Bundesrechnungshof

Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe

der Niederlande (Algemene Rekenkamer)
Belgiens (Rekenhof, Cour des comptes)
Deutschlands (Bundesrechnungshof)

über die Kontrollprüfung zum innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug

Bonn, 27. September 2012

Inhaltsverzeichnis **Seite**

1 Einleitung 4

1.1 Hintergrund der gemeinsamen Kontrollprüfung 4

1.2 Definition von innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug 4

1.3 Entwicklungen auf EU-Ebene 6

1.4 Kontrollprüfungsrahmen 8

1.5 Aufbau des Berichts 9

2 Nachverfolgung der Umsetzung von Empfehlungen 9

2.1 Prävention 9

2.2 Aufdeckung 13

2.3 Strafverfolgung 19

3 Übersicht und Ausblick in die Zukunft 21

Anlage: Bericht in englischer Sprache

Abkürzungsverzeichnis

CLO	Central Liaison Office (zentrales Verbindungsbüro)
CPC	(Customs Procedure Code) Zollverfahrenscode
Ecofin	Rat für Wirtschaft und Finanzen der EU
EU	Europäische Union
Eurocanet	European Caroussel Network
FIOD	Fiscal Information and Investigation Service (Niederlande – Steuerinformations- und Fahndungseinheit)
KUSS	Koordinierungsstelle für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und Steuerfahndungsmaßnahmen (Deutschland)
MIAS	Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem
MTIC	Missing Trader Intra-Community Fraud (innergemeinschaftlicher Umsatzsteuerbetrug durch Missing Trader)
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde(n)
SCAC	Ständiger Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden

1 Einleitung

1.1 Hintergrund der gemeinsamen Kontrollprüfung

Im März 2009 veröffentlichten die Rechnungshöfe der Niederlande (Algemene Rekenkamer), Belgiens (Rekenhof, Cour des comptes) und Deutschlands (Bundesrechnungshof) einen Prüfungsbericht über den innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug (im Nachfolgenden „der gemeinsame Bericht 2009“ genannt).

Im Jahr 2011 beschlossen die drei Rechnungshöfe hierzu eine Kontrollprüfung durchzuführen. Dabei sollte vor allem geprüft werden, wie die Empfehlungen zwischenzeitlich in den einzelnen Ländern umgesetzt worden sind.

Seit Einführung des gemeinsamen Binnenmarkts im Jahr 1993 sind die Rechnungshöfe der EU dafür sensibilisiert, dass das Umsatzsteuersystem anfällig für innergemeinschaftlichen Betrug ist. Aus diesem Grund wurde die Mehrwertsteuer-Arbeitsgruppe des Kontaktausschusses[1] eingerichtet. Der Kontaktausschuss unterstützt die Empfehlung seiner Mehrwertsteuer-Arbeitsgruppe, die sich für eine verstärkte bi- und multilaterale Zusammenarbeit unter den Rechnungshöfen auf diesem Gebiet ausgesprochen hat (Beschluss vom 12. Dezember 2006). Die gemeinsame Prüfung aus dem Jahr 2009 und diese Kontrollprüfung sind Ausdruck dieser verstärkten Zusammenarbeit.

Auf der Grundlage der Kontrollprüfung haben die drei Rechnungshöfe jeweils nationale Berichte und diesen gemeinsamen Bericht gefertigt, der die Entwicklungen seit dem Jahr 2009 aufzeigt.[2] Der gemeinsame Bericht kann für Institutionen nützlich sein, die den innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten bekämpfen.

1.2 Definition von innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug

Die EU-Mitgliedstaaten besitzen ein gemeinsames Umsatzsteuersystem. Seit der Schaffung des Europäischen Binnenmarkts im Jahr 1993 können Waren innerhalb des Binnenmarkts frei gehandelt werden; Grenzkontrollen wurden abgeschafft. Es wurde ein sogenanntes Umsatzsteuer-Übergangssystem eingeführt, wonach der Warenverkehr in andere EU-Mitgliedstaaten zwischen Unternehmern von der Umsatzsteuer befreit ist. Um die Befreiung in Anspruch nehmen zu können, muss

---

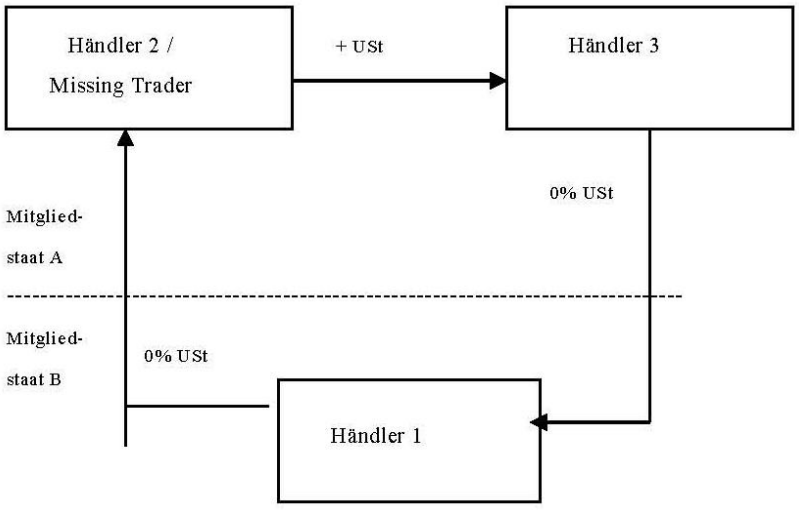
1 Kontaktausschuss der ORKB der Europäischen Union.

2 Die beiden gemeinsamen Berichte befassen sich nicht mit innergemeinschaftlichen Dienstleistungen, da für diese Umsätze am 1. Januar 2010 neue Bestimmungen in Kraft traten.

der Unternehmer über eine gültige Umsatzsteuer-Identifikationsnummer verfügen[3] und nachweisen können, dass sein Geschäftspartner ebenfalls über eine gültige Umsatzsteuer-Identifikationsnummer verfügt. Zusätzlich zur Umsatzsteuererklärung und zur besseren Kontrolle haben Unternehmer monatlich oder vierteljährlich eine Zusammenfassende Meldung abzugeben, in der ihre innergemeinschaftlichen Lieferungen aufgelistet sind.

Das Umsatzsteuer-Übergangssystem ist anfällig für innergemeinschaftlichen Betrug. Eine einfache Form des Betrugs ist die unrechtmäßige Inanspruchnahme der Steuerbefreiung, indem eine inländische Lieferung als innergemeinschaftliche Lieferung deklariert wird. Die häufigste und am weitesten verbreitete Form ist der „innergemeinschaftliche Umsatzsteuerbetrug durch verschwundene Händler“ (Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud) oder „Karussellbetrug“. Üblicherweise erwirbt ein Händler dabei von der Umsatzsteuer befreite Waren von einem Händler in einem anderen EU-Mitgliedstaat. Der Händler verkauft die Güter in seinem Land und stellt dem Käufer die Umsatzsteuer in Rechnung. Der Händler führt die Umsatzsteuer allerdings nicht an die Steuerverwaltung ab, sondern stellt sicher, dass seine Spuren bei einer Steuerprüfung nicht zurückverfolgt werden können. Der Empfänger veräußert die Ware weiter und beantragt die Rückerstattung der von ihm entrichteten Umsatzsteuer. Die Waren können dann als innergemeinschaftliche Lieferung umsatzsteuerbefreit in ihr Ursprungsland zurückgeführt werden, sodass dieser Kreislauf ein oder mehrere Male wiederholt werden kann. Daraus erklärt sich auch die Bezeichnung „Karussellbetrug“.

Das nachfolgende Schaubild veranschaulicht den einfachen Karussellbetrug:



[3] Die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer wird für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr benötigt.

Im Schaubild sind die Mindestvoraussetzungen für das Vorliegen eines Karussellbetrugs dargestellt.

- Mindestens drei Händler, davon einer in einem anderen Mitgliedstaat,
- ein Warenstrom zwischen den Händlern,
- ein Händler, der die Umsatzsteuer berechnet (Händler 2), sie aber nicht abführt (*Missing Trader*).

Die genauen Ausmaße des Karussellbetrugs zu ermitteln, ist schwierig. Fest steht jedoch, dass es sich um hohe Beträge handelt. Nach Schätzungen des Wirtschaftsausschusses des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2003 beläuft sich der aus der unrechtmäßigen Nichtabführung der Umsatzsteuer innerhalb der EU-Mitgliedstaaten entstandene Betrag auf insgesamt ca. 100 Mrd. Euro pro Jahr. Diese Summe beinhaltet alle Formen des Umsatzsteuerbetrugs, wobei der Karussellbetrug einen bedeutenden Teil ausmacht. Im Jahr 2009 erstellte die Beratungsfirma Reckon einen Bericht über die sogenannte Mehrwertsteuerlücke[4] in EU-Mitgliedstaaten. Grundlage hierfür war eine von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, in Auftrag gegebene Untersuchung. Die Mehrwertsteuerlücke für die ganze EU wurde für das Jahr 2006 auf insgesamt ca. 106,7 Mrd. Euro geschätzt.

1.3 Entwicklungen auf EU-Ebene

Die EU-Mitgliedstaaten, der Rat für Wirtschaft und Finanzen der EU (Ecofin) und die Europäische Kommission beraten seit Jahren über Wege zur wirksamen Bekämpfung des innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrugs (vgl. auch gemeinsamer Bericht 2009).

Am 31. Mai 2006 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung zur Notwendigkeit einer koordinierten Betrugsbekämpfungsstrategie herausgegeben.[5] Ziel dieser Mitteilung war es, einen Gedankenaustausch zwischen allen betroffenen Parteien anzustoßen. Dabei sollten die verschiedenen Aspekte, die in Zusammenhang mit einer "Anti-Betrugs"-Strategie auf europäischer Ebene bedacht werden müssen, einbezogen werden. Im Jahr 2007 erstellte die Kommission einen möglichen Maßnahmenkatalog; dieser enthielt:

---

[4] Die Umsatzsteuerlücke wird definiert als Differenz zwischen den fälligen Umsatzsteuerbeträgen und den tatsächlich entrichteten Beträgen.

[5] KOM(2006) 254 endgültig.

- *Konventionelle Maßnahmen* innerhalb des bestehenden Mehrwertsteuersystems;
- *Weiter reichende Maßnahmen* zur Reform des bestehenden Mehrwertsteuersystems
  - Möglichkeit für EU-Mitgliedstaaten, ein System zur Verlagerung der Steuerschuldnerschaft einzuführen;
  - Besteuerung innergemeinschaftlicher Umsätze im Ursprungsland.

Laut Mitteilung der EU-Kommission vom 6. Dezember 2011 verfolgt sie gegenwärtig keines der beiden Konzepte zu den *weiter reichenden Maßnahmen*.[6]

In Bezug auf die *konventionellen Maßnahmen* legte die EU-Kommission am 17. März 2008[7] einen Vorschlag zur Änderung der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie und der Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer vor. Auf der Grundlage dieses Vorschlags verabschiedete der Rat am 16. Dezember 2008 eine Richtlinie und eine Verordnung.[8] Hiermit sollten die Sammlung und der Austausch von Informationen zu innergemeinschaftlichen Umsätzen beschleunigt werden. Die Maßnahmen betrafen die Verkürzung der Abgabefrist für Zusammenfassende Meldungen[9], den automatisierten Zugang zu spezifischen Daten und die Einführung von Eurofisc.

Am 1. Dezember 2010 veröffentlichte die EU-Kommission zu Beratungszwecken ihr Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer mit dem Titel „Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren Mehrwertsteuersystem“.[10] Zweck der Initiative war es, eine öffentliche Debatte unter allen interessierten Parteien über die Bewertung des gegenwärtigen Umsatzsteuersystems auszulösen. Darüber hinaus sollten mögliche Maßnahmen ermittelt werden, wie dieses System besser an den Binnenmarkt angepasst und als Einnahmequelle gestärkt werden kann sowie gleichzeitig die Befolgungskosten für Unternehmen verringert werden können. Das Grünbuch befasst sich vor allem mit der steuerlichen Behandlung grenzüberschreitender Umsätze, der Neutralität der Umsatzsteuer, dem Grad der im Binnenmarkt nötigen Harmonisierung und der Verringerung des Verwaltungsauf-

---

6 KOM(2011) 851 endgültig.
7 KOM(2008) 147 endgültig.
8 Richtlinie 2008/117/EG des Rates und Verordnung Nr. 37/2009 des Rates.
9 Gemäß Artikel 3 der Richtlinie des Rates 2008/117/EG, sollten die Bestimmungen am 1. Januar 2010 in Kraft treten.
10 KOM(2010) 695 endgültig.

wandes bei gleichzeitiger Sicherung der Steuereinnahmen der EU-Mitgliedstaaten.

Aus der öffentlichen Beratung wurden folgende allgemeine Schlussfolgerungen gezogen:[11]

- Die Zersplitterung des derzeitigen EU-Umsatzsteuersystems in 27 nationale Umsatzsteuersysteme bildet das größte Hindernis für einen effizienten innergemeinschaftlichen Handel.
- Die mangelnde Harmonisierung führt zu einer hohen Komplexität der Steuersysteme, zusätzlichen Befolgungskosten und rechtlicher Unsicherheit für international tätige Unternehmen.
- Kleine und mittlere Unternehmen, denen die entsprechenden Mittel fehlen, sind daher zurückhaltend bei grenzüberschreitenden Aktivitäten.

Die EU-Kommission wies darauf hin, dass es politisch nicht durchsetzbar sei, ein endgültiges Umsatzsteuersystem auf dem Grundsatz der Besteuerung im Ursprungsland aufzubauen, wie es im Jahr 1967 anvisiert worden ist.[12] Heute wäre es wichtiger, ein auf der Besteuerung im Bestimmungsland basierendes gut funktionierendes System zu fördern, da dies eine pragmatische und politisch umsetzbare Lösung zu sein scheine.

1.4 Kontrollprüfungsrahmen

Der gemeinsame Bericht 2009 konzentrierte sich auf die folgenden drei Aspekte:

1. Prävention (Einschränkung der Betrugsmöglichkeiten); unter anderem im Hinblick auf den potenziellen Missbrauch von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern.
2. Aufdeckung (Risikoanalyse, Kontrolle, Aufsicht, Prüfung und Hinweise); mit Schwerpunkt auf der Behandlung von Prüfhinweisen aus Verwaltungssystemen und aus dem internationalen Informationsaustausch.
3. Strafverfolgung (steuerstrafrechtliche Ermittlungen und gegebenenfalls Steuerstrafverfahren); mit Schwerpunkt auf der Organisation von Ermittlungen und Strafverfahren in Betrugsfällen sowie der verstärkten Nutzung von Ma-

[11] KOM(2011) 851 endgültig.
[12] Erste Richtlinie 67/227/EWG des Rates und Zweite Richtlinie 67/228/EWG des Rates vom 11. April 1967.

nagementinformationen zu Prüfungsergebnissen, Ermittlungen und der steuerlichen Behandlung aufgedeckter Fälle.

Der gemeinsame Bericht 2009 enthielt zahlreiche Ergebnisse und Empfehlungen für jeden einzelnen dieser Aspekte. Mit der Kontrollprüfung sollte festgestellt werden, inwieweit die Empfehlungen des Berichts umgesetzt wurden. Demzufolge orientiert sich der Kontrollprüfungsbericht an der Gliederung des gemeinsamen Berichts 2009 und konzentriert sich ebenfalls auf Prävention, Aufdeckung und Strafverfolgung (siehe Kapitel 2, § 2.1, § 2.2 und § 2.3).

1.5 Aufbau des Berichts

Erkenntnisse haben wir nachfolgend in Kapitel 2 dargestellt. Kapitel 3 enthält auf dieser Grundlage eine Zusammenfassung und einen Ausblick in die Zukunft der Bekämpfung des innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrugs.

2 Nachverfolgung der Umsetzung von Empfehlungen

In diesem Kapitel wird dargestellt, inwieweit die Empfehlungen des gemeinsamen Berichts 2009 in Bezug auf Prävention (§ 2.1), Aufdeckung (§ 2.2) und Strafverfolgung (§ 2.3) umgesetzt wurden. Die Prüfungsempfehlungen sind eingerahmt. Im Folgenden wird der Sachstand zur Zeit der Kontrollprüfung dargestellt. Entwicklungen auf EU-Ebene (bis zum Abschluss der Prüfung am 1. Mai 2012) werden - soweit erforderlich - erläutert.

2.1 Prävention

Die Steuerverwaltungen versuchen, dem innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug vorzubeugen, indem sie potenzielle Betrüger aus dem System heraushalten. Dafür ist eine Risikoanalyse bei der Vergabe von Umsatzsteuer-Nummern[13] sowie ein umgehender Entzug ungenutzter Umsatzsteuer-Nummern erforderlich. Auch muss vermieden werden, dass potenzielle Betrüger ein laufendes Unternehmen mit einer aktiven Umsatzsteuer-Nummer übernehmen.

Die EU-Vorschriften für die Registrierung und Löschung sind seit dem Jahr 2009 nicht geändert worden, sodass die Steuerverwaltungen weiterhin keine geeigneten Möglichkeiten zum Eingreifen bei Betrugsverdacht haben.

---

[13] Der Begriff „Umsatzsteuer-Nummer“ wird in Verbindung mit dem Registrierungsverfahren und inländischen Umsätzen verwendet. In Deutschland benötigt ein Unternehmer eine zusätzliche Umsatzsteuer-Identifikationsnummer für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr. In Belgien und in den Niederlanden besteht die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer aus der eigentlichen Umsatzsteuer-Nummer und dem entsprechenden Ländercode.

Sachstand zu den einzelnen Empfehlungen

Präventive Analyse von Anträgen auf Erteilung einer Umsatzsteuer-Nummer. Erforderlich ist die präventive Analyse (vor der Erteilung der Umsatzsteuer-Nummer). Alle verfügbaren Informationen sollten so früh wie möglich genutzt werden. Die Umsatzsteuer-Nummern werden meist recht schnell erteilt. Dem Missbrauch bei der Vergabe von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern sollte aber soweit wie möglich vorgebeugt werden. Da Präventivmaßnahmen begrenzt sind, sollte der Schwerpunkt nach der Erteilung der Umsatzsteuer-Identifikationsnummern auf die Früherkennung von Missbrauchsfällen gelegt werden.

In Belgien hat die Steuerverwaltung die durchschnittliche Vergabezeit für eine Umsatzsteuer-Nummer drastisch verkürzt. Auf Empfehlung des belgischen Rechnungshofes in seinem nationalen Prüfungsbericht 2009 änderte die belgische Steuerverwaltung auch die Verfahren bei inaktiven Umsatzsteuer-Nummern. Werden Nullmeldungen innerhalb eines Jahres (vorher zwei Jahre) eingereicht, sind nun Nachforschungen anzustellen. Wenn keine unternehmerische Tätigkeit vorliegt, annulliert die Steuerverwaltung die Umsatzsteuer-Nummer.

In Deutschland wird der Prävention ein hoher Stellenwert eingeräumt. Es gibt keine gesetzliche Vorgabe, innerhalb welchen Zeitraums eine Umsatzsteuer-Nummer zu erteilen ist. Je nach Rechtsform hat der Bewerber einen speziellen Fragebogen auszufüllen. Fragebögen und Checklisten für die Vergabe von Umsatzsteuer-Nummern werden regelmäßig evaluiert, um die neuesten Entwicklungen und Vorgehensweisen der Betrüger berücksichtigen zu können. Registrierungsanträge können abgelehnt werden, wenn ein Antragsteller die Voraussetzungen der Unternehmereigenschaft nicht erfüllt. Beim Vergleich der Daten aus den Jahren 2009 und 2010 gab es bei diesen Fällen einen Rückgang um 19 %. Die Bundesländer beurteilten diesen Trend positiv. Aufgrund der gesetzlichen Vorschriften in Deutschland sind neu angemeldete Unternehmen zwei Kalenderjahre lang (einschließlich Gründungsjahr) verpflichtet, elektronische Umsatzsteuer-Voranmeldungen monatlich abzugeben.

In den Niederlanden sind die Handelskammern und die regionalen Finanzbehörden in die Vergabe der Umsatzsteuer-Nummern eingebunden. Die Verfahrensabläufe für Vorprüfungen haben sich seit dem Jahr 2009 nicht geändert. Im Jahr 2011 hat die Steuerverwaltung weitere Anstrengungen unternommen, um Risikohinweise bei der Vergabe angemessen zu berücksichtigen. Um den Missbrauch von bestehenden Umsatzsteuer-Nummern zu vermeiden, hat die niederländische Steuerverwaltung eine Initiative gestartet, Händler ohne unternehmerische Tätigkeit zu kontaktieren. Dies ist immer dann der Fall, wenn diese innerhalb von

zwölf Monaten in Folge Nullmeldungen einreichen. Wenn es für die Existenz der Umsatzsteuer-Nummer keinen Grund mehr gibt, deaktiviert die Steuerverwaltung diese.

Verbesserte IT-gestützte Erstellung von Risikohinweisen und Priorisierung der Behandlung von Prüfhinweisen.
Eine Unterstützung durch Informationssysteme ist notwendig, um Prüfhinweise (risikoorientierte Fallauswahl) zeitnah zu generieren (eine manuelle Bearbeitung ist hier nicht angezeigt). Datenmusterkennung und Risikoprofile können in diesem Zusammenhang nützlich sein.

Wie schon im Jahr 2009 basiert die risikoorientierte Fallauswahl in Belgien weiterhin auf Warnsignalen, die einer zusätzlichen Prüfung bedürfen. Neu ist, dass zusätzliche Inspektionen vor Ort nicht mehr von der regionalen Steuerverwaltung durchgeführt werden, die für die Vergabe der Umsatzsteuer-Nummer zuständig ist. Seit dem Jahr 2012 ist dies Aufgabe der Steuerfahndung. Es wurde eine Zielvereinbarung über 4200 lokale Prüfungen für das Jahr 2012 abgeschlossen. Dies entspricht ungefähr 6 % der Anträge für eine neue Umsatzsteuer-Nummer. Wegen anderer Prioritäten werden die Prüfungen erst im 2. Halbjahr 2012 beginnen.

In Deutschland ist die Verwendung von Checklisten Pflicht. Falls ein Risikokriterium der Checkliste erfüllt ist, sind weitere geeignete Ermittlungen anzustellen. Die Abfrage von verschiedenen Datenbanken ist ein wichtiger Bestandteil des Registrierungsverfahrens. Um diesen Prozess zu erleichtern, sollen die Grundlagen für die elektronische Bearbeitung der Fragebögen zur steuerlichen Erfassung zwecks Datenabgleich mit anderen Quellen geschaffen werden.

In den Niederlanden sind seit dem Jahr 2009 keine neuen Informationssysteme für eine risikoorientierte Fallauswahl eingeführt worden. Die Steuerverwaltung setzt bei den Frühwarnsignalen auf Eurofisc und andere Quellen, um Unternehmen mit betrügerischen Absichten früh zu entdecken.

Nutzung von Informationen über bereits durch Verstöße auffällig gewordene Unternehmer bei der Risikobewertung.
Zwecks Berücksichtigung des Rückfallrisikos sollten Informationen zu Wiederholungstätern in die Evaluierung einfließen.

Derzeit macht die belgische Steuerverwaltung bei der Risikobewertung keinen Gebrauch von Informationen über bereits durch Verstöße auffällig gewordene Unternehmer. Da solche Informationen aber Warnsignal sein können, läuft zurzeit ein Projekt zur Wiedereinführung dieser Art von Informationen.

In Deutschland haben Finanzbeamte während des Registrierungsverfahrens eine besondere Datenbank (ZAUBER) abzufragen. Ergibt sich hierbei ein Hinweis, müssen die Finanzbeamten vor Erteilung einer Umsatzsteuer-Nummer weitere Maßnahmen ergreifen.

Die niederländische Steuerverwaltung berücksichtigt neuerdings bei Risikobewertungen personenbezogene Daten über die Steuerpflichtigen. Für Zwecke der Prävention spielt dies jedoch noch keine wesentliche Rolle. Der Staatssekretär der Finanzen befürwortet die Schaffung von mehr Möglichkeiten, damit potenziellen Betrügern die Registrierung verweigert werden kann. Auf europäischer Ebene wurde über diese Frage bisher noch kein Einvernehmen erzielt.

Stärkere Beachtung der Risiken bei Gesellschafter- oder Geschäftsführerwechsel. Neben zusätzlichen Risikoanalysen bei Neugründungen sollte die Änderung der Geschäfts- oder Gesellschafterverhältnisse stärker unter die Lupe genommen werden.

Die Kontrollprüfung hat gezeigt, dass bei einem Wechsel der Eigentumsverhältnisse bei einem Unternehmen weiterhin hohe Betrugsrisiken bestehen.

Neuere, von der Steuerverwaltung in Belgien gewonnene Erkenntnisse zeigen, dass nur 5 % der Missing Trader eine kürzlich erteilte Umsatzsteuer-Nummer benutzen. Die übrigen 95 % der genutzten Umsatzsteuer-Nummern werden beschafft, indem ein bestehendes Unternehmen übernommen wird. Dies macht deutlich, wie wichtig es ist, den florierenden Handel mit Firmenmänteln zu überwachen. Eine laufende Überwachung von Eigentümerwechseln ist für die Steuerverwaltung alleine zu aufwendig. Dieses Problem kann nur durch enge Zusammenarbeit mit anderen Behörden gelöst werden.

In Deutschland sind die Risiken durch Eigentümerwechsel bei Unternehmen gut bekannt. Die Länder hatten dieses Thema aufgegriffen und unter anderem einen Vorschlag unterbreitet, wonach bei wesentlichen Änderungen im Gesellschafterbestand einer GmbH monatliche Umsatzsteuer-Voranmeldungen abgegeben werden sollten. Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt, da man der Auffassung war, dass die Nachteile die Vorteile überwiegen würden.

Die niederländische Steuerverwaltung ist sich der Risiken bei Änderung der Eigentumsverhältnisse bewusst. Es gibt jedoch kein IT-gestütztes Informationssystem, mit dem Änderungen der Eigentumsverhältnisse erfasst werden.

Zusätzlich bestehen neue Risiken durch Betrugsmodelle, bei denen gemeinnützige Einrichtungen und andere von der Umsatzsteuer freigestellte Unternehmen, die über eine gültige Umsatzsteuer-Nummer verfügen, eingebunden werden.

2.2 Aufdeckung

Zur Aufdeckung von innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug können auch bei der Steuerverwaltung vorliegende Informationen bzw. Hinweise ausgewertet und aufbereitet werden. Hierzu gehören z. B. Erklärungen mit Daten zu innergemeinschaftlichen Lieferungen und Umsatzsteuererklärungen. Der Umsatzsteuerbetrug kann auch durch Hinweise aufgedeckt werden, die im Zuge des zwischenstaatlichen Auskunftsaustauschs mit den Steuerverwaltungen anderer EU-Mitgliedstaaten gewonnen wurden.

Sachstand zu den einzelnen Empfehlungen

Verwaltungsverfahren

Erfassung abgefragter Umsatzsteuer-Identifikationsnummern zwecks Risikoanalyse. Die Erfassung abgefragter Umsatzsteuer-Identifikationsnummern kann frühzeitig Risikohinweise und Erkenntnisse für Risikoprofile liefern. Zur Ermittlung von Best Practices sollten weitere Überlegungen angestellt werden.

In Belgien werden Anfragen zur Gültigkeit von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern in einer Protokolldatei gespeichert und als Frühwarnhinweise genutzt.

In Deutschland werden diese nach wie vor protokolliert. Die gewonnenen Informationen werden jedoch anders als vorher genutzt. Als Ergebnis einer Evaluierung wurde das System für die Erkennung von Fällen mit hohem Risiko angepasst, um seine Wirksamkeit zu verbessern.

Die niederländische Steuerverwaltung hat die möglichen Vorteile der Protokollierung der Anfragen zu Umsatzsteuer-Identifikationsnummern geprüft. Sie kam zu dem Schluss, dass es sinnvoll sei, Informationen über Anfragen zu Umsatzsteuer-Identifikationsnummern für Zwecke der Risikoanalyse zu nutzen. Die neue EU-Verordnung (904/2010) räumt der Steuerverwaltung die Möglichkeit ein, ab Januar 2013 die protokollierten Angaben der EU-Internetseite zu nutzen.

Beschleunigung der Bearbeitung und des Austausches der MIAS-Daten.[14] Die Datenbereitstellung im MIAS dauert zu lange, sollte beschleunigt werden und MIAS-Daten sollten schneller ausgetauscht werden.

[14] Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem.

Aufgrund von Änderungen der EU-Vorschriften wurde die Frist für die Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen verkürzt. Damit werden die Daten auch früher elektronisch an das MIAS-System übermittelt. Unternehmer, die im laufenden Quartal und in den letzten vier Quartalen nur geringe innergemeinschaftliche Umsätze hatten, dürfen die Zusammenfassenden Meldungen vierteljährlich abgeben. Die Schwelle wurde auf 100 000 Euro festgesetzt, aber ab dem 1. Januar 2012 auf 50 000 Euro reduziert. Diese Ausnahme gilt in Belgien, Deutschland und den Niederlanden.

Grundsätzlich beschleunigen diese Änderungen die Bereitstellung und den Austausch von MIAS-Daten. Früher konnten sechs Monate vergehen, bis der Mitgliedstaat des innergemeinschaftlichen Erwerbs von dem jeweiligen Umsatz Kenntnis erhielt. Dieser Zeitraum wurde seit Inkrafttreten der neuen EU-Gesetzgebung auf maximal zwei Monate (bzw. vier Monate im Falle der vierteljährlichen Abgabe der Zusammenfassenden Meldung) verkürzt. Hiervon profitiert auch das Netzwerk Eurofisc.

Die in Belgien getroffenen Feststellungen zeigen, dass in der Praxis die überwiegende Mehrheit der Großbetrüger die vierteljährliche Abgabe in Anspruch nimmt.

In den Niederlanden nutzen viele Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere, die Befreiung von der Pflicht zur monatlichen Abgabe von Zusammenfassenden Meldungen.

Abgleich der Werte in Zusammenfassenden Meldungen und Umsatzsteuererklärungen.
Die Werte von innergemeinschaftlichen Lieferungen in den Zusammenfassenden Meldungen sollten mit den Angaben in der Umsatzsteuererklärung der betreffenden Unternehmen abgeglichen werden.

In Belgien werden beim Abgleich häufig Differenzen festgestellt, jedoch liefern diese meist keinen Hinweis auf größere Betrugsfälle.

In Deutschland gibt es noch keinen elektronischen Abgleich der in Zusammenfassenden Meldungen ausgewiesenen innergemeinschaftlichen Lieferungen mit den Angaben in den Umsatzsteuererklärungen. Der Bundesrechnungshof berichtete kürzlich dem Bundesfinanzministerium und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über diese Fragestellung. Der Bundesrechnungshof empfahl, ein solches Verfahren sobald wie möglich einzuführen. Das Bundesfinanzministerium stimmte dieser Empfehlung zu. Es wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die bereits verschiedene Vorschläge unterbreitet hat.

Wie im Jahr 2009 prüft die niederländische Steuerverwaltung weiterhin vierteljährlich die Übereinstimmung der Zusammenfassenden Meldungen der Unternehmer mit deren Umsatzsteuererklärungen.

Die Besteuerungsvorschriften sollten harmonisiert werden, um den Abgleich der MIAS-Daten mit Informationen aus den EU-Mitgliedstaaten zu verbessern. Unterschiedliche Besteuerungsvorschriften führen u. a. zu Problemen beim Abgleich mit MIAS-Daten. Um die Zuordnungsprobleme zu verringern, ist eine Harmonisierung notwendig.

Die Harmonisierung der Besteuerungsvorschriften ist nach wie vor ein Thema für die belgische, deutsche und niederländische Steuerverwaltung.

In den Erwägungsgründen der Richtlinie 2008/117/EG des Rates heißt es:

„Damit der Informationsabgleich für die Betrugsbekämpfung von Nutzen ist, müssen die innergemeinschaftlichen Umsätze vom Lieferer für denselben Steuerzeitraum gemeldet werden wie vom Erwerber oder Dienstleistungsempfänger." Weitere Diskussionen und Maßnahmen auf EU-Ebene sind noch erforderlich, um diese Absicht umzusetzen.

Dieses Problem kann nur gelöst werden, indem die Besteuerungsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zuordnung von Umsätzen zu den Melde- und Abgabezeiträumen harmonisiert werden. Insoweit ist der Sachverhalt gegenüber dem Jahr 2009 unverändert.

Längerfristig ist der Abgleich der einzelnen Geschäftsvorgänge anzustreben. Ein detaillierter Abgleich sollte als zukünftiger Lösungsansatz in Betracht gezogen werden. Dies beinhaltet den Abgleich einzelner Geschäftsvorgänge.

Diese Empfehlung ist weiterhin gültig; wegen der Komplexität des Abgleichs einzelner Geschäftsvorgänge dürfte diese Lösung aber nur langfristig umzusetzen sein.

Einbeziehung der Abweichungen in das Risikoanalysesystem. Die sich aus dem Abgleich ergebenden Abweichungen können als Indikator in Kombination mit anderen Prüfhinweisen in das Risikomanagementsystem einfließen.

Das belgische System der Risikoanalyse nutzt zwei verschiedene Formen des Abgleichs.

- In der allgemeinen Betrugsbekämpfung werden Differenzen zwischen den Angaben in den nationalen Umsatzsteuererklärungen und den Angaben aus den Zusammenfassenden Meldungen anderer EU-Mitgliedstaaten in einem Data-Mining-System genutzt, d.h. die Differenzen sind nur ein Anhaltspunkt für die Auswahl von Fällen mit hohem

Risiko. Der schnellere Austausch von MIAS-Daten wirkt sich hier nicht aus, da der Abgleich jährlich vorgenommen wird. Außerdem müssen die größten Differenzen von Prüfungsdiensten untersucht werden.

- Im Kampf gegen Karussellbetrug werden die Daten quartalsweise abgeglichen und Differenzen als Risikohinweis genutzt. Für die dazwischen liegenden Monate werden andere Parameter benutzt.

In Deutschland beschränkt sich der Abgleich mit von anderen EU-Mitgliedstaaten gelieferten MIAS-Daten noch auf Unternehmer, die (teilweise) nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt sind. Eine Expertengruppe arbeitet an einem Projekt zur Einbeziehung der Unternehmer, die in vollem Umfang zum Vorsteuerabzug berechtigt sind.

Das niederländische Central Liaison Office (CLO - zentrales Verbindungsbüro) übermittelt monatlich für jede Region zehn Fälle mit besonders hohen Differenzen, die weiter untersucht werden. Die Auswertung dieser Differenzen klärt in der Regel administrative Zuordnungsprobleme und Fehler auf; sie liefert aber selten Anhaltspunkte für Betrug.

Verbesserung des Risikomanagements bei der Überprüfung von Umsatzsteuererklärungen. Das Risikomanagementsystem zur Überprüfung von Umsatzsteuererklärungen kann durch die Verknüpfung aller verfügbaren Informationsquellen verbessert werden.

Wie bereits im Jahr 2009 festgestellt, nutzt die belgische Steuerverwaltung in hohem Maße Data-Mining-Techniken. Hierbei werden verschiedene Gruppen von Steuerpflichtigen unterschieden und ca. 100 Variablen eingesetzt. Mit Hilfe dieser Verfahren werden Akten für die genaue Überprüfung ausgewählt.

In Deutschland findet die Risikoanalyse grundsätzlich dann statt, wenn der Steuerpflichtige eine Umsatzsteuer-Voranmeldung bzw. -erklärung abgibt. Dies kann monatlich, vierteljährlich oder jährlich der Fall sein. Das Risikomanagementsystem besteht aus mehreren Komponenten, die unterschiedliche Zielrichtungen verfolgen (z. B. Aufdeckung von Betrugsfällen oder Hilfe bei der Auswahl von Fällen für die Umsatzsteuerprüfung). Die Wirksamkeit der Komponenten wird regelmäßig evaluiert. Das kann zu neuen Warnhinweisen und zur Löschung alter Hinweise führen, die keinen Erfolg erbracht haben. Geschulte Bedienstete bei den Umsatzsteuerstellen bearbeiten diese Warnhinweise und sollen die notwendigen Maßnahmen ergreifen. Eine kürzlich eingeführte Neuerung führt dazu, dass die

Angaben in den Umsatzsteuer-Voranmeldungen elektronisch mit Daten aus anderen Datenbanken abgeglichen werden.

Wie bereits im Jahr 2009 festgestellt, setzt die niederländische Steuerverwaltung ein System der Risikoanalyse ein. Die Risikokriterien werden regelmäßig aktualisiert.

Informationsaustausch zwischen EU-Mitgliedstaaten

Die Effizienz des Informationsaustausches zwischen EU-Mitgliedstaaten sollte evaluiert werden. Die Effizienz des Informationsaustausches zwischen EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf Betrugsprävention bzw. -aufdeckung wird nicht evaluiert. Eine solche Evaluierung ist angezeigt, denn die Prüfung hat ergeben, dass die Möglichkeiten des Informationsaustausches nur begrenzt genutzt werden. Die Prüfungsfeststellungen zeigen auch, dass sich durch Auskunftsersuchen oft administrative Zuordnungsprobleme (teilweise aufgrund unzuverlässiger MIAS-Daten) erklären lassen, diese aber selten zur Aufdeckung von Betrug führen.

Im Jahr 2011 wurde auf europäischer Ebene die Nutzung der SCAC-Vordrucke[15] evaluiert. Hintergrund waren Beschwerden über deren nicht ordnungsgemäße Verwendung. Die EU-Mitgliedstaaten stimmten dem Vorschlag zu, dass künftig nur noch ein einziger SCAC-Vordruck genutzt werden soll.

In Belgien, Deutschland und den Niederlanden haben die Steuerverwaltungen die Wirksamkeit des Informationsaustauschs zwischen den EU-Mitgliedstaaten nicht systematisch evaluiert. Aufgrund ihrer Erfahrungen sind sie aber davon überzeugt, dass der Informationsaustausch zwischen den Betrugsbekämpfungseinheiten (SCAC 383) nützlich ist. Die Steuerverwaltungen sind außerdem der Auffassung, dass die Einführung von Eurofisc den unmittelbaren Informationsaustausch zwischen den Betrugsbekämpfungseinheiten gestärkt hat.

Zeitnahe Bearbeitung der Ersuchen (Artikel 5 EU Verordnung 1798/2003). Informationsaustausch ist zeitaufwendig und Ersuchen werden in vielen Fällen nicht fristgerecht beantwortet.

In den Erwägungsgründen der neuen EU-Verordnung über die Amtshilfe in Steuersachen heißt es: „Fristen gemäß dieser Verordnung für die Übermittlung von Informationen sind als nicht zu überschreitende Höchstfristen zu verstehen". Die gemeinsame Kontrollprüfung hat jedoch ergeben, dass die fristgerechte Beantwortung von Anfragen immer noch ein Problem ist.

In Belgien wird der internationale Datenaustausch mittels standardisierter SCAC-Vordrucke bislang nur eingeschränkt genutzt. Für die Jahre 2008, 2009 und 2010

[15] Standing Committee on Administrative Cooperation (Ständiger Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden).

ergibt sich sogar eine Verringerung der Fallzahlen. Bei der fristgerechten Bearbeitung ausländischer Anfragen durch die belgische Steuerverwaltung wurde kein Fortschritt erzielt. Im Durchschnitt der Jahre 2008, 2009 und 2010 wurden ca. 46 % der Anfragen nicht fristgerecht beantwortet.

In Deutschland ist, wie in Belgien, die Zahl der Anfragen zurückgegangen. Der Prozentsatz verspäteter Antworten der deutschen Steuerverwaltung fiel von 38 % im Jahr 2008 auf 25 % im Jahr 2010.

Die Sammlung und Auswertung von Informationen über risikobehaftete Unternehmer im Inland ist eine der Hauptaufgaben der Organisationseinheit KUSS im Bundeszentralamt für Steuern. Seit Herbst 2007 hat die KUSS ihr Engagement zur Erfüllung dieser Aufgabe verstärkt. Die KUSS wertet die von anderen EU-Mitgliedstaaten gegebenen Antworten auf Auskunftsersuchen aus. Die so gewonnenen Informationen werden dem jeweils zuständigen Finanzamt übermittelt.

Nach Angaben der niederländischen Steuerverwaltung ist der fristgerechte Informationsaustausch immer noch ein Problem. Zwischen den Betrugsbekämpfungseinheiten werden jedoch die Ersuchen in der Regel fristgerecht und mit der nötigen Priorität bearbeitet. Das niederländische CLO schätzt, dass in den Jahren 2010 und 2011 nahezu 35 % der standardmäßigen Auskunftsersuchen (SCAC 2004) von der niederländischen Steuerverwaltung verspätet beantwortet wurden. Hauptgrund für die Verzögerungen ist der Zeitbedarf der Finanzämter für die Beantwortung der Fragen und deren Rücksendung an das CLO. Zwischen den Jahren 2009 und 2011 wurden ca. 50 % der niederländischen Auskunftsersuchen von den anderen EU-Mitgliedstaaten verspätet beantwortet.

Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen Betrugsbekämpfungseinheiten und Ausweitung der Unterstützung für Eurocanet als wichtiges Instrument des Informationsaustausches.
In Belgien und den Niederlanden wird Eurocanet als nützliches Instrument angesehen. Die deutsche Steuerverwaltung beteiligt sich nicht aktiv an Eurocanet. Da es von Vorteil wäre, wenn sich möglichst viele EU-Mitgliedstaaten an Eurocanet beteiligen, wird die Beseitigung aller Hürden empfohlen, die die Nutzung des Eurocanet behindern.

Im November 2010 wurde Eurocanet durch Eurofisc ersetzt und hat dadurch den Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten verbessert. Innerhalb von Eurofisc werden vier Arbeitsfelder unterschieden:

Arbeitsfeld Eurofisc	Anzahl der Teilnehmer	Vorsitz
1: Missing Traders	27 (alle EU-Mitgliedstaaten)	Frankreich
2: KFZ, Flugzeuge und Wasserfahrzeuge	20	Luxemburg
3: CPC[16]4200	20	Österreich
4: Beobachtung	27 (alle EU-Mitgliedstaaten)	Niederlande

Die Einführung des Arbeitsfeldes 4 (Beobachtung) innerhalb von Eurofisc fördert den zügigen Informationsaustausch über neue Entwicklungen und Betrugsmodelle.

Deutschland hatte an Eurocanet nicht teilgenommen, weil die Rechtsgrundlage dafür als unzureichend angesehen wurde. Mit der Einrichtung von Eurofisc liegt eine ausreichende Rechtsgrundlage nunmehr vor und Deutschland beteiligt sich aktiv an dem neuen Informationsnetz. Die Steuerverwaltungen Belgiens, Deutschlands und der Niederlande betrachten die Zusammenarbeit im Rahmen von Eurofisc als nützlich; für eine umfassende Bewertung der Wirksamkeit von Eurofisc ist es jedoch noch zu früh.

2.3 Strafverfolgung

Bei der Strafverfolgung kommt es zu steuerstrafrechtlichen Ermittlungen und gegebenenfalls zu Steuerstrafverfahren. Wie der Bericht aus dem Jahr 2009 legt auch dieser Folgebericht einen Schwerpunkt auf die Betrugsbekämpfung in den drei Ländern und welche Managementinformationen für die Ermittlungen und die Strafverfolgung verfügbar sind.

Sachstand zu den einzelnen Empfehlungen

Enge Zusammenarbeit zwischen den Ermittlungsbehörden/Strafverfolgungsbehörden und der Steuerverwaltung. Für eine erfolgreiche Strafverfolgung ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Ermittlungs- bzw. Strafverfolgungsbehörden und der Steuerverwaltung notwendig.

In Belgien hat es bei der Zusammenarbeit zwischen der Steuerverwaltung und den Strafverfolgungsbehörden keine neuen Entwicklungen gegeben.

In Deutschland ist die KUSS verantwortlich für die Koordinierung von Verdachtsfällen beim Umsatzsteuerbetrug. Einige Verbesserungen seit dem gemeinsamen Bericht von 2009 sind erwähnungswert.

- Die KUSS hat die zentralen Ansprechpartner der Länder in einem frühen Stadium durch „Mitteilungsblätter“ unterrichtet.

[16] CPC = Zollverfahrenscode.

- Während der Bearbeitung konkreter Fälle hat die KUSS Koordinierungssitzungen organisiert. Soweit geboten, haben hieran auch Vertreter ausländischer Finanzbehörden teilgenommen.
- Das Bundesfinanzministerium und die Länder haben sich auf ein einheitliches Prüfungskonzept zur Aufdeckung sogenannter Missing Trader geeinigt.

Trotz dieser Verbesserungen bestehen noch Hindernisse für die Zusammenarbeit. Hierzu gehören auch unterschiedliche Erwartungen an den Informationsaustausch. Die KUSS und die zentralen Ansprechpartner der Länder haben regelmäßige Treffen durchgeführt, um Erfahrungen auszutauschen sowie über neue Entwicklungen und Best Practices zur frühzeitigen Aufdeckung von betrügerischen Gestaltungen zu beraten. Die KUSS teilte mit, dass die Länder dazu neigen würden, einschlägige Informationen nur unter bestimmten Voraussetzungen zu liefern. Dies sei dann gegeben, wenn sie erwarten würden, im Gegenzug selbst zusätzliche Informationen zu erhalten, die für die Steuerfestsetzung oder Strafverfolgung in konkreten Fällen hilfreich sein könnten.

Im gemeinsamen Bericht aus dem Jahr 2009 wurde festgestellt, dass in den Niederlanden eine gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden besteht. Das hat sich seitdem nicht geändert.

Bereitstellung von Managementinformationen über Betrugsfälle und Umsatzsteuer-Einnahmeausfälle.
Es liegen keine ausreichenden Managementinformationen über innergemeinschaftliche Betrugsfälle und Umsatzsteuer-Einnahmeausfälle vor. Die Höhe des aufgrund von Karussellbetrug entstandenen Gesamtausfalls ist unbekannt. Entsprechende Informationen könnten bei der Messung der Wirksamkeit von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen und bei der Entscheidung über den Mitteleinsatz zur Aufdeckung von Betrugsfällen von Nutzen sein.

In Belgien stehen Managementinformationen über die Anzahl der aufgedeckten Karussellbetrugsfälle, die damit verbundenen Umsatzsteuer-Einnahmeausfälle und die verhängten Geldstrafen zur Verfügung. Die Ausfälle sind im Vergleich zu der Situation zu Beginn des Jahrhunderts erheblich gesunken, jedoch immer noch hoch. Der größte Teil der noch offenen Steuerforderungen steht im Zusammenhang mit bedeutenden Betrugsfällen.

Der deutschen Steuerverwaltung fehlen wie im Jahr 2009 Managementinformationen zur Anzahl der Fälle von innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug und zur Höhe der dadurch verursachten Einnahmeausfälle. Dies wird auch deutlich

durch die Antworten der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage über „Maßnahmen zur Vermeidung von Umsatzsteuerbetrug und Evaluierung bestehender Strategien zur Minimierung der Umsatzsteuerlücke“[17]. Das Bundesfinanzministerium verwies auf die Zuständigkeit der Länder. Es verfügt nach eigenen Auskünften nicht über geeignete Statistiken der Länder, aus denen die Höhe der durch Umsatzsteuerbetrug verursachten Einnahmeausfälle und die Zahl der aufgedeckten Betrugsfälle hervorgeht.

In den Niederlanden hat sich die Situation bei den Managementinformationen zum innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug seit dem Jahr 2009 verbessert. Monatliche Managementberichte liefern Informationen über die Fälle von Umsatzsteuer-Karussellbetrug und die dadurch verursachten Einnahmeausfälle. Die Bemühungen, Hinweisen auf innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug nachzugehen, wurden seit dem Jahr 2009 erheblich verstärkt. Entsprechend der im Jahr 2009 gegebenen Empfehlungen hatte das Finanzministerium zugesagt, die Mittel für diesen Zweck aufzustocken.

Die niedrige Beitreibungsquote bei betrugsbedingten Umsatzsteuereinnahmeausfällen unterstreicht die Bedeutung von Prävention und frühzeitiger Aufdeckung.
Die verfügbaren Informationen weisen darauf hin, dass Karussellbetrug im Vergleich zu anderen Betrugsarten zu relativ hohen Einnahmeausfällen führt, während die Beitreibungsquote der Umsatzsteuerausfälle gering ist.

In Belgien und den Niederlanden ist die Beitreibungsquote zu Umsatzsteuerausfällen durch Karussellbetrug noch immer niedrig.

In Deutschland hat sich der Umgang der Steuerverwaltung mit Betrugsfällen nicht geändert. Laut dem Bundesfinanzministerium werden weder die Höhe der Umsatzsteuer-Einnahmeausfälle noch die Beitreibungsquote evaluiert.

In allen drei Ländern konzentriert sich die Steuerverwaltung auf Prävention, frühzeitige Aufdeckung und schnelle Gegenmaßnahmen.

3 Übersicht und Ausblick in die Zukunft

Als Ergebnis dieser Kontrollprüfung ist festzuhalten, dass bei der Bekämpfung von innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug in einigen Bereichen Fortschritte gemacht wurden. In anderen Bereichen wurden hingegen seit dem Jahr 2009 keine wesentlichen Verbesserungen erzielt.

[17] Die Antwort der Bundesregierung wurde als Bundestagsdrucksache 17/5751 mit Datum vom 5. Mai 2011 veröffentlicht.

Fortschritte zeigen sich beim Umgang der Steuerverwaltungen mit ruhenden Unternehmen mit gültigen Umsatzsteuer-Identifikationsnummern. Notwendige Ermittlungen setzen in solchen Fällen früher ein und die Umsatzsteuer-Nummern werden gegebenenfalls entzogen. Außerdem prüfen die Steuerverwaltungen Möglichkeiten, wie die Risikoanalyse verbessert und neue Betrugsmuster frühzeitig erkannt werden können.

Durch den schnelleren Austausch der MIAS-Daten können Betrugsanzeichen früher erkannt und Einnahmeausfälle reduziert werden. Die Einrichtung von Eurofisc wird ebenfalls als positive Entwicklung angesehen, da hierdurch die Zusammenarbeit zwischen den Betrugsbekämpfungseinheiten aller EU-Mitgliedstaaten gefördert wird.

Aber es gibt auch Bereiche, wo keine wesentlichen Fortschritte festzustellen sind. So müsste z. B. ein stärkeres Augenmerk darauf gelegt werden, den Missbrauch gültiger Steuernummern durch Veräußerung bzw. Erwerb von Unternehmen zu verhindern. In vielen Fällen nutzen Betrüger den Erwerb eines bestehenden Unternehmens als Alternative zu einer Neugründung. Die EU-Vorschriften für die Registrierung und Löschung sind seit dem Jahr 2009 nicht geändert worden, sodass die Steuerverwaltungen weiterhin keine geeigneten Möglichkeiten zum Eingreifen bei Betrugsverdacht haben.

Zwar wurden durch neue EU-Bestimmungen monatliche Zusammenfassende Meldungen vorgeschrieben. Gleichwohl bestehen Probleme beim Abgleich der MIAS-Daten fort, weil die Besteuerungsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zuordnung von Umsätzen zu den Melde- und Abgabezeiträumen nicht harmonisiert sind. Dies hemmt aber einen verbesserten Datenabgleich durch die Steuerverwaltungen.

Die fristgerechte Bearbeitung von Auskunftsersuchen mittels SCAC-Vordrucken[18] ist weiterhin ein Problem. Bislang wurde diese Art des Informationsaustauschs nicht systematisch evaluiert.

Ausweislich der bei den Steuerverwaltungen vorliegenden Informationen haben sich in Belgien und den Niederlanden die Einnahmeausfälle durch Karussellbetrug verringert. Ursächlich hierfür sind auch die Hinweise aus der Risikoanalyse von Betrugsfällen und der internationale Austausch von Risikohinweisen zwi-

[18] Insbesondere das Formblatt SCAC 2004.

schen EU-Mitgliedstaaten. Wie bereits im Jahr 2009 konnte die deutsche Steuerverwaltung auf Bundesebene auch im Rahmen dieser Prüfung keine Zahlen zu Einnahmeausfällen zum Karussellbetrug nennen. Statistische Anschreibungen hierzu fallen in den Zuständigkeitsbereich der Länder.

Auf EU-Ebene zeigen die Ergebnisse erneut, wie wichtig es ist, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Karussellbetrugs eng zusammenarbeiten und Informationen austauschen. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, die Verfahren und Regeln der Umsatzbesteuerung, beispielsweise hinsichtlich der Registrierung bzw. Löschung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern, zu harmonisieren. Die Zusammenarbeit der Betrugsbekämpfungseinheiten über Eurofisc ist ein weiteres wichtiges Anliegen für die Zukunft.

Mit Blick auf die Zukunft wird deutlich, dass Karussellbetrug solange eine Gefahr bleiben wird, wie das derzeitige „vorläufige“ Umsatzsteuersystem der EU besteht. Dementsprechend müssen die Steuerverwaltungen ein ständiges Augenmerk darauf haben. Lassen die Steuerverwaltungen in ihren Bemühungen im Kampf gegen den innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug nach, kann dies wegen der verzögerten Aufdeckung von Betrugsfällen leicht zu höheren Einnahmeausfällen führen.

Um festzustellen, welche Instrumente am besten geeignet sind, diese Art von Betrug zu bekämpfen, sollten

- verabschiedete Maßnahmen systematisch auf ihre Wirksamkeit hin untersucht,
- die Höhe der Einnahmeausfälle fortlaufend überwacht und
- neue Betrugsmodelle aufmerksam beobachtet und analysiert werden.

Die Ergebnisse der gemeinsamen Kontrollprüfung zeigen, dass eine Zusammenarbeit der Rechnungshöfe in diesem Bereich nützlich ist. Kenntnisse über die Arbeitsweise der jeweils anderen Steuerverwaltungen können hilfreich sein, die eigenen Anstrengungen zielgenauer auszurichten. Auch die auf EU-Ebene mit der Betrugsbekämpfung befassten Institutionen können Nutzen aus diesem gemeinsamen Folgebericht ziehen, z. B. durch die Anregungen zur Verbesserung des EU-Rechts.

Die drei beteiligten Rechnungshöfe werden auch zukünftig dem Thema „innergemeinschaftlicher Umsatzsteuerbetrug“ Aufmerksamkeit widmen. Hierzu werden sie als Forum für den Informationsaustausch u. a. die Mehrwertsteuer-Arbeitsgruppe des Kontaktausschusses der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Europäischen Union nutzen.

Anlage: Bericht in englischer Sprache

Joint follow-up report of the Supreme Audit Institutions of

the Netherlands (Algemene Rekenkamer)
Belgium (Rekenhof, Cour des comptes)
Germany (Bundesrechnungshof)

about intra-Community VAT fraud

27 September 2012

Contents

1 Introduction 4

1.1 Background to the joint follow-up audit 4

1.2 Explanation of intra-Community VAT fraud 4

1.3 Developments at EU level 6

1.4 Follow-up audit framework 8

1.5 Structure of the report 8

2 Follow-up on earlier recommendations 8

2.1 Prevention 9

2.2 Detection 12

2.3 Repression 17

3 Overview and future prospects 19

Annex: List of abbreviations

CLO	Central Liaison Office
CPC	Customs Procedure Code
Ecofin	Economic and Financial Affairs Council of the European Union
EU	European Union
Eurocanet	European Caroussel Network
FIOD	Fiscal Information and Investigation Service
KUSS	Coordinating unit for special VAT audits and related tax investigations (Germany)
MTIC	Missing Trader Intra-Community Fraud
SAI	Supreme Audit Institution
SCAC	Standing Committee on Administrative Cooperation
VAT	Value Added Tax
VIES	VAT Information Exchange System

1 Introduction

1.1 Background to the joint follow-up audit

In March 2009 the Supreme Audit Institutions (SAIs) from the Netherlands (Algemene Rekenkamer), Germany (Bundesrechnungshof) and Belgium (Rekenhof/Cour des comptes) published an audit report about intra-Community VAT[1] fraud (hereafter referred to as the 2009 joint report).

In 2011 the three participating SAIs decided to conduct a follow-up audit to this 2009 trilateral audit. The basic objective was to evaluate what action had been taken on the basis of the recommendations in the original report.

Since the launch of the current VAT system in 1993, the SAIs in the European Union have been aware that the system provides opportunities for intra-Community fraud. This was an important reason for establishing a VAT Working Group of EU SAIs. In a resolution of 12 December 2006, the Contact Committee[2] expressed support for its VAT Working Group's recommendation to encourage SAIs to engage in bilateral and multilateral cooperation in this area. The 2009 trilateral audit and this trilateral follow-up audit fit in this context.

This trilateral follow-up audit resulted in national follow-up reports for each of the three participating countries and in this joint follow-up report presenting the developments since the original joint report.[3] Institutions involved in tackling intra-Community VAT fraud, at European level and in the EU Member States, may benefit from this joint follow-up report.

1.2 Explanation of intra-Community VAT fraud

The EU Member States have a common VAT system. Since the EU internal market was created in 1993, goods within the internal market can be traded freely and border controls have ceased to exist. A 'temporary' VAT system was introduced, in which the zero rate applies to the delivery of goods to another EU Member State. To be eligible for this zero rate, a trader must have a valid VAT identification number[4] and must be able to verify that its trading partner also has a valid VAT identification number. In addition to the VAT return, traders must file a

---

1 VAT: Value Added Tax.

2 Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union.

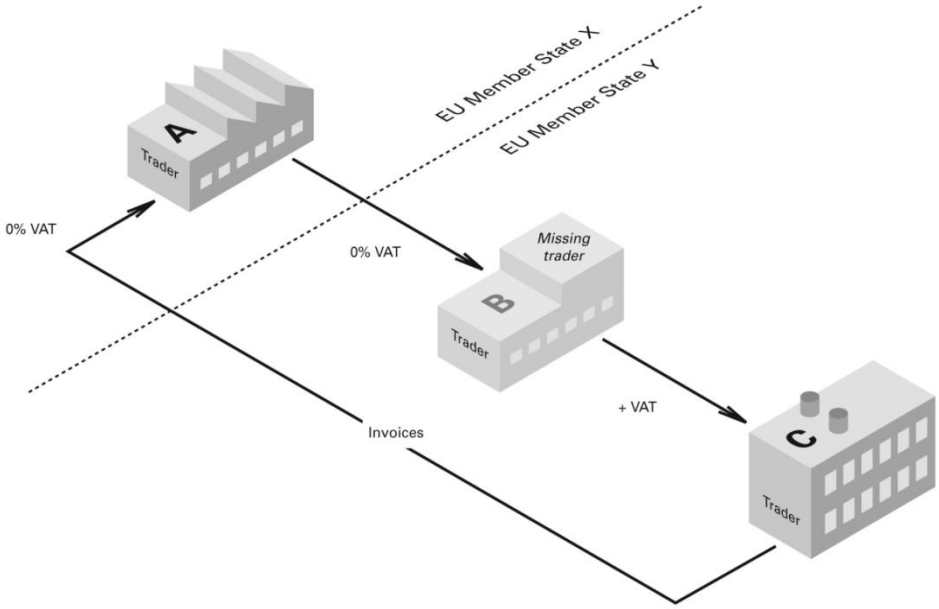
3 Neither joint report covers intra-Community supplies of services, as new legislation for those transactions came into force on 1 January 2010.

4 The VAT identification number is used in relation to intra-Community transactions.

monthly or quarterly recapitulative statement of their intra-Community supplies, so that they can be monitored.

The temporary VAT system appears to be vulnerable to intra-Community fraud. A simple form of fraud is the wrongful use of the zero rate by presenting a domestic supply as an intra-Community supply. The most common and widespread form of intra-Community VAT fraud is 'Missing Trader Intra-Community Fraud' (MTIC Fraud) or 'Carousel fraud'. In the typical form of this fraud, a trader acquires goods from a trader in another EU Member State at the zero rate of VAT. The trader sells on the goods within his own country and charges VAT to the purchaser. The trader, however, does not remit this VAT to the tax authorities and makes sure that he cannot be traced ('missing trader') if he is investigated. The recipient of the goods sells them on and reclaims the VAT he has paid. The goods can then return to their country of origin via an intra-Community supply at the zero rate, so that the cycle can be repeated one or more times. This is why it is called carousel fraud.

The following diagram illustrates the carousel in its simplest form:



The diagram shows the minimum requirements for a carousel.

- At least three traders, one of which is in another EU Member State.
- A stream of invoices between the traders.
- A trader who charges VAT (trader B) but who does not remit it ('missing trader').

Although the exact value of carousel fraud is difficult to establish, it is clear that large sums of money are involved. The Economic Committee of the European Parliament estimated in 2003 that a total of approximately €100 billion is involved in the wrongful non-payment of VAT in EU Member States each year. This includes all forms of VAT fraud but carousel fraud is recognised as a significant part of it. In 2009 the consultancy firm Reckon produced a report about the 'VAT gap'[5] in EU Member States, following a study carried out for the European Commission's Directorate-General for Taxation and Customs Union. The VAT gap for the EU as a whole was estimated at €106.7 billion for the year 2006. This gap includes all types of VAT fraud, including carousel fraud.

1.3 Developments at EU level

The 2009 joint report mentioned that for a number of years, the EU Member States, the EU's Economic and Financial Affairs Council (Ecofin) and the European Commission have been discussing ways to counteract intra-Community VAT fraud more effectively.

On 31 May 2006 the European Commission released a Communication concerning the need to develop a coordinated strategy to improve the fight against fiscal fraud.[6] Its objective was to launch a debate with all parties concerned on the different elements to be taken into account in an anti-fraud strategy at European level. In 2007, the Commission made an inventory of possible measures, comprising:

- *conventional measures* to reinforce the existing VAT system;
- *more far-reaching measures* to modify the system, namely:
  - an option for EU Member States to introduce a general reverse charge system;
  - taxation of intra-Community transactions in the country of origin.

As regards the *more far-reaching measures*, the European Commission is not pursuing either idea at the moment, as confirmed by its Communication of 6 December 2011.[7]

---

5 The VAT gap is defined as the difference between the total accrued VAT receipts and the theoretical tax liability calculated from general economic data.

6 COM(2006) 254 final.

7 COM(2011) 851 final.

As regards *conventional measures*, the Commission presented a proposal for the amendment of the VAT Directive and the VAT Administrative Cooperation Regulation on 17 March 2008.[8] Based on this proposal the Council adopted a Directive and a Regulation on 16 December 2008,[9] aimed at speeding up the collection and exchange of information on intra-Community transactions by shortening the period for the submission of recapitulative statements,[10] automated access to specific data and the establishment of Eurofisc.

On 1 December 2010, the European Commission published for consultation its green paper on the future of VAT, entitled 'Towards a simpler, more robust and efficient VAT system'.[11] The purpose of the consultation was to encourage wide-ranging debate among all economic stakeholders about the evaluation of the current VAT system and possible measures to make it more consistent with the single market and improve its capacity as a revenue raiser, while reducing the cost of compliance. The green paper deals, in particular, with the processing of cross-border turnover and other core issues relating to tax neutrality, the degree of harmonisation necessary in the single market, and the need to reduce red tape while at the same time safeguarding VAT revenue for the EU Member States.

The general conclusions from the public consultation[12] are as follows:

- The fragmentation of the common EU VAT system into 27 national VAT systems is the main obstacle to efficient intra-EU trade.
- The lack of harmonisation ultimately leads to highly complex taxation systems, extra compliance costs and legal uncertainty for internationally active businesses.
- Small and medium-sized enterprises, lacking the necessary resources, therefore refrain from engaging in cross-border activities.

The European Commission pointed out that one of the striking findings is that the 1967 commitment[13] to establish a definitive VAT system based on the principle of taxation in the country of origin is politically unachievable. And consequently it is

---

8 COM(2008) 147 final.
9 Council Directive 2008/117/EC and Council Regulation (EC) no. 37/2009.
10 Pursuant to article 3 of Council Directive 2008/117/EC, the provisions were due to come into force on 1 January 2010.
11 COM(2010) 695 final.
12 COM(2011) 851 final.
13 First Council Directive 67/227/EEC and Second Council Directive 67/228/EEC of 11 April 1967.

all the more important to promote a properly functioning system based on taxation at destination as a pragmatic and politically achievable solution.

1.4 Follow-up audit framework

The 2009 report focused on the following three elements.

1. Prevention (limiting the opportunity to commit fraud), e.g. concerning the potential misuse of VAT identification numbers.
2. Detection (risk analysis, inspection, monitoring, audit and signalling) concentrating on the handling of signals from administrative systems and the international exchange of information.
3. Repression (investigation, prosecution, sanctioning and settlement) focusing on the organisation of the investigation and prosecution of fraud cases, and the management information available on the results of audits, investigations and fiscal handling of such cases.

The 2009 joint report presented a number of conclusions and recommendations for each of these three elements. The follow-up audit is designed to identify what progress has been made on each recommendation in the original report. This follow-up report therefore has a similar structure to the 2009 report, focusing once again on prevention, detection and repression (see chapter 2, § 2.1, § 2.2 and § 2.3).

1.5 Structure of the report

Chapter 2 of this report presents detailed observations about the follow-up on each recommendation in the original report. Based on these detailed observations, chapter 3 presents an overview of the observations and the future prospects for tackling intra-Community VAT fraud.

2 Follow-up on earlier recommendations

In this chapter we present the follow-up on the recommendations made in the 2009 joint report with respect to prevention (§ 2.1), detection (§ 2.2) and repression (§ 2.3). The recommendations are presented in separate boxes, followed by the status at the time of the follow-up audit. Developments at EU level are included where applicable and up to the closing date of the audit (1 May 2012).

2.1 Prevention

As explained in the 2009 joint report, tax authorities attempt to prevent intra-Community VAT fraud by keeping potential fraudsters out of the system. This requires a risk analysis when issuing VAT numbers[14] and the timely withdrawal of unused VAT numbers. Another important issue is to prevent potential fraudsters taking over a going concern that has an active VAT number.

Since 2009, EU standards for registration and deregistration have not been changed to give tax authorities more scope to act if fraud (or intended fraud) is suspected.

Status of each recommendation

Assess requests for VAT numbers preventively. Preventive assessment (before VAT numbers are issued) is important; all available information should be used as early as possible. Although there is a tendency to issue VAT numbers quickly, the abuse of VAT identification numbers should be prevented wherever possible. Since prevention has inherent limitations, there is also a need to focus on the early detection of abuse, once VAT identification numbers have been issued.

In Belgium the tax authority has drastically shortened the average time for issuing a VAT number. In response to a recommendation made in the 2009 national audit report of the Belgian Court of Audit, the Belgian tax authority also changed its policy on non-active VAT numbers. An investigation will now be started if nil declarations are submitted for one year instead of two years. If it finds that there is no genuine economic activity, the tax authority will withdraw the VAT number.

In Germany prevention is given high priority. There is no legal deadline for processing applications for a VAT number. Applicants have to complete a special questionnaire, depending on their legal form. Questionnaires and checklists for VAT number applications are evaluated regularly to reflect the latest developments, taking into account the behaviour of fraudsters. Registration applications can be rejected if an applicant does not meet the conditions for being granted trader status. Records show that the number of such cases was 19% lower in 2010 than in 2009. The *Länder* consider this a positive trend. Due to the legal provisions in Germany, newly registered traders are obliged to submit electronic VAT returns on a monthly basis for a period of two calendar years including the year the business started.

[14] The term 'VAT number' is used in registration procedures and domestic transactions. In Germany a trader needs an additional VAT identification number for intra-Community transactions. In Belgium and the Netherlands the VAT identification number is the VAT number preceded by the applicable country code.

In the Netherlands the Chambers of Commerce and the tax administration's regional offices are involved in the registration process. The procedure for the preventive assessment of applications for VAT numbers has not changed since 2009. In 2011 the tax administration stepped up its efforts to ensure that risk signals receive proper attention in the registration phase. To avoid abuse of existing VAT numbers, the tax administration has launched an initiative to approach traders with no economic activity that file nil returns for a consecutive period of 12 months. If it finds that there is no reason to maintain the VAT registration, it withdraws the VAT number.

Enhance information system support for risk signalling and prioritise the handling of warning signals. Information system support is necessary to generate warning signals (risk selection) and to cope with time constraints (manual assessment is not feasible). Data mining/risk profiling techniques can be helpful in this respect.

As in 2009 risk selection in Belgium is still based on warning signals that require additional investigation. A new development is that additional investigations at a trader's premises are no longer performed by the local tax office that dealt with the application for activation. As of 2012 this task is performed by the investigation services. A service level agreement was concluded, providing originally for 4,200 local investigations in 2012. This represents about 6% of the applications for a new VAT number. Due to other priorities, the start of the service level agreement has been postponed till the second half of 2012.

In Germany the use of checklists is obligatory and meeting one of the risk criteria on the checklist is sufficient reason to carry out further investigations. Querying various databases is an important part of the procedure. To facilitate this process the tax administration is working on electronic processing of the questionnaires, so that the data can be matched against data from other sources.

In the Netherlands no information systems have been introduced since 2009 for the purpose of risk signalling in the registration process. The tax administration aims to exploit early warning signals from Eurofisc and other sources to detect potentially fraudulent traders at an early stage.

Make use of information on prior offenders in risk assessment. Information on prior offenders should be included in the assessment in view of the risk of recidivism.

At present, the Belgian tax authority does not make use of information on prior offenders in preventive assessments. As there is common agreement that this type

of information should form a warning signal, a project to reintroduce this kind of information is in progress.

In Germany tax officials have to query a special database (Zauber) during the registration procedure. Whenever the query provides an indication, the tax officials have to take appropriate measures before issuing a VAT number.

The Dutch tax administration has started to include subject-oriented information about taxpayers in its risk assessments. However, in the preventive phase this does not yet play a key role. The State Secretary for Finance is in favour of having greater scope to reject registration of potential fraudsters, but at European level there is no agreement yet on this issue.

Pay more attention to risks in the transfer of company ownership. More attention should be paid to transfers of ownership in addition to risk analyses of start-up companies.

The follow-up audit shows that the 2009 recommendation to pay more attention to the transfer of company ownership is still valid.

Recent findings by the Belgian tax authority reveal that only 5% of missing traders made use of a new (recent) VAT number. The other 95% used VAT numbers obtained via transfer of company ownership. This illustrates the need to monitor the flourishing trade in empty shell companies. Keeping track of transfer of company ownership is too labour-intensive a task for tax authorities alone. This problem can only be solved by close collaboration with other public services.

In Germany the risks of company ownership transfers are well known. The issue was raised by the *Länder*. For instance, there was a proposal focusing on traders using the legal form of private or other partnerships, requiring them to submit monthly VAT returns after significant changes to their stakeholders' shareholdings or composition. However this proposal was rejected, because the disadvantages were believed to outweigh the advantages.

The Dutch tax administration is aware of the risks involved in transferring company ownership. However there is no computerised information system available to keep track of changes in ownership (shareholdings). In addition, new risks are posed by fraudsters using foundations and VAT-exempted companies with active VAT registration numbers.

2.2 Detection

To detect intra-Community VAT fraud it is possible to analyse and distil signals from information available to the tax authorities, such as declarations of intra-Community supplies and VAT returns. Detection can also result from signals received through information exchange with the tax authorities in other EU Member States.

Status of each recommendation

Administrative systems

Log verification of VAT identification numbers for risk *analysis purposes.* *Logging VAT identification number verifications is useful to provide early warning signals and risk profile information. Further research is recommended* to identify best practices in this respect.

In Belgium data on enquiries about the validity of VAT identification numbers are still stored in a log file and used to provide early warning signals.

In Germany requests for verification of VAT identification numbers are still being logged, but this information is now used in a different way. Following an evaluation, the system for detecting risk-prone cases was modified to make it more effective.

The Dutch tax administration investigated the possible benefits of logging verifications of VAT identification numbers. It concluded that it makes sense to use information on VAT number verifications for risk analysis purposes. The new EU Regulation (904/2010) allows the tax administration to use the logging details from the EU website as of January 2013.

Speed up VIES[15] processing and exchange of VIES information. VIES processing takes too long. The process should be speeded up and VIES information should be exchanged earlier.

Due to changes in EU legislation, the deadline for the submission of recapitulative statements was shortened, along with the deadline for the electronic transfer of recapitulative statement data to the VIES system. However traders who have made only limited intra-Community supplies in the current quarter and in the last four quarters may still submit recapitulative statements on a quarterly basis. The threshold was set at €100,000, but was reduced to €50,000 as of 1 January 2012. This exception applies in Belgium, Germany and the Netherlands.

[15] VAT Information Exchange System.

In principle these changes speed up VIES processing and exchange of VIES information. In the past, up to six months could elapse between the date of an intra-Community supply and the time when the EU Member State of the intra-Community acquisition was informed. This period has been reduced to a maximum of two months (or four months in case of the quarterly scheme) since the new EU legislation came into effect. The more frequent submission of recapitulative statements has a positive effect on the exchange of VIES information between EU Member States via Eurofisc.

Findings in Belgium show that in practice the vast majority of large-scale fraudsters make use of the quarterly scheme.

In the Netherlands many traders make use of exemptions to the obligation to submit monthly recapitulative statements, especially small and medium-sized enterprises.

Match traders' VIES declarations against their VAT returns. Intra-Community supplies and the amounts concerned should be checked as to their consistency with the supplies in the same trader's VAT returns.

In Belgium matching variances are numerous but do not usually indicate major fraud.

In Germany a matching procedure is not yet in place. The Bundesrechnungshof recently reported to the Federal Ministry of Finance and the Appropriations Committee on the outstanding issue of the electronic matching of intra-Community supplies in recapitulative statements against VAT return data. The Bundesrechnungshof recommended implementing such a procedure as soon as possible. The Ministry of Finance approved this recommendation. A working group has been established and has already presented several proposals.

As in 2009, the Dutch tax administration is still matching the consistency of traders' VIES declarations and their VAT returns on a quarterly basis.

Harmonise chargeability rules to help overcome matching problems with VIES information received from other EU Member States. Differences in chargeability rules are one of the underlying causes of matching problems with VIES information. Harmonisation is therefore necessary to reduce the number of matching variances.

The harmonisation of chargeability rules is still an issue for the Belgian, German and Dutch tax authorities. In its introductory considerations Council Directive 2008/117/EC states: 'In order for the cross-checking of information to be useful

for combating fraud, intra-Community transactions should be declared for the same tax period by both the supplier and the purchaser or the customer.' Further discussion and action at EU level is still needed to realise this intention.

As in 2009, harmonisation of chargeability rules, regarding the allocation of transactions to time periods, is still necessary to help solve this problem.

Consider 'transaction-by-transaction' matching as a long-term solution. Matching at a lower level of aggregation is a solution to be considered for the future. This implies matching at transaction level.

This is still a valid recommendation, but due to its complexity transaction-by-transaction matching may only be feasible in the long run.

Include matching variances in the risk analysis system. Matching variances as an indicator in combination with other signals may be included in the risk management system.

In Belgium the risk analysis system makes use of matching variances in two different ways.

- In the general fight against fraud, variances between data declared in national VAT returns and data included in recapitulative statements received via VIES from other EU Member States are used in a data mining system. This means the variances are one of several elements for selecting risk-prone cases. The speeding up of VIES has no impact here, since data mining is performed annually. Also, the biggest variances have to be investigated by the audit offices.
- In the fight against carousel fraud, matching variances are used as a risk factor at the end of every quarter. For the months in between, other parameters are used.

In Germany matching with VIES data received from other EU Member States is still limited to traders who are not entitled or only partly entitled to deduct input tax. A group of experts is working on a project to include traders who are fully entitled to deduct input tax.

Every month the Central Liaison Office (CLO) of the Dutch tax administration passes on ten remarkable mismatches per region for further investigation. The analysis of these mismatches usually uncovers administrative variances and errors, but rarely fraud.

Enhance risk management of the verification of VAT returns.
The risk management system for verification of VAT returns can be enhanced by using all available information sources in combination.

As in 2009, Belgian tax authorities make extensive use of data mining techniques, distinguishing various groups of taxpayers and applying about 100 variables. These techniques are used to identify files for closer inspection.

In Germany risk analysis normally takes place whenever a taxpayer submits a VAT return. This may be monthly, quarterly or yearly. The risk management system consists of various components with different objectives (e.g. detecting fraud cases or selecting cases for VAT audit). Evaluation of the components can result in new warning signals and the scrapping of those that have not proved useful. Well-trained staff in VAT departments have to process those warning signals and take the necessary measures. One of the latest developments is that during the processing of VAT returns, the data in these returns are matched electronically against data in other databases.

As in 2009 the Dutch tax administration still employs a risk analysis system. The risk selection criteria are updated on a regular basis.

Information exchange between EU Member States

Evaluate the effectiveness of information exchange between EU Member States.
The effectiveness of information exchange between EU Member States with respect to the prevention and/or detection of fraud is not evaluated. Such an evaluation is warranted, because the audit indicates that only limited use is made of the potential of information exchange. The audit observations indicate that information requests usually help explain administrative variances (due in part to the unreliability of VIES) but rarely result in the detection of fraud.

At European level an evaluation of the use of SCAC[16] forms was conducted in 2011, following complaints about the misuse of certain types of these forms. EU Member States accepted the proposal to only use one SCAC form in future.

In Belgium, Germany and the Netherlands the tax administrations did not evaluate the effectiveness of information exchange between EU Member States systematically. However, based on their experience, the tax administrations are convinced that the exchange of information between fraud units (SCAC 383) is useful. They also believe that the introduction of Eurofisc has enhanced the direct exchange of information between fraud units.

[16] Standing Committee on Administrative Cooperation.

Handle information requests (article 5, EU Regulation 1798/2003) on time.
Information exchange is time-consuming and in many cases the deadlines are exceeded.

The new EU regulation on administrative cooperation states in its introductory considerations that 'the time limits laid down in this Regulation for the provision of information are to be understood as maximum periods not to be exceeded'. This joint follow-up audit reveals however that timely response to information requests is still a problem.

In Belgium the use of international data exchange via standardised SCAC forms is still limited. The years 2008, 2009 and 2010 even show a further decrease. No progress has been made on the timely handling of foreign requests by the Belgian tax administration. On average about 46% of requests were not answered in time in 2008, 2009 and 2010.

In Germany, as in Belgium, the number of requests has decreased. The percentage of late replies by the German tax administration fell from 38% in 2008 to 25% in 2010. The compilation and analysis of information about national risk-prone traders are one of the main tasks of the KUSS unit in the federal finance office. Since autumn 2007 KUSS has stepped up its efforts to fulfil this task. It analyses the replies to information requests given by other EU Member States. The information is made available to the competent tax authorities.

Based on information from the Dutch tax administration the timely exchange of information is still a problem. However information exchange between fraud units usually takes place on time and is given proper priority. The CLO estimates that in 2010 and 2011 almost 35% of standard information requests (SCAC 2004) were answered late by the Dutch tax administration. The main cause of delays is the time tax regions need to answer the questions and send the answers back to the CLO. Between 2009 and 2011 almost 50% of Dutch information requests were answered late by other EU Member States.

Enhance information exchange between fraud units and broaden support for Eurocanet as valuable means of information exchange.
Eurocanet is considered a successful tool in Belgium and the Netherlands. The German tax authorities do not actively participate in Eurocanet. Since it would be beneficial to broaden the scope of Eurocanet to encompass as many EU Member States as possible, it is recommendable to remove any obstacle that might prevent its use.

Since November 2010 Eurofisc has replaced Eurocanet and has enhanced information exchange between EU Member States. Within Eurofisc four working fields are distinguished:

Eurofisc working field	Number of participants	Chair
1: Missing traders	27 (all EU Member States)	France
2: Cars, planes and boats	20	Luxembourg
3: CPC[17] 4200	20	Austria
4: Observatory	27 (all EU Member States)	Netherlands

The introduction of Working Field 4 (Observatory) within Eurofisc promotes the rapid exchange of information about new developments and fraud patterns.

Germany did not actively participate in Eurocanet, because the legal basis was considered inadequate. With the establishment of Eurofisc such a legal basis is in place and Germany is now an active participant in the new network.

The tax authorities in Belgium, Germany and the Netherlands consider cooperation in Eurofisc to be beneficial, but it is still too early to fully evaluate Eurofisc's effectiveness.

2.3 Repression

Repression involves investigation, prosecution, sanctioning and settlements in fraud cases. Like the 2009 joint report, this follow-up report focuses on the repression of fraud in the three participating countries and on the management information available on the results of investigations, prosecution and settlements.

Status of each recommendation

Arrange strong cooperation between investigators/prosecutors and the tax authorities. Strong cooperation between investigators/prosecutors and the tax authorities is necessary for successful repression.

No new developments occurred in Belgium regarding cooperation between the tax authorities and the public prosecution service.

In Germany KUSS has a coordinating responsibility with respect to repression. Some improvements since the 2009 joint report may be noted.

- KUSS informed the central contact points in the *Länder* by means of 'newsletters' at an early stage.

[17] CPC = Customs Procedure Code.

- KUSS organised coordination meetings with relevant officials (at home and abroad) during the processing of specific cases to discuss further activities.
- The Ministry of Finance and the *Länder* agreed on a special audit concept to detect 'missing traders'.

Despite these improvements, a few obstacles to cooperation still exist, mainly caused by different expectations about the exchange of information. KUSS and the central contact points in the *Länder* have been holding regular meetings, aimed at exchanging experiences and discussing recent trends and best practices for early detection of fraudulent arrangements. KUSS states that the *Länder* tend to provide relevant information only when they expect to obtain additional information in return that benefits the assessment or prosecution of individual cases.

With respect to the Netherlands, the 2009 joint report noted that close cooperation already existed between the different authorities. This has not changed since.

Provide management information on fraud incidents and VAT losses. Management information on cases of intra-Community VAT fraud and related VAT losses is limited. The total loss due to carousel fraud is not known. Information about these losses is valuable to measure the effectiveness of anti-fraud policies and to decide on what resources to devote to tackling fraud.

In Belgium management information is available about the number of carousel cases being discovered, the VAT losses involved and the fines imposed. Compared to the situation at the beginning of the century, losses have decreased considerably, but remain high. A few major fraud cases still account for most of the amount to be collected.

As in 2009 the German tax authority has no management information on the number of intra-Community VAT fraud cases and related VAT losses. This was underlined by the federal government's answers to a request from politicians concerning 'measures to avoid VAT fraud and evaluation of existing strategies to reduce the VAT gap'.[18] The Federal Ministry of Finance said this was the responsibility of the *Länder*. It has no information from the *Länder* on the amount involved and the detection of fraud cases.

In the Netherlands, management information about intra-Community VAT fraud has improved since 2009. Monthly management reports present information about

[18] This answer is published as parliamentary paper 17/5751 of 5 May 2011.

VAT carousel fraud cases and estimates of the fiscal damage caused by this type of fraud. The effort to investigate signs of intra-Community VAT fraud has increased considerably since 2009. This is a result of the 2009 national audit report, because the State Secretary for Finance has committed himself to devote more resources to this purpose based on the recommendations in the 2009 report.

Low collection rates of VAT fraud losses highlight the importance of prevention and early detection. The available information indicates that carousel fraud produces relatively high losses compared with other frauds, while the collection rate of amounts due is low.

In Belgium and the Netherlands the recovery rate of carousel fraud losses is still low.

In Germany the tax authority's approach to VAT fraud is unchanged. According to the Federal Ministry of Finance, neither the value of VAT losses nor the collection rate of tax amounts due is subject to evaluation.

In all three countries the tax administration focuses on prevention, early detection and quick response.

3 Overview and future prospects

The observations on the follow-up to the 2009 joint report indicate that in some areas progress has been made on tackling intra-Community VAT-fraud. However in other areas the situation has not changed significantly since the 2009 joint report.

Progress is visible for example in the tax authorities' approach to inactive traders with valid VAT identification numbers. Investigations of these cases start earlier and VAT numbers are withdrawn if necessary. Tax authorities also explore ways of improving risk analysis and keeping track of fraud patterns. The speeding up of VIES processing, pursuant to EU legislation, helps to detect fraud signals earlier and consequently to stop losses earlier. The establishment of Eurofisc is also considered to be a positive development, because it promotes cooperation between fraud units in all EU Member States.

There are also areas where we do not observe significant positive developments. For example, more attention still needs to be paid to preventing abuse of existing VAT numbers by transferring company ownership. In many cases fraudsters use these transfers as an alternative to establishing a new company. Since 2009, EU

standards for registration and deregistration have not been changed to give tax authorities more scope to act in cases where fraud (or intended fraud) is suspected.

Although new EU rules introduced monthly recapitulative statements, this did not reduce the problems with matching VIES data. An important precondition – that 'transactions should be declared for the same tax period by both the supplier and the purchaser or the customer' – has not been fulfilled. This is one of the obstacles to the tax authorities' improving their matching procedures. Harmonisation of chargeability rules is still an issue.

The timely handling of information requests by using SCAC forms[19] remains a problem. Systematic evaluations of the effectiveness of this type of information exchange to detect fraud have not been conducted.

The information available to the tax authorities indicates a reduction in the losses due to carousel fraud in Belgium and in the Netherlands. This is partly due to earlier detection of fraud schemes through risk analysis and international exchange of risk signals between fraud units of EU Member States. As in 2009, the German federal tax administration was not able to provide quantitative information about carousel fraud losses, because this is the responsibility of the *Länder*.

Looking at the future, carousel fraud will clearly remain a threat as long as the current 'temporary' EU VAT system is in place. This means that tax authorities need to devote constant attention to this type of fraud. Relaxing the efforts to tackle intra-Community fraud could easily result in increased VAT losses, because of the late detection of carousels. Systematic evaluation of the effectiveness of anti-fraud measures and continuous monitoring of carousel fraud losses and new developments and trends in fraudulent behaviour are essential to be able to focus on the most valuable instruments to tackle this kind of fraud.

At EU level the results of the joint follow-up audit again illustrate the need for EU member states to work together closely and exchange information to tackle carousel fraud. In this respect it is important to harmonise VAT procedures and standards, e.g. for registration/deregistration of VAT identification numbers, and chargeability rules. The cooperation of fraud units via Eurofisc remains another important element for the future.

[19] Especially SCAC 2004 forms.

The results of this joint follow-up audit demonstrate the added value of SAI cooperation in this area and will help them to learn from one another's experience. EU institutions involved in tackling intra-Community VAT fraud may also benefit from this joint follow-up report, for example from the suggestions for improvements in EU legislation. The three SAIs involved in this trilateral audit will continue to monitor progress made in combating intra-Community VAT fraud, *inter alia* via the VAT Working Group of the Contact Committee of the SAIs of the EU.