

Vergaderjaar 2001–2002

28 468

Wijziging van de Wet wederzijdse bijstand bij de invordering van enkele EEG-heffingen, de omzetbelasting en de accijnzen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Wederzijdse bijstand bij de invordering biedt de mogelijkheid een belastingschuld die in de binnenlandse context niet invorderbaar is gebleken, zelfs niet door beslaglegging en executie, in die gevallen waarin de schuldenaar of diens opeisbare vermogen(sbestanddelen) zich in een andere (lid)staat bevinden, in te vorderen in die staat. Hierdoor kan de schuld toch tot een bijdrage aan de schatkist leiden. Op 15 maart 1976 kozen de Europese partners bij uitvaardiging van richtlijn nr. 76/308/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen 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, evenals van schuldvorderingen uit hoofde van de belasting over de toegevoegde waarde en van bepaalde accijnzen (*PbEG* L 73; hierna: Richtlijn 76/308/EEG of richtlijn) voor een strategie die onttrekking aan de betalingsverplichting van in deze richtlijn genoemde belastingen moest bemoeilijken, zo niet onmogelijk maken. Aan deze richtlijn en de daaropvolgende wijzigingsrichtlijnen is uitvoering gegeven bij de Wet wederzijdse bijstand bij de invordering van enkele EEG-heffingen, de omzetbelasting en de accijnzen (Wet van 24 oktober 1979, Stb. 572, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 12 december 2001, Stb. 639; hierna: WWB). Voorliggend voorstel van wet behelst de implementatie van richtlijn nr. 2001/44/EG van de Raad van de Europese Unie van 15 juni 2001 tot wijziging van Richtlijn 76/308/EEG (*PbEG* L 175; hierna: Richtlijn 2001/44/EG) in de WWB.

Centraal in de richtlijn, en daarmee in de wet, staat de in de artikelen 6 tot en met 12 geregelde invorderingsbijstand. Verder zijn in de WWB de regels te vinden inzake de uitwisseling van inlichtingen (artikel 4 van de richtlijn), de notificatie (artikel 5 van de richtlijn) en de conservatoire maatregelen (artikel 13 van de richtlijn). Voorop staat dat de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de onderliggende schuldvordering volledig bij de verzoekende staat ligt. Ook geldt als uitgangspunt de in beginsel gelijke behandeling van een vordering van een andere lidstaat met een

nationale vordering en het zo veel mogelijk aansluiten bij de kaders van het nationale beleid ter zake van de invordering van belastingschulden en andere schuldvorderingen. Wederzijds vertrouwen, zowel wat betreft de redengeving voor het verzoek als wat betreft de wijze van uitvoering, is de fundering voor de ingewikkelde aangelegenheid van de wederzijdse bijstand bij de invordering.

Bijstand dient te worden verleend als deze verband houdt met heffingen die als zodanig zijn benoemd in de richtlijn. Van origine hebben de heffingen en belastingen die in de richtlijn centraal staan, een sterk Europees karakter (de traditionele eigen middelen). Stapsgewijs zijn deze steeds meer uitgebreid naar voor bijstand vatbare heffingen met een meer nationaal karakter. Op 15 juni 2001 is met uitvaardiging van Richtlijn 2001/44/EG een volgende stap gezet, namelijk dat lidstaten – naast wederzijdse bijstand bij de invordering van schuldvorderingen in verband met onder meer de heffingen en andere rechten uit hoofde van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker – gehouden zullen zijn ook wederzijdse bijstand te verlenen bij de invordering van belastingen op inkomen en vermogen alsmede belastingen op verzekeringspremies.

2. Achtergrond van de wijzigingsrichtlijn

2.1 Noodzaak voor wijziging

Het concurrentievermogen en de (fiscale) neutraliteit van de interne markt, meer in het bijzonder de noodzaak deze beter te beschermen, lagen ten grondslag aan de keuze om met uitvaardiging van Richtlijn 2001/44/EG de bestaande regels te wijzigen. Tevens is de uitbreiding van de wederzijdse bijstand bij de invordering van directe belastingen van belang om ook de nationale financiële belangen van de lidstaten in de toekomst beter te kunnen beschermen. Door de werkingssfeer van Richtlijn 76/308/EEG uit te breiden naar de directe belastingen sluit deze bovendien aan op de richtlijn nr. 77/799/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 december 1977 betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe belastingen (*PbEG L 336*), die is geïmplementeerd in de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen. Door beide richtlijnen meer met elkaar in overeenstemming te brengen wordt het doel van een betere bescherming van deze financiële belangen van de lidstaten, alsmede van de neutraliteit van de interne markt, beter gerealiseerd. Groeiende dreiging van fraude over de nationale landsgrenzen heen maakt hervorming van de richtlijn evenzeer noodzakelijk. Richtlijn 2001/44/EG is blijkens de preambule bedoeld om het hoofd te bieden aan de daaruit voortvloeiende bedreiging voor de financiële belangen van de Europese Gemeenschap en van de lidstaten, alsmede voor de interne markt. Dankzij verbeterde technieken weten fraudeurs in toenemende mate gebruik te maken van de zwakke plekken in de belastingstelsels, waardoor het niet is uitgesloten dat het aantal fraudegevallen stijgt. Zwakke plekken in de belastingstelsels alsmede niet op elkaar aansluitende nationale belastingstelsels en belasting- en douaneadministraties geven ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Zowel een verstoring van de interne markt als verlies aan belastinginkomsten, nu en in de toekomst, dient te worden voorkomen. De meeste bezorgdheid op dit punt bestaat ten aanzien van de BTW en de directe belastingen. Hoewel soms regelingen bestaan om de inning veilig te stellen, met name op het terrein van douane- en accijnsrechten, vormt wederzijdse bijstand bij de invordering nog steeds een belangrijke ondersteuning. Toenemende mobiliteit van belastingplichtigen en hun vermogen binnen het gebied van de lidstaten dwingt de Europese partners tot verdere samenwerking bij de invordering. Bescherming van door fraude bedreigde communautaire en nationale

financiële belangen maakt dat het concurrentievermogen en de fiscale neutraliteit van de interne markt beter worden gewaarborgd. Alle lidstaten beschouwen doeltreffende regels als een belangrijk middel om fraude te ontmoedigen en als een garantie voor een rechtvaardige behandeling van belastingplichtigen die hun fiscale verplichtingen nakomen. Als het kader van regelgeving ter zake van invordering tekortschiet, is verwezenlijking van een juiste heffing van belastingen, douanerechten en andere traditionele middelen in grensoverschrijdende situaties moeilijk of niet haalbaar.

2.2 Aandachtsgebieden

Bestrijding van grensoverschrijdende heffingsfraude is zinloos als betaling van de corresponderende belastingschuld kan worden ontlopen door verhaalbaar vermogen buiten het bereik van de nationale autoriteit te brengen dan wel door zelf buiten het bereik van de heffende autoriteit te blijven. Analyse van de tekortkomingen door de Raad van de Europese Unie van de huidige regels heeft tot de conclusie geleid dat probleemgebieden zijn te onderkennen.¹ Ten eerste is in voorkomende gevallen het vinden van schuldenaren en hun vermogen in de lidstaat zelf al lastig, laat staan het achtervolgen ervan in andere lidstaat. Ook blijkt het nationale bevoegdhedenkader aan een voortvarende invordering van buitenlandse schulden in de weg te staan. Voorts is het praktijk dat gelijke vorderingen in strijd met artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 76/308/EEG niet altijd gelijk worden behandeld. Bij deze constatering kan worden gedacht aan tijdrovende juridische procedures in de aangezochte lidstaat om stukken geldig te kunnen (laten) verklaren, contrair aan artikel 8 in samenhang met artikel 12 van die richtlijn. Hierin wordt verandering gebracht door artikel 6 (wijziging van artikel 8) en artikel 7 (wijziging van artikel 12) van Richtlijn 2001/44/EG. Blijkens artikel 10 van Richtlijn 76/308/EEG (na wijziging) wordt de lidstaten bij implementatie ruimte geboden om aan vorderingen ter zake waarvan om bijstand bij de invordering is verzocht, preferentiële behandeling toe te kennen (voorrecht). De gewijzigde richtlijntekst heeft niet geleid tot een wijziging van de wettekst. De huidige situatie waarin geen voorrecht wordt toegekend, wordt gecontinueerd. Ook al omdat bij een keuze ten faveure van een preferentiële behandeling van ook buitenlandse vorderingen een voorschot zou worden genomen op de uitkomst van de discussie over de status van het voorrecht in nationaal verband, is er bij implementatie van artikel 10 van de richtlijn voor geopteerd om niet af te wijken van de Nederlandse uitgangspunten ter zake van wederzijdse bijstand.

De stap die met Richtlijn 2001/44/EG is gezet, dient om de nodige impuls te geven aan de wederzijdse bijstand bij de invordering. In de preambule bij deze richtlijn wordt dan ook overwogen dat met het oog op een efficiënter en doeltreffender invordering van schuldvorderingen waarvoor een verzoek tot invordering is gedaan, de executoriale titel van de schuldvordering in beginsel op dezelfde wijze dient te worden behandeld als een titel van de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd. Artikel 8 van Richtlijn 76/308/EEG (na wijziging) bedoelt het systeem soepeler te laten werken als het gaat om de validatieprocedures. De bepaling is aangepast vanuit de gedachte dat ingevolge artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 76/308/EEG het uitgangspunt geldt van een gelijke behandeling van schuldvorderingen, alsmede dat aan het systeem vertrouwen ten aanzien van de status van de schuldvordering ten grondslag ligt. In het kader van laatstgenoemd uitgangspunt is ook de wijziging van artikel 12 van de richtlijn te plaatsen. Met wederzijds vertrouwen als uitgangspunt behoeft de geldigheid van de schuldvordering niet meer te worden getoetst.

¹ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad bij Mededeling van 25 juni 1998, COM(98) 364 def, p. 5 ev.

3. Baten en (administratieve) lasten

Met betrekking tot de effecten van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten bij bedrijven kan worden opgemerkt dat deze verwaarloosbaar zijn. Dit in tegenstelling tot de structurele effecten voor de uitvoeringskosten van de Belastingdienst die voortvloeien uit het onderhavige wetsvoorstel. De Belastingdienst verwacht een groter aantal verzoeken vanuit de lidstaten voor wederzijdse bijstand bij de invordering. Voorts zal het mogelijk zijn voor de Belastingdienst extra verzoeken in te dienen bij de andere lidstaten. Voor deze werkzaamheden is een uitbreiding van het personeel van de Belastingdienst nodig met 17 fte's. De structurele kosten zullen € 1 235 000 zijn. De incidentele kosten voor de automatisering zullen € 220 000 zijn. Tegenover deze kosten staan de door de Belastingdienst op basis van de Kostenwet invordering rijksbelastingen op de betrokkene te verhalen invorderingskosten, ten bedrage van rond € 1 000 000.

De uitbreiding van de voor wederzijdse bijstand bij de invordering in aanmerking komende schuldvorderingen, met name de directe belastingen, en mogelijkheden om tot een doeltreffender invordering van de schuldvorderingen te komen, zullen zeker ook tot extra belastingopbrengsten leiden. Naar verwachting zullen deze rond de € 1 000 000 per jaar bedragen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdelen A en B (artikelen 1 en 2)

Gelijk artikel 2 van Richtlijn 76/308/EEG geeft artikel 1 van de WWB een weergave van het toepassingsgebied van de wederzijdse bijstand. Uitputtend is aangegeven welke vorderingen onderwerp van wederzijdse bijstand kunnen zijn. De redactie van deze bepaling is ten opzichte van de thans bestaande situatie op een viertal punten gewijzigd. Ten eerste zijn omschrijvingen opgenomen van rechten bij invoer en rechten bij uitvoer, alsmede van andere middelen (suikerheffingen). Zoals al in het algemene deel van de toelichting is opgemerkt, is de werking van genoemde richtlijn, en dus ook de wet, uitgebreid naar directe belastingen (artikel 2, onderdeel g, van de richtlijn) alsmede naar belastingen op verzekeringspremies (artikel 2, onderdeel h, van de richtlijn). De uitbreiding betreffende directe belastingen in artikel 2, onderdeel h, van de WWB verwijst naar artikel 1, derde lid, van richtlijn nr. 77/799/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 december 1977 betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe belastingen (*PbEG* L 336). Daarmee wordt wederzijdse bijstand niet alleen mogelijk bij de invordering van vennootschapsbelastingsschulden maar ook bij de invordering van schulden vanwege de heffing van inkomstenbelasting en de voorheffingen te dier zake. Daarnaast kunnen de rechten van successie, schenking en overgang ingevolge artikel 2, onderdeel h, van de WWB onderwerp van wederzijdse bijstand zijn. Ingevolge artikel 1, vierde lid, van richtlijn nr. 77/799/EEG en de verwijzing naar deze bepaling in artikel 2, onderdeel h, van de WWB wordt bijstand ook mogelijk ter zake van gelijke of in wezen soortgelijke belastingen die in de toekomst naast of in de plaats van deze belastingen worden geheven.

Ten slotte wordt, in navolging van het gewijzigde artikel 2 onderdeel i, van de richtlijn, voortaan bijstand verleend bij de invordering van niet alleen interest en kosten maar ook alle andere verschuldigde bedragen in verband met sancties, boeten en kosten, die verband houden met de schuldvorderingen, bedoeld in de onderdelen a tot en met h. Van deze

sancties zijn maatregelen uitgesloten die als Nederland aangezochte staat is, beoordeeld naar Nederlands recht, een strafrechtelijk karakter kennen.

Onderdelen D en H (artikelen 4 en 9)

Artikel 4 (inzake de uitwisseling van inlichtingen) en artikel 5 (inzake notificatie) van de richtlijn zijn aangepast, in die zin dat op een andere wijze aan formaliteiten bij een verzoek invulling moet worden gegeven. Voortaan dient met betrekking tot de identiteit van betrokkene ook andere relevante informatie waartoe de verzoekende autoriteit normaliter toegang heeft, in het verzoek te worden opgenomen. De artikelen 4 en 9 van de WWB zijn dienovereenkomstig gewijzigd.

Onderdelen L en V (artikelen 13 en 26)

Artikel 7, derde en vijfde lid, van de richtlijn, overgenomen in de artikelen 13 en 26 van de WWB, geeft mede invulling aan het wederzijds vertrouwen dat aan bijstand bij de invordering ten grondslag ligt, doordat het bij de verzoekende staat een zorgplicht legt om de voor bijstand dienstige gegevens over te leggen. Hetgeen is gesteld in het derde en vijfde lid van artikel 7 van de richtlijn geldt vanzelfsprekend evenzeer voor de situatie waarin Nederland een verzoek doet aan een andere lidstaat. Ook in dat geval geldt dat relevante informatie meteen dient te worden verstrekt (artikelen 13, eerste lid, onderdeel g, en 26, eerste lid, onderdeel g, van de WWB); nuttige inlichtingen later (artikelen 13, tweede lid, en 26, tweede lid, van de WWB).

Onderdelen M en N (artikelen 13a en 14)

Artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de richtlijn (na wijziging), dat in de WWB is terug te vinden als artikel 13a, onderdeel a, schrijft niet meer voor dat bijstand bij de invordering slechts mogelijk is als zekerheid bestaat omtrent de rechtsgeldige status van de vordering. Hoofregel blijft dat normaliter betwisting van de vordering of aanvechting van de executoriale titel leidt tot schorsing van de invorderingsactiviteiten. Ingevolge artikel 14, onderdeel c, van de WWB dient bij het verzoek om bijstand bij de invordering een verklaring van de verzoekende autoriteit te worden gevoegd waarin wordt bevestigd dat aan de voorwaarden van genoemd artikel 7, tweede lid, van de richtlijn onderscheidenlijk artikel 13a van de WWB is voldaan, en dus dat de vordering onomstreden is. Uit artikel 22 van de WWB (hierna nader toegelicht) in samenhang met het slot van artikel 13a, onderdeel a, van de WWB volgt dat ook een omstreden schuldvordering voor bijstand bij de invordering vatbaar is als daarom wordt verzocht. Uit artikel 14, onderdeel c, van de WWB, dat is ontleend aan artikel 7, vierde lid, van de richtlijn, volgt dat in dat geval een suppletie bij het verzoek om bijstand is vereist waarin wordt gevraagd om onmiddellijke invordering zonder schorsing.

Het op artikel 7, tweede lid, onderdeel b, van de richtlijn gebaseerde artikel 13a, onderdeel b, van de WWB is een codificatie van hetgeen zich in de Europese praktijk al langer voordeed. Onder de oude redactie verplichte het tweede lid van artikel 7 van de richtlijn ertoe de daartoe beschikbare middelen uit te putten, voordat een verzoek aan een andere lidstaat kon worden gezonden. Eerst het eigen arsenaal aan middelen moest worden ingezet om inning van de vordering te bewerkstelligen. Omdat dit oncontroleerbaar bleek en dus in wezen onuitvoerbaar was, is de systematiek van de wederzijdse bijstand op dit punt altijd gebaseerd geweest op vertrouwen, en dat zal ook in de toekomst zo zijn. Onder het regime van Richtlijn 2001/44/EG is het verzoek om wederzijdse bijstand niet langer *ultimum remedium*. Het uitputtingsbeginsel zoals dat voorheen werd omschreven in artikel 14, eerste alinea, onderdeel b, van de

richtlijn, is losgelaten. Ook als de verzoekende lidstaat op zijn grondgebied nog niet alle middelen tot invordering heeft uitgeput, is een verzoek tot verlening van bijstand bij de invordering voor inwilliging vatbaar. Wanneer de verzoekende autoriteit de invorderingsprocedures heeft ingesteld die op grond van de executoriale titel kunnen worden uitgevoerd, en de genomen maatregelen niet tot volledige betaling van de schuldvordering zullen leiden, kan deze een verzoek tot invordering indienen bij een andere lidstaat en dient deze laatste aan het verzoek te voldoen. Het vertrouwen is verdisconteerd in de verklaring, bedoeld in het vierde lid van artikel 7 van de richtlijn (na wijziging). Deze verklaring, dezelfde als is bedoeld in artikel 14, onderdeel c, van de WWB, zegt iets over de vordering zelf, namelijk dat de vordering onomstreden is of voor onmiddellijke invordering vatbaar is, alsmede iets over het verhaalbare vermogen van de schuldenaar in de lidstaat waar de verzoekende autoriteit gevestigd is, namelijk dat verhaal daarop moeilijk of onmogelijk tot delging van de schuld leidt. Ingevolge artikel 7, tweede lid, onderdeel b, van de richtlijn (na wijziging) behoeft voor het afgeven van genoemde verklaring door de verzoekende lidstaat geen volkomen zekerheid meer te bestaan omtrent het feit dat de genomen maatregelen niet hebben geleid tot volledige betaling van de schuldvordering. De aangezochte lidstaat wordt op basis van de verklaring als zodanig geacht bijstand bij de invordering te verlenen indachtig het vertrouwen dat er voor de verzoekende staat voldoende redenen bestaan om een verklaring af te geven, waardoor de aangezochte lidstaat op de grondslag van artikel 6, eerste lid, van de richtlijn het invorderingsapparaat dient aan te wenden. Voldoende is dat de genomen maatregelen in de verzoekende lidstaat niet tot volledige betaling van de schuldvordering zullen leiden, en dat zich in Nederland voor beslag vatbare goederen bevinden. Overigens zij hier verwezen naar de aansprakelijkheidsverdeling, bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de richtlijn (zie hierna).

Onderdelen O, X en AA (artikelen 16, 29 en 31a)

Artikel 14 van de richtlijn geeft de mogelijkheid om bijstand bij de invordering in twee gevallen te weigeren. Om te beginnen in als door bijstand bij de invordering van een schuldvordering dan wel bij het treffen van conservatoire maatregelen het risico bestaat dat deze bijstand, wegens de situatie van de debiteur, in Nederland ernstige moeilijkheden van sociale of economische aard zou kunnen opleveren. Deze in artikel 16, tweede lid, respectievelijk artikel 29, tweede lid, van de WWB geïmplementeerde mogelijkheid vloeit voort uit artikel 14, onderdeel a, van de richtlijn. Hoewel de redactie van artikel 14, onderdeel a, is gewijzigd, is de bedoeling van deze bepaling nog steeds dezelfde. Ingevolge de andere weigeringsgrond die voortvloeit uit artikel 14, eerste alinea, onderdeel b, van de richtlijn, behoeft aan een verzoek om bijstand bij de invordering niet te worden voldaan wanneer het eerste verzoek om bijstand betrekking heeft op een schuldvordering die meer dan vijf jaar bestaat, te rekenen vanaf het tijdstip van vaststelling van de executoriale titel in overeenstemming met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen of de administratieve praktijken die gelden in de lidstaat waar de verzoekende autoriteit is gevestigd, tot de datum van het verzoek. Ingevolge deze tijdsvoorwaardelijke weigeringsgrond die in artikel 31a van de WWB is geïmplementeerd, bestaat ten aanzien van oude schuldvorderingen een discretionaire bevoegdheid af te zien van wederzijdse bijstand bij de invordering. Dit laat overigens onverlet de aanspraken van verdragspartners die voortvloeien uit door Nederland gemaakte afspraken. De bepalingen van Richtlijn 76/308/EEG kunnen ingevolge artikel 23 van deze richtlijn geen afbreuk doen aan de toepassing van de meer uitgebreide wederzijdse bijstand welke sommige lidstaten elkaar krachtens overeenkomsten of regelingen verlenen of zouden kunnen

verlenen, met inbegrip van het gebied van de notificatie van gerechtelijke of buitengerechtelijke akten. In bilaterale context kan hierbij worden gedacht aan het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de wederzijdse administratieve bijstand bij de invordering van belastingschulden en de uitreiking van documenten (Trb. 1999, 113). Daarin is de verplichting opgenomen bijstand bij invordering voor schuldvorderingen te verlenen die niet ouder zijn dan 15 jaar. Met betrekking tot vorderingen ouder dan 5 jaar herleeft in de relatie tot Duitsland ook het toetsingsrecht van de aangezochte staat (toetsing van de rechtsgeldigheid van de vordering aan de bepalingen van het bilaterale belastingverdrag). Hetzelfde, maar dan in multilaterale context, geldt ingevolge het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg nopens wederkerige bijstand inzake de invordering van belastingschulden (Trb. 1952, 137) alsmede voor wederzijdse bijstand in de relatie tot lidstaten die zijn getreden tot het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (Trb. 1991, 4), te weten: België, Denemarken, Finland en Zweden.

Onderdelen P, Q, R, T, Z en AF (artikelen 17, 17a, 18, 22, 31 en 37)

In navolging van artikel 8, eerste lid, van de richtlijn bepaalt het tweede lid van artikel 17 dat de executoriale titel van de schuldvordering van een andere lidstaat in Nederland rechtstreeks wordt erkend en automatisch behandeld als executoriale titel van een Nederlandse schuldvordering. Het tweede lid van artikel 8 van de richtlijn bepaalt dat, onverminderd het eerste lid van dat artikel, de executoriale titel van de schuldvordering, in voorkomend geval en volgens de bepalingen die van toepassing zijn in de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd, kan worden bekrachtigd als, erkend als, aangevuld met of vervangen door een op het grondgebied van dat land geldende executoriale titel. Deze mogelijkheid is in de WWB uitgewerkt in de artikelen 17a en 18, tweede en derde lid.

Hiervoor is al opgemerkt dat met het oog op artikel 6, tweede lid, van de richtlijn verandering wordt gebracht in tijdrovende juridische validatieprocedures in de aangezochte lidstaat door wijziging van de artikelen 8 en 12 van de richtlijn. Door de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd, behoeft er geen toetsing meer plaats te vinden. Daarbij is mede van belang dat de verzoekende autoriteit gehouden is de aangezochte autoriteit, zodra zij hiervan kennis heeft, alle nuttige inlichtingen te doen toekomen die betrekking hebben op de zaak welke de aanleiding was voor het verzoek tot invordering. De verantwoordelijkheid voor de geldigheid van de onderliggende schuldvordering ligt derhalve volledig bij de verzoekende staat. Wederzijds vertrouwen ligt, als gezegd, aan de basis van de wijziging van artikel 12 van de richtlijn.

Artikel 12, tweede lid, eerste alinea, van de richtlijn is geïmplementeerd in artikel 22 van de WWB, alwaar als hoofdregel schorsing van de invorderingsactiviteiten wordt voorgeschreven als de daaraan ten grondslag liggende schuldvordering wordt betwist of de executoriale titel wordt aangevochten. Misbruik en oneigenlijk gebruik van deze vorm van rechtsbescherming, in die zin dat de adempauze bleek te worden gebruikt voor het wegsluizen van vermogen(sbestanddelen), hebben de Europese partners ertoe gebracht de richtlijn op dit punt te wijzigen. De richtlijn schrijft in genoemd artikel 12, tweede lid, tweede alinea, verder voor dat schorsing door de aangezochte autoriteit in het geval van een betwiste schuldvordering door de verzoekende autoriteit kan worden verhinderd. Alsdan zal de ontvanger geen opdracht worden gegeven de invordering van een schuldvordering te schorsen. Invordering van een omstreden vordering zonder schorsing neemt niet weg dat betrokkene met succes tot betwisting van de schuldvordering kan zijn overgegaan. Het op de tweede volzin van de tweede alinea van artikel 12, tweede lid, van de richtlijn geba-

seerde artikel 22, derde lid, van de WWB schrijft daarom voor dat in dat geval door de verzoekende autoriteit tot terugbetaling van de door Nederland geïncasseerde schuldvordering zal dienen over te gaan. Dit afgezien van de financiële consequenties in de vorm van door de rechter toegevoegde compensaties.

In artikel 37 van de WWB is artikel 12 van de richtlijn geïmplementeerd voor het geval Nederland de verzoekende staat is. Betwisting van een schuldvordering leidt er niet toe, zo blijkt uit artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de richtlijn (na wijziging), dat met betrekking tot deze vordering nimmer bijstand bij de invordering behoeft te worden verleend. Ingevolge het dienovereenkomstige artikel 13a, onderdeel a, van de WWB kan slechts aan een verzoek tot invordering worden voldaan indien de schuldvordering onomstreden is, tenzij artikel 22, tweede lid, van de WWB toepassing vindt. Artikel 7, vierde lid, van de richtlijn, uitgewerkt in artikel 14, onderdeel c, van de WWB, vraagt van de verzoekende lidstaat een bevestiging dat de voorwaarden van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn zijn vervuld. Zonder deze verklaring is het verzoek niet voor inwilliging vatbaar. Echter, bij het bijstandsverzoek kan tevens worden verzocht tot onmiddellijke invordering van een betwiste schuldvordering, zonder schorsing, over te gaan. Het betreft hier een uitzondering op de hoofdregel dat een verzoek alleen voor inwilliging vatbaar is als bij indiening ervan noch de juistheid van de schuldvordering wordt betwist noch de geldigheid van de executoriale titel wordt aangevochten. Omdat hetgeen is gesteld in artikel 12, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn evenzeer geldt voor de situatie waarin Nederland ter zake van een betwiste schuldvordering een verzoek doet aan een andere lidstaat, is in artikel 37, tweede lid, van de WWB deze richtlijnbevestiging voor die situatie geïmplementeerd. In artikel 36 is naar deze bepaling verwezen.

Onderdeel S (artikel 19a)

De eerste alinea van het tweede lid van artikel 9 van de richtlijn is vervangen door een gelijklopende tekst. Op dit punt is artikel 19 van de WWB dan ook niet gewijzigd. De tweede alinea van artikel 9, tweede lid, van de richtlijn, waarin is bepaald dat met ingang van de datum waarop de executoriale titel van de schuldvordering overeenkomstig artikel 8 van de richtlijn voor invordering vatbaar is, interest dient te worden geïnd wegens niet-tijdige betaling, is in artikel 19a, tweede lid, van de WWB geïmplementeerd. Zodoende zal invorderingsrente in rekening worden gebracht met ingang van de datum waarop de executoriale titel in Nederland ten uitvoer kan worden gelegd.

Onderdelen AC en AI (artikelen 33 en 39a)

De tekst van artikel 33, eerste lid, van de WWB geeft in navolging van artikel 18, eerste lid, van de richtlijn aan dat de invordering en de inhouding bij de betrokken persoon van alle aan de invordering verbonden kosten wordt verricht overeenkomstig de ten aanzien van vergelijkbare schuldvorderingen geldende wettelijke en administratiefrechtelijke bepalingen. Toch leidt aanpassing van artikel 18 van de richtlijn niet tot wijziging van beleid op dit punt. Hoofregel, zo volgt uit artikel 18, tweede lid, van de richtlijn, was en is dat de lidstaten wederzijds afzien van vergoeding van de kosten die voortvloeien uit de wederzijdse bijstand die zij elkaar overeenkomstig de richtlijn verlenen. Dit in lijn met het gestelde in de eerste alinea van artikel 18 van de richtlijn in de oude redactie. Deze bepaling is overgenomen in het tweede lid van artikel 18 in de nieuwe redactie en onveranderd terug te vinden in artikel 33, tweede lid, van de WWB. De kosten, op de uitvoering van verzoeken om bijstand vallende, komen ten laste van de staat, tenzij de kosten krachtens wettelijk voorschrift in rekening kunnen worden gebracht aan degene die in gebreke is

gebleven de schuldvordering te voldoen. Ook artikel 18, vierde lid, van de richtlijn (na wijziging) heeft een gelijke strekking als het gestelde in de oude redactie van artikel 18. Zodoende is de lidstaat waar de verzoekende autoriteit is gevestigd, ten opzichte van die waar de aangezochte autoriteit is gevestigd, onveranderd aansprakelijk voor de kosten en mogelijke verliezen welke het gevolg zijn van eisen die als niet gerechtvaardigd zijn erkend wat de gegrondheid van de schuldvordering of de geldigheid van de door de verzoekende autoriteit afgegeven titel betreft.

Het derde lid van artikel 18 van de richtlijn geeft de lidstaten de mogelijkheid om onder omstandigheden wel kosten in rekening te brengen, namelijk indien zich bij de invordering een bijzonder probleem voordoet of de kosten zeer hoog zijn dan wel indien invordering plaatsvindt in het kader van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Ook in artikel 39a van de WWB is bepaald dat Onze Minister en de aangezochte autoriteit per geval specifieke afspraken kunnen maken over de modaliteiten van een vergoeding bij het zich voordoen van een dergelijke omstandigheid.

Artikel II

Artikel 2 van Richtlijn 2001/44/EG schrijft voor dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 30 juni 2002 aan deze richtlijn te voldoen. Voorgesteld wordt de wijzigingswet in werking te laten treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Opgemerkt zij dat de wijzigingswet niet referendabel wordt geacht op grond van de hier van belang zijnde uitzonderingsbepaling van de Tijdelijke referendumwet (artikel 7, onderdeel e). De onderhavige wijzigingswet strekt immers uitsluitend ter implementatie in Nederland van Richtlijn 2001/44/EG.

Implementatie van Richtlijn 2001/44/EG zal niet geschieden voor 1 juli 2002. Dit zal evenwel niet tot gevolg mogen hebben dat tussen de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn en de datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel sprake is van een periode waarin het voor de lidstaat waar de verzoekende autoriteit is gevestigd, niet zeker is of bijstand bij invordering door Nederland verleend gaat worden ter zake van de schuldvorderingen die door uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn voor bijstand bij invordering vatbaar zijn. Alleen als in deze periode de termijn verstrijkt waarbinnen inning door de lidstaat waar de aangezochte autoriteit gevestigd is, mogelijk is, is bijstand bij invordering met toepassing van de richtlijn niet meer mogelijk. Hierbij zij opgemerkt dat over het algemeen door een invorderingsactie de verjaringstermijn wordt opgeschort. Men mag er overigens vanuit gaan dat er doorgaans voldoende tijd resteert om tot succesvolle invordering over te gaan in de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd. Fundering voor wederzijdse bijstand bij invordering is immers het vertrouwen dat lidstaten over en weer mogen hebben, zowel ter zake van het verzoek zelf als ter zake van de wijze waarop met dat verzoek wordt omgegaan door de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd.

Zoveel als in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs mogelijk is, zal het Nederlandse beleid erop gericht dienen te zijn de in de richtlijn omschreven diensten te verlenen aan de lidstaat waar de verzoekende autoriteit gevestigd is. Tot het moment van inwerkingtreding kan Nederland in ieder geval bijstand bij invordering verlenen op grond van de bestaande verdragen en de huidige WWB. Verzoeken worden hoe dan ook in ontvangst genomen, dus ook verzoeken die afkomstig zijn van een andere lidstaat ten aanzien waarvan Nederland niet ook anderszins verplichtingen heeft. Aan deze lidstaat zal zo nodig worden gemeld dat de invordering zal plaatsvinden na de inwerkingtreding van de onderhavige wijzigingswet. Dit neemt niet weg dat er interne voorbereidende handelingen kunnen plaatsvinden, zoals het opzoeken van de gegevens van de

debiteur in de bestanden van de Belastingdienst. Na de totstandkoming van de wijziging van de WWB kan dan direct worden overgegaan tot invordering.

Artikel III

Ingevolge de richtlijn wordt de WWB ingrijpend gewijzigd. Daarom zal in bijlage I¹ bij de memorie van toelichting de tekst van de Wet wederzijdse bijstand bij de invordering van belastingschulden en enkele andere schuldvorderingen in het Staatsblad worden geplaatst. In Bijlage II¹ is een transponeringstabel opgenomen.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.