

## #296 Operation Admiral: *'EPPO, hol jij mien klomp'n eem' vast*<sup>1</sup>

Het Europese Openbare Ministerie oftewel EPPO maakte op 29 november jl. wereldkundig dat ze bezig zijn met een enorme grensoverschrijdende BTW-fraudezaak: 'Operation Admiral'. Naar verluidt gaat het om een financieel belang van maar liefst euro 2,2 miljard. De grootste btw-fraude ever! Dan wil je wel dat iemand je klompjes even vasthoudt. In deze bijdrage gaan we in op deze eerste en meteen spraakmakende zaak van EPPO.

### **Wat is en doet EPPO?**

Sinds 1 juni 2021 is het nieuwe Europese Openbaar Ministerie operationeel.<sup>2</sup> The European Public Prosecutor's Office (EPPO), heeft onder meer als doel grootschalige btw-fraude te bestrijden. EPPO is het eerste supranationale vervolgingsapparaat dat op Europees niveau strafbare feiten kan onderzoeken en vervolgen in de 22 aangesloten EU-lidstaten. Verordening 2017/1939 en Richtlijn (EU) 2017/1371 vormen de materiële en formele basis van EPPO met de Nederlandse Invoeringswet EOM die in maart 2021 is gepubliceerd.

EPPO kent een bijzondere structuur van een centraal en een decentraal niveau die tezamen het EPPO vormen. Europese vertegenwoordigers houden zich vanuit Luxemburg bezig met het centrale beleid en het geven van leiding aan de verschillende onderzoeken. Op decentraal operationeel niveau bevinden zich de door iedere deelnemende lidstaat aangewezen 'gedelegeerd Europese aanklagers' (European Delegated Prosecutors). Zij leiden de strafrechtelijke onderzoeken met inachtneming van nationale regelgeving en brengen de zaken uiteindelijk voor de nationale strafrechter.

EPPO richt zich exclusief op zaken die de financiële belangen van de EU schaden zoals btw-fraude. EPPO is alleen bevoegd wanneer minimaal twee lidstaten die bij EPPO zijn aangesloten, zijn betrokken bij de fraude en de totale schade minimaal euro 10 mio bedraagt. Het Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen<sup>3</sup> (Protocol AAFD) is in dit kader aangepast en laat de vervolging over aan EPPO.

Bij btw gaat het vooral om btw-carrouselfraude. Bij carrouselfraude voldoen malafide ondernemers niet aan hun btw-verplichtingen (zogenoeten 'ploffers' of 'missing traders') en door het tussenschuiven van btw-vrijgestelde EU-leveringen kunnen ze maximaal frauderen met btw.

---

<sup>1</sup> Titel van het nummer van de 'The Dutch Boys' uit 1980.

<sup>2</sup> Het Europees Openbaar Ministerie.

<sup>3</sup> Protocol AAFD, 16 juni 2015, nr. BLKB/2015/572M, Stcrt.2015,17271.

Bonafide ondernemers worden ook in de fraudeketen betrokken en het Hof van Justitie oordeelt meedogenloos over de ondernemer 'die weet of had moeten weten' van de fraude in de keten<sup>4</sup>. Aftrek van btw wordt dan geweigerd, of de toepassing van de vrijstelling bij intracommunautaire leveringen wordt hem ontzegd. Omdat de echte btw-fraudeur meestal geen verhaal biedt, zijn de gifpijlen van de Belastingdienst meestal gericht op de bonafide ondernemer, die onzorgvuldigheid wordt verweten en met een naheffingsaanslag btw wordt geconfronteerd. Vaak ook nog met een boete erbij: dubbele bestraffing.

Het Hof van Justitie gaat in onze beleving hier veel en veel te ver. De bewijslast van wist of had behoren te weten, ligt gelukkig wel bij de Belastingdienst en het is aan de nationale rechter om daarover te oordelen.

### **Operation Admiral**

Operation Admiral<sup>5</sup> is in april 2021 gestart in Portugal, al vrij kort na de start van EPPO. Het begon klein met een onderzoek van de lokale autoriteiten in Portugal naar de handel en wandel van een bedrijf dat handelde in mobiele telefoons en aanverwante elektronische producten. EPPO werd twee maanden later bij de zaak betrokken door Portugal. Vanuit een nationaal perspectief leek er niets aan de hand. De Portugese autoriteiten besloten desalniettemin tot een diepgaander onderzoek. In samenwerking met EPPO, Interpol etc. vond men connecties tussen het verdachte bedrijf in Portugal en circa 9.000 (!) andere bedrijven, en meer dan 600 natuurlijke personen in verschillende landen. EPPO concludeert na 18 maanden onderzoek dat ze op het grootste btw-carrouselfraude netwerk aller tijden zijn gestuit. De criminele activiteiten zijn, aldus EPPO, verspreid over de 22 EU-lidstaten die in EPPO participeren (dus ook Nederland) aangevuld met Hongarije, Ierland, Zweden en Polen en met een aantal landen buiten de EU, te weten Albanië, China, Mauritius, Servië, Singapore, Zwitserland, Turkije, de Verenigde Arabische Emiraten, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Volgens EPPO is wat deze zaak bijzonder maakt niet alleen de omvang van de btw-schade, maar ook de complexe keten van bedrijven. Verder het gegeven, dat ogenschijnlijk bonafide bedrijven die btw terugclaimen onderdeel uitmaken van de transacties en de verwerking van verkooptransacties in offshore locaties buiten de EU, maakt deze zaak, aldus EPPO, zo bijzonder.

---

<sup>4</sup> HvJ Zaak 'A', EU, 24 november 2022, nr. C-596/21, ECLI:EU:C:2022:921 en HvJ Zaak Aquila Part Prod Com SA EU, 1 december 2022, nr. C-512/21

<sup>5</sup> <https://www.eppo.europa.eu/en/news/operation-admiral-eppo-uncovers-organised-crime-groups-responsible-vat-fraud-estimated-EU22>.

### **Onze visie op 'Operation Admiral'**

Hoe heeft het in vredesnaam zo ver kunnen komen? Zoveel landen, zoveel bedrijven en zo'n enorme btw-schade. En dan al die ondernemers die hier ongewild en/of onbedoeld bij betrokken zijn en de btw-claim straks vast in hun schoenen geschoven krijgen van de fiscus via het welbekende 'wist of behoorde te weten'-verwijt. 'Operation Admiral' en de verdwenen btw-miljarden zal nog vele jaren de gemoederen bezighouden. Het kost in elk geval veel tijd en energie van justitie, Belastingdienst en rechterlijke macht van alle landen die hierbij betrokken zijn. Voer voor juristen... Met veel daders en slachtoffers.

Wanneer wordt 'Brussel' nu eens echt wakker? Veel aandacht is daar voor DAC 6, DAC 7-regelgeving, maar men kan zich beter richten op het dichten van het btw-lek. Dat kost, zo laat 'Operation Admiral' blijkbaar zien, alleen al in deze zaak miljarden euro's voor de schatkist. En de grote oorzaak daarvan is het huidige btw-systeem. Ondernemers die onderling btw aan elkaar in rekening brengen, en het onderscheid dat voor de btw wordt gemaakt tussen binnenlandse en EU-leveringen. In 1993 was het de bedoeling dat er in 1997 een definitief btw-systeem zou worden ingevoerd in de EU, maar die tijdelijke regeling hebben we nog steeds.