



Brussel, 18.12.2017
COM(2017) 778 final

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

**over de werking van de regeling die is ingesteld bij Richtlijn 2010/24/EU van de Raad
van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van
schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen**

{SWD(2017) 461 final}

1. INLEIDING

- a. Iedereen wordt geacht zijn bijdrage te leveren aan de belastingen. Als belastingen niet worden betaald, gaan de belastingautoriteiten over tot invorderingsmaatregelen om deze te innen. De bevoegdheid van de belastingautoriteiten is echter beperkt tot hun nationale grondgebied. Zij kunnen geen invorderingsmaatregelen nemen in andere landen, ook niet als de belastingschuldenaar naar een ander land is verhuisd of bezittingen in een ander land heeft. Daarom heeft de EU wetgeving aangenomen op grond waarvan de lidstaten in de EU elkaar wederzijdse bijstand kunnen verlenen bij de invordering van hun belastingen en bij EU-schuldvorderingen als gedefinieerd in artikel 2 van de richtlijn.

Het volgende voorbeeld illustreert hoe deze invorderingsbijstand werkt: een persoon betaalt zijn belastingen niet in lidstaat A. Hij verhuist naar lidstaat B en heeft ook bezittingen in lidstaat C. In dat geval kunnen de belastingautoriteiten van lidstaat A de belastingautoriteiten van lidstaat B en C vragen hen te helpen bij de invordering van de belastingen die verschuldigd zijn in lidstaat A.

Op deze manier draagt wederzijdse invorderingsbijstand bij aan het waarborgen van rechtvaardigheid en non-discriminatie op het gebied van belastingen: de bijstand zorgt er mede voor dat iedereen zijn belastingen betaalt en helpt belastingfraude en inkomstenverlies voor de lidstaten en de EU te voorkomen.

- b. Op 16 maart 2010 heeft de Raad Richtlijn 2010/24/EU betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen vastgesteld¹. Zij voorziet in verschillende vormen van invorderingsbijstand:
- de uitwisseling van inlichtingen die normaliter van belang is voor de invordering van belastingvorderingen (uitwisseling van inlichtingen op verzoek, uitwisseling van inlichtingen zonder voorafgaand verzoek over teruggaven van belastingen, aanwezigheid in de administratiekantoren en deelname aan administratieve onderzoeken in andere lidstaten);
 - bijstand bij de notificatie van documenten betreffende belastingvorderingen of de invordering ervan;
 - verzoeken tot invordering van belastingvorderingen;
 - verzoeken om conservatoire maatregelen om invordering te waarborgen wanneer een schuldvordering of de titel voor het nemen van executiemaatregelen in de verzoekende lidstaat wordt betwist of wanneer er voor de schuldvordering nog geen titel voor het nemen van executiemaatregelen in de verzoekende lidstaat bestaat.

Bij deze richtlijn wordt de invorderingsbijstand geregeld voor schuldvorderingen die voortvloeien uit alle vormen van belastingen die worden geheven door of ten behoeve van een lidstaat of zijn territoriale of staatkundige onderdelen, dan wel ten behoeve van de Unie.

¹ PB L 84 van 31.3.2010, blz. 1.

- c. De lidstaten moesten deze richtlijn uiterlijk op 31 december 2011 omzetten en deze nieuwe bepalingen vanaf 1 januari 2012 toepassen (artikel 28 van deze richtlijn).
- d. In artikel 27, lid 3, van deze richtlijn is bepaald dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad om de vijf jaar verslag uitbrengt over de werking van de bij deze richtlijn ingestelde regeling. Het onderhavige verslag is het eerste verslag overeenkomstig deze nieuwe richtlijn².
- e. Dit verslag gaat vergezeld van een samenvattend verslag met een beschrijving van de raadplegingen van belanghebbenden die de Commissie bij het opstellen van dit verslag heeft verricht. De raadpleging van de belastingautoriteiten van de lidstaten heeft plaatsgevonden via de activiteiten van de deskundigengroep invordering, die verantwoordelijk is voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van het EU-kader inzake invorderingsbijstand, en via een vragenlijst aan de belastingautoriteiten die zich bezighouden met invorderingsbijstand. De Commissie heeft ook een openbare raadpleging over dit onderwerp opgezet. De verslagen van deze raadplegingen zijn gepubliceerd op de website van de Commissie.

Een werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd, bevat een gedetailleerdere evaluatie van het gebruik van deze richtlijn.

2. ALGEMEEN OVERZICHT VAN DE TOEPASSING VAN WEDERZIJDSE BIJSTAND IN DE PERIODE 2011³-2015

- a. Het gebruik van alle traditionele soorten invorderingsbijstand (verzoeken om informatie, verzoeken tot notificatie, verzoeken om conservatoire en/ of invorderingsmaatregelen) bleef stijgen in de periode 2011-2016.

Tabel 1: het totale aantal ontvangen verzoeken voor alle lidstaten samen in de periode 2011-2016:

| | Verzoeken om informatie | Verzoeken tot notificatie | Verzoek om conservatoire maatregelen ⁴ | Verzoeken om invordering |
|------|-------------------------|---------------------------|---|--------------------------|
| 2011 | 3 218 | 1 284 | | 9 566 |

² In eerdere verslagen over wederzijdse bijstand bij de invordering van belastingen, werd de invorderingsbijstand behandeld op basis van de vroegere wetgeving: de eerste regelingen voor wederzijdse invorderingsbijstand werden vastgelegd in Richtlijn 76/308/EEG van de Raad van 15 maart 1976. Deze richtlijn is samen met haar wijzigingsbesluiten gecodificeerd bij Richtlijn 2008/55/EG van de Raad van 26 mei 2008.

Deze eerdere verslagen werden overgelegd op 4 september 2009 (verslag COM(2009) 451 over de toepassing van wederzijdse bijstand bij de invordering in de periode 2005-2008) en op 15 februari 2012 (verslag COM(2012) 58 over de toepassing van wederzijdse bijstand bij de invordering in de periode 2009-2010).

³ Richtlijn 2010/24/EU moest uiterlijk op 1 januari 2012 ten uitvoer zijn gelegd. De Commissie acht het echter nuttig om ook een vergelijking te maken met de situatie in 2011, toen de vorige Richtlijn 2008/55/EG nog van toepassing was.

⁴ Er zijn geen statistieken beschikbaar over het aantal verzoeken om conservatoire maatregelen vóór 2013.

| | | | | |
|------|--------|-------|-----|--------|
| 2012 | 6 081 | 1 323 | | 7 661 |
| 2013 | 8 250 | 2 066 | 102 | 10 391 |
| 2014 | 9 988 | 2 195 | 80 | 14 123 |
| 2015 | 10 733 | 2 168 | 123 | 14 769 |
| 2016 | 13 630 | 2 205 | 76 | 16 403 |

Het totale aantal jaarlijkse mededelingen (nieuwe verzoeken en follow-up van bestaande verzoeken) tussen de verzoekende en de aangezochte autoriteiten in alle EU-lidstaten stijgt eveneens.

Tabel 2: het totaal aan jaarlijkse mededelingen met betrekking tot verzoeken om invorderingsbijstand in de periode 2012-2016:

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------|---------------------|---------|---------|---------|
| 125 163 | 98 493 ⁵ | 138 628 | 139 402 | 166 457 |

- b. De lidstaten maken echter nog geen gebruik van de mogelijkheid voor belastingambtenaren die belast zijn met de invordering in de ene lidstaat, om naar een andere lidstaat te gaan en aanwezig te zijn bij administratieve onderzoeken, of zelfs deel te nemen aan deze onderzoeken door personen te ondervragen en administratie te onderzoeken, en ambtenaren van de aangezochte lidstaat bij te staan tijdens procedures in die staat⁶. Wat dit betreft komen de resultaten overeen met de ervaringen op het gebied van het niet-gebruiken van overeenkomstige bepalingen in andere EU-wetgeving over administratieve samenwerking tussen belastingautoriteiten⁷.
- c. Een grote meerderheid van de lidstaten vindt dat de samenwerking op grond van de huidige richtlijn de inning en invordering van hun belastinggerelateerde schuldvorderingen heeft verbeterd. De beschikbare statistische gegevens bevestigen het beeld dat de ingevorderde bedragen op basis van de EU-wetgeving opnieuw zijn gestegen, na een aanvankelijke terugval in 2012. De daling in 2012 kan (in ieder geval tot op zekere hoogte) worden verklaard door de te late tenuitvoerlegging van Richtlijn 2010/24/EU in veel lidstaten en de werkdruk doordat de bevoegde autoriteiten vertrouwd moesten raken met de nieuwe wetgeving, de nieuwe procedures, de nieuwe aanvraagformulieren en de uniforme instrumenten. De ingevorderde bedragen in de jaren 2013-2014 komen overeen met de ingevorderde bedragen in de jaren 2009-2010. De resultaten zijn in 2015 blijven stijgen (en beter dan het voorgaande beste resultaat dat in 2011 werd bereikt).

⁵ Er is geen duidelijke verklaring voor de tijdelijke daling in 2013, maar verschillende lidstaten hebben Richtlijn 2010/24 laat ten uitvoer gelegd en dit kan de mededeling van nieuwe verzoeken en de follow-up van oude verzoeken hebben beïnvloed.

⁶ In de jaren 2015-2016 is melding gemaakt van één geval van een ambtenaar die naar een andere lidstaat ging.

⁷ Verordening 904/2010 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de btw, Verordening 389/2012 betreffende administratieve samenwerking op het gebied van de accijnzen, Richtlijn 2011/16 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van andere belastingen.

Tabel 3: overzicht van de ingevorderde bedragen (periode 2011-2016):

| | Ingevorderd op verzoek van andere lidstaten (vóór aftrek van de eigen kosten) | Ingevorderd via een verzoek aan andere lidstaten |
|------|--|--|
| | <i>in EUR</i> | <i>in EUR</i> |
| 2011 | 54 031 822 | 62 475 879 |
| 2012 | 30 641 451 | 32 076 738 |
| 2013 | 35 580 763 | 41 115 223 |
| 2014 | 42 839 876 | 46 395 481 |
| 2015 | 81 402 061 | 65 711 419 |
| 2016 | 76 500 163 | 67 019 250 |

- d. Natuurlijk is de stijging van de verzoeken om bijstand en van de ingevorderde bedragen geen onbetwiste verklaring voor de werking van het EU-kader inzake invorderingsbijstand.

Uit de raadplegingen van de belastingautoriteiten van de lidstaten blijkt dat de invorderingsbijstand goed werkt bij eenvoudige gevallen (b.v. grensarbeiders), waar de invorderingsbijstand een oplossing biedt voor het gebrek aan grensoverschrijdende bevoegdheden van de belastingautoriteiten. Net als de invordering in de aangezochte lidstaat zelf, wordt de invordering in andere situaties echter moeilijker geacht, met name als de niet-inning het gevolg is van bedrog van de schuldenaar.

Deze opvatting van de lidstaten wordt door de statistieken bevestigd. Hoewel deze statistieken alleen een ruwe indicatie geven van het invorderingspercentage⁸, blijkt er duidelijk uit dat de daadwerkelijk ingevorderde bedragen veel lager zijn dan de bedragen waarvoor om invorderingsbijstand is gevraagd⁹.

3. EFFECT VAN RICHTLIJN 2010/24/EU OP DE WERKING VAN DE WEDERZIJDSE BIJSTAND: EEN POSITIEVE BEOORDELING

- a. De respondenten van de openbare raadpleging benadrukten het belang van een goed functionerende invorderingsbijstand. De aanwezigheid en het gebruik van duidelijke en doeltreffende procedures voor de bijstand werden voor alle partijen in deze procedures gunstig geacht.
- b. Wat de financiële en administratieve lasten betreft, moet worden opgemerkt dat het door de aard van de richtlijn (voorzien in een rechtsgrondslag en in technische instrumenten zodat lidstaten elkaar bij de invordering van schuldvorderingen kunnen bijstaan, zonder dat hiermee nationale voorschriften voor de invordering worden bepaald) moeilijk is om

⁸ Op basis van de momenteel verzamelde statistieken kunnen nog geen conclusies worden getrokken over het invorderingspercentage (zie het werkdokument van de diensten van de Commissie, punt 4.2.3).

⁹ Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie, punt 6.1.1.2.

de last te kwantificeren die verband houdt met invorderingsbijstand. Deze last wordt grotendeels bepaald door de kosten en de werkdruk die met de nationale invorderingsprocedures is gemoeid. Elk geval van invordering is bovendien weer anders, al naar gelang de specifieke omstandigheden van de schuldvordering. Bij de evaluatie werden daarom alleen (bepaalde) gegevens over de kosten en de lasten in het kader van de toepassing van de richtlijn verzameld en de persoonlijke ervaringen van de ambtenaren die belast zijn met de invordering weergegeven. Deze informatie is terdege geanalyseerd in het bijgevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie. Een extrapolatie op grond waarvan een bewering op EU-niveau kan worden gedaan over de regelgevingskosten in verband met de richtlijn is echter niet mogelijk.

In dit verband moet er ook op worden gewezen dat er geen betrouwbare kwantitatieve gegevens over de administratieve lasten zijn. De diensten van de Commissie hebben geen toegang tot individuele dossiers (overeenkomstig artikel 23 van de richtlijn) en de nationale belastingautoriteiten zijn huiverig zijn om gedetailleerdere kwantitatieve statistische gegevens te verstrekken dan de gegevens die op grond van artikel 27, lid 1, van de richtlijn worden meegedeeld.

- c. Een van de belangrijkste doelen van Richtlijn 2010/24/EU van de Raad was de invorderingsbijstand efficiënter en effectiever te organiseren en in praktisch opzicht gemakkelijker te laten verlopen¹⁰. De lidstaten zijn het er vrijwel unaniem over eens dat dit doel is bereikt. Op één lidstaat na hebben alle lidstaten bevestigd dat Richtlijn 2010/24/EU het hen in vergelijking met de situatie in het kader van de voorgaande wetgevingskader gemakkelijker heeft gemaakt om wederzijdse invorderingsbijstand te verstrekken en te ontvangen. Ook waren alle respondenten in de openbare raadpleging het erover eens dat het huidige EU-kader het voor de lidstaten gemakkelijker heeft gemaakt om elkaar te helpen bij de invordering van belastingen.
- d. De meeste respondenten in de raadpleging van de lidstaten en in de openbare raadpleging waren verder van mening dat het bestaan van EU-voorschriften op het gebied van invorderingsbijstand voor een betere fiscale naleving zorgt, hoewel het niet mogelijk is om dit resultaat nauwkeurig te ramen.
- e. Het gebruik van de elektronische aanvraagformulieren en de uniforme instrumenten (de uniforme titel voor het nemen van executiemaatregelen in de aangezochte lidstaat en het uniform notificatieformulier) heeft de doelmatigheid en doeltreffendheid van invorderingsbijstand verbeterd.

De elektronische aanvraagformulieren, op grond waarvan een automatische vertaling mogelijk is, hebben een gemeenschappelijke norm voor de communicatie tussen de belastingdiensten gesteld. Sommige belastingautoriteiten hebben opmerkingen gemaakt, bijvoorbeeld over de lengte van het aanvraagformulier waarin om invordering wordt verzocht, maar deze formulieren zijn samen met de lidstaten opgesteld en de lidstaten wilden er zoveel mogelijk opties en situaties in opnemen.

Bijna alle lidstaten bevestigen dat het gebruik van de uniforme titel voor het nemen van executiemaatregelen in de aangezochte lidstaat de voorbereiding van verzoeken om bijstand vergemakkelijkt. Ook het verwerken van verzoeken om bijstand van andere

¹⁰ Preambule van Richtlijn 2010/24/EU van de Raad, punt 4.

lidstaten is makkelijker¹¹. De belangrijkste voordelen van de uniforme titel voor het nemen van executiemaatregelen in de aangezochte lidstaat zijn het ontbreken van vertaalkosten, het voorkomen van problemen in verband met de erkenning en de elektronische overdracht. De meeste lidstaten zijn ook positief over het gebruik van het uniforme notificatieformulier dat bij de documenten is gevoegd waarvoor om bijstand bij notificatie wordt verzocht.

Hoewel het toegenomen aantal verzoeken zorgt voor een hogere werkdruk, werd tevens geoordeeld dat het gebruik van de uniforme instrumenten voor verlichting heeft gezorgd.

De respondenten (die het perspectief van de belastingplichtige en de schuldenaar vertegenwoordigden) hebben zich in de openbare raadpleging ook positief uitgelaten over het nut van deze uniforme instrumenten¹². Volgens hen bevatten deze documenten veel gegevens over de schuldvorderingen en de verantwoordelijke diensten.

- f. De uitbreiding van de materiële reikwijdte heeft gezorgd voor een hogere werkdruk voor de betrokken belastingautoriteiten. Hoewel het totale bedrag van deze andere belastingen en heffingen relatief laag blijft (in vergelijking met de bedragen van de belangrijkste categorieën belastingen: btw en inkomstenbelasting), kunnen ze betrekking hebben op een groot aantal verzoeken. Niettemin bevestigde de meerderheid van de lidstaten dat het nuttig is om het toepassingsgebied van de richtlijn uit te breiden, omdat deze uitbreiding tevens bijdraagt aan het waarborgen van de naleving van de fiscale naleving.

4. BELANGRIJKSTE PUNTEN VAN ZORG EN MOGELIJKHEDEN TOT VERDERE VERBETERINGEN

4.1 Behoeftte aan voldoende middelen om de solidariteit tussen belastingdiensten te versterken

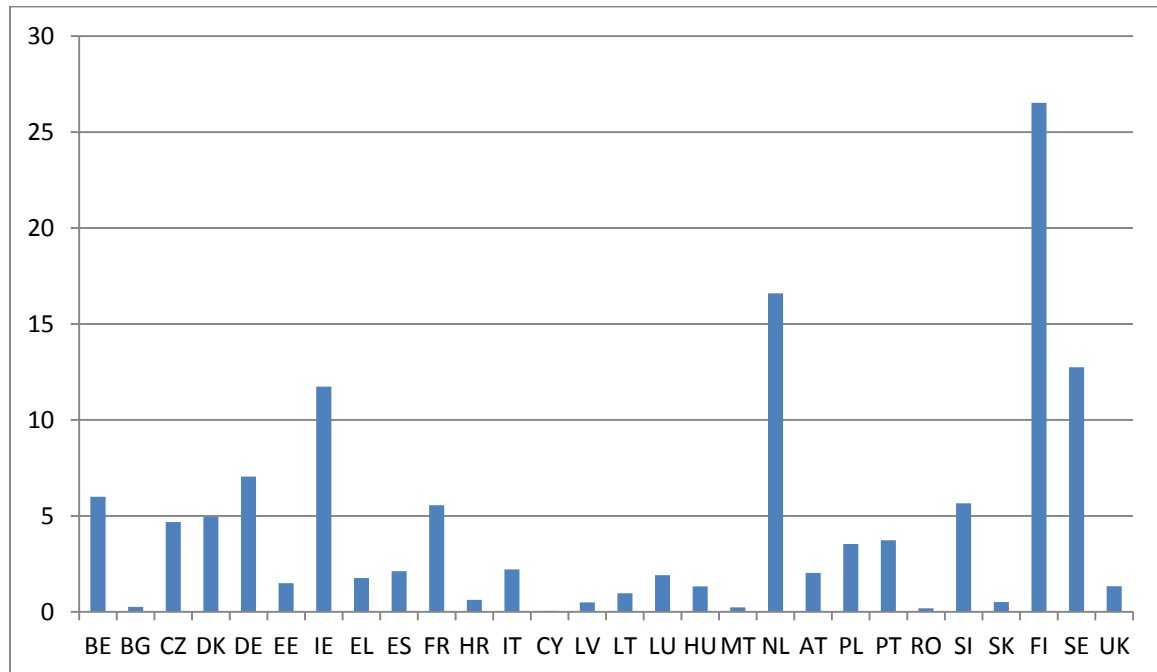
- a. In antwoord op de evaluatievragenlijst merkten 18 lidstaten op dat het aantal verzoeken om bijstand van andere lidstaten een zware last voor hen is, en 17 lidstaten spraken hun zorgen uit over het gebrek aan middelen op nationaal niveau. Zij verklaarden dat zij niet over de benodigde personele middelen beschikken om tijdig gevolg te kunnen geven aan alle verzoeken.
- b. Tien lidstaten gaven verder aan dat sommige belastingdiensten grensoverschrijdende invorderingsbijstand niet als een prioriteit beschouwen.

Er kan van uit worden gegaan dat de resultaten van de wederzijdse invorderingsbijstand op zijn minst tot op zekere hoogte worden beïnvloed door het feit dat de aangezochte lidstaten te weinig doen om invorderingsbijstand te verlenen (en secundair door zwakke punten in hun interne stelsel voor de invordering van belastingen, zie punt 4.2).

¹¹ Deze conclusie werd ook bevestigd in een analyse door het Belgische Rekenhof in oktober 2014 (zie punt 6.2.2.1.f. van het werkdokument van de diensten van de Commissie).

¹² Er zij echter op gewezen dat slechts een zeer gering aantal respondenten persoonlijke ervaringen met deze uniforme instrumenten had.

Tabel 4: Het door de aangezochte lidstaat gemelde percentage aan gemiddelde jaarlijkse ingevorderde bedragen, in vergelijking met de gemiddelde jaarlijkse bedragen waarvoor verzoeken om invordering zijn ontvangen (beide in de periode 2013-2016):



- c. het succes van de wederzijdse invorderingsbijstand is voor een groot deel afhankelijk van de vraag of er voldoende middelen zijn en voldoende inspanningen worden verricht om samen te werken. De lidstaten moeten voldoende middelen voor de interne inning en voor de verzoeken om invorderingsbijstand van andere lidstaten reserveren.

Een dergelijke investering in elke lidstaat is een voorwaarde voor de goede werking van de interne markt, zonder discriminerende beschermende maatregelen. Ze draagt ook bij tot het voorkomen van fraude en derving van begrotingsmiddelen.

Uiteindelijk kan een investering in wederzijdse invorderingsbijstand worden gezien als een belangrijk onderdeel van de compliancestrategie voor belastingdiensten, omdat daarmee iets gedaan wordt tegen het gevoel dat de oneerlijke belastingplichtige straffeloos kan handelen.

De verzoekende lidstaten hebben natuurlijk ook de verantwoordelijkheid om de fiscale naleving te verbeteren en de mogelijkheden voor de interne inning en invordering van belastingen te maximaliseren, maar als het nodig is, moeten de verzoekende lidstaten op de solidariteit van de aangezochte lidstaten kunnen rekenen.

4.2 Verbetering van de interne inning en invordering van belastingen: een voorwaarde voor een succesvollere invorderingsbijstand

- a. Wanneer een verzoek tot invordering of een verzoek om conservatoire maatregelen wordt afgehandeld, gebruikt de aangezochte autoriteit de bevoegdheden en procedures waarover

zij beschikt op grond van de in de aangezochte lidstaat geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter zake van dezelfde of soortgelijke schuldvorderingen (artikel 13, lid 1, en artikel 17 van Richtlijn 2010/24). Dit betekent dat het succes van de wederzijdse invorderingsbijstand voor een groot deel wordt beïnvloed door de efficiëntie van elk nationaal stelsel voor de invordering van belastingen.

Zoals diverse respondenten van de openbare raadpleging en de raadpleging van de belastingautoriteiten hebben bevestigd, zouden de lidstaten zich meer moeten inspannen om andere lidstaten bijstand te verlenen bij de invordering, en ze zouden de ongerechtvaardigde interne beperkingen en eisen, die hun vermogen belemmeren om verzoeken om invorderingsbijstand af te handelen, moeten verminderen.

Wat dit betreft lijkt het er inderdaad op dat de nationale maatregelen voor de invordering van belastingen niet altijd voldoende of doeltreffend zijn. Verschillende belastingautoriteiten hebben in hun antwoorden op de vragenlijst aangegeven dat hun werk wordt bemoeilijkt door ingewikkelde nationale voorschriften of lastige interne procedures en eisen die de mogelijkheden voor de belastingautoriteiten om conservatoire of invorderingsmaatregelen te nemen, ernstig beperken.

Het ziet er verder naar uit dat de uitwisseling van inlichtingen tussen de lidstaten en de toegang tot de databanken met informatie die voor de invordering van belastingen relevant is, moeten worden verbeterd en vereenvoudigd.

Bovendien worden de voorschriften over het gebruik van nationale procedures voor de invordering van belastingen vaak op zodanige wijze toegepast dat de stappen die aan de daadwerkelijke invordering voorafgaan (notificatie van de schuldvordering, nieuwe betalingstermijn) in de aangezochte lidstaat worden herhaald, ook al zijn de stappen al afgehandeld in de verzoekende lidstaat, wat de vertraging in het invorderingsproces verder doet oplopen en frauduleuze belastingplichtigen een extra kans geeft om hun activa te verbergen en over te brengen voordat de invordering van start gaat.

Een deugdelijk beheer van de invordering van belastingen houdt daarom in dat lidstaten de afhandeling van verzoeken om bijstand op hun grondgebied faciliteren door hun interne wetgeving aan te passen en te versterken en belastingpraktijken voor de invordering te verbeteren. Tegelijkertijd moeten de lidstaten, zoals is gevraagd door de respondenten van de openbare raadpleging, rekening houden met de noodzaak de rechten van belastingschuldenaren te eerbiedigen.

- b. De bovengenoemde conclusie komt overeen met de conclusies van de Commissie in haar mededeling van 7 april 2016 over een actieplan betreffende de btw, waarin de Commissie oordeelde dat de belastingdiensten efficiënter moeten worden¹³.

Er moeten strategische besprekingen worden gehouden met de leidinggevenden van de belastingautoriteiten in de lidstaten die zich bezighouden met de invordering van

¹³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, en het Europees Economisch en Sociaal Comité over een actieplan betreffende de btw, COM(2016) 148 final, punt 3.2.

belastingen, om initiatieven en hervormingen op het gebied van de invordering van belastingen te ondersteunen.

Er moet echter rekening mee worden gehouden dat elke lidstaat zijn eigen specifieke kenmerken heeft wat betreft de organisatie van zijn belastingautoriteiten en zijn processen voor de invordering van de belastingen. Daarom zijn de knelpunten in het invorderingsproces en de organisatie niet noodzakelijkerwijs dezelfde in alle lidstaten, en daarom zijn de voorbeelden van beste praktijken niet altijd eenvoudigweg van de ene lidstaat naar de andere lidstaat over te zetten.

De Commissie zal de lidstaten die procentueel gezien de minste invorderingsbijstand verlenen (d.w.z. de lidstaten met een invorderingspercentage dat onder of rond de 2 % ligt), te weten Cyprus, Roemenië, Malta, Bulgarije, Letland, Slowakije, Kroatië, Litouwen, Hongarije, het Verenigd Koninkrijk, Estland, Griekenland, Luxemburg, Oostenrijk, Spanje en Italië¹⁴, met voorrang verzoeken om een analyse te maken van de belangrijkste problemen in deze landen, samen met nationale deskundigen op het gebied van de invordering van belastingen (van de dienst zelf en eventueel andere deskundigen) van deze lidstaten. De Commissie zal ondersteuning bieden om eventuele maatregelen ter verbetering van de prestaties van deze landen bij de invordering te beoordelen.

4.3 Verbetering van de werking van het EU-kader voor invorderingsbijstand

- a. Het EU-kader wordt over het algemeen beschouwd als het meest geavanceerde kader op het gebied van bijstand bij de invordering van belastingen. Het omvat praktische handhavingsinstrumenten zoals het uniforme notificatieformulier en de uniforme titel voor het nemen van executiemaatregelen in de aangezochte lidstaat, het heeft een brede materiële reikwijdte en goed uitgewerkte regels voor de afhandeling van verzoeken om bijstand. Er zijn echter verschillende suggesties gedaan door de lidstaten en door respondenten van de openbare raadpleging om het wetgevingskader te verbeteren¹⁵.

Er is met name aandacht besteed aan het toepassingsgebied, de uitwisseling van inlichtingen en de toegang tot relevante databanken, conservatoire maatregelen en de voorwaarden voor invorderingsbijstand (voorwaarden met betrekking tot oude schuldvorderingen, gebruik van drempelwaarden).

- b. De opvattingen van de lidstaten over een mogelijke vereenvoudiging en andere wijzigingen van de bestaande wetgeving lijken echter erg te verschillen en tegengesteld aan elkaar te zijn.

In de deskundigengroep invordering en het invorderingscomité zijn al verschillende suggesties voor een vereenvoudiging geanalyseerd en tot op zekere hoogte besproken met de lidstaten, bijvoorbeeld:

¹⁴ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie (punt 6.1.1.2., tabel 5c).

¹⁵ Een overzicht van deze suggesties is te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie (punt 6.3.2).

- een uitbreiding van het toepassingsgebied zou twijfels weg kunnen nemen over de beperkingen van het huidige toepassingsgebied en de toepassing van uniforme regels en regelingen voor meer schuldvorderingen (bijvoorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid, andere openbare schuldvorderingen) kunnen toestaan, maar er ontstaan dan waarschijnlijk ook ernstige problemen (de voorschriften voor bijstand bij de invordering van schuldvorderingen op het gebied van de sociale zekerheid zijn in verschillende juridische instrumenten vastgelegd, die op een uiteenlopende rechtsgrondslag zijn aangenomen, de uitbreiding van het toepassingsgebied tot andere schuldvorderingen kan alleen worden verwezenlijkt met eenparigheid van stemmen);
 - sommige regels van de huidige richtlijn kunnen als tamelijk ingewikkeld worden ervaren (bv. de regels van artikel 18, lid 2, van de richtlijn, over de voorwaarde met betrekking tot het tijdstip van ontstaan van de schuldvorderingen, de regels van artikel 19, lid 2, van de richtlijn, over de schorsing, stuiting of verlenging van verjaringstermijnen). Het lijkt echter moeilijk om tot een unaniem standpunt te komen over de vraag hoe deze bepalingen moeten worden gewijzigd;
 - een suggestie om de uitwisseling van inlichtingen over voertuigerelateerde gegevens te vergemakkelijken door het gebruik van het netwerk van het Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem (Eucaris) toe te staan, zodat verzoeken automatisch kunnen worden afgehandeld, is door een groot aantal lidstaten afgewezen;
 - het invorderingscomité is onlangs een aantal vereenvoudigingen in Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1189/2011 van de Commissie overeengekomen, namelijk met betrekking tot de verwijzing naar de wisselkoers (artikel 18, lid 2, van deze verordening), teneinde een geautomatiseerde berekening van de wisselkoers in toekomstige elektronische aanvraagformulieren toe te staan, en met betrekking tot het gebruik van een specifiek formulier om de redenen van en voorwaarden voor verzoeken om conservatoire maatregelen uit te leggen, teneinde de afhandeling van deze verzoeken in de aangezochte lidstaat te vergemakkelijken.
- c. De respondenten van de openbare raadpleging reageerden ook verschillend op bepaalde wijzigingsvoorstellen. Hoewel men het er in het algemeen over eens was dat de EU een strikte benadering zou moeten hanteren ten aanzien van niet-coöperatieve lidstaten of andere landen, en dat de conservatoire maatregelen moeten worden versterkt en tijdig gereageerd moet worden op verzoeken om bijstand, benadrukten verschillende respondenten ook de noodzaak van het recht op verdediging van de belastingschuldenaar en van het beperken van de administratieve lasten voor de aangezochte lidstaat. Op basis van bovengenoemde overwegingen verschilden de respondenten in de openbare raadpleging van mening over de vraag of voor betwiste schuldvorderingen of voor schuldvorderingen onder de geldende drempelwaarde, invorderingsbijstand zou moeten worden verleend.
- b. In het licht van het voorgaande zou voorrang moeten worden gegeven aan het verbeteren van de afhandeling van de verzoeken om invorderingsbijstand op nationaal niveau, binnen het huidige rechtskader voor invorderingsbijstand. Het lijkt erop dat er op nationaal niveau meer kan worden gedaan om de mogelijkheden van de bestaande EU-wetgeving ten volle te benutten.
- c. Het probleem van ontbrekende schuldenaren en activa is niet alleen binnen de EU een probleem. Aangezien het duidelijk is dat belastingfraudeurs fiscale

invorderingsmaatregelen binnen de EU probleemloos kunnen ontlopen wanneer ze vrij kunnen bewegen en hun activa naar derde landen kunnen overbrengen, heeft de Commissie onlangs onderhandeld over een eerste internationale overeenkomst tussen de EU en Noorwegen betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de btw. Deze overeenkomst omvat wederzijdse invorderingsbijstand voor btw-schuldvorderingen. De regels inzake deze invorderingsbijstand stemmen overeen met de bepalingen van de EU-richtlijn (hoewel het toepassingsgebied van deze overeenkomst beperkt is tot btw-schuldvorderingen) en in de betrekkingen met Noorwegen zouden de Europese elektronische formulieren worden gebruikt. De elektronische invorderingsformulieren zijn inderdaad zo ontworpen dat zij in de betrekkingen met derde landen kunnen worden gebruikt. Dit gemeenschappelijke kader zal het werk van de bevoegde autoriteiten vergemakkelijken.

4.4. Behoeft aan betere communicatie en meer richtsnoeren

- a. De diensten van de Commissie hebben al verschillende maatregelen genomen om de bewustwording over de EU-wetgeving inzake wederzijdse fiscale invorderingsbijstand te vergroten, en om de ingewikkelde regels van deze wetgeving te verhelderen:
 - nationale belastingautoriteiten kunnen vragen stellen in de deskundigengroep invordering of via hun nationale contactpunten, en zij worden uitgenodigd om deel te nemen aan Fiscalis 2020¹⁶-workshops en -projectgroepen;
 - de wetgeving wordt uitgelegd aan het publiek via een specifieke webpagina op de website van de Commissie met "veelgestelde vragen en antwoorden"¹⁷;
 - een nieuwsbrief over nationale, Europese en internationale ontwikkelingen op het gebied van de belastinginning en -invordering, inclusief invorderingsbijstand, is eveneens op de website van de Commissie gepubliceerd¹⁸.
- b. Desalniettemin blijkt uit de antwoorden op de raadpleging van de belastingautoriteiten en de openbare raadpleging dat belastingautoriteiten, belastingplichtigen en fiscale professionals meer richtsnoeren willen hebben over de interpretatie en toepassing van de EU-regels op dit gebied.

De uitbreiding van het toepassingsgebied tot alle belastingen en het feit dat andere (gedecentraliseerde) kantoren ook weet moeten hebben van de mogelijkheden van invorderingsbijstand (voor het sturen van verzoeken) of van hun verplichtingen als zij een verzoek tot invordering of een verzoek om conservatoire maatregelen (voor inkomende verzoeken) moeten nemen, vereist dat meer informatie en/of opleidingen aan nationale autoriteiten moeten worden verstrekt.

Deze nadere richtsnoeren zouden ook nuttig kunnen zijn voor fiscale professionals die zich bezighouden met gevallen van fiscale invorderingsbijstand (bv. rechters in de

¹⁶ Fiscalis 2020 is een EU-samenwerkingsprogramma dat nationale belastingdiensten in staat stelt om inlichtingen en deskundigheid te verstrekken en uit te wisselen. Zie:

¹⁷ http://ec.europa.eu/taxation_customs/fiscalis-programme/fiscalis-2020-programme_en

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/tax-recovery_en

lidstaten die toestemming moeten geven voor specifieke conservatoire of invorderingsmaatregelen, of zich bezighouden met betwistingen van deze maatregelen), en er zou meer informatie kunnen worden gedeeld met het publiek¹⁹.

- c. De rol van de lidstaten in deze communicatie is belangrijk. De Commissie zal de lidstaten hierbij steun blijven bieden. Een eerste stap hierin zal de publicatie zijn van de toelichtingen op de interpretatie van de EU-wetgeving inzake invorderingsbijstand²⁰.

5. CONCLUSIES

- a. De EU-wetgeving en het kader voor de fiscale invorderingsbijstand heeft de fiscale invorderingsbijstand tussen de EU-lidstaten vergemakkelijkt.
- b. Om de wederzijdse invorderingsbijstand efficiënt en effectief te houden, moeten de lidstaten hun interne fiscale invorderingssystemen versterken en voldoende middelen inzetten om de verzoeken om invorderingsbijstand te kunnen behandelen. In dit verband moet worden onderzocht of en zo ja hoe gedetailleerde en kwantitatieve gegevens kunnen worden verzameld over de administratieve lasten en kosten en over de samenhang tussen de werklast van inkomende verzoeken om bijstand en de administratieve middelen die in de aangezochte staat worden ingezet.
- c. Er kan nog altijd met de lidstaten en andere belanghebbenden (inclusief belastingplichtigen) worden nagedacht over het verbeteren van verschillende (juridische en technische) aspecten van de werking van het systeem.
- d. De fiscale naleving en de eerbiediging van de rechten van belastingplichtigen zouden mede kunnen worden verbeterd door meer te communiceren om deze wetgeving uit te leggen en te promoten.
- e. De invordering van belastingen is en blijft moeilijk in het geval van georganiseerde belastingfraude door natuurlijke of rechtspersonen: natuurlijke personen die fraude plegen of frauduleuze fiscale structuren opzetten, verdwijnen en verplaatsen hun activa, en rechtspersonen vragen faillissement aan en verplaatsen tevens hun activa. Als gevolg van de internationale ontwikkeling van de uitwisseling van inlichtingen, zal invorderingsbijstand tussen de EU en derde landen een meer prominente plaats in gaan nemen.

¹⁹ Uit de openbare raadpleging bleek dat de meeste respondenten zich niet bewust zijn van de communicatieacties die reeds door de diensten van de Commissie zijn ondernomen.

²⁰ Op 22 februari 2017 stemde de deskundigengroep invordering ermee in om deze toelichtingen binnenkort openbaar te maken.