiden. Zo zou Eurofisc, door gegevens over uiteindelijk begunstigden te raadplegen, het gebruik van stromannen bij btw-fraude kunnen tegengaan. Toegang tot bankregisters en regelmatige contacten met

antiwitwasautoriteiten (financiële onderzoeksdiensten[20]) zouden de autoriteiten in staat stellen het "follow the money"-beginsel beter toe te passen in de strijd tegen fraude.

De belangrijkste conclusie is dat de Uniewetgeving betreffende administratieve samenwerking op het gebied van de btw weliswaar een robuust en goed functionerend kader voor nauwe samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten is, maar dat btw-fraude een belangrijke financiële bedreiging voor de nationale begrotingen en de EU-begroting blijft. Bovendien brengt ernstige btw-fraude ook de veiligheid van de EU in gevaar, zoals door de Raad erkend, aangezien criminele organisaties hun frauduleuze btw-winsten vaak gebruiken om andere vormen van criminaliteit te financieren, zoals sigarettensmokkel of drugshandel.

Tegen deze achtergrond zijn de volgende belangrijke terreinen van de administratieve samenwerking op het gebied van de btw geïdentificeerd waarop de btw-fraude nog verder kan worden verminderd:

- stroomlijnen van de capaciteit van Eurofisc om btw-fraude op te sporen en als een vroegtijdig waarschuwingsmechanisme te fungeren om een einde te maken aan fraude met administratieve maatregelen;
- intensiveren van de samenwerking tussen belasting- en douaneautoriteiten in de strijd tegen btw-fraude bij invoer, door een kader voor administratieve samenwerking te creëren tussen OLAF, Eurofisc en nationale douane- en belastingautoriteiten, inclusief rechtstreekse toegang tot relevante gegevens; dit is door de ERK ook opgemerkt in zijn speciale verslagen nr. 24/2015 en nr. 08/2025[21];
- versterking van de multidisciplinaire samenwerking op EU-niveau tussen verschillende instanties, zoals OLAF, en rechtshandhavings- en vervolgingsautoriteiten, zoals Europol en het EOM, inclusief rechtstreekse toegang op EU-niveau tot relevante gegevens in overeenstemming met hun respectieve mandaat, rekening houdend met de relevante waarborgen voor gegevensbescherming en procedurele waarborgen.

4. VOLGENDE STAPPEN

Om de bovengenoemde aandachtspunten aan te pakken, zal de Commissie een wijziging van het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw overwegen die gericht is op de multidisciplinaire aspecten van de bestrijding van btw-fraude overeenkomstig de lopende herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU[22].

---

[20] Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen.

[21] Aanbeveling 12 van Speciaal verslag nr. 24/2015: "De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig" en de punten 93 en 107 van Speciaal verslag nr. 08/2025: "Btw-fraude bij invoer — De financiële belangen van de EU worden onvoldoende beschermd bij vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer".

[22] Review of the overall anti-fraud architecture linked to the EU's financial interests, ensuring an effective and efficient cooperation with the European Public Prosecutor's Office to protect the EU budget (Herziening van de algemene fraudebestrijdingsarchitectuur in verband met de financiële belangen van

4.1. Versterking van Eurofisc

In de afgelopen jaren werd Eurofisc door de lidstaten beschouwd als een doeltreffend administratief instrument in de strijd tegen grensoverschrijdende btw-fraude. Eurofisc heeft geprivilegieerde toegang tot btw-informatie en is uitgerust met doeltreffende risicoanalyse-instrumenten, met geautomatiseerde gegevensverzameling en voorafgaande analyse, die de werking ervan sterk hebben verbeterd. De lidstaten erkennen ook de toegevoegde waarde van Eurofisc en de rol ervan bij de bestrijding van btw-fraude. Om dit potentieel te benutten, zal de Commissie onderzoeken:

1. of de governance en rekening en verantwoording van Eurofisc moeten worden versterkt;
2. of **Eurofisc** kan profiteren van **aanvullende informatie, zoals registers van bankrekeningen, gegevens over de eigendom van bedrijven of informatie over witwassen,** om de personen achter de fraude en hun financiële activa te identificeren;
3. hoe kan worden gewaarborgd dat **signalen van Eurofisc worden opgevolgd met tijdige administratieve maatregelen om een einde te maken aan de fraude, zoals een snelle ongeldigverklaring van btw-nummers,** waardoor een fraudeur minder tijd zou hebben om te handelen.

4.2. Versterking van de multidisciplinaire aanpak in de strijd tegen btw-fraude

Het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw kan verder worden opengesteld voor toegang door andere autoriteiten binnen de grenzen van hun mandaat op het gebied van de bestrijding van btw-fraude, met name carrouselfraude. Dit is bijzonder urgent voor het EOM met talloze onderzoeken in verband met grensoverschrijdende btw-fraude. **Rechtstreekse toegang tot btw-databanken op EU-niveau, zoals VIES of Cesop**, zou de met het verzamelen van gegevens gemoeide tijd aanzienlijk verkorten. Dit zou even belangrijk zijn voor de uitvoering van administratieve onderzoeken naar douanefraude door OLAF en voor de aansturing van de samenwerking tussen douane- en btw-autoriteiten en Eurofisc.

Versterking van de multidisciplinaire aanpak in de strijd tegen btw-fraude is een van de specifieke doelstellingen van het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw. Uit de evaluatie blijkt dat het kader in dit opzicht heeft gefaald, aangezien het voorziet in een zeer beperkte samenwerking van Eurofisc met OLAF en Europol. De Commissie zal een herziening van dit deel van het kader overwegen en oplossingen beoordelen, waaronder rechtstreekse toegang tot op grond van het EU-kader uitgewisselde informatie, die in overeenstemming zouden zijn met het mandaat en de behoeften van deze autoriteiten.

De Commissie zal het volgende onderzoeken:

1. hoe het algemene administratieve samenwerkingskader van de EU kan worden versterkt om een doeltreffendere multidisciplinaire aanpak in de strijd tegen btw-fraude te ondersteunen;

---

de EU, waarbij een doeltreffende en doelmatige samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie wordt gewaarborgd om de EU-begroting te beschermen) https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_nl.

2. kortetermijnopties om de samenhang van de EOM-verordening[23] en de OLAF-verordening[24] met het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw te waarborgen, waaronder mogelijkheden voor rechtstreekse toegang door het EOM en OLAF tot btw-gegevens over grensoverschrijdende transacties, rekening houdend met de relevante waarborgen voor gegevensbescherming;

3. in een bredere en aansluitende stap de mogelijkheid van een uitgebreide herziening van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad om het delen van relevante informatie met alle fraudebestrijdingsautoriteiten van de EU, waaronder de douane en Europol met hun respectieve mandaten, mogelijk te maken.

[23] Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie.

[24] Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad.