

2.5.2. De werking van de interne energiemarkt mag geen afbreuk doen aan het regionaal beleid van de Unie en moet in overeenstemming zijn met het subsidiariteitsbeginsel. Tegelijkertijd moeten de lid-staten op deze markt kunnen zorgen voor verplichtingen van openbaar belang, zodat iedereen erop vertrouwen kan dat hij voor dezelfde prijzen dezelfde kwaliteit brandstof geleverd krijgt.

2.5.3. De projecten met betrekking tot de trans-Europese energienetwerken mogen in geen geval schadelijk zijn voor het milieu. In het voorstel wordt hier niet met zoveel woorden op gewezen. De Commissie zou duidelijker naar voren moeten brengen hoe belangrijk de beoordeling van milieu-effecten is. Nu en in de toekomst dient bij de selectie van projecten milieubehoud een van de belangrijkste criteria te zijn.

Brussel, 27 januari 1999.

3. Bijzondere opmerkingen

Aan de lijst met consideransen zou het volgende moeten worden toegevoegd.

„3.1. Overwegende dat bij de volgende herziening van de lijst speciale aandacht zal worden geschonken aan de specifieke behoeften van perifere en ultraperifere regio's van de Europese Unie om zo de technische voorwaarden mogelijk te maken voor de eindbevoorrading van de bevolking.”

„3.2. Overwegende dat een nieuw project pas doorgang kan vinden als hierover eerst een gunstig milieueffectrapport is opgesteld.”

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 76/308/EEG van de Raad 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”⁽¹⁾

(1999/C 101/08)

Op 28 juli 1998 heeft de Raad overeenkomstig artikel 100A van het EEG-Verdrag besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden van het Comité was belast, heeft op 15 december 1998 advies uitgebracht (rapporteur: de heer Bento Gonçalves).

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 360e Zitting (vergadering van 27 januari 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en 1 tegen bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. *Strekking van het voorstel*

Met deze mededeling en dit voorstel voor een richtlijn beoogt de Commissie in eerste instantie wijzigingen aan

te brengen in o.m. de Richtlijnen 76/308/EEG en 79/1071/EEG van de Raad betreffende de bovenvermelde kwesties. Zij wil met name verbeteringen aanbrengen in de procedures voor wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het EOGFL. Het gaat hier om:

- landbouwheffingen en douanerechten,
- belasting over de toegevoegde waarde (BTW),

⁽¹⁾ PB C 269 van 28.8.1998, blz. 16.

- in- en uitvoerrechten,
- accijnzen op bepaalde producten,
- belastingen op vermogen en inkomen,
- kosten en interesten in verband met de invordering van deze schuldvorderingen.

1.2. Doelstelling en rechtsgrondslag

De Commissie acht dit voorstel belangrijk om de normale werking van de interne markt als bedoeld in artikel 7A van het Verdrag te garanderen alsook de financiële belangen van de Gemeenschap en de lid-staten te beschermen tegen belastingontduiking en de groeiende fraude. Rechtsgrondslag is artikel 100A van het Verdrag.

2. Samenvatting van de mededeling en het voorstel voor een richtlijn

2.1. De Commissie geeft een overzicht van de problemen die zich voordoen op het vlak van de wederzijdse bijstand tussen de lid-staten bij de invordering van schuldvorderingen, waaronder met name:

- problemen bij het opsporen van schuldenaren in de Gemeenschap;
- opmerkelijke verschillen in nationale bevoegdheden bij invordering;
- geen juridische gelijkheid voor schuldvorderingen tussen lid-staten;
- trage, ingewikkelde en slecht begrepen regels voor wederzijdse bijstand;
- geen administratieve prioriteit voor schuldvorderingen van andere lid-staten.

2.1.1. Deze procedures waren in eerste instantie uitsluitend van toepassing op landbouwheffingen en douanerechten als bron van inkomsten voor de Gemeenschap. Het ging daarbij om relatief geringe bedragen. Toen het toepassingsgebied werd uitgebreid tot hoofdzakelijk nationale belastingen, zoals de BTW en accijnzen, begonnen de problemen.

2.2. De regels waar het hier om gaat, zijn in 1976 ingevoerd en sindsdien viermaal gewijzigd. Het voorstel tot wijziging dat in 1990 werd opgesteld, is echter nooit goedgekeurd. Het onderhavige voorstel komt hiervoor in de plaats.

2.3. In dit voorstel wordt dus nagegaan hoe het doel van de Commissie en de Raad — verbetering van de invordering van schuldvorderingen — kan worden bereikt.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De Commissie baseert haar voorstel op gegevens die sinds de jaren zeventig aan de hand van een gedetailleerde analyse van de problemen zijn verzameld. Haar conclusie luidt dat er steeds meer redenen zijn om aan te nemen dat fraudeurs dank zij verbeterde technieken in toenemende mate gebruik weten te maken van de zwakke plekken in de belastingstelsels, waardoor het aantal fraudegevallen blijft stijgen. Voorts erkent zij dat het gemiddelde invorderingspercentage van deze schuldvorderingen niet hoger dan 3 à 5 procent ligt.

3.1.1. Anderzijds leidt het gebrek aan doeltreffendheid en samenwerking tussen de instanties van de lid-staten op het vlak van wederzijdse bijstand tot de verjaring van veel schulden, terwijl andere niet geïnd kunnen worden door gebrek aan middelen bij de schuldenaren. Voeg daar nog de volatiliteit van de schulden aan toe en het eindresultaat is dat de desbetreffende belastinginkomsten dalen en het huidige systeem onhoudbaar wordt omdat het tot fiscale onrechtvaardigheid, concurrentievervalsing en ongelijkheid tussen lid-staten en tussen bedrijven leidt.

3.1.1.1. Zeer oude schuldvorderingen zijn overigens uitgesloten van de regels.

Het Comité begrijpt de overwegingen van de Commissie, maar vindt haar voorstel onaanvaardbaar omdat het tot fiscale ongelijkheid leidt: zo zouden de goeden het met de kwaden moeten ontgelden. Anderzijds zouden de belastinginkomsten van sommige lid-staten van de Unie teruglopen ten gunste van andere.

3.1.1.2. De regeringen van de lid-staten moeten beter hun best doen om de invordering van schuldvorderingen te verbeteren en aldus de fraude tegen te gaan.

3.2. De Commissie wijst er voorts op dat vanwege de hoogte van de bedragen die ermee gemoeid zijn de BTW-vorderingen en de directe belastingen momenteel het meeste aanleiding tot bezorgdheid geven.

3.3. Maatregelen om het systeem te verbeteren

3.3.1. Er worden een paar strategische maatregelen voorgesteld om het systeem doeltreffender te maken:

- uitwerking van een geïntegreerde strategie om de regels met betrekking tot de invordering van schulden beter te doen werken en het nemen van maatregelen tot aanpassing van het desbetreffende wettelijke kader en de tenuitvoerlegging ervan;
- tenuitvoerlegging van ondersteunende administratieve maatregelen, met name voor BTW en accijnzen, in het kader van het Fiscalis-programma;
- verbetering van de huidige situatie door voortdurende bijscholing van de administratieve medewerkers.

Er bestaat echter gerede twijfel over de doeltreffendheid hiervan, mede gezien de negatieve ontwikkelingen op dit gebied. Men kan zich trouwens afvragen of de fraudebestrijding tegenwoordig niet meer gebaat is bij politieke besluiten die op het allerhoogste niveau worden genomen?!

3.4. *Vertraging bij de tenuitvoerlegging van de definitieve BTW-regeling:*

- een andere kwestie die terecht aan de orde kan worden gesteld, heeft te maken met de redenen waarom de regels die in 1996 de „overgangsregeling voor de BTW” van 1991 hadden moeten vervangen, nooit zijn ingevoerd;
- de definitieve regeling, die in 1996 in werking had moeten treden, was gebaseerd op het beginsel „belastingheffing in het land van herkomst”, dat waarschijnlijk meer geschikt is in de huidige situatie.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Artikel 1*

Dit artikel behandelt in een viertal paragrafen dezelfde materie die in het vorige voorstel over 25 paragrafen was verspreid.

Voorgesteld wordt de volgende wijzigingen aan te brengen:

4.1.1. De titel van de richtlijn komt te luiden: „Richtlijn 76/308/EEG van de Raad van 15 maart 1976 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde heffingen, rechten en belastingen, alsmede uit andere maatregelen.”

4.1.2. Vooral de volgende punten springen in het oog:

4.1.2.1. „Invoerrechten”: veelomvattend begrip dat ook betrekking heeft op de douanerechten van derde landen, de landbouwheffingen en andere invoerheffingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of in dat van specifieke regelingen voor bepaalde goederen die door de verwerking van landbouwproducten worden verkregen (artikel 1, lid 3, eerste streepje, van het voorstel).

4.1.2.2. Idem voor „uitvoerrechten” (artikel 1, lid 3, tweede streepje, van het voorstel).

4.1.2.3. „Belastingen op inkomen en vermogen” (artikel 1, lid 3, derde streepje, van het voorstel).

4.1.3. Krachtens artikel 1, lid 4, sub a) van het voorstel tot wijziging van Richtlijn 76/608/EEG kunnen de lid-staten meer inlichtingen verkrijgen omtrent de identiteit van schuldenaren (wijziging van artikel 4, lid 2, van Richtlijn 76/308/EEG).

4.1.4. Bij artikel 1, lid 4, sub b) van het voorstel wordt punt b) van artikel 4, lid 3, van Richtlijn 76/308/EEG geschrapt, waardoor de aangezochte autoriteit voortaan wél gehouden is inlichtingen te verstrekken waarmee een commercieel, een industrieel of een beroepsgeheim zou worden onthuld (wijziging van artikel 4, lid 3, van Richtlijn 76/308/EEG).

Deze wijziging draagt volgens het Comité niet bij tot een betere fraudebestrijding. Wat nodig is, is een wettelijk kader dat de verplichting schept om bepaalde informatie te verstrekken telkens wanneer dat noodzakelijk is om fraude tegen te gaan.

4.1.5. In principe wordt ingestemd met de wijziging die in lid 6 van artikel 1 wordt voorgesteld, echter met dien verstande dat een zeker belang wordt toegekend aan de datum van ontvangst van de vordering van de schuldeiser door de schuldenaar, zodat de vorderingsprocedure niet door deze laatste kan worden getraineed.

4.1.6. Het Comité hecht zijn goedkeuring aan het schrappen van artikel 14, zoals in lid 12 van artikel 1 wordt voorgesteld; dit zal de procedure voor wederzijdse bijstand bij de terugvordering van schuldvorderingen vlotter doen verlopen.

4.1.7. De voorstellen voor de artikelen 22 en 25 (de leden 15 en 16 van artikel 1) beogen de procedures voor wederzijdse bijstand tussen de lid-staten alsook de verslaggeving aan de Commissie te verbeteren, zodat deze het Europees Parlement en de Raad op de hoogte kan brengen van de bereikte resultaten.

4.2. *Artikelen 2 en 3*

Het Comité heeft niets in te brengen tegen deze artikelen, waarin de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen zijn vervat die nodig zijn om het ter goedkeuring aan de lid-staten voorgelegde voorstel voor een richtlijn binnen de vastgestelde termijn ten uitvoer te leggen.

5. Conclusies

5.1. Het Comité kan zich uitstekend vinden in de inhoud van dit voorstel en zet daarmee de koers voort die het in zijn vorige adviezen over de algemene belastingheffing in de Europese Unie heeft uitgezet en waarin de meeste problemen op het gebied van belastingheffing en onopgeloste fraudegevallen reeds werden gesignaleerd⁽¹⁾.

5.1.1. Alle deel- en overgangsmaatregelen die op het gebied van de belastingheffing zijn genomen, hebben tot meer fraudegevallen en ernstige concurrentievervalsing geleid en hebben de ongelijkheid tussen lid-staten, in de zin dat sommige bevoordeeld en andere benadeeld worden, in stand gehouden.

5.1.2. Deze ontwikkelingen zijn in strijd met de afspraken die ten tijde van de oprichting van de interne markt werden gemaakt met betrekking tot een overgangsregeling tot 1996. Er werden richtsnoeren opgesteld om het kader voor belastingheffing in de EU vast te leggen, zodat alle economische subjecten alsook

⁽¹⁾ PB C 237 van 12.9.1988; PB C 82 van 19.2.1996; PB C 204 van 13.7.1996; PB C 296 van 29.9.1997.

de lid-staten hun activiteiten in een context van doorzichtigheid en fiscale gelijkheid kunnen ontplooiën zonder daarbij gehinderd te worden door bureaucratische rompslomp.

5.1.3. Het Comité is er niet van overtuigd dat de voorstellen van de Commissie voldoende zijn om de terugvordering van frauduleuze schuldvorderingen veilig te stellen. Het Comité is nl. van mening dat de wortel van het probleem in de lid-staten ligt. Aangezien alle maatregelen die de gevolgen van fraude willen bestrijden, gedoemd zijn te mislukken omdat de lid-staten voorrang blijven geven aan nationale schuldvorderingen. Feit is dat de Europese Unie de 21e eeuw in wil stappen met een belastingsysteem dat nog niet eens geschikt zou zijn voor de 19e eeuw!

5.2. In zijn jaarverslag over het begrotingsjaar 1997 oordeelt de Rekenkamer als volgt⁽¹⁾:

- „De fraudebestrijding wordt in de lid-staten in het algemeen gekenmerkt door een gebrek aan geïntegreerde strategie, ...”
- „De instrumenten voor de samenwerking tussen lid-staten worden niet ten volle benut.”
- „Dit is vaak te wijten aan de logheid van de procedures en zelfs aan de onbekendheid met de bestaande instrumenten, met name bij de lokale instanties.”

⁽¹⁾ PB C 349 van 17.11.1998.

Brussel, 27 januari 1999.

- „Bij gebrek aan een levensvatbaar alternatief zal de huidige ‘overgangsregeling’ nog verschillende jaren blijven bestaan.”

Daarom is het Comité van mening dat het fraudeprobleem slechts kan worden opgelost door middel van politieke beslissingen op het allerhoogste niveau.

5.3. Gezien het voorgaande, met name het feit dat:

- de Rekenkamer constateert dat de nationale regeringen niet in staat zijn de fraude succesvol te bestrijden en deze blijft toenemen;
- de Rekenkamer vaststelt dat de huidige overgangsregeling nog verschillende jaren zal blijven bestaan;
- steeds meer Europese burgers ervan overtuigd raken dat de nationale regeringen en bevoegde communautaire instanties niet in staat zijn het probleem samen op te lossen;
- het succes van de interne markt en de Monetaire Unie staat of valt bij de invoering van de „belastingpijler”;

is het Comité van oordeel dat de regeringen van de lid-staten vastberaden de strijd moeten aanbinden tegen de sociale, economische en politieke problemen die het gevolg zijn van deze situatie, zodat de Europese burgers en economische subjecten vrij en in een sfeer van doorzichtigheid en gelijkheid gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die de Europese ruimte biedt.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI