



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.2.2012
COM(2012) 58 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**over de toepassing van de regeling betreffende de wederzijdse bijstand inzake de
invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde bijdragen, rechten en
belastingen alsmede andere maatregelen in de periode 2009-2010**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

over de toepassing van de regeling betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde bijdragen, rechten en belastingen alsmede andere maatregelen in de periode 2009-2010

1. INLEIDING

De EU-lidstaten verlenen elkaar wederzijdse bijstand bij de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde bijdragen, rechten, belastingen en andere maatregelen, overeenkomstig Richtlijn 2008/55/EG van 26 mei 2008¹. Krachtens deze richtlijn moet de Commissie regelmatig verslag uitbrengen over het gebruik van de regeling voor wederzijdse bijstand. Het voorliggende verslag behandelt de invorderingsbijstand in 2009-2010² alsook de actuele wijzigingen en lopende initiatieven op dit gebied.

2. ANALYSE VAN HET GEBRUIK VAN MAATREGELEN VOOR WEDERZIJDSE BIJSTAND IN 2009 EN 2010

Een effectieve inning en invordering van belastingen is een van de hoekstenen van een efficiënt en billijk belastingstelsel. Met name in tijden waarin alle lidstaten voor budgettaire uitdagingen staan, moeten overheden streven naar een betere inning en invordering van belastingen. In dit verband is wederzijdse invorderingsbijstand tussen de belastingdiensten van verschillende lidstaten een essentieel instrument, dat de financiële belangen van de lidstaten en de Europese Unie als geheel helpt te beschermen. Dit wordt bevestigd door het feit dat er steeds vaker een beroep wordt gedaan op het EU-wetgevingskader voor fiscale invorderingsbijstand.

2.1. Toenemend gebruik van de EU-regeling betreffende wederzijdse bijstand

De door de lidstaten verstrekte cijfers tonen een stijging in het aantal verzoeken om bijstand op basis van de EU-wetgeving (eerste balk in onderstaande grafiek).

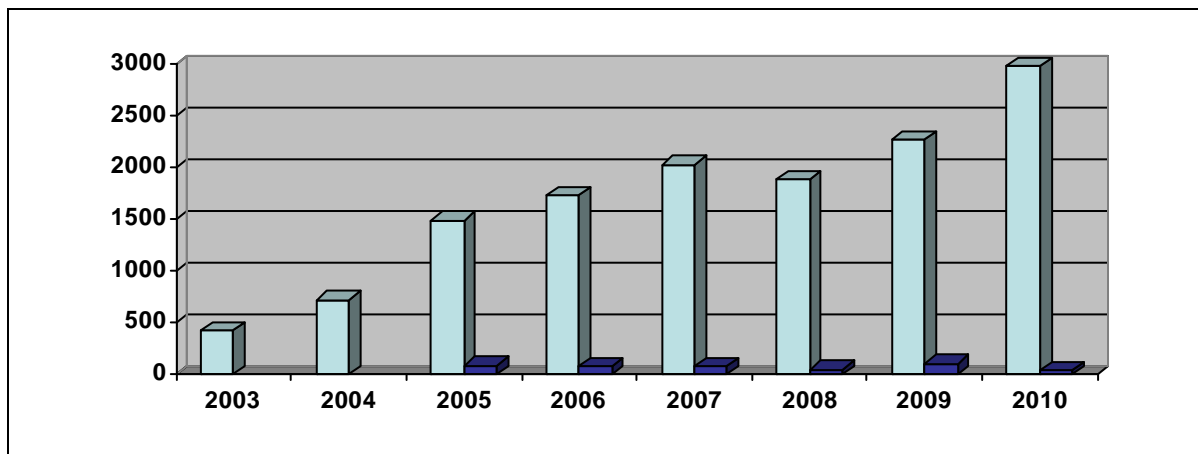
Er kan ook worden vastgesteld dat de EU-lidstaten onderling in veel grotere mate een beroep doen op het EU-wetgevingskader dan op andere overeenkomsten of regelingen voor wederzijdse invorderingsbijstand. In de periode 2005-2010 hebben de lidstaten onderling minder een beroep gedaan op andere wederzijdse bijstandsregelingen (tweede balk in onderstaande grafiek). (Gegevens over het gebruik van andere wederzijdse bijstandsregelingen zijn slechts beschikbaar voor de periode 2005-2010)³.

¹ PB L 150 van 10.6.2008, blz. 28.

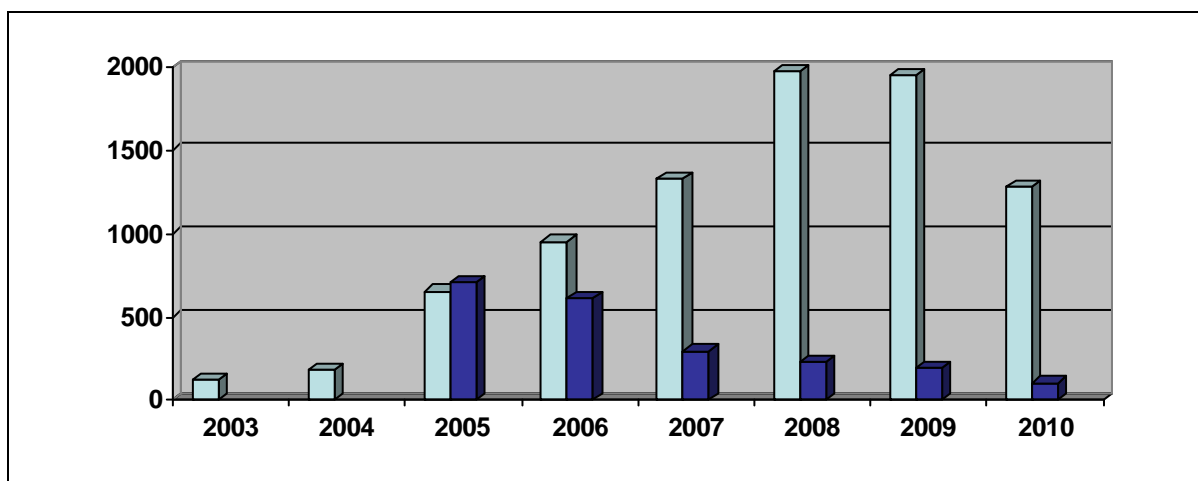
² Het eerste verslag (COM(2006) 43), dat op 8 februari 2006 is verschenen, geeft een overzicht van de in 2003 en 2004 verleende wederzijdse bijstand bij invordering. Het tweede verslag (COM(2009) 451), dat op 4 september 2009 is verschenen, geeft een overzicht van de tussen 2005 en 2008 verleende wederzijdse bijstand bij invordering.

³ Gegevens op basis van de door de aangezochte lidstaten verstrekte statistieken.

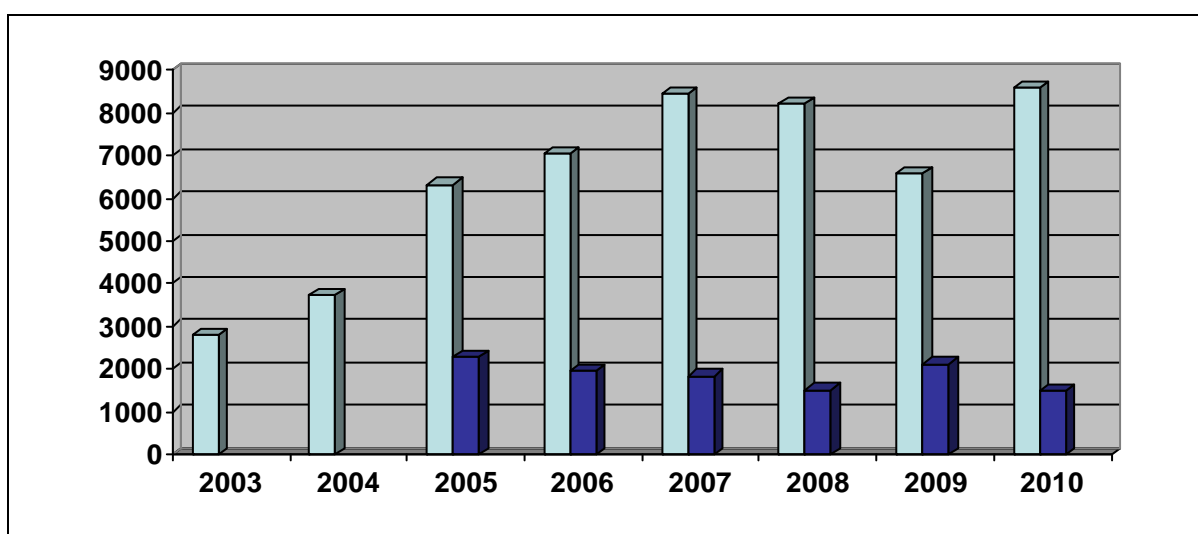
2.1.1. Ontwikkeling van de verzoeken om inlichtingen



2.1.2. Ontwikkeling van de verzoeken tot notificatie



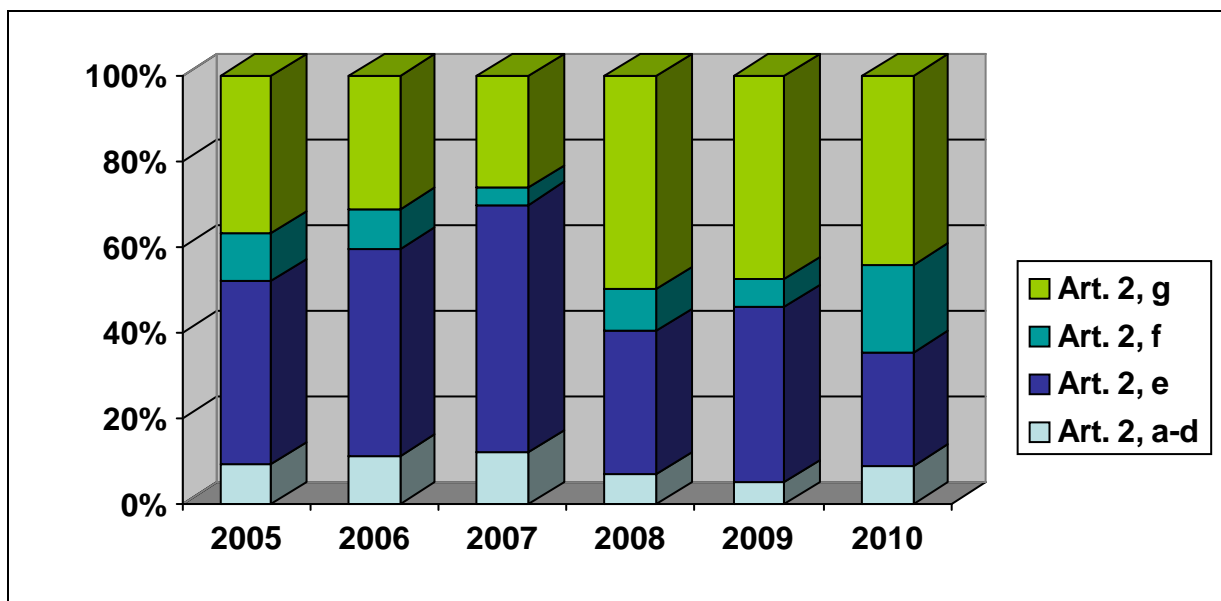
2.1.3. Ontwikkeling van de verzoeken tot invordering



2.1.4. Soort schuldvorderingen waarvoor invorderingsbijstand is gevraagd

Het soort schuldvorderingen kan, uitgedrukt in een percentage van de som van alle vorderingen, aan de hand van de volgende grafieken⁴ geïllustreerd worden:

- ■ verzoeken betreffende douanerechten (en andere schuldvorderingen als bedoeld in artikel 2, onder a) tot en met d), van Richtlijn 2008/55/EG) vertegenwoordigen een klein deel van alle verzoeken (5 % in 2009 en 9 % in 2010);
- ■ verzoeken betreffende btw-vorderingen (als bedoeld in artikel 2, onder e), van Richtlijn 2008/55/EG) vertegenwoordigen niet langer het grootste deel van de verzoeken om invorderingsmaatregelen, zij het dat hun aandeel nog altijd aanzienlijk blijft (41 % in 2009 en 26 % in 2010);
- ■ verzoeken betreffende accijnzen (als bedoeld in artikel 2, onder f), van Richtlijn 2008/55/EG) maken eveneens een variërend deel uit van alle verzoeken (7 % in 2009 en 21 % in 2010);
- ■ verzoeken betreffende belastingen naar inkomen en vermogen (als bedoeld in artikel 2, onder g), van Richtlijn 2008/55/EG) vertegenwoordigen een groot deel van de verzoeken (47 % in 2009 en 44 % in 2010).



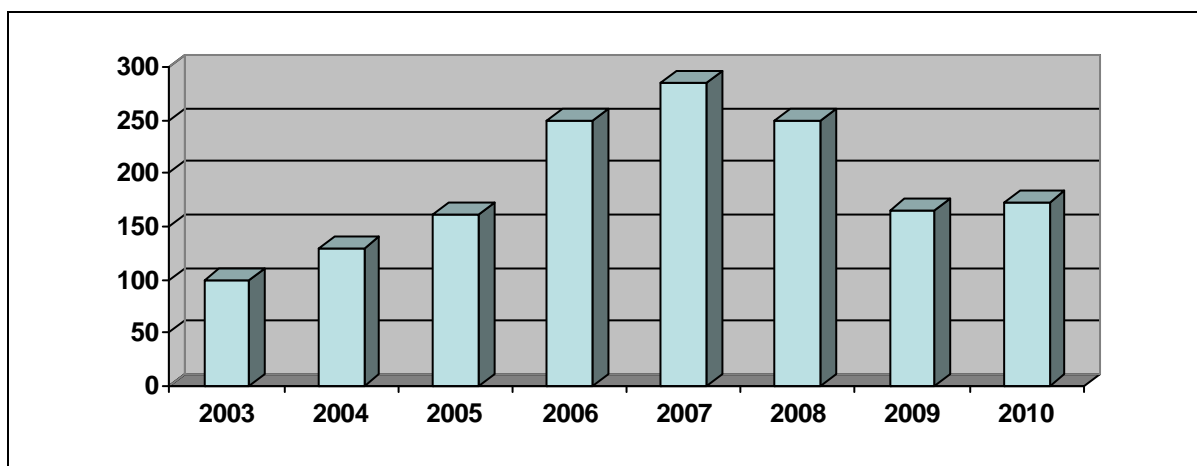
⁴ Statistieken op basis van het gemiddelde van ontvangen en verzonden verzoeken. Voor 2005 zijn deze statistieken gebaseerd op door 17 lidstaten gerapporteerde gegevens, voor 2006 op door 20 lidstaten gerapporteerde gegevens, voor 2007 op door 24 lidstaten gerapporteerde gegevens, voor 2008 op door 25 lidstaten gerapporteerde gegevens, en voor 2009 en 2010 op door 26 lidstaten gerapporteerde gegevens.

Het aandeel van de verzoeken betreffende belastingen op verzekeringspremies (als bedoeld in artikel 2, onder h), van Richtlijn 2008/55/EG) in alle verzoeken is zo klein dat het niet in de tabel is opgenomen.

2.2. Stijging van ingevorderde bedragen

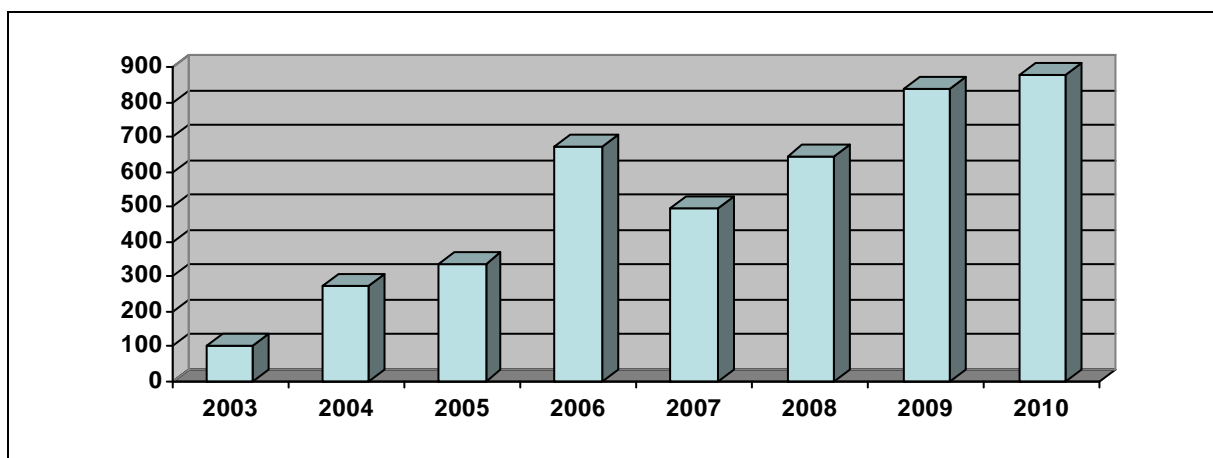
2.2.1. Algemene ontwikkeling van de bedragen waarvoor invorderingsbijstand is gevraagd

De bedragen waarvoor in 2009 en in 2010 om invorderingsbijstand is verzocht, zijn fors gedaald ten opzichte van de voorgaande jaren (2003 = 100 %). Deze ontwikkeling spoort met de tijdelijke terugval in het aantal invorderingsverzoeken in 2009, maar staat in contrast met de toename van het aantal invorderingsverzoeken in 2010.



2.2.2. Algemene ontwikkeling van de ingevorderde bedragen

De ontwikkeling van de bedragen die effectief worden ingevorderd, gaat in stijgende lijn. In vergelijking met de bedragen die in 2003 zijn ingevorderd (100 %), zijn de ingevorderde bedragen in omvang gestegen tot bijna 840 % in 2009 en bijna 880 % in 2010⁵.

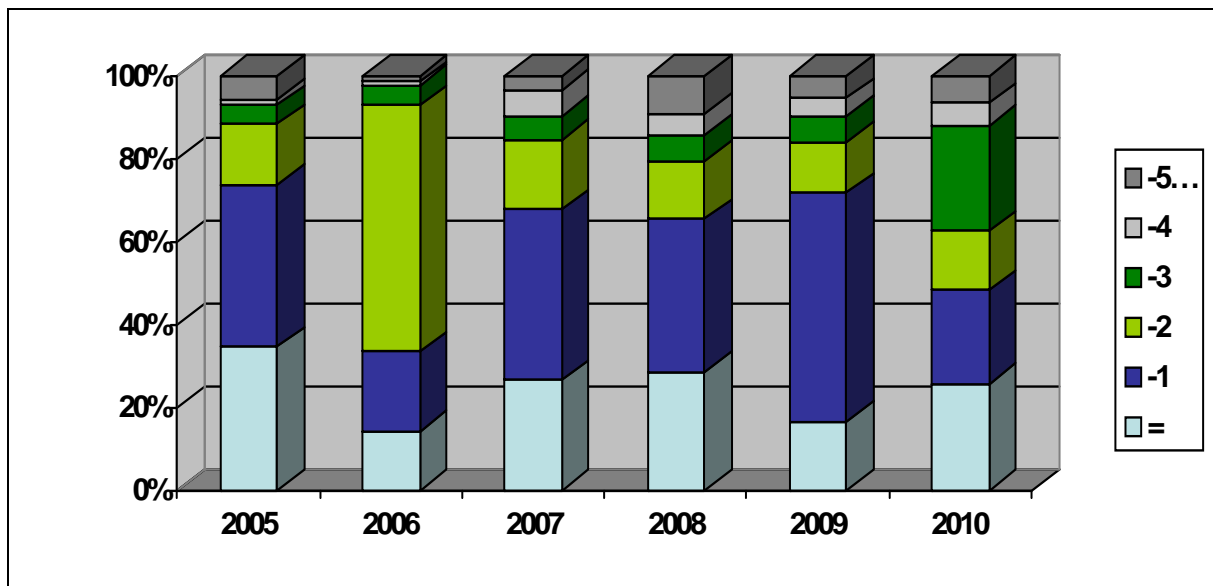


2.2.3. Verdeling van de voor andere lidstaten ingevorderde bedragen volgens het jaar waarop de verzoeken in kwestie betrekking hebben

Er gaat enige tijd overheen voordat invorderingsmaatregelen worden genomen en voordat deze maatregelen effect sorteren. Zo zullen bedragen die door een aangezochte lidstaat in 2008 zijn ingevorderd, slechts ten dele betrekking hebben op verzoeken die deze lidstaat in

⁵ Statistieken gerapporteerd door de aangezochte lidstaten als ingevorderd op verzoek van andere lidstaten.

dat jaar heeft ontvangen, en zullen zij ook betrekking hebben op verzoeken die de lidstaat al in vorige jaren heeft ontvangen. De volgende grafiek toont voor de bedragen die effectief zijn ingevorderd in de jaren 2005-2010, het jaar waarin de verzoeken in kwestie zijn gedaan. Uit deze statistieken blijkt dat circa 90 % van de in deze periode ingevorderde bedragen betrekking heeft op verzoeken uit hetzelfde jaar (aangegeven door "=" in onderstaande grafiek) of uit de drie voorgaande kalenderjaren (aangegeven als "-1" tot en met "-3" in onderstaande grafiek).



2.2.4. Totale invorderingsratio

Uit de statistieken blijkt dat in de periode 2009-2010 de ingevorderde bedragen fors zijn blijven stijgen, terwijl de bedragen waarvoor om invorderingsbijstand is verzocht, zijn gedaald. Er kan evenwel niet worden geconcludeerd dat de totale invorderingsratio sterk is gestegen in vergelijking met de situatie die in het vorige rapport werd beschreven (toen werd opgemerkt dat de totale invorderingsratio voor de invorderingsverzoeken tussen de EU-lidstaten onderling op dat ogenblik op circa 5 % kon worden geraamd). Het is immers zo dat de invorderingsmaatregelen die worden genomen om uitvoering te geven aan een verzoek dat in een bepaald jaar is ontvangen, veelal niet volledig zijn afgerond in datzelfde jaar (zie punt 2.2.3). De hogere ingevorderde bedragen in 2009 en 2010 zien grotendeels op verzoeken uit de jaren 2006-2008, toen de bedragen waarvoor om invorderingsbijstand werd verzocht, ook hoger waren.

Hoe dan ook kan de daling van de bedragen waarvoor om invorderingsbijstand werd verzocht in 2009-2010, in de komende jaren tot een toename van de invorderingsratio voor deze verzoeken leiden. Er kan worden verwacht dat deze ratio zelfs hoger zal uitkomen dan de invorderingsratio van 6 % die tot dusver werd behaald voor de invorderingsverzoeken die in 2004 werden ontvangen⁶. Het blijft niettemin zaak de totale invorderingsratio verder te verbeteren.

⁶ Er zij ook op gewezen dat de totale som van de in de invorderingsverzoeken genoemde bedragen niet noodzakelijk overeenstemt met de werkelijk verschuldigde bedragen; zo kan dezelfde vordering zijn opgenomen in verschillende verzoeken aan verschillende lidstaten. Verzoeken kunnen achteraf ook worden ingetrokken, omdat de vordering vrijwillig is betaald of met succes is bestreden. In de beschikbare statistieken kan momenteel geen rekening worden gehouden met al deze situaties.

3. VERSTERKING VAN DE WEDERZIJDSE BIJSTAND BIJ INVORDERING

In haar vorige verslag (COM(2009) 451 van 4.9.2009) heeft de Commissie benadrukt dat er bijzondere inspanningen moesten worden geleverd om de invorderingsbijstand efficiënter te maken, alsook ter versterking van

- de mogelijkheden om uit hoofde van de EU-wetgeving invorderingsbijstand te verlenen, en
- de invorderingsinstrumenten waarvan de belastingdiensten uit hoofde van hun nationale wetgeving gebruik kunnen maken.

3.1. Nieuwe EU-wetgeving

Op 16 maart 2010 heeft de Raad Richtlijn 2010/24/EU⁷ betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen aangenomen. De lidstaten moeten deze nieuwe richtlijn toepassen vanaf 1 januari 2012. De uitvoeringsbepalingen van de Commissie, die door het invorderingscomité op zijn vergadering van 3 en 4 oktober 2011 unaniem werden ondersteund, zullen voor eind 2011 worden aangenomen.

Deze nieuwe richtlijn is een mijlpaal op de weg naar een efficiëntere invorderingsbijstand. De belangrijkste verbeteringen betreffen:

- de introductie van een uniforme titel voor het nemen van executiemaatregelen in de aangezochte lidstaat en een uniform notificatieformulier

De vaststelling van deze uniforme instrumenten biedt een oplossing voor de huidige problemen, de vertaalkosten en de erkenning van buitenlandse executoriale titels. Een eerste poging om deze problemen aan te pakken dateert van 2001, toen Richtlijn 2001/44/EG⁸ van de Raad werd aangenomen. Toen al werd er gestreefd naar een efficiëntere en doeltreffender invordering van schuldvorderingen, met name door te bepalen dat de executoriale titel van de schuldvordering in beginsel op dezelfde wijze moest worden behandeld als een titel van de aangezochte lidstaat. Deze aanpak spoorde met de doelstellingen op het gebied van burgerlijke, handels- en strafzaken, in navolging van de richtsnoeren van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, die had verklaard dat een versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen de samenwerking tussen de autoriteiten en de rechtszekerheid in de Europese Unie ten goede zouden komen⁹. Aangezien toen evenwel ook al duidelijk was dat dit beginsel niet onverkort ten uitvoer kon worden gelegd, was in Richtlijn 2001/44/EG nog bepaald dat de executoriale titel van de schuldvordering, in voorkomend geval en volgens de geldende bepalingen in de aangezochte lidstaat, kon worden bekrachtigd als, erkend als, aangevuld met of vervangen door een op het grondgebied van de aangezochte lidstaat geldende executoriale titel. In de nieuwe richtlijn worden een uniforme titel voor het nemen

⁷ PB L 84 van 31.3.2010, blz. 1.

⁸ Richtlijn 2001/44/EG van de Raad van 15 juni 2001 (PB L 175 van 28.6.2001, blz. 17).

⁹ Zie het ontwerpprogramma van de Raad van maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB C 12 van 15.1.2001, blz. 1) en het programma van de Raad van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen (PB C 12 van 15.1.2001, blz. 10).

van executiemaatregelen in de aangezochte lidstaat en een uniform standaardformulier voor de notificatie van akten en beslissingen met betrekking tot de schuldvordering vastgesteld, hetgeen een einde zou moeten maken aan de problemen omtrent de erkenning en vertaling van in andere lidstaten afgegeven titels. De wederzijdse invorderingsbijstand zal hierdoor efficiënter worden;

– de uitbreiding van het toepassingsgebied

De uitbreiding van het toepassingsgebied tot alle in de lidstaten geheven belastingen en rechten zal het werk van de belastingdiensten aanzienlijk vereenvoudigen: voortaan kunnen dezelfde regels worden toegepast op alle verzoeken om invorderingen van belastingen. Hierdoor kunnen de problemen worden vermeden die zich voordoen bij de toepassing van verschillende overeenkomsten en regelingen, elk met hun eigen mogelijkheden, voorwaarden, werkwijzen en communicatiemethoden. Deze uitbreiding is ook logisch, omdat het concurrentievermogen en de fiscale neutraliteit van de interne markt niet alleen worden ondergraven door de niet-betaling van de belastingen die tot dusver onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2008/55/EG vielen. Ook fraude in verband met andere belastingen kan immers de verhoudingen op de interne markt verstoren of een bedreiging vormen voor de financiële belangen van de Gemeenschap en haar lidstaten;

– de versterking van de mogelijkheden om een beroep te doen op invorderingsbijstand

Volgens de bestaande regels kan de verzoekende autoriteit slechts een verzoek tot invordering indienen wanneer zij in haar eigen lidstaat de daartoe ter beschikking staande invorderingsprocedures heeft ingesteld en de genomen maatregelen niet tot volledige betaling van de schuldvordering zullen leiden (artikel 7, lid 2, onder b), van Richtlijn 2008/55/EG). In de nieuwe richtlijn zijn de mogelijkheden om een beroep te doen op bijstand bij invordering, verruimd. Ofschoon van de verzoekende autoriteit in principe nog altijd verwacht wordt dat zij passende invorderingsmiddelen aanwendt die in haar eigen lidstaat ter beschikking staan voordat zij om bijstand verzoekt, is voorzien in een uitdrukkelijke uitzondering voor gevallen waarin "de aanwending van die middelen in de verzoekende lidstaat tot onevenredige moeilijkheden zou leiden" (artikel 11, lid 2, onder b), van Richtlijn 2010/24/EU). In dit verband is het belangrijk erop te wijzen dat de Raad heeft gekozen voor dezelfde formulering als in artikel 19 van het verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in fiscale aangelegenheden van de Raad van Europa en de OESO. Dit laat toe te concluderen dat deze nieuwe bepaling op dezelfde wijze kan worden uitgelegd, hetgeen betekent dat er om bijstand bij invordering kan worden verzocht wanneer de invordering gemakkelijker kan worden gerealiseerd in de aangezochte lidstaat¹⁰. Dankzij de nieuwe richtlijn kunnen invorderingsverzoeken dus in een vroeg stadium worden verzonden. De ervaring leert dat de kansen op invordering dalen naarmate de schuldvordering ouder is. Dat het mogelijk wordt om in een vroeg stadium een verzoek in te dienen, is met name belangrijk in situaties waarbij frauduleuze

¹⁰ Zie het toelichtend rapport bij het verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in fiscale aangelegenheden van de Raad van Europa en de OESO, punt 204: (...) Zo kan het, in het geval van bijstand bij invordering, voorkomen dat sommige vermogensbestanddelen pas na omslachtige procedures in de verzoekende staat in beslag kunnen worden genomen, terwijl er andere vermogensbestanddelen in de aangezochte staat zijn, die gemakkelijker in beslag kunnen worden genomen.

debiteuren proberen vermogensbestanddelen te verschuiven en hun betalingsverplichtingen te ontlopen.

De afhandeling van verzoeken om bijstand zal nog worden vergemakkelijkt door het gebruik van nieuwe elektronische standaardverzoekformulieren, die ook de nieuwe uniforme titels omvatten en automatische vertaling mogelijk maken.

3.2. Versterking van de innings- en invorderingsystemen in de lidstaten

De invorderingsbijstand kan pas slagen als ook de nationale invorderingsmaatregelen doortastend zijn. De lidstaten zijn voortdurend op zoek naar doeltreffender innings- en invorderingsprocedures. Deze procedures verbeteren is in eerste instantie een nationale aangelegenheid. In overeenstemming met de aanbeveling van het invorderingscomité zal de Commissie evenwel een projectgroep oprichten die de lidstaten bijstand zal verlenen door op dit gebied beste praktijken te ontwikkelen.

4. CONCLUSIES EN VERDERE INITIATIEVEN

Uit de statistieken blijkt dat er in de periode 2009-2010 een intensief beroep is gedaan op de regeling voor wederzijdse invorderingsbijstand. De stijging van de ingevorderde bedragen bewijst dat deze samenwerking tussen de lidstaten vruchten afwerpt.

De toepassing van de nieuwe EU-wetgeving vanaf 1 januari 2012 zou de invorderingsbijstand nog efficiënter moeten maken. Daarnaast moeten de lidstaten nagaan in hoeverre hun nationale wetgeving, procedures en instrumenten voor de inning en invordering van belastingen kunnen worden verbeterd. Te dien einde zal de Commissie Fiscalis-projectgroepen opzetten om op dit gebied aanbevelingen voor beste praktijken te ontwikkelen. De Commissie zal de lidstaten ook helpen bij de ontwikkeling van spontane en automatische inlichtingenuitwisseling voor invorderingsdoeleinden. Op basis van de ervaringen van de lidstaten met het nieuwe wetgevingskader zal de Commissie ten slotte ook nagaan of er verdere EU-initiatieven moeten worden genomen om de wederzijdse invorderingsbijstand te verbeteren, met name wat betreft conservatoire maatregelen en gevallen van insolventie.