

Fiche 3: Richtlijn wederzijdse bijstand bij invordering

1. Algemene gegevens

Voorstel: Richtlijn van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen.

Datum Commissiedocument: 2 februari 2009

Nr. Commissiedocument: COM nr. (2009) 28

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197897

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep directe belastingen (eerste bijeenkomst heeft plaatsgevonden op 23 februari). Naar verwachting wordt op de Ecofin Raad van juni een voortgangsrapportage gehouden.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

Rechtsbasis: Artikel 93 en 94 EG-Verdrag

Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:

Raad: eenparigheid

Europees Parlement: raadpleging

Comitologie: De Commissie krijgt bijstand van het invorderingscomité; de regelgevingsprocedure wordt ingesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

De Europese Commissie stelt een nieuwe richtlijn voor de wederzijdse bijstand bij invordering voor. Personen en kapitaal zijn steeds mobieler geworden, waardoor de vraag naar invorderingsbijstand toeneemt. De bestaande richtlijn werkt onvoldoende. De Commissie doet daarom een voorstel om de invorderingsbijstand te hervormen. De nieuwe richtlijn moet ervoor zorgen dat de invorderingsbijstand efficiënter en effectiever wordt en in de praktijk makkelijker verloopt. Een hervorming van de invorderingsbijstand is tevens nodig in de strijd tegen (BTW)-fraude. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de bestaande richtlijn zijn: een uitbreiding van het toepassingsgebied, een systeem van verplichte, spontane gegevensuitwisseling en het vaststellen van gemeenschappelijke regels en titels. De subsidiariteit wordt positief beoordeeld, de proportionaliteit deels positief en deels negatief.

Nederland staat in beginsel positief tegenover het voorstel. Het is belangrijk de invorderingsbijstand te verbeteren, mede in verband met de bestrijding van fraude en misbruik. Nederland heeft wel enige kritische kanttekeningen. Zo vindt Nederland het belangrijk dat de in te vorderen bedragen proportioneel moeten zijn aan de gemaakte kosten en tijd die gepaard gaan met de invordering. Ook dient een beroep op verdergaande bepalingen in bi- en multilaterale overeenkomsten met andere EU lidstaten nog steeds mogelijk te zijn. Verder kan Nederland zich niet verenigen met de voorgestelde ongeclausuleerde mogelijkheid om de ontvangen gegevens voor andere doeleinden (zoals strafzaken) te gebruiken. De uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen is daarnaast een belangrijk aandachtspunt. Afstemming tussen de kanalen van elektronisch berichtenverkeer op het gebied van de sociale zekerheid en (met name directe) belastingen verdient daarbij bijzondere aandacht.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De Commissie stelt een nieuwe richtlijn voor wederzijdse bijstand bij invordering voor, aangezien de eisen van de interne markt zijn veranderd. In de afgelopen 30 jaar zijn personen en kapitaal steeds mobieler geworden, waardoor er een toenemende behoefte is aan invorderingsbijstand. Lidstaten kunnen alleen belasting invorderen op hun eigen grondgebied, waardoor invorderingsbijstand van een andere lidstaat nodig is als de belastingsschuldige zich in een andere lidstaat bevindt.

Er bestaat reeds een richtlijn voor wederzijdse bijstand bij invordering (richtlijn 76/308/EG, gecodificeerd in richtlijn 2008/55/EG), maar deze werkt onvoldoende. Slechts een zeer beperkt deel (ongeveer 5 %) van het totale bedrag waarvoor in Europa om invorderingsbijstand wordt gevraagd wordt ook daadwerkelijk ingevorderd.

In verband met de toenemende vraag en de beperkte werking van de bestaande richtlijn, stelt de EC een hervorming voor van de regeling voor invorderingsbijstand. Hierdoor moet de invorderingsbijstand efficiënter en effectiever worden en in de praktijk makkelijker verlopen. Een hervorming van de invorderingsbijstand is ook nodig in de strijd tegen (BTW)-fraude.

De belangrijkste veranderingen in de nieuwe richtlijn ten opzichte van de bestaande richtlijn zijn:

1. uitbreiding van het toepassingsgebied. De werkingssfeer wordt uitgebreid tot schuldvorderingen voortvloeiend uit alle belastingen en rechten. Hierdoor is de richtlijn ook van toepassing op schuldvorderingen voortvloeiend uit belastingen en rechten die niet onder de bestaande richtlijn vielen. Daarnaast wordt de werkingssfeer uitgebreid met schuldvorderingen voortvloeiend uit belastingen en rechten geheven door lagere overheden en met verplichte sociale zekerheidsbijdragen.
2. lidstaten worden verplicht informatie over de teruggaaf van belastingen boven de 10.000 € aan een belastingplichtige gevestigd in een andere lidstaat spontaan uit te wisselen en niet alleen meer op verzoek van een andere lidstaat. Hiermee wordt een systeem van spontane gegevensuitwisseling opgezet.
3. er komen gemeenschappelijke regels en titels, zoals uniforme executoriale en conservatoire titels en standaardformulieren om de uitvoering te vergemakkelijken en te versnellen. Ook worden hierdoor problemen met de vertaling en erkenning van documenten uit andere lidstaten voorkomen.
4. ambtenaren van een lidstaat krijgen de mogelijkheid zelf actief deel te nemen aan administratieve onderzoeken in een andere lidstaat.
5. de ontvangen gegevens kunnen ongeclausuleerd gebruikt worden voor andere doeleinden (zoals strafzaken).

Impact assessment

Niet uitgevoerd.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: De Commissie baseert de bevoegdheid van de EG op artikel 93 en 94 EG. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) *Functionele toets*:

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: deels positief, deels negatief

Onderbouwing: Het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel, omdat een effectieve en efficiënte regeling voor invorderingsbijstand evenals de bestrijding van belastingfraude het beste op Europees niveau geregeld kunnen worden.

De proportionaliteit wordt deels positief en deels negatief beoordeeld. De proportionaliteit is positief, voor zover de nieuwe richtlijn als effectief middel tegemoet komt aan de gestegen behoefte aan invorderingsbijstand.

De proportionaliteit wordt vooralsnog echter negatief beoordeeld ten aanzien van een viertal elementen die nog verder uitgewerkt moeten worden. Het gaat hierbij om de volgende punten:

- verdergaande bepalingen op het gebied van bijstand bij invordering in bi- en multilaterale overeenkomsten met andere EU lidstaten mogen niet worden beknot door deze richtlijn.
- er mag geen sprake zijn van een ongeclausuleerde mogelijkheid dat de door een lidstaat ontvangen gegevens voor andere doeleinden (zoals strafzaken) kunnen worden gebruikt.
- de hoogte van het in te vorderen bedrag moet in verhouding staan met de gemaakte kosten en tijd die gepaard gaan met die desbetreffende invordering.
- De uitbreiding van de werkingssfeer en de verplichting om gegevens over de teruggaaf van belastingen boven € 10.000 spontaan uit te wisselen moeten niet leiden tot een disproportionele verzwaring van de uitvoeringslasten.

Nederlands oordeel:

Nederland is voorstander van een nieuwe richtlijn op het gebied van de wederzijdse bijstand bij invordering, aangezien de bestaande richtlijn onvoldoende werkt. Een goed werkend systeem van invorderingsbijstand is belangrijk ter bestrijding van fraude. Het Richtlijnvoorstel strekt zich tevens uit tot de verplichte socialezekerheidsbijdragen. De Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de sociale-

zekerheidsstelsels en het voorstel voor een toepassingsverordening over de uitvoering bevatten ook bepalingen inzake de wederzijdse bijstand bij de inning en van socialezekerheidspremies of bijdragen en de terugvordering van prestaties. De gegevensuitwisseling onder Verordening (EG) nr. 883/2004 geschiedt langs de elektronische weg. Nederland constateert dat er sprake is van een overlap tussen de twee elektronische netwerken voor berichtenverkeer op het terrein van de verplichte socialezekerheidsbijdragen. Nederland vindt het belangrijk dat beide systemen goed op elkaar zijn afgestemd om zo mogelijke miscommunicatie te voorkomen.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

Geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De omvang van de financiële consequenties, in het bijzonder de personele, is afhankelijk van de uiteindelijke inhoud van de RL. In het bijzonder gaat het hierbij om het toepassingsgebied en het vaststellen van drempelbedragen. Tijdens een eerste globale bespreking van de RL bleek dat er onder de lidstaten (nog) geen sprake was van een gemeenschappelijke visie. Ook de uiteindelijke verdeling van de werklast tussen Belastingdienst en medeoverheden is van invloed. Hoewel de Commissie hoopt met deze nieuwe RL het benutten van de mogelijkheden van bijstand bij invordering te stimuleren is het ook ongewis in welke mate de lidstaten daar ook daadwerkelijk gebruik van zullen maken. De hierna genoemde bedragen kunnen dus slechts als een eerste grove indicatie worden beschouwd.

De verwachting is dat de werkstroom toeneemt als gevolg van uitbreiding van het toepassingsgebied. Voor de afhandeling van extra verzoeken is extra capaciteit nodig van 3 á 4 fte. De voorgestelde beleidsaanpassingen leiden ertoe dat meer invorderingsverzoeken aan de lidstaten gedaan worden en dat deze sneller en effectiever worden afgehandeld. Dit leidt tot een hogere opbrengst van deze bijzondere invordering van mogelijk enkele miljoenen euro. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Hoewel de RL ook maatregelen, zoals het gebruik van standaardformulieren, bevat die de administratieve last zullen verminderen zal de uitvoering van de richtlijn vrijwel zeker tot een verzwarende taak voor de Belastingdienst leiden. Voor de bepaling van de omvang van die verzwaring is van belang hoe de verdeling van werkzaamheden wordt tussen de partijen die gebruik kunnen maken van de in de RL voorgestelde maatregelen. De exacte gevolgen zullen worden gezien en op wenselijkheid worden onderzocht.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Geen

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Aanpassen van de nationale regelgeving.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. De Commissie stelt een implementatiedatum van 31 december 2009 voor. Dit is geen haalbare implementatietermijn. Allereerst dient de richtlijn nog te worden aangenomen en vervolgens moeten de nationale wetgeving en de uitvoeringssystemen van de Belastingdienst worden aangepast. Nederland zal zich daarom inzetten voor een andere implementatietermijn die met het vorenstaande voldoende rekening houdt.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De richtlijn bevat een evaluatiebepaling. De Commissie brengt om de 5 jaar verslag uit over de werking van de richtlijn. Een dergelijke evaluatiebepaling is wenselijk, omdat hiermee beoordeeld kan worden of de richtlijn naar behoren functioneert.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoering vindt plaats door de Belastingdienst voor zover deze bevoegd is voor de betreffende heffingen. Voor zover het gaat om vorderingen van Nederlandse lokale overheden zullen deze zelf de administratieve handelingen moeten uitvoeren.

b) Handhaafbaarheid

De handhaving vindt plaats door de Belastingdienst en de verantwoordelijke lokale overheden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland is in beginsel een groot voorstander van een verbetering van de wederzijdse bijstand bij invordering. Misbruik en fraude kunnen hierdoor beter bestreden worden. Verder staat Nederland positief tegenover de uitbreidende werking van de richtlijn naar belastingen die geheven worden op decentraal niveau. Toch heeft Nederland enige kanttekeningen:

1. Nederland vindt het belangrijk dat de in te vorderen bedragen proportioneel moeten zijn aan de gemaakte kosten en tijd die gepaard gaan met de invordering;
2. Nederland is tegen de ongeclausuleerde mogelijkheid dat de door een lidstaat ontvangen gegevens voor andere doeleinden (zoals strafzaken) kunnen worden gebruikt;
3. Ook dient een beroep op verdergaande bepalingen in bi- en multilaterale overeenkomsten met andere EU lidstaten nog steeds mogelijk te zijn. De EU lidstaten zijn soeverein op het gebied van het afsluiten van overeenkomsten op het gebied van directe belastingen. De Commissie beknot die soevereiniteit door te stellen dat de Richtlijn altijd geldt ongeacht of er een verdergaande overeenkomst gesloten is door de lidstaten.;
4. De uitbreiding van de werkingssfeer en de verplichting om gegevens over de teruggaaf van belastingen boven € 10.000 spontaan uit te wisselen moeten niet leiden tot een disproportionele verzwaring van de uitvoeringslasten.