

Vergaderjaar 2002–2003

28 468

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 november 2002

Algemeen

Graag wil ik de leden van de fracties van het CDA en de VVD dank zeggen voor hun inbreng op dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie leggen een relatie tussen de opbrengsten van de wederzijdse bijstand bij invordering en de kosten daarvan. Het CDA vraagt inzicht te geven in de zekerheid dat kosten op belastingplichtigen verhaald worden, en de wijze waarop dit ook daadwerkelijk zal geschieden. Aan deze vraag lijkt de veronderstelling ten grondslag te liggen dat de opbrengsten steeds groter dienen te zijn dan de kosten. Zo'n strikte afweging van kosten en baten gaat evenwel voorbij aan het belang van de mogelijkheid dat EU-lidstaten elkaar bij kunnen staan bij de invordering van belastingschulden en andere schuldvorderingen. Het is van belang dat de betaling van dergelijke schulden niet simpelweg kan worden ontlopen door verhuizing naar het buitenland. De kosten die verband houden met wederzijdse bijstand te verlenen bij invordering, hebben betrekking op zowel inkomende als op uitgaande verzoeken om bijstand bij invordering; de opbrengst is slechts gerelateerd aan de uitgaande verzoeken. Net zoals Nederland kosten maakt voor het verlenen van de bijstand bij het invorderen van een belastingschuld of andere schuldvordering van een andere lidstaat, maken andere lidstaten kosten om bijstand te verlenen aan de Nederlandse overheid. De verwachte verhoging van de belastingopbrengsten vloeit voort uit de mogelijkheid voor Nederland om bij andere lidstaten bijstand te vragen bij het invorderen van belastingschulden of andere schuldvorderingen. De opbrengst van door de Belastingdienst verleende bijstand ter zake van belasting-schulden of andere schuldvorderingen van een andere lidstaat is niet begrepen in het in de toelichting vermelde bedrag van € 1 miljoen. Kosten die verband houden met door de Belastingdienst verrichte invorderings-werkzaamheden, worden op grond van de Kostenwet invordering rijksbe-lastingen grotendeels in rekening gebracht aan de debiteur. Betalingen op de vordering in kwestie worden primair afgeboekt op de bij de debiteur in rekening gebrachte kosten. Deze op de wet gebaseerde toerekening van betalingen biedt voldoende zekerheid dat de door de Belastingdienst gemaakte kosten over het algemeen kunnen worden verhaald. Daarbij

speelt een rol dat het maken van kosten wordt vermeden in situaties waarbij op voorhand al duidelijk is dat de (buitenlandse) belastingschuld onverhaalbaar is.

De leden van de CDA-fractie hebben ook de wens te kennen gegeven te vernemen met welke staten buiten de Europese Unie Nederland bilaterale verdragen heeft die voorzien in de mogelijkheid van wederzijdse administratieve bijstand bij de invordering van belastingschulden en of deze verdragen voldoen. De landen buiten de Europese Unie waarmee Nederland een bilateraal verdrag heeft dat voorziet in de mogelijkheid van wederzijdse administratieve bijstand bij de invordering van belastingschulden zijn Belarus (Trb. 1996, 119; 1997, 255), Canada (Trb. 1986, 65; 1993, 52; 1997, 258), Egypte (Trb. 1999, 188; 2000, 75), Estland (Trb. 1997, 98 en 262), Japan (beperkt; Trb. 1970, 67; 1992, 68), Kazachstan (Trb. 1996, 150; 1997, 94), Kroatië (Trb. 2000, 64), Letland (Trb. 1994, 83 en 166), Litouwen (Trb. 1999, 149), Macedonië (Trb. 1998, 238), Nieuw-Zeeland (Trb. 2002, 45), Noorwegen (Trb. 1990, 30), Oekraïne (Trb. 1995, 285), Rusland (Trb. 1997, 30), Suriname (Trb. 1975, 134), Venezuela (Trb. 1991, 107 en 306; 1995, 252) en de Verenigde Staten van Amerika (Trb. 1993, 77, 158 en 184). Daarnaast bestaat met IJsland en Polen op dit moment de mogelijkheid tot het verlenen van wederzijdse administratieve bijstand bij de invordering van belastingschulden op basis van het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (Trb. 1991, 4); met Polen zal bovendien wederzijdse administratieve bijstand bij de invordering van belastingschulden mogelijk zijn op basis van het herziene bilaterale belastingverdrag zodra dat verdrag in werking is getreden. Dit laatste is eveneens het geval wat betreft de verdragen met Armenië (Trb. 2001, 201), Georgië (Trb. 2002, 92), Mongolië (Trb. 2002, 88) en Oezbekistan (Trb. 2001, 193, en 2002, 105).

De bilaterale verdragen die voorzien in de mogelijkheid van wederzijdse administratieve bijstand bij de invordering van belastingschulden werken over het algemeen naar tevredenheid. Uit het Beheersverslag Belastingdienst 2001 (p. 26) blijkt dat Nederland in dat jaar 813 zaken heeft afgedaan naar aanleiding van verzoeken van andere landen. Van landen van buiten de EU kwamen verzoeken uit Noorwegen (27) en de Verenigde Staten van Amerika (1). Buiten de EU werden op verzoek van Nederland zaken afgedaan door Aruba (1), Canada (3), de Nederlandse Antillen (4), Polen (1) en de Verenigde Staten van Amerika (5).

De leden van de fractie van het CDA hebben begrip voor de argumenten in het nader rapport dat de implementatie van de Richtlijn 2001/44/EG de conserverende aanslag nog niet overbodig maakt, maar vinden een dergelijke aanslag in haar wezen een Europa-onvriendelijk facet van ons belastingstelsel. Ik ben het met deze leden eens dat in de richtlijn, en in het onderhavige wetsvoorstel, een zware nadruk ligt op het wederzijdse vertrouwen tussen de EU-lidstaten. Dit vertrouwen aangaande de intentie en inzet van de betrokken partners dient ook uitgangspunt te zijn. Met betrekking tot de vraag of het dan niet voor de hand ligt om wat betreft de verhaalbaarheid van belastingschulden in andere EU-lidstaten ook op de capaciteiten van de Europese partners te vertrouwen, merk ik op dat het vertrouwen waarnaar deze leden vragen, niet alleen een rol speelt in relatie tot de andere EU-lidstaten, maar ook in relatie tot de emigerende belastingplichtige, en dan met name met betrekking tot het probleem van dooremigratie.

Dat de conserverende aanslag in haar wezen een Europa-onvriendelijk facet van ons belastingstelsel is, zoals deze leden stellen, deel ik niet. Allereerst zal onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende verschijningsvormen van de conserverende aanslag. Het betreft enerzijds de conserverende aanslag die wordt opgelegd in grensoverschrijdende situaties (met betrekking tot pensioenen en lijfrenten, aanmerkelijkbelang-

regime en – in een enkel geval – kapitaalverzekering eigen woning), en anderzijds de zuiver nationale gevallen waarin een conserverende aanslag wordt opgelegd als gevolg van stakingswinst door overlijden of door overheidsingrijpen. Deze laatste situaties vallen niet onder het bereik van het EG-Verdrag. Ik ga er dan ook vanuit dat de leden van de fractie van het CDA slechts het oog hebben op de situaties die vallen onder het bereik van het EG-Verdrag (zoals de grensoverschrijdende situaties in geval van pensioenen en lijfrenten, aanmerkelijkbelangregime en – in een enkel geval – kapitaalverzekering eigen woning). Met het opleggen van de conserverende aanslag wordt het Nederlandse heffingsrecht ter zake van de door Nederland verleende fiscale faciliteit geformaliseerd. Vervolgens is met het vereiste van zekerheidsstelling beoogd te bewerkstelligen dat niet alleen het Nederlandse heffingsrecht is vastgelegd, maar dat deze fiscale claim ook daadwerkelijk geëffectueerd kan worden. De conserverende aanslag wordt bijvoorbeeld in de pensioen- en lijfrentesfeer opgelegd in situaties waarin Nederland – onder strikte voorwaarden – een fiscale faciliteit heeft verleend. Een dergelijke faciliteit wordt in de pensioen- en lijfrentesfeer (aanspraak onbelast en uitkering belast) onder meer slechts verleend onder de strikte voorwaarde dat het pensioen- en lijfrentekapitaal ook daadwerkelijk wordt aangewend als voorziening voor de oude dag. Bij een handeling in strijd met de voorwaarden wordt de verleende fiscale faciliteit teruggedragen. Ook in gevallen waarin een aanmerkelijkbelanghouder emigreert of in bepaalde gevallen van zetelverplaatsing, volgt een conserverende aanslag. Het betreft echter niet zo zeer een heffingsrecht ter zake van een door Nederland verleende faciliteit als wel de formalisering van een gerechtvaardigde claim die Nederland heeft over de gedurende de binnenlandse periode opgetreden waardevermindering. Bij, kort gezegd, vervreemding van (een deel van) het beclaimde aanmerkelijk belang wordt overgegaan tot invordering van de conserverende aanslag. Ook hier wordt getracht in een grensoverschrijdende situatie de fiscale claim en de invordering daarvan zeker te stellen.

Deze leden vragen voorts of aanleiding bestaat het vereiste van zekerheidsstelling te heroverwegen, gelet op de inwerkingtreding van de richtlijn. De regering meent dat zekerheidsstelling pas overbodig is, indien steeds verhaalbaar vermogen is te vinden in de lidstaat waar de aangezochte autoriteit is gevestigd. Dit is helaas niet het geval, en daarvan zou dan ook niet mogen worden uitgegaan.

Gelet op het voorgaande, zie ik voornamelijk geen aanleiding het stelsel van conserverende aanslagen ter discussie te stellen. Zouden (toekomstige) ontwikkelingen in internationaal en EU-verband hiertoe wel aanleiding geven, dan is het zaak ons te beraden op andere methoden om de Nederlandse fiscale claim veilig te stellen. Het systeem van de conserverende aanslag in combinatie met zekerheidsstelling is een wijze waarop een gerechtvaardigde claim van de Nederlandse fiscus wordt geformaliseerd en verzekerd. Het eventueel niet meer mogen gebruiken van een dergelijke aanslag en zekerheidsstelling zou niet tot de conclusie mogen leiden dat Nederland geen claim meer zou hebben over de in Nederland aangegroeide waarde.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wanneer de Tweede Kamer voorstellen tegemoet kan zien waarin ondernemers die problemen hebben met de teruggave van buitenlandse BTW, worden geholpen. Een wetsvoorstel dienaangaande volgt nadat het betreffende richtlijn- en verordeningvoorstel van de Europese Commissie – met unanimitieit – is aanvaard door de Ecofinraad en vervolgens in werking is getreden. De besprekingen in Brussel over dit dossier verlopen echter moeizaam, zoals mijn ambtsvoorganger al heeft aangegeven in zijn beantwoording van de schriftelijke vragen waaraan deze leden refereren. Vooral aspecten van concurrentievervalsing en budgettaire aspecten vormen de oorzaak

daarvan (verwezen zij verder naar de beantwoording van de vierde vraag van 6 december 2001, Aanhangsel Handelingen 2001/02, nr. 483). In die situatie is nog geen verandering gekomen. Noch het vorige Spaanse voorzitterschap van de EU, noch – tot nu toe – het Deense voorzitterschap heeft die oorzaken kunnen wegnemen. Verheugend is wel het belang dat het Deense voorzitterschap aan dit dossier hecht, gelet ook op de vier besprekingen die er inmiddels over hebben plaatsgevonden. Vooral op technisch gebied wordt daarmee in ieder geval enige vooruitgang geboekt.

Artikelsgewijs

De leden van de fractie van het CDA constateren dat een verzoek voor het verlenen van bijstand kan worden gedaan, ook als nog niet bewezen is dat alle daartoe beschikbare middelen zijn uitgeput. Deze leden kunnen zich voorstellen dat mede hierdoor het instrument van de wederzijdse bijstand een vlucht zal nemen. Voorts vragen deze leden of bevestigd kan worden dat voor de belastingplichtige de hoofdregel blijft gelden dat betwisting van de vordering of aanvechting van de executoriale titel tot schorsing van de invorderingsactiviteiten leidt. In de memorie van toelichting is terzake opgemerkt dat uit artikel 22 van de wet als voorgesteld in artikel I, onderdeel T, in samenhang met het slot van artikel 13a, onderdeel a, van de wet als voorgesteld in artikel I, onderdeel M, volgt dat ook een omstreden schuldvordering voor bijstand bij de invordering vatbaar is als daarom wordt verzocht. Ingevolge artikel 12, tweede lid, tweede alinea, van de Richtlijn 2001/44/EG (artikel 22, tweede lid, van de wet als voorgesteld in artikel I, onderdeel T) dient Nederland bijstand bij invordering te verlenen als vanuit een andere lidstaat het verzoek komt een vordering onmiddellijk in te vorderen zonder schorsing. Op basis van de richtlijn kan Nederland zodoende worden gevraagd een individu (of bedrijf) te confronteren met een verzoek van een andere lidstaat en vervolgens – op basis van een buitenlandse executoriale titel – invorderingsactiviteiten te verrichten, terwijl niet is uitgesloten dat de vordering later als gevolg van betwisting c.q. aanvechting door deze schuldenaar onterecht blijkt te zijn geweest. Strikt genomen leidt een dergelijk verzoek niet tot schorsing van de invorderingsactiviteiten. Toch blijven de gevolgen van een verzoek tot onmiddellijke invordering zonder schorsing beperkt, aangezien op basis van artikel 9, tweede lid, van de richtlijn (artikel 19 van de wet) uitstel van betaling zal worden verleend. Slechts in de situatie waarin in het kader van de bestrijding van fraude een verzoek wordt gedaan een belasting-schuld of andere schuldvordering onmiddellijk in te vorderen zonder schorsing wordt dit uitstel niet verleend. Als Nederland zelf een verzoek om bijstand aan een andere lidstaat richt, blijft het nationale beleid onveranderd. In zoverre blijft dus ook de hoofdregel gelden.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts een voorbeeld te geven van een situatie waarin het verzoek voor bijstand geweigerd kan worden op grond van het risico dat deze bijstand, wegens de situatie van de debiteur, in Nederland ernstige moeilijkheden van sociale of economische aard zou kunnen opleveren. In de toelichting is terzake opgemerkt dat, hoewel de redactie van artikel 14, onderdeel a, van de richtlijn (artikel 16, tweede lid, van de wet als voorgestelde in artikel I, onderdeel O) is gewijzigd, de bedoeling van deze bepaling nog steeds dezelfde is. Uit het met betrekking tot dit onderdeel geldende beleid blijkt dat deze bepaling niet ziet op de persoon van de schuldenaar zelf, maar op de positie van de Nederlandse Staat. Als een invorderingsmaatregel – met betrekking tot een verzoek van een andere lidstaat tot inning van een belastingschuld – voor de betrokken belastingschuldige (ernstige) moeilijkheden van sociale of economische aard met zich mee zou brengen, is dat in beginsel geen aanleiding van de getroffen invorderingsmaatregel af te zien.¹ Dat is op

¹ In dat geval kunnen overigens wel de «eigen» (nationale) bepalingen worden toegepast met betrekking tot uitstel van betaling, kwijtschelding, niet verder bemoeilijken etc.

grond van de onderhavige bepaling anders, indien de ontvanger invorderingsmaatregelen moet treffen die het sociale of economische belang van de Nederlandse Staat in (ernstige) moeilijkheden brengt. Hoewel de bepaling altijd al onderdeel van de wet heeft uitgemaakt, zou het geven van een voorbeeld neerkomen op de beschrijving van een theoretisch geval. De door deze leden bedoelde uitzonderingsgrond waarnaar deze leden vragen, is bedoeld als drukventiel. Hoewel toepassing van artikel 14, onderdeel a, van de richtlijn denkbaar zou zijn in een geval waarin de invordering het voortbestaan van een onderneming in gevaar zou brengen en het risico terzake maatschappelijk ongewenst wordt bevonden, is er tot nu toe nog nooit reden geweest hierop een beroep te doen.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van het CDA aandacht voor de vertraging bij 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. Wat betreft de voortgang van de implementatie van de onderhavige richtlijn in de andere lidstaten, kan worden opgemerkt dat Duitsland de eerste lidstaat was die de richtlijn implementeerde, gevolgd door Zweden, Finland, Oostenrijk, Ierland, Spanje, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. De status van implementatie bij de andere lidstaten is ongeveer gelijk aan die van Nederland. De redengeving voor de vertraging in Nederland, waarnaar deze leden tevens vragen, bestaat er in de eerste plaats in dat wederzijdse bijstand bij invordering een lastige materie betreft. Het is in Nederland bovendien gebruikelijk de te implementeren voorschriften een plaats te geven in wet- of regelgeving van nationale origine. Omdat deze wijze van implementatie aandacht vraagt voor de plaats van de nieuwe regelgeving in de rechtsorde, heeft het opstellen van het wetsvoorstel meer tijd gekost dan gewenst. Daar komt bij dat lange tijd de verwachting heeft bestaan dat nog in de wet te implementeren voorschriften door Brussel zouden worden uitgevaardigd bij de uitvoeringsrichtlijn die per 1 januari 2003 richtlijn nr. 77/794/EEG van de Commissie van 4 november 1977 tot vaststelling van de praktische maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van sommige bepalingen van Richtlijn 76/308/EEG (*PbEG L 73*) zal vervangen. Anders dan normaal zijn de basisrichtlijn en de uitvoeringsrichtlijn niet op hetzelfde moment totstandgekomen.

De Staatssecretaris van Financiën,
S. R. A. van Eijck