

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

29 april 2004 *

In zaak C-338/01,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Lyal als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door

Europees Parlement, vertegenwoordigd door R. Passos en A. Baas als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Sims-Robertson en F. Florindo Gijón als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Ierland, vertegenwoordigd door D. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door E. Fitzsimons, SC, K. Maguire, BL, en D. Moloney, BL, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

door

Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door J. Faltz als gemachtigde,

door

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door L. Fernandes, V. Guimarães en Â. Seiça Neves als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

en door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde, bijgestaan door D. Wyatt, QC, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

betreffende een verzoek tot, enerzijds, nietigverklaring van richtlijn 2001/44/EG van de Raad van 15 juni 2001 tot wijziging van richtlijn 76/308/EEG betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van

landbouweffingen en douanerechten, evenals van schuldvorderingen uit hoofde van de belasting over de toegevoegde waarde en van bepaalde accijnzen (PB L 175, blz. 17), en anderzijds, handhaving van de rechtsgevolgen van deze richtlijn tot aan de inwerkingtreding van een op de passende rechtsgrondslag vastgestelde richtlijn,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet, R. Schintgen (rapporteur) en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: R. Grass,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 september 2003,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 7 september 2001, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 230, eerste alinea, EG beroep ingesteld strekkende tot, enerzijds, nietigverklaring van richtlijn 2001/44 van de Raad van 15 juni 2001 tot wijziging van richtlijn 76/308/EEG

betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten, evenals van schuldvorderingen uit hoofde van de belasting over de toegevoegde waarde en van bepaalde accijnzen (PB L 175, blz. 17), en anderzijds, handhaving van de rechtsgevolgen van deze richtlijn tot aan de inwerkingtreding van een op de passende rechtsgrondslag vastgestelde richtlijn.

Antecedenten van het geding en rechtskader

- 2 Richtlijn 76/308/EEG van de Raad van 15 maart 1976 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten (PB L 73, blz. 18) werd vastgesteld op grond van artikel 100 EEG-Verdrag (na wijziging artikel 100 EG-Verdrag, thans artikel 94 EG).

- 3 Richtlijn 79/1071/EEG van de Raad van 6 december 1979 tot wijziging van richtlijn 76/308 (PB L 331, blz. 10) heeft de schuldvorderingen uit hoofde van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: „BTW”) onder de werkingssfeer van richtlijn 76/308 gebracht. Aangezien deze richtlijn op een indirecte belasting betrekking had, werd zij vastgesteld op grond van artikel 99 EEG-Verdrag (na wijziging artikel 99 EG-Verdrag, thans artikel 93 EG) en artikel 100 van het Verdrag.

- 4 Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB L 76, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 92/108/EEG van de Raad van 14 december 1992 (PB L 390, blz. 124; hierna: „richtlijn 92/12”) heeft de werkingssfeer van richtlijn 76/308 nogmaals uitgebreid door ook de

schuldvorderingen uit hoofde van de geharmoniseerde accijnzen daaronder te brengen. Ook deze richtlijn was gebaseerd op artikel 99 EEG-Verdrag.

5 De eerste vier overwegingen van de considerans van richtlijn 2001/44 luiden als volgt:

- „1) De geldende regelingen voor wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die zijn vervat in richtlijn 76/308 [...] dienen te worden gewijzigd teneinde het hoofd te bieden aan de uit de toenemende fraude voortvloeiende bedreiging voor de financiële belangen van de Gemeenschap en van de lidstaten, alsmede voor de interne markt.
- 2) In het kader van de interne markt moeten de steeds meer door fraude bedreigde communautaire en nationale financiële belangen beschermd worden, zodat het concurrentievermogen en de fiscale neutraliteit van de interne markt beter worden gewaarborgd.
- 3) Met het oog op een betere bescherming van de financiële belangen van de lidstaten en de neutraliteit van de interne markt dienen schuldvorderingen betreffende bepaalde belastingen op inkomen en vermogen en bepaalde heffingen op verzekeringspremies ook tot de werkingssfeer van de wederzijdse bijstand als bepaald in richtlijn 76/308/EEG te worden gebracht.
- 4) Met het oog op een efficiënter en doeltreffender invordering van schuldvorderingen waarvoor een verzoek tot invordering is gedaan, dient de executoriale titel van de schuldvordering in beginsel op dezelfde wijze te worden behandeld als een titel van de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd.”

6 Artikel 2 van richtlijn 76/308, zoals gewijzigd bij richtlijn 2001/44 (hierna: „richtlijn 76/308”) bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle schuldvorderingen die verband houden met:

- a) de restituties, interventies en andere maatregelen die deel uitmaken van het stelsel van algehele of gedeeltelijke financiering door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), met inbegrip van de in het kader van deze acties te innen bedragen;
- b) de heffingen en andere rechten uit hoofde van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker;
- c) de invoerrechten;
- d) de uitvoerrechten;
- e) de belasting over de toegevoegde waarde;
- f) de accijnzen op:
 - tabaksfabrikaten,
 - alcohol en alcoholhoudende dranken,

— minerale oliën;

g) belastingen op inkomen en vermogen;

h) belastingen op verzekeringspremies;

i) interesten, bestuursrechtelijke sancties en boetes, en kosten in verband met de sub a tot en met h bedoelde schuldvorderingen, met uitsluiting van de strafrechtelijke maatregelen als gedefinieerd in de geldende wetgeving van de lidstaat waar de aangezochte autoriteit gevestigd is.”

7 Artikel 7 van richtlijn 76/308 luidt als volgt:

„1. Het verzoek tot invordering van een schuldvordering dat de verzoekende autoriteit tot de aangezochte autoriteit richt, dient vergezeld te gaan van een officieel exemplaar of van een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift van de executoriale titel, afgegeven in de lidstaat waar de verzoekende autoriteit is gevestigd en, in voorkomend geval, van het origineel of van een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift van andere voor de invordering benodigde documenten.

2. De verzoekende autoriteit kan slechts een verzoek tot invordering indienen:

a) indien de schuldvordering en/of de executoriale titel niet betwist worden in de lidstaat waar zij gevestigd is of wanneer artikel 12, lid 2, tweede alinea, wordt toegepast;

- b) wanneer zij in de lidstaat waar zij is gevestigd, de daartoe ter beschikking staande invorderingsprocedures heeft ingesteld, welke op grond van de in lid 1 bedoelde titel kunnen worden uitgevoerd, en de genomen maatregelen niet tot volledige betaling van de schuldvordering zullen leiden.

3. In het verzoek tot invordering worden vermeld:

- a) naam, adres en alle andere relevante informatie betreffende de identiteit van de betrokken persoon en/of de derde die houder is van hem toebehorende vermogensbestanddelen;
- b) naam, adres en alle andere relevante informatie betreffende de identiteit van de verzoekende autoriteit;
- c) de executoriale titel die is afgegeven in de lidstaat waar de verzoekende autoriteit is gevestigd;
- d) aard en bedrag van de schuldvordering, met inbegrip van hoofdsom, interest en alle andere verschuldigde sancties, boetes en kosten, uitgedrukt in de valuta van de lidstaten waar de beide betrokken autoriteiten zijn gevestigd;
- e) de datum waarop de geadresseerde door de verzoekende autoriteit en/of door de aangezochte autoriteit van de titel kennis is gegeven;

f) de datum met ingang waarvan en de periode gedurende welke de executie mogelijk is volgens het geldende recht van de lidstaat waar de verzoekende autoriteit is gevestigd;

g) alle overige relevante informatie.

4. Het verzoek tot invordering bevat voorts een verklaring waarin de verzoekende autoriteit bevestigt dat de voorwaarden van lid 2 zijn vervuld.

5. De verzoekende autoriteit doet de aangezochte autoriteit, zodra zij hiervan kennis heeft, alle nuttige inlichtingen toekomen die betrekking hebben op de zaak welke de aanleiding was voor het verzoek tot invordering.”

8 Artikel 8 van richtlijn 76/308 bepaalt:

„1. De executoriale titel van de schuldvordering wordt rechtstreeks erkend en automatisch behandeld als executoriale titel van een schuldvordering van de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd.

2. Onverminderd lid 1 kan de executoriale titel van de schuldvordering, in voorkomend geval en volgens de bepalingen welke van toepassing zijn in de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd, worden bekrachtigd als, erkend als, aangevuld met of vervangen door een op het grondgebied van dat land geldende executoriale titel.

Binnen drie maanden na ontvangst van het verzoek tot invordering trachten de lidstaten de formaliteiten betreffende bekrachtiging, erkenning, aanvulling of vervanging van de titel te vervullen, tenzij de derde alinea van toepassing is. De vervulling kan niet worden geweigerd indien de executoriale titel in behoorlijke vorm is opgesteld. De aangezochte autoriteit stelt de verzoekende autoriteit in kennis van de redenen waarom de periode van drie maanden niet kan worden nageleefd.

Ingeval het vervullen van één van deze formaliteiten aanleiding geeft tot een betwisting van de schuldvordering en/of de door de verzoekende autoriteit afgegeven executoriale titel, is artikel 12 van toepassing.”

- 9 Artikel 9, lid 2, van richtlijn 76/308 is in de volgende bewoordingen gesteld:

„De aangezochte autoriteit kan, indien de in de lidstaat waar zij gevestigd is geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen dit toelaten, en na raadpleging van de verzoekende autoriteit, aan de debiteur uitstel van betaling verlenen of een betaling in termijnen toestaan. De door de aangezochte autoriteit uit hoofde van dit uitstel van betaling geïnde interesten dienen eveneens te worden overgemaakt aan de lidstaat waar de verzoekende autoriteit is gevestigd.

Met ingang van de datum waarop de executoriale titel van de schuldvordering overeenkomstig artikel 8 rechtstreeks is erkend of overeenkomstig artikel 8 is bekrachtigd, erkend, aangevuld of vervangen, wordt interest geïnd wegens niet-tijdige betaling krachtens de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die van toepassing zijn in de lidstaat waar de aangezochte autoriteit gevestigd is, welke interest eveneens dient te worden overgemaakt aan de lidstaat waar de verzoekende autoriteit gevestigd is.”

10 Artikel 10 van richtlijn 76/308 bepaalt:

„Onverminderd artikel 6, lid 2, wordt aan de in te vorderen schuldvorderingen niet noodzakelijkerwijs de preferentiële behandeling toegekend die geldt voor soortgelijke schuldvorderingen die ontstaan in de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd.”

11 Artikel 12, lid 2, van richtlijn 76/308 luidt:

„Zodra de aangezochte autoriteit de in lid 1 bedoelde notificatie heeft ontvangen, hetzij van de verzoekende autoriteit, hetzij van de belanghebbende, schorst zij de executieprocedure in afwachting van de beslissing van de op dit gebied bevoegde instantie, tenzij de verzoekende autoriteit overeenkomstig de tweede alinea anders verzoekt. Indien zij dit nodig acht, kan zij, onverminderd artikel 13, overgaan tot het nemen van conservatoire maatregelen om de invordering te waarborgen, voorzover de in de lidstaat waar zij gevestigd is geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen zulks toestaan voor soortgelijke schuldvorderingen.

Niettegenstaande lid 2, eerste alinea, kan de verzoekende autoriteit overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en de administratieve praktijken die gelden in de lidstaat waar zij gevestigd is, de aangezochte autoriteit verzoeken een betwiste schuldvordering in te vorderen, voorzover de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en administratieve praktijken in de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd, zulks toelaten. Indien de uitkomst van deze betwisting vervolgens voor de schuldenaar gunstig uitvalt, is de verzoekende autoriteit gehouden tot terugbetaling van elk ingevorderd bedrag, vermeerderd met eventueel verschuldigde vergoedingen, overeenkomstig de in de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd geldende wettelijke bepalingen.”

- 12 Richtlijn 2001/44 is het resultaat van een wetgevend initiatief dat de Commissie op 26 juni 1998 heeft genomen door de indiening van een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 76/308 (PB C 269, blz. 16). Dit voorstel, dat de werkingssfeer van richtlijn 76/308 beoogde uit te breiden tot bepaalde directe belastingen en tevens de procedure van invordering van de in richtlijn 76/308 bedoelde belastingen en heffingen beoogde te wijzigen, was op artikel 100 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 95 EG) gebaseerd.
- 13 Na raadpleging van het Europees Parlement heeft de Commissie op 10 mei 1999 een nieuw voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 76/308 (PB C 179, blz. 6) ingediend, waarin rekening was gehouden met een aantal amendementen die door het Parlement waren voorgesteld. Dit voorstel was eveneens op artikel 95 EG gebaseerd.
- 14 Van oordeel dat dit voorstel op fiscale aangelegenheden betrekking had, heeft de Raad richtlijn 2001/44 evenwel op basis van de artikelen 93 EG en 94 EG vastgesteld.
- 15 Omdat de Commissie van mening was dat deze richtlijn op artikel 95 EG had moeten worden gebaseerd, heeft zij het onderhavige beroep tot nietigverklaring ingesteld.
- 16 Bij beschikking van de president van het Hof van 23 januari 2002 is het Parlement toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, en zijn Ierland, het Groothertogdom Luxemburg, de Portugese Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

Het beroep

Argumenten van partijen

- 17 De Commissie betoogt allereerst dat richtlijn 2001/44 slechts op basis van hetzij de artikelen 93 EG en 94 EG, hetzij artikel 95 EG kon worden vastgesteld. Anders dan de Raad aanvoert, was het haars inziens onmogelijk deze richtlijn tegelijkertijd op de artikelen 93 EG en 95 EG te baseren. Een dergelijke cumulatie is immers volgens het zogenaamde „Titaandioxide”-arrest van 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 21), uitgesloten wanneer de procedures voor vaststelling op de ene en op de andere rechtsgrondslag onverenigbaar zijn.
- 18 Wat het doel van richtlijn 2001/44 betreft, staat volgens de Commissie vast dat de door deze richtlijn ingevoerde maatregelen noodzakelijk zijn voor de instelling van de interne markt. Uit de considerans van richtlijn 76/308 alsook uit deze van de verschillende richtlijnen waarbij de werkingssfeer van richtlijn 76/308 is uitgebreid, daaronder begrepen richtlijn 2001/44, blijkt duidelijk dat de door deze richtlijnen nagestreefde doelstelling erin bestond, de invordering van schuldvorderingen in een lidstaat met titels die in een andere lidstaat zijn afgegeven, mogelijk te maken om aldus belemmeringen van het grensoverschrijdende handelsverkeer uit te schakelen. Derhalve beoogden deze richtlijnen duidelijk de verwezenlijking van de interne markt.
- 19 In die omstandigheden kon volgens de Commissie alleen artikel 95 EG als rechtsgrondslag voor de vaststelling van richtlijn 2001/44 worden gekozen,

behalve indien de wijzigingen die deze in richtlijn 76/308 heeft aangebracht, moeten worden geacht betrekking te hebben op fiscale bepalingen, in welk geval deze keuze in strijd zou zijn met het verbod van lid 2 van dit artikel. Laatstgenoemde bepaling vormt evenwel een uitzondering op het in artikel 95, lid 1, EG geformuleerde beginsel en moet bijgevolg restrictief worden uitgelegd, zodat de toepassing ervan dient te worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is om de ermee beoogde doelstellingen, zoals de vrijwaring van de soevereiniteit van de lidstaten op fiscaal gebied, te bereiken.

20 Richtlijn 2001/44 laat deze soevereiniteit onverlet omdat zij geen betrekking heeft op „fiscale bepalingen” in de zin van artikel 95, lid 2, EG. Dit begrip slaat alleen op de inhoudelijke bepalingen tot vaststelling van de belastingplichtige personen, de belastbare handelingen, de belastbare grondslag, de tarieven en de vrijstellingen, alsmede de wijze van heffing en invordering van de belastingen. De nationale voorschriften betreffende deze materies worden door deze richtlijn evenwel niet geraakt, aangezien de wederzijdse bijstand die de richtlijn beoogt, zonder harmonisatie of onderlinge aanpassing van de nationale fiscale regelingen tot stand kan worden gebracht. Hoewel de betrokken richtlijn de mechanismen van richtlijn 76/308 uitbreidt, met name tot bepaalde directe belastingen, en wijzigingen aanbrengt met betrekking tot de inlichtingen die de verzoekende autoriteit aan de aangezochte autoriteit moet meedelen, laat zij het materiële fiscale recht van de verschillende lidstaten onverlet.

21 Dienaangaande beklemtoont de Commissie met name dat de nieuwe versie van artikel 9, lid 2, van richtlijn 76/308 de nationale voorschriften over de betalingstermijnen of de „sancties” onverlet laat.

22 Verder stelt de Commissie dat, zoals een groot aantal op grond van artikel 95 EG vastgestelde handelingen aantonen, het feit dat een handeling verband houdt met de fiscaliteit, hoe dan ook niet volstaat om deze handeling onder het in artikel 95, lid 2, EG geformuleerde verbod te doen vallen.

- 23 Het Parlement acht het door de Commissie verdedigde standpunt in overeenstemming met de vaste rechtspraak volgens welke de keuze van de rechtsgrondslag voor de vaststelling van een handeling op objectieve elementen, zoals het doel en de inhoud van de handeling, moet berusten. Wanneer derhalve verschillende rechtsgrondslagen, wegens de besluitvormingsprocedure die zij vereisen, onderling onverenigbaar blijken te zijn, dient van het „zwaartepunt” van de vast te stellen handeling te worden uitgegaan (zie arrest van 23 februari 1999, Parlement/Raad, C-42/97, Jurispr. blz. I-869, punt 43).
- 24 Richtlijn 2001/44 beoogt de financiële belangen van de Gemeenschap en de lidstaten te beschermen, de fraude te bestrijden en de fiscale neutraliteit van de interne markt te waarborgen. Omdat het element fraudebestrijding een belangrijke, maar geen essentiële component van de betrokken richtlijn vormt, is een beroep op artikel 280 EG als rechtsgrondslag niet noodzakelijk.
- 25 Het Parlement betoogt verder dat, zelfs indien wordt aanvaard dat de woorden „fiscale bepalingen” in artikel 95, lid 2, EG aldus dienen te worden uitgelegd dat zij zien op de wijze van betaling en invordering van de belastingen, deze bewoordingen er niet aan in de weg staan dat richtlijn 2001/44 op basis van artikel 95 EG wordt vastgesteld. De richtlijn bevat immers geen enkele bepaling betreffende de nationale regelingen inzake de inning en de invordering van de betrokken schuldvorderingen en schrijft slechts voor dat buitenlandse schuldvorderingen een „nationale behandeling” moeten krijgen. De verschillende elementen die volgens de Commissie onder de term „fiscale bepalingen” vallen, blijven onder het nationale recht vallen en de richtlijn voorziet niet in de harmonisatie ervan.
- 26 Het Parlement stelt verder dat artikel 95 EG als een afwijking van artikel 94 EG moet worden uitgelegd en dat dit laatste artikel bijgevolg niet de passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van richtlijn 2001/44 kan zijn. Artikel 93 EG kan evenmin als rechtsgrondslag dienen, omdat de richtlijn niet strekt tot harmonisatie van de indirecte fiscaliteit in de zin van dit artikel. Ten slotte zou de

toepassing van artikel 95, lid 2, EG in strijd zijn met de omstandigheid dat de richtlijn geen enkele fiscale bepaling invoert. Bijgevolg kan alleen artikel 95 EG de passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van richtlijn 2001/44 vormen.

- 27 Deze conclusie wordt niet op losse schroeven gezet door het feit dat bepaalde onder richtlijn 2001/44 vallende schuldvorderingen van fiscale aard zijn. Het „zwaartepunt” van de richtlijn is duidelijk de instelling en de werking van de interne markt, hetgeen tot de keuze van artikel 95 EG als rechtsgrondslag noopt.
- 28 De Raad stelt allereerst dat de passende rechtsgrondslagen voor de vaststelling van richtlijn 2001/44, anders dan de Commissie betoogt, niet tot enerzijds de artikelen 93 EG en 94 EG en anderzijds artikel 95 EG beperkt zijn. Zo belet bijvoorbeeld niets om de artikelen 93 EG en 95 EG als rechtsgrondslag te kiezen, aangezien het Hof in zijn arrest van 27 september 1988, Commissie/Raad (165/87, Jurispr. blz. 5545), reeds de mogelijkheid van een dubbele rechtsgrondslag heeft aanvaard, welke de Raad de verplichting oplegt om zowel bij gekwalificeerde meerderheid als bij unanimitieit te beslissen.
- 29 De Raad herinnert er voorts aan dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling moet berusten op objectieve gegevens die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing. Daartoe behoren met name het doel en de inhoud van de handeling. De wens van een instelling om bij de totstandkoming van een bepaalde handeling nauwer te worden betrokken, kan bij deze keuze geen rol spelen.
- 30 Met betrekking tot het doel van richtlijn 2001/44 benadrukt de Raad dat deze blijkens de considerans ervan ertoe strekt, de financiële belangen van de Gemeenschap en de lidstaten te beschermen, het concurrentievermogen en de fiscale neutraliteit van de interne markt beter te waarborgen en de risico's van fraude te beperken. Uit het voorstel voor een richtlijn van de Commissie van 26 juni 1998 blijkt overigens dat deze richtlijn een onderdeel vormt van de

communautaire strategie om te komen tot belastingstelsels die de mededinging niet verstoren en gericht zijn op de eenheidsmarkt, zoals tot uiting komt in de mededeling van de Commissie met als titel „Belastingheffing in de Europese Unie” (COM/96/546 def.).

- 31 Aangaande de inhoud van richtlijn 2001/44 verduidelijkt de Raad dat daarin enerzijds de procedure wordt vastgesteld die door zowel de verzoekende lidstaat moet worden gevolgd als door de lidstaat welke bijstand verleent om het verschuldigde bedrag van een schuldvordering in te vorderen, en anderzijds het juridische statuut van de schuldenaar gedurende deze procedure wordt omschreven. Deze richtlijn heeft met name betrekking op de mogelijke preferentiële behandeling van een schuldvordering, op het beroep dat voor de schuldenaar openstaat, op de invordering bij de schuldenaar van de kosten die de lidstaten zijn opgekomen, en op de verdeling van de gelden tussen de betrokken lidstaten. Aangezien de richtlijn bepaalt dat deze regels van toepassing zijn op schuldvorderingen uit hoofde van de belastingen op inkomen en vermogen alsook op belastingen op verzekeringspremies, betreft zij zowel de directe belastingen als de indirecte belastingen.
- 32 Wat ten slotte de rechtsgrondslagen betreft die in aanmerking komen om maatregelen betreffende dergelijke belastingen vast te stellen, betoogt de Raad in de eerste plaats dat, anders dan de Commissie stelt, de in artikel 95, lid 1, EG bepaalde procedure niet als de „normale” procedure voor de vaststelling van bepalingen tot instelling van de interne markt kan worden beschouwd.
- 33 In de tweede plaats herinnert de Raad eraan dat volgens vaste rechtspraak, wanneer een specifieke rechtsgrondslag voorhanden is, de vast te stellen handeling hierop dient te worden gebaseerd (arrest van 26 maart 1996, Parlement/Raad, C-271/94, Jurispr. blz. I-1689). Aangezien de artikelen 93 EG en 94 EG duidelijk zijn bedoeld om maatregelen op fiscaal gebied vast te stellen, vormen zij specifiekere bepalingen dan artikel 95 EG.

- 34 Wat met name de voor de vaststelling van richtlijn 2001/44 passende rechtsgrondslag betreft, voert de Raad aan dat, aangezien deze richtlijn de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen door middel van het vaststellen van gemeenschappelijke regels voor de invordering van deze belastingen beoogt, uitsluitend artikel 93 EG een geldige rechtsgrondslag kan vormen. Daar immers uit de rechtspraak van het Hof volgt dat bepalingen met betrekking tot de wijze van invordering van belastingen en de bestraffing van inbreuken betreffende de betaling van de BTW tot de interne belastingregeling van de lidstaten behoren (zie arresten van 27 februari 1980, Commissie/Ierland, 55/79, Jurispr. blz. 481, en 25 februari 1988, Drexl, 299/86, Jurispr. blz. 1213), vallen ook voorschriften als die welke door richtlijn 2001/44 zijn ingevoerd, onder de interne belastingregeling van de lidstaten.
- 35 Aangaande de uitbreiding van de werkingssfeer van richtlijn 76/308 tot schuldvorderingen uit hoofde van bepaalde directe belastingen, betoogt de Raad dat het juist wegens deze uitbreiding is dat artikel 95, lid 1, EG niet langer als een passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van richtlijn 2001/44 kan worden beschouwd, omdat lid 2 van dit artikel de toepassing ervan voor „fiscale bepalingen” verbiedt.
- 36 Alle maatregelen inzake overheidsinkomsten zijn als „fiscale bepalingen” in de zin van artikel 95, lid 2, EG te beschouwen. Deze termen zien derhalve niet alleen op de definitie en de omschrijving van de belastingen, maar ook op de wijze van heffing en de invordering ervan. Het woord „fiscale” verwijst naar het begrip overheidsinkomsten. In de Engelse taalversie legt het kopje „Tax provisions” van hoofdstuk 2 van titel VI van het derde deel van het EG-Verdrag meer de nadruk op het verplichte karakter van deze overheidsinkomsten. Dit verplichte karakter, dat verband houdt is met de voorrechten en de zeer bijzondere bevoegdheden waarover de lidstaten beschikken om fiscale ontvangsten te heffen en in te vorderen, vormt een belangrijk kenmerk van belastingen en fiscale lasten en komt duidelijker tot uiting in het woord „fiscal”, dat in andere taalversies wordt gebruikt. In beginsel betreft het „fiscale recht” zowel de structuur als de heffing en de invordering van belastingen. Bij de uitlegging van artikel 95, lid 2, EG moet

hiermee rekening worden gehouden en het aldaar geformuleerde verbod is bijgevolg van toepassing op alle bepalingen met betrekking tot de structuur, de vaststelling en de invordering van de betrokken belastingen.

- 37 Anders dan de Commissie betoogt, vindt de restrictieve uitlegging van de termen „fiscale bepalingen” welke zij voorstaat, geen enkele steun in de tekst van artikel 95, lid 2, EG. Bovendien kan de keuze van de rechtsgrondslag niet afhangen van het antwoord op de vraag in hoeverre de vast te stellen handeling inbreuk maakt op de soevereiniteit van de lidstaten, aangezien een dergelijke aanpak afhankelijk zou zijn van politieke afwegingen, hetgeen in strijd zou zijn met zowel het stelsel van de verdeling van de bevoegdheden binnen de Gemeenschap als met het rechtszekerheidsbeginsel. Ten slotte voorzien de bepalingen van richtlijn 2001/44 niet in samenwerking of veralgemeende verificatie tussen de administraties om louter nationale belangen te dienen, doch beogen zij te regelen op welke wijze de lidstaten hun fiscale ontvangsten innen en hun fiscale voorschriften toepassen teneinde hierdoor de verschillen tussen de mededingingsvoorwaarden uit te schakelen.
- 38 De Raad herinnert er bovendien aan dat, ook al kan volgens vaste rechtspraak van het Hof een gewone praktijk niet afwijken van de in het Verdrag vervatte voorschriften (zie arrest van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 19), in casu bij de keuze van de rechtsgrondslag een vaste praktijk is gevolgd, aangezien telkens de artikelen 93 EG en 94 EG werden gebruikt wanneer het om de harmonisatie van fiscale bepalingen ging.
- 39 De Ierse regering betoogt dat de Commissie de woorden „fiscale bepalingen” te restrictief uitlegt. Volgens haar dient elke bepaling die betrekking heeft op het beheer en de invordering van een belasting als een fiscale bepaling te worden aangemerkt. Uit de Engelse taalversie van artikel 95, lid 2, EG blijkt overigens dat

dit artikel ziet op de bepalingen betreffende de overheidsfinanciën en de inkomsten uit belastingen. Bovendien bevat noch het Verdrag noch de rechtspraak enige aanwijzing die de stelling van de Commissie ondersteunt.

40 Deze regering voert verder aan, dat de vraag in welke mate het de Commissie vrijstaat om artikel 95 EG als rechtsgrondslag te kiezen voor de vaststelling van een richtlijn, niet kan worden beantwoord zonder de begrippen „harmonisatie” respectievelijk „onderlinge aanpassing” van de nationale wetgevingen af te bakenen. Zodra er twijfel bestaat over de concrete gevolgen van een handeling, is het voor de inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel noodzakelijk, de regels te volgen die gelden voor de vaststelling van communautaire voorschriften inzake de harmonisatie van deze wetgevingen.

41 Daar in casu richtlijn 2001/44 betrekking heeft op fiscale aangelegenheden, staat het in artikel 95, lid 2, EG bepaalde verbod eraan in de weg dat deze richtlijn wordt vastgesteld op basis van artikel 95 EG. Zowel uit het doel als uit de inhoud van deze richtlijn blijkt immers dat deze, naast de uitbreiding van het stelsel van wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen tot schuldvorderingen uit hoofde van belastingen op inkomen en vermogen en uit hoofde van belastingen op verzekeringspremies, de lidstaten dwingende verplichtingen inzake de toepassing en de invordering van belastingen heeft opgelegd. Aangezien de door richtlijn 2001/44 ingevoerde maatregelen betrekking hebben op de heffing, het beheer en de invordering van belastingen, en dus op fiscale aangelegenheden, is het zwaartepunt van deze richtlijn duidelijk bepaald.

42 De Ierse regering voegt daaraan toe dat ook artikel 95, lid 1, EG zich ertegen verzet dat richtlijn 2001/44 op artikel 95 EG wordt gebaseerd. Overeenkomstig zijn bewoordingen kan dit artikel immers slechts worden toegepast indien het Verdrag niets anders bepaalt. Aangezien de artikelen 93 EG en 94 EG specifiekere

bepalingen zijn dan artikel 95 EG voor de vaststelling van maatregelen als die welke door richtlijn 2001/44 worden ingevoerd, kan laatstgenoemde bepaling niet worden toegepast.

- 43 Volgens de Luxemburgse regering is de door de Commissie aan het begrip „fiscale bepalingen” gegeven uitlegging te restrictief en komt zij niet overeen met de feitelijke wetgeving in de lidstaten. Bij de uitlegging van deze bepaling moet er rekening mee worden gehouden dat de begrippen „fiscaliteit”, „fiscale bepalingen” en „belastingen” betrekking hebben op de voorschriften betreffende het beheer en de invordering van belastingen, daar de wijze van uitvoering van deze begrippen in tal van lidstaten tot het fiscale recht behoort.
- 44 Deze regering benadrukt bovendien dat de Commissie in repliek erkent dat richtlijn 2001/44 niet de bestaande regels beoogt te harmoniseren, maar mogelijkheden van gegevensuitwisseling en wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen wil instellen, die voorheen niet bestonden. De keuze voor artikel 95 EG als rechtsgrondslag van deze richtlijn was derhalve niet gerechtvaardigd.
- 45 Dezelfde regering voert tevens aan dat, anders dan de Commissie stelt, artikel 8 van richtlijn 76/308 een rechtstreekse invloed heeft op de nationale bepalingen van de lidstaten.
- 46 De Luxemburgse regering voegt daaraan toe dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de betalingsvoorwaarden, de regels betreffende de belastinggrondslag en de op fiscale inbreuken toepasselijke sancties onder het in artikel 90 EG bepaalde verbod kunnen vallen (zie arrest van 11 december 1990, Commissie/Denemarken, C-47/88, Jurispr. blz. I-4509). Bijgevolg kan niet op goede gronden worden gesteld dat de bepalingen betreffende de wijze van invordering van directe en indirecte belastingen geen fiscale bepalingen vormen.

- 47 In casu stelt richtlijn 2001/44 de nationale instanties in staat de verschuldigde belasting op correcte wijze te vestigen en in te vorderen, door hun bevoegdheden over de grenzen van het grondgebied van de betrokken lidstaat uit te tillen. De wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen zou aldus een essentiële aanvulling vormen van en inherent zijn aan de uitoefening van de prerogatieven van de lidstaten op fiscaal gebied. Daardoor zijn de artikelen 93 EG en 94 EG de passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van deze richtlijn.
- 48 De Portugese regering is eveneens van mening dat de door de Commissie voorgestane uitlegging van de woorden „fiscale bepalingen” te restrictief is en niet kan worden aanvaard. Dit begrip dient alle rechten en waarborgen van de belastingplichtigen te omvatten. Welnu, richtlijn 2001/44 formuleert, met name door de wijziging van de artikelen 8, lid 1, 10 en 12 van richtlijn 76/308, een aantal regels die rechtstreeks in tegenspraak zijn met de rechten van de belastingplichtigen en derhalve een omzetting in nationaal recht behoeven. Verder schendt richtlijn 2001/44 het beginsel van hoor en wederhoor, omdat zij de inwoner die als schuldenaar van de verzoekende autoriteit wordt beschouwd, niet de mogelijkheid biedt om de uitvoerbare titel welke hem wordt tegengeworpen, te betwisten, zelfs als de door deze autoriteit geldend gemaakte schuldvordering voor betwisting vatbaar is. Door de wijziging van artikel 12, lid 2, van richtlijn 76/308 creëert richtlijn 2001/44 ten slotte een rechtstreeks materieel recht op vergoeding in geval van schade ten gevolge van een oneigenlijk of onrechtmatig gebruik door de lidstaten van de hun toegekende bevoegdheden. Gelet op de inhoud van deze laatste richtlijn zijn de artikelen 93 EG en 94 EG derhalve geboden als rechtsgrondslag voor de vaststelling ervan.
- 49 De regering van het Verenigd Koninkrijk schaaft zich achter het door de Ierse regering ingenomen standpunt. Volgens haar is artikel 93 EG de specifieke rechtsgrondslag voor de vaststelling van harmonisatiemaatregelen inzake indirecte belastingen. Voorzover het Verdrag in een specifieke regeling voor een dergelijke harmonisatie heeft voorzien, kan deze onmogelijk op artikel 95 EG worden gebaseerd. Wat de harmonisatie van de bepalingen inzake directe belastingen betreft, deze dient op grond van artikel 94 EG te gebeuren, zoals uit artikel 95, lid 2, EG blijkt.

- 50 Deze regering verwijt de Commissie dat zij het begrip „fiscale bepalingen” te restrictief uitlegt en geen rekening houdt met de aanhef van de eerste volzin van lid 1 van dit artikel, volgens welke dit artikel slechts kan worden toegepast indien in het Verdrag niets anders is bepaald. De artikelen 93 EG en 94 EG zijn evenwel specifieke bepalingen voor de vaststelling van maatregelen met betrekking tot directe en indirecte belastingen. Aangezien richtlijn 2001/44 nationale bepalingen betreffende deze twee categorieën belastingen harmoniseert, kan artikel 95, lid 1, EG onmogelijk de passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van deze richtlijn zijn.
- 51 Overigens staat buiten kijf dat regels die een dergelijk doel nastreven, de fiscale soevereiniteit van de lidstaten aantasten, zodat zij bij eenparigheid dienen te worden vastgesteld.
- 52 De regering van het Verenigd Koninkrijk preciseert voorts dat de term „fiscal”, die in de Engelse taalversie van artikel 95 EG wordt gehanteerd, niet alleen de belastingen *sensu stricto* omvat, maar ook de overheidsuitgaven en de overheidsleningen. Anders dan de Commissie stelt, mag geen onderscheid worden gemaakt tussen de regels betreffende de belastingplichtigen, de belastinggrondslag, de belastbare feiten, de tarieven of de vrijstellingen van de belastingen enerzijds, en het beheer en de invordering van deze belastingen anderzijds. Deze uitlegging komt trouwens overeen met vaste rechtspraak van het Hof (zie arresten van 12 mei 1992, Commissie/Griekenland, C-327/90, Jurispr. blz. I-3033, en 17 juni 1998, *Grundig Italiana*, C-68/96, Jurispr. blz. I-3775).
- 53 Ten slotte wijst deze regering erop dat de op de belastingplichtigen toegepaste regeling om belastingfraude en -ontwijking te voorkomen, die de kern van de betrekkingen tussen de belastingplichtigen en de fiscale instanties vormt, daardoor onlosmakelijk is verbonden met de belastingbevoegdheid waarover de lidstaten beschikken.

Beoordeling door het Hof

- 54 Volgens vaste rechtspraak moet de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie met name het Titaandioxide-arrest, reeds aangehaald, punt 10; arresten van 4 april 2000, Commissie/Raad, C-267/97, Jurispr. blz. I-2257, punt 43, en 11 september 2003, Commissie/Raad, C-211/01, Jurispr. blz. I-8913, punt 38).
- 55 Indien bij het onderzoek van een gemeenschapshandeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet de handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist (zie in die zin met name arresten van 17 maart 1993, Commissie/Raad, C-155/91, Jurispr. blz. I-939, punten 19 en 21; 30 januari 2001, Spanje/Raad, C-36/98, Jurispr. blz. I-779, punt 59, en 11 september 2003, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 39).
- 56 Indien wordt aangetoond dat de handeling tegelijkertijd verschillende doeleinden heeft die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, zal die handeling bij wijze van uitzondering op de verschillende overeenkomstige rechtsgrondslagen moeten worden gebaseerd (zie met name arresten van 19 september 2002, Huber, C-336/00, Jurispr. blz. I-7699, punt 31; 12 december 2002, Commissie/Raad, C-281/01, Jurispr. blz. I-2049, punt 35, en 11 september 2003, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 40; zie ook advies 2/00 van 6 december 2001, Jurispr. blz. I-9713, punt 23).
- 57 De cumulatie van twee rechtsgrondslagen is evenwel uitgesloten wanneer de procedures welke voor de twee rechtsgrondslagen zijn voorgeschreven, onverenigbaar zijn (zie met name Titaandioxide-arrest, reeds aangehaald, punten 17-21, en arrest van 25 februari 1999, Parlement/Raad, C-164/97, Jurispr. blz. I-1139, punt 14).

- 58 In casu moet worden vastgesteld dat de procedures van de artikelen 93 EG en 94 EG enerzijds en artikel 95 EG anderzijds, eraan in de weg staan dat laatstgenoemd artikel met een van de twee andere genoemde artikelen wordt gecumuleerd om als rechtsgrondslag te dienen voor de vaststelling van een handeling als richtlijn 2001/44. Waar immers eenparigheid is vereist om een handeling vast te stellen op basis van de artikelen 93 EG en 94 EG, volstaat een gekwalificeerde meerderheid om op rechtsgeldige wijze een handeling vast te stellen op basis van artikel 95 EG. Van bovengenoemde bepalingen kunnen dus alleen de artikelen 93 EG en 94 EG op cumulatieve wijze als geldige rechtsgrondslag voor de vaststelling van een rechtshandeling door de Raad worden gebruikt.
- 59 Met betrekking tot de werkingssfeer van artikel 95 EG, dat volgens de Commissie en het Parlement als rechtsgrondslag voor de vaststelling van richtlijn 2001/44 had moeten worden gebruikt, zij erop gewezen dat uit de bewoordingen van het eerste lid van dit artikel blijkt dat het kan worden toegepast tenzij in het Verdrag anders is bepaald.
- 60 Hieruit volgt dat indien er in het Verdrag een specifiekere bepaling bestaat die als rechtsgrondslag voor de betrokken handeling kan dienen, de handeling op die bepaling moet worden gebaseerd. Met betrekking tot de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, is met name artikel 93 EG een dergelijke bepaling.
- 61 Anderzijds zij erop gewezen dat het tweede lid van artikel 95 EG uitdrukkelijk bepaalde materies van de werkingssfeer van dit artikel uitsluit. Dat is met name het geval met de „fiscale bepalingen”, waarvan de onderlinge aanpassing derhalve niet op basis van dit artikel kan gebeuren.
- 62 Het Hof is van oordeel dat allereerst dient te worden nagegaan of richtlijn 2001/44 onder het begrip „fiscale bepalingen” in de zin van artikel 95, lid 2, EG valt.

- 63 Wat de uitlegging van de woorden „fiscale bepalingen” betreft, moet worden vastgesteld dat in het Verdrag geen enkele aanwijzing voor de uitlegging van dit begrip te vinden is. Opgemerkt zij evenwel dat deze woorden, gelet op hun algemene aard, niet alleen alle gebieden van de fiscaliteit, zonder onderscheid tussen de verschillende soorten belastingen of heffingen, maar ook alle aspecten van deze materie dekken, ongeacht of het nu gaat om materiële regels dan wel om procedureregels.
- 64 Dit vindt overigens steun in de omstandigheid dat de bepalingen aangaande de wijze van betaling en invordering van de directe en indirecte belastingen in sommige lidstaten als „fiscale bepalingen” worden aangemerkt.
- 65 Bovendien moet volgens de rechtspraak van het Hof met betrekking tot artikel 90 EG, ter beoordeling van het al dan niet discriminerende karakter van een belastingstelsel, niet alleen worden gelet op de belastingtarieven, doch ook op de grondslag en de heffingsmodaliteiten van de verschillende belastingen. De beslissende vergelijkingsmaatstaf voor de toepassing van artikel 90 EG is namelijk de daadwerkelijke invloed van elke belasting op de nationale productie enerzijds en op de ingevoerde producten anderzijds. Ook bij een gelijk tarief kan de invloed van deze last toch verschillen naar gelang van de methode voor de berekening van de grondslag en de heffingsmodaliteiten, die op de nationale productie en de ingevoerde producten worden toegepast (zie reeds aangehaalde arresten, Commissie/Ierland, punt 8, en Grundig Italiana, punt 13).
- 66 Hieruit volgt dat de wijze van invordering van een belasting niet los van het heffings- of belastingstelsel kan worden gezien waartoe zij behoort.

- 67 Blijkens het voorgaande moeten de woorden „fiscale bepalingen” in artikel 95, lid 2, EG, aldus worden uitgelegd, dat zij niet alleen betrekking hebben op de bepalingen tot vaststelling van de belastingplichtigen, de belastbare handelingen, de heffingsgrondslag, de tarieven en de vrijstellingen van de directe en indirecte belastingen, maar ook op de bepalingen betreffende de wijze van invordering van deze belastingen.
- 68 Wat het doel van richtlijn 2001/44 betreft, blijkt uit de eerste drie overwegingen van de considerans dat deze richtlijn de „fiscale neutraliteit van de interne markt” beoogt te waarborgen, en de financiële belangen van zowel de Gemeenschap als de lidstaten wil beschermen.
- 69 Zoals in de considerans van de richtlijn wordt verklaard, moet dit doel worden verwezenlijkt door de vorderingen betreffende bepaalde belastingen op inkomen en vermogen en bepaalde belastingen op verzekeringspremies onder de werkingssfeer van richtlijn 76/308 te brengen enerzijds (derde overweging), en door te verzekeren dat de in de lidstaat van de verzoekende autoriteit afgegeven executoriale titels van een schuldvordering in beginsel op dezelfde wijze worden behandeld als een titel van de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd anderzijds (vierde overweging).
- 70 De wijzigingen welke richtlijn 2001/44 in richtlijn 76/308 aanbrengt, geven deze doelstellingen weer. Zo bepaalt artikel 2, sub g en h, van laatstgenoemde richtlijn, dat de werkingssfeer ervan omschrijft, dat de richtlijn van toepassing is op belastingen op inkomen en vermogen en op belastingen op verzekeringspremies. Artikel 7, lid 3, van richtlijn 76/308 is aldus gewijzigd dat het thans voorziet in een meer gedetailleerde lijst van vermeldingen die moeten voorkomen in het verzoek tot invordering dat de verzoekende autoriteit tot de aangezochte autoriteit richt.

- 71 Overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 76/308 moet de executoriale titel van een schuldvordering voortaan in de regel rechtstreeks worden erkend en automatisch worden behandeld als executoriale titel van een schuldvordering op het nationale grondgebied, terwijl deze titels tot dan slechts konden worden bekrachtigd, erkend, aangevuld of vervangen door een executoriale titel op het grondgebied van de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd.
- 72 Artikel 10 van richtlijn 76/308, volgens hetwelk aan de in te vorderen schuldvorderingen geen enkele preferentiële behandeling kon worden toegekend in de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd, bepaalt in de versie van richtlijn 2001/44 dat aan deze schuldvorderingen niet noodzakelijkerwijs de preferentiële behandeling wordt toegekend die geldt voor soortgelijke schuldvorderingen die ontstaan in de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd. Dit is een essentiële wijziging inzake de behandeling van de in richtlijn 76/308 bedoelde schuldvorderingen, aangezien zij neerkomt op een omkering van het tot dan toe geldende beginsel dat aan deze schuldvorderingen in de aangezochte staat geen enkele preferentiële behandeling werd toegekend.
- 73 Vaststaat dat al deze wijzigingen betrekking hebben op de invordering van schuldvorderingen betreffende zowel directe als indirecte belastingen en dat zij de lidstaten ertoe verplichten, de voor de uitvoering ervan noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen.
- 74 Verder zij erop gewezen dat, ofschoon richtlijn 2001/44 — zoals de Commissie betoogt — geen harmonisatie inhoudt van de materiële bepalingen betreffende de wijze van invordering welke in de lidstaten van toepassing zijn, deze lidstaten niettemin verplicht zijn, de werkingssfeer van hun nationale bepalingen inzake de wijze van invordering van schuldvorderingen uit hoofde van directe belastingen, zoals de belastingen op inkomen en vermogen, uit te breiden, zodat zij ook kunnen worden toegepast op fiscale schuldvorderingen uit een andere lidstaat.

- 75 Ten slotte dient hieraan te worden toegevoegd dat richtlijn 2001/44 een zekere onderlinge aanpassing van de nationale fiscale bepalingen tot stand brengt door de lidstaten te verplichten, de schuldvorderingen uit andere lidstaten als nationale schuldvorderingen te behandelen. Deze uitlegging vindt steun in de woorden „fiscale neutraliteit” in de tweede overweging van de considerans van deze richtlijn.
- 76 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat richtlijn 2001/44 betrekking heeft op „fiscale bepalingen ” in de zin van artikel 95, lid 2, EG, zodat dit artikel niet de passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van deze richtlijn kan zijn.
- 77 In die omstandigheden heeft de Raad op goede gronden richtlijn 2001/44 vastgesteld op basis van de artikelen 93 EG en 94 EG.
- 78 Derhalve dient het beroep van de Commissie te worden verworpen.

Kosten

- 79 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Raad worden verwezen in de kosten. Volgens artikel 69, lid 4, eerste alinea, van hetzelfde Reglement dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.
- 2) Verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten.
- 3) Verstaat dat Ierland, het Groothertogdom Luxemburg, de Portugese Republiek, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en het Europees Parlement hun eigen kosten zullen dragen.

Gulmann

Cunha Rodrigues

Puissochet

Schintgen

Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 april 2004.

De griffier

De president

R. Grass

V. Skouris