Raad van de Europese Unie

Brussel, 26 november 2026
(OR. en)

16472/26

FISC 435
ECOFIN 1576

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	24 november 2026
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2026) 629 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de werking van de regelingen die zijn vastgesteld bij Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen

De delegaties vinden hierbij document COM(2026) 629 final.

Bijlage: COM(2026) 629 final

EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.11.2026
COM(2026) 629 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de werking van de regelingen die zijn vastgesteld bij Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen

Inleiding

1. Iedereen wordt geacht zijn of haar rechtvaardige bijdrage te leveren aan de belastingen. Als belastingen niet worden betaald, moeten belastingautoriteiten invorderingsmaatregelen nemen om deze alsnog te innen. De bevoegdheid van belastingautoriteiten is echter beperkt tot hun nationale grondgebied. Ze kunnen geen schuldvorderingen invorderen in het buitenland, zelfs niet als debiteuren verhuisd zijn naar of vermogensbestanddelen hebben in andere landen. Om hier iets aan te doen, heeft de EU wetgeving aangenomen die de lidstaten in staat stelt wederzijdse bijstand te verlenen bij de invordering van belastingen, rechten en andere maatregelen. Dit rechtskader is te vinden in Richtlijn 2010/24/EU (de "invorderingsrichtlijn")[1]. Nu de bepalingen van deze richtlijn zijn omgezet in nationaal recht, moeten de lidstaten elkaar bijstand verlenen door middel van de uitwisseling van inlichtingen, de notificatie van documenten, de invordering van belastingvorderingen namens een verzoekende lidstaat en, indien noodzakelijk, het nemen van conservatoire maatregelen.

   Wederzijdse invorderingsbijstand draagt eraan bij dat iedereen zijn belastingen betaalt en voorkomt belastingfraude en de derving van begrotingsinkomsten in de lidstaten. Op deze manier bevordert het billijkheid en non-discriminatie in de EU.

2. De Commissie brengt om de vijf jaar verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van deze regelingen voor invorderingsbijstand. Dit verslag dient als follow-up van het verslag COM(2020) 813 van de Commissie van 18 december 2020[2] en heeft betrekking op de periode 2020-2025.

3. In voorbereiding op dit verslag startte de Commissie in 2025 een uitgebreide enquête in het kader waarvan de lidstaten werden verzocht om zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens te verstrekken over een breed scala aan onderwerpen met betrekking tot belastinginvordering. In de vragenlijst werd met name ingegaan op de organisatie en middelen van nationale centrale verbindingsbureaus, het correcte gebruik van e-formulieren voor het verzenden en beantwoorden van verzoeken om bijstand en de naleving van de in de invorderingsrichtlijn vastgestelde termijnen, de gevolgen van de betwisting van schuldvorderingen en verjaringstermijnen, en de beschikbaarheid van conservatoire maatregelen. De vragenlijst was er ook op gericht een beter inzicht te verkrijgen in het gebruik van de beschikbare instrumenten. Daartoe werd de lidstaten verzocht gegevens te verstrekken over hun nationale invorderingspercentages en praktijken voor het afboeken van oninbare belastingschulden, de samenwerking met curatoren, de behandeling van verzoeken om btw-teruggaaf en de invordering van btw die nog verschuldigd is in het kader van het éénloketsysteem (OSS)[3]. Tot slot werden de lidstaten in de enquête gevraagd naar hun mening over de administratieve lasten, de mogelijkheid van multilateraal optreden en andere mogelijke hervormingen van de EU-wetgeving, en de samenwerking met derde landen. De ontvangen antwoorden zijn

---

[1] Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen, PB L 84/1 van 31.3.2010.

[2] Verslag COM(2020) 813 van de Commissie van 18 december 2020 aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van de regelingen die zijn vastgesteld bij Richtlijn 2010/24/EU van de Raad.

[3] Binnen het OSS-kader van de Unie kunnen belastingplichtigen die in een EU-lidstaat zijn gevestigd en goederen of diensten leveren aan particuliere afnemers in andere lidstaten, in hun eigen lidstaat (de lidstaat van OSS-identificatie) de in die andere lidstaten (lidstaten van verbruik) verschuldigde btw aangeven en betalen. De lidstaat van OSS-identificatie int deze btw en draagt deze vervolgens over aan de lidstaten van verbruik.

meegenomen in de analyse in dit verslag. Niet alle lidstaten hebben de enquête echter op bevredigende wijze en tijdig beantwoord. Eén lidstaat heeft helemaal niet gereageerd.

1. Ontwikkelingen na het vorige verslag

4. In het vorige verslag werden **vijf prioritaire maatregelen** vastgesteld:

   1) verbetering van de vergaring van statistische gegevens over het gebruik van invorderingsbijstand, met het oog op een uitvoerigere evaluatie van de efficiëntie en doeltreffendheid van wederzijdse invorderingsbijstand, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak om extra werklast voor de nationale belastingautoriteiten te voorkomen of beperken. Bijzondere aandacht moet ook worden besteed aan de samenhang tussen de werklast van inkomende verzoeken om bijstand en de administratieve middelen die in de aangezochte staat worden ingezet;
   2) onderzoek naar problemen met betrekking tot nationale invorderingsregels of praktijken op het niveau van de afzonderlijke lidstaten die de goede werking van wederzijdse invorderingsbijstand belemmeren, om deze problemen aan te pakken;
   3) onderzoek naar de behoeften en manieren om de werking van het systeem voor invorderingsbijstand op EU-niveau te verbeteren;
   4) ontwikkeling van de kennis en het bewustzijn van de wetgeving inzake wederzijdse invorderingsbijstand, zowel bij de nationale belastingautoriteiten als bij de belastingbetalers;
   5) onderzoek naar mogelijkheden en manieren om invorderingsbijstand met derde landen te bevorderen en te vergemakkelijken, rekening houdend met de bevoegdheden en prioriteiten van de EU.

5. Wat de follow-up van deze prioritaire maatregelen betreft, kunnen de **volgende ontwikkelingen** worden gemeld:

   1) Om de verzameling van statistische gegevens te vergemakkelijken en verbeteren[4], heeft de Commissie een instrument ontwikkeld om statistieken automatisch te verzamelen. In een test in de eerste helft van 2025 werd de algemene betrouwbaarheid van het instrument bevestigd. De nauwkeurigheid ervan is echter nog steeds afhankelijk van een correct gebruik van de elektronische formulieren voor verzoeken om invorderingsbijstand en follow-up.
      Sinds 2026 (voor statistieken die betrekking hebben op invorderingsbijstand in 2025) worden aanvullende relevante gegevens verzameld, onder meer over de tijdigheid van de antwoorden en het aantal en de redenen voor herzieningen van verzoeken om bijstand. Een geautomatiseerde verzameling van statistische gegevens vergroot niet alleen de betrouwbaarheid van de door de lidstaten gerapporteerde gegevens, maar draagt ook bij tot een vermindering van de administratieve lasten voor de lidstaten.
   2) Na de problemen te hebben geanalyseerd die op het niveau van de afzonderlijke lidstaten werden aangekaart, heeft de Commissie in 2023 met acht lidstaten EU-proefprojecten opgezet om de toegang van de voor invordering verantwoordelijke nationale autoriteiten tot informatie over bankrekeningen en andere vermogensbestanddelen te verbeteren, zodat ze kunnen voldoen aan verzoeken om

[4] Overeenkomstig artikel 27, lid 1, van Richtlijn 2010/24 moet elke lidstaat jaarlijks statistische gegevens verstrekken over het aantal verzoeken om inlichtingen, tot notificatie en tot invordering of om conservatoire maatregelen dat hij gedurende het jaar aan elke aangezochte lidstaat heeft gezonden en van elke verzoekende lidstaat heeft ontvangen; het bedrag van de schuldvorderingen waarvoor om invorderingsbijstand is verzocht en de ingevorderde bedragen.

voor de invordering van belastingen relevante inlichtingen. Deze maatregelen hebben geleid tot verschillende verduidelijkingen en wijzigingen van de nationale wetgeving, waardoor deze autoriteiten beter in staat zijn de nodige inlichtingen te verstrekken wanneer ze een verzoek ontvangen van een andere lidstaat met betrekking tot vermogensbestanddelen die in hun rechtsgebied worden aangehouden.

3) Bovendien heeft de Commissie in oktober 2024 een inbreukprocedure ingeleid in het kader waarvan zij een lidstaat (Malta) verzocht corrigerende maatregelen te nemen, aangezien vorderingen uit andere rechtsgebieden in het land niet direct ten uitvoer konden worden gelegd, maar eerst moesten worden bekrachtigd door een nationale rechtbank. Deze praktijk was in strijd met artikel 12, lid 1, van de invorderingsrichtlijn, dat onmiddellijke executoriale werking in de aangezochte staat verleent aan de uniforme executoriale titel. Deze inbreukprocedure is afgesloten na de inwerkingtreding in 2025 van wetswijzigingen die de nationale regels in overeenstemming brachten met het EU-recht.
4) De Commissie heeft tevens de kennis van en het bewustzijn omtrent de wetgeving inzake invordering bevorderd onder zowel nationale belastingautoriteiten als belastingplichtigen, door middel van diverse initiatieven: regelmatige bijeenkomsten van de deskundigengroep invordering, specifieke Fiscalis-workshops voor nieuwe ambtenaren, thematische workshops over specifieke kwesties zoals de bescherming van de rechten van belastingplichtigen en de lancering van een e-learningmodule over het gebruik van elektronische formulieren. Deze activiteiten vormden een aanvulling op de nationale opleidingsinspanningen.
5) Invorderingsbijstand kwam ook aan bod in internationale onderhandelingen. In het kader van de handels- en samenwerkingsovereenkomst[5] is met het Verenigd Koninkrijk overeenstemming bereikt over een nieuw kader. Ook werden bepalingen opgenomen in de associatieovereenkomst die werd onderhandeld met Andorra en San Marino[6] en vonden onderhandelingen over dit onderwerp plaats met Zwitserland en Noorwegen[7]. Deze initiatieven dragen ertoe bij dat de samenwerking op het gebied van invordering ook wordt uitgebreid tot buiten de EU.

   In het kader van de overeenkomsten waarover is onderhandeld met het Verenigd Koninkrijk en bepaalde bilaterale initiatieven van de lidstaten heeft de Commissie problemen vastgesteld met betrekking tot de samenhang met het Unierecht. Waar nodig heeft de Commissie ingegrepen om het rechtskader te verduidelijken en ervoor te zorgen dat de nodige aanpassingen werden gedaan, zodat de overeenkomsten in

---

[5] PB L 149/10 van 30 april 2021. De nieuwe bepalingen inzake wederzijdse bijstand bij de invordering van belastingen zijn opgenomen in het protocol betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde en betreffende de wederzijdse bijstand bij de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen en rechten, dat een bijlage bij deze handels- en samenwerkingsovereenkomst is.

[6] Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting, namens de Europese Unie, van de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Unie en respectievelijk het Vorstendom Andorra en de Republiek San Marino, COM (2024) 189 final van 26 april 2024.
Zodra het aan deze overeenkomst gehechte Andorra-protocol is aangenomen, zal het voorzien in nieuwe regels inzake invorderingsbijstand voor schuldvorderingen die voortvloeien uit invoer- en uitvoerrechten. Deze nieuwe regels zijn vastgelegd in artikel 25 van het Andorra-protocol en vervangen de regels die eerder waren vastgesteld krachtens de artikelen 4 tot en met 24 van Besluit nr. 1/2003 van het Gemengd Comité EG-Andorra van 3 september 2003, PB L 253/3 van 7 oktober 2003. Binnen een termijn van vier jaar na de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst moeten aanvullende bepalingen inzake wederzijdse bijstand voor de invordering van alle belastingvorderingen worden overeengekomen met Andorra en San Marino (artikel 63 van de voorgestelde associatieovereenkomst).

[7] De lopende onderhandelingen met Noorwegen hebben tot doel het toepassingsgebied uit te breiden van de invorderingsbijstand uit hoofde van de bestaande overeenkomst tussen de EU en Noorwegen betreffende administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw (PB L 195/1 van 1 augustus 2018).

overeenstemming zijn met de EU-regels. Zo heeft zij erop gewezen dat belastingen en rechten die onder het toepassingsgebied van de bepalingen inzake invorderingsbijstand van de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk vallen, niet mogen worden opgenomen in de overeenkomstige bepalingen van overeenkomsten en memoranda van overeenstemming waarover de lidstaten met het VK onderhandelen. Evenzo werd verduidelijkt dat bilaterale regelingen tussen EU-lidstaten en het VK niet in strijd mogen zijn met de bepalingen inzake invorderingsbijstand van het terugtrekkingsakkoord met het VK en het bijbehorende protocol inzake Ierland/Noord-Ierland[8].

2. Hoe doeltreffend is de bijstand bij de invordering van belastingen tussen de lidstaten?

2.1. Aantal verzoeken, gevraagde en daadwerkelijk ingevorderde bedragen[9]

6. Het aantal verzoeken om bijstand is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Deze trend uit zich in een toegenomen gebruik van alle soorten verzoeken om grensoverschrijdende samenwerking bij de invordering van belastingen. Het betreft verzoeken om inlichtingen die naar verwachting van belang zijn voor de verzoekende autoriteit bij de invordering van haar schuldvorderingen, verzoeken tot notificatie van documenten met betrekking tot de invordering van dergelijke schuldvorderingen aan de geadresseerde, verzoeken om conservatoire maatregelen om de toekomstige invordering van schuldvorderingen te waarborgen, en verzoeken om invorderingsmaatregelen.

Tabel 1: totaal aantal door alle lidstaten ontvangen verzoeken (2020-2025)

	Verzoeken om inlichtingen	Verzoeken tot notificatie	Verzoeken om conservatoire maatregelen	Verzoeken tot invordering	Totaal aantal verzoeken
2020	19 453	1 592	90	18 791	39 926
2021	21 952	1 488	124	20 711	44 275
2022	19 589	1 181	145	20 750	41 665
2023	22 058	1 202	297	28 325	51 882
2024	28 833	1 366	194	36 525	66 918
2025	29 792	1 796	526	39 397	71 511

Sommige lidstaten ontvingen meer verzoeken om bijstand dan andere. Bijlage 1 bevat een overzicht van het aantal verzoeken dat elke lidstaat ontving in de periode 2024-2025.

7. Ook de ingevorderde bedragen vertonen de afgelopen jaren in het algemeen een opwaartse trend. Ze zijn echter veel lager dan de bedragen waarvoor om bijstand wordt verzocht.

[8] Zie het Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de onderhandeling van bilaterale regelingen of overeenkomsten met betrekking tot administratieve samenwerking op het gebied van de btw of bijstand bij invordering van belastingen tussen EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 8, lid 2, van Besluit (EU) 2021/689 van de Raad, doc. COM(2025) 16 final van 28 januari 2025.

[9] Het is belangrijk om erop te wijzen dat de statistieken pas vanaf 2025 worden verzameld via een geautomatiseerd instrument dat door alle lidstaten wordt gebruikt.

Tabel 2: overzicht van de bedragen waarvoor om bijstand is verzocht en ingevorderde bedragen (2020-2025)

	Bedragen waarvoor om invordering is verzocht (zoals opgegeven door de verzoekende lidstaten)	Ingevorderd op verzoek van andere lidstaten, vóór aftrek van de eigen kosten (opgegeven door de aangezochte lidstaten)	Ingevorderd op verzoek van andere lidstaten (opgegeven door de verzoekende lidstaten)
	in EUR (afgerond op 1 000)	*in EUR (afgerond op 1 000)*	*in EUR (afgerond op 1 000)*
2020	2 424 528 000	76 265 000	66 256 000
2021	2 604 570 000	65 794 000	82 008 000
2022	2 337 326 000	83 277 000	111 284 000
2023	2 991 038 000	104 427 000	129 637 000
2024	3 878 215 000	123 802 000	177 977 000
2025	5 083 807 000	151 427 000	150 471 000

2.2. Over de inspanningen van de lidstaten om wederzijdse bijstand bij de invordering van belastingen te verlenen

8. Er is een groot verschil tussen de bedragen waarvoor om invorderingsbijstand wordt verzocht en de bedragen die (door zowel de verzoekende als de aangezochte lidstaat) zijn opgegeven als daadwerkelijk ingevorderd (tabel 2). Echter moet opgemerkt worden dat:
   - invorderingsbijstand wordt over het algemeen gebruikt als laatste redmiddel, nadat de nationale invorderingsmaatregelen zijn uitgeput[10]. Dit betekent dat verzoeken om invorderingsbijstand over het algemeen betrekking hebben op moeilijke gevallen, die verband houden met oude(re) schuldvorderingen;
   - invorderingsmaatregelen doorgaans tijd vergen. Zelfs wanneer de invordering (gedeeltelijk) slaagt, levert deze doorgaans pas na enige tijd, en niet in het jaar van het betrokken verzoek, resultaten op;
   - de automatisch verzamelde statistieken over daadwerkelijk ingevorderde bedragen (beschikbaar sinds 2025) niet altijd rekening houden met gedeeltelijke invorderingen — die deel uitmaken van lopende invorderingsmaatregelen — aangezien deze gegevens niet altijd systematisch worden opgenomen in de mededeling van de aangezochte autoriteiten aan de verzoekende lidstaten;
   - er geen gegevens beschikbaar zijn over de totale rechtstreeks betaalde bedragen. De statistieken over de daadwerkelijk ingevorderde bedragen, die worden verstrekt door de aangezochte lidstaten — en, vanaf 2025, de statistieken die worden verzameld via het geautomatiseerde instrument — houden geen rekening met bedragen die door debiteuren rechtstreeks aan de verzoekende lidstaat zijn betaald naar aanleiding van een verzoek tot invordering aan de aangezochte lidstaat. In 2025 vonden er ten minste 6 116 van dergelijke rechtstreekse betalingen plaats (2 622 gedeeltelijke betalingen en 3 494 volledige betalingen van de schuldvordering);

[10] Overeenkomstig artikel 11, lid 2, van de invorderingsrichtlijn moet de verzoekende lidstaat, alvorens een andere lidstaat om invordering te verzoeken, eerst een beroep doen op de eigen nationale invorderingsprocedures, tenzij het duidelijk is dat er in de verzoekende lidstaat geen invorderbare vermogensbestanddelen zijn of dat dergelijke procedures niet tot de volledige betaling van de schuldvordering zouden leiden, en de verzoekende autoriteit over specifieke informatie beschikt waaruit blijkt dat de betrokkene in de aangezochte lidstaat over vermogensbestanddelen beschikt, of indien de aanwending van dergelijke procedures in de verzoekende lidstaat tot onevenredige moeilijkheden zou leiden.

- het “slagingspercentage” en de resultaten van de door de aangezochte autoriteiten genomen invorderingsmaatregelen zijn afhankelijk van talrijke factoren waarop deze autoriteiten geen invloed hebben. Ten eerste is het op het moment van verzending van een verzoek tot invordering onzeker, of kan het onzeker zijn, of de schuldenaar of de vermogensbestanddelen zich in de aangezochte lidstaat bevinden. Indien er in de aangezochte lidstaat geen mogelijkheden voor invordering zijn, kunnen de aangezochte autoriteiten geen succesvolle invorderingsmaatregelen nemen. Bovendien kunnen schuldenaren de rechtsgeldigheid van een schuldvordering met succes betwisten, mogelijk zelfs na de inleiding van de procedure voor invorderingsbijstand. Schuldvorderingen die achteraf nietig worden verklaard of waarvan het bedrag wordt verlaagd, worden niet opgenomen in de statistieken (aangezien de statistieken worden gebaseerd op de in het oorspronkelijke verzoek vermelde bedragen)[11].

9. Niettemin kan op basis van de verzamelde informatie worden geconcludeerd dat de aangezochte overheidsdiensten niet altijd voldoende inspanningen leveren om te voldoen aan de verzoeken die ze ontvangen. De follow-up is niet altijd systematisch en de communicatie over de uitvoering van verzoeken is vaak ontijdig en onnauwkeurig, met name met bij verzoeken tot invordering.

   Sinds 2025 worden statistieken verzameld over de tijdigheid van ontvangstbevestigingen van verzoeken om bijstand en van verdere vervolgberichten met betrekking tot de uitvoering van verzoeken om bijstand. Deze statistieken moeten echter gedurende een langere periode worden verzameld voordat op grond van de analyse ervan een volledig nauwkeurig beeld kan worden geschetst van de inspanningen van de aangezochte lidstaten om tijdig te voldoen aan verzoeken om bijstand.

2.3. Belangrijkste problemen bij de uitvoering van verzoeken tot invordering

10. In een verslag van 2017 over het gebruik van wederzijdse bijstand bij de invordering van belastingen tussen de EU-lidstaten werd het volgende opgemerkt: “Uit de raadplegingen van de belastingautoriteiten van de lidstaten blijkt dat de invorderingsbijstand goed werkt bij eenvoudige gevallen (bv. grensarbeiders), waar de invorderingsbijstand een oplossing biedt voor het gebrek aan grensoverschrijdende bevoegdheden van de belastingautoriteiten. Net als de invordering in de aangezochte lidstaat zelf, wordt de invordering in andere situaties echter moeilijker geacht, met name als de niet-inning het gevolg is van bedrog van de schuldenaar”[12]. Deze waarneming geldt vandaag de dag nog steeds. Ondanks de

---

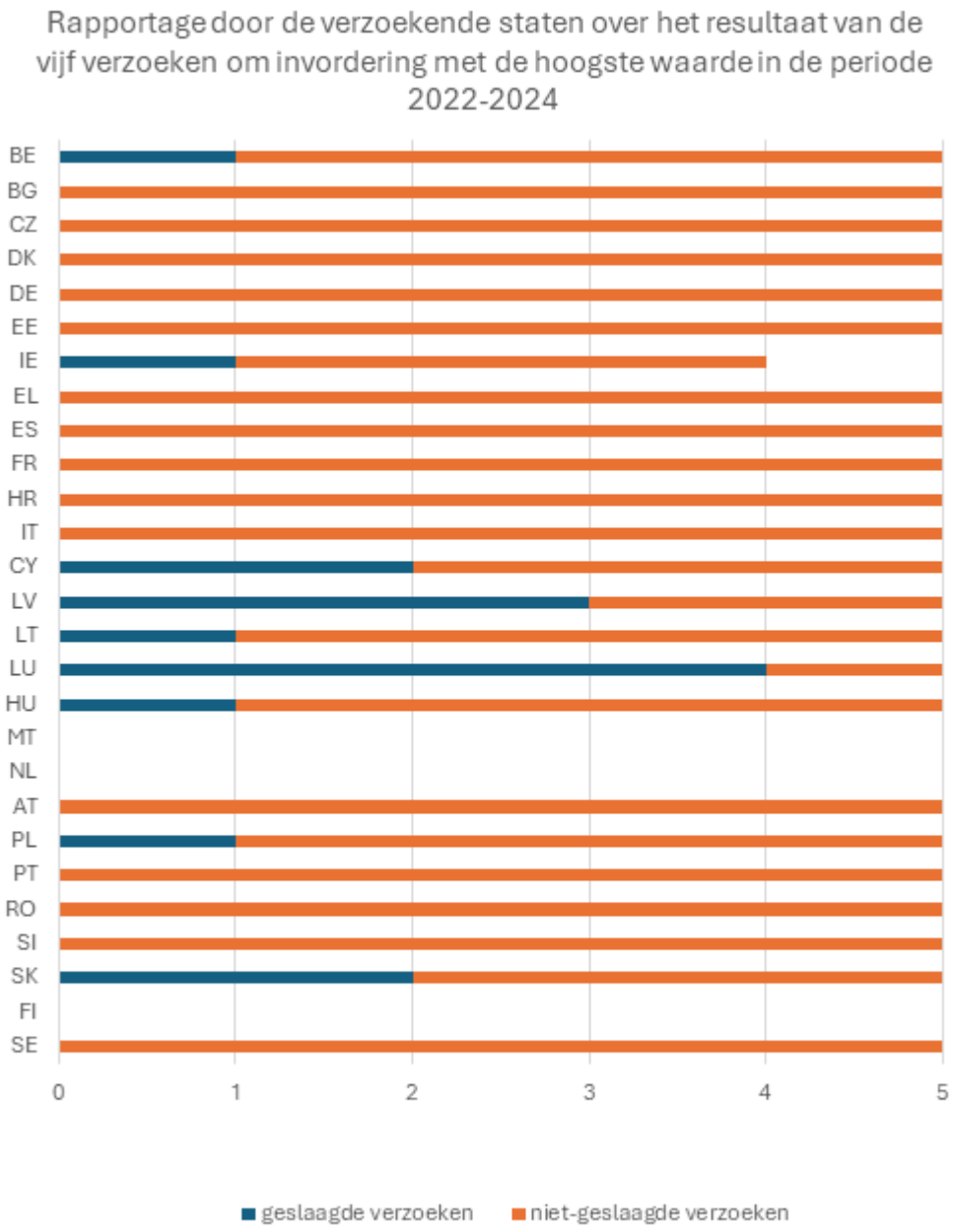
[11] Dit zijn enkele voorbeelden van andere factoren waarover de aangezochte autoriteiten geen controle hebben:
1. Een verzoekende lidstaat kan verzoeken met betrekking tot dezelfde schuldvordering aan meerdere lidstaten toezenden. In dat geval mag (kan) de schuldvordering slechts één keer worden ingevorderd. Zelfs als die schuldvordering in één lidstaat volledig is ingevorderd, zal deze vordering voor het invorderingsbijstandsresultaat van de andere lidstaten niet in aanmerking worden genomen als volledig ingevorderd, maar als helemaal niet ingevorderd.
2. Als een verzoekende lidstaat een verzoek tot invordering van een terugvorderbaar btw-bedrag verzendt, zal het instrument voor statistieken over invorderingsbijstand geen rekening houden met het bedrag aan terugvorderbare btw dat is ingevorderd, maar wel met het volledige bedrag van de onbetaalde belastingschuld (dat mogelijk veel hoger is dan het bedrag aan terugvorderbare btw), waardoor een op basis van deze cijfers berekend invorderingsbijstandsresultaat niet meer representatief is.
3. Een lidstaat heeft een verzoek tot invordering ontvangen voor een uitzonderlijk bedrag van meer dan 500 000 000 EUR. Een mogelijke niet-invordering van deze ene schuldvordering kan grote gevolgen hebben voor het algemene invorderingspercentage van de aangezochte lidstaat.

[12] Verslag van de Commissie COM(2017) 778 van 18.12.2017 aan het Europees Parlement en de Raad over het gebruik van invorderingsbijstand tussen de EU-lidstaten, punt 2, d).

toegenomen invorderingsbedragen blijft er een aanzienlijk verschil bestaan tussen de gevraagde en de ingevorderde bedragen.

11. Om een duidelijk beeld te krijgen van de redenen waarom met verzoeken tot invordering niet het beoogde resultaat wordt behaald, heeft de Commissie de lidstaten verzocht de resultaten van hun vijf verzoeken tot invordering met de hoogste waarde uit de periode 2022-2024 grondig te analyseren. Uit de verzamelde informatie komt naar voren dat er sprake is van een aanzienlijke discrepantie tussen de gevraagde en de ingevorderde bedragen, hetgeen erop wijst dat deze verzoeken slechts gedeeltelijk succesvol waren.

Tabel 3: overzicht van gevallen waarin de invordering volgens de verzoekende staat wel of niet geslaagd is[13]



[13] "Geslaagde invordering" betekent een volledige of gedeeltelijke invordering van de schuldvorderingen door de aangezochte staat of rechtstreekse betalingen aan de verzoekende staat; "niet-geslaagde invordering" betekent dat er niets of dat slechts een deel van het bedrag is ingevorderd.
Malta heeft in de betrokken periode geen enkel dergelijk verzoek ingediend; Nederland heeft deze enquête niet beantwoord, en Finland heeft deze vraag niet beantwoord.

Tabel 4: overzicht van gevallen waarin de invordering volgens aangezochte staat wel of niet geslaagd is[14]



12. Volgens de verzamelde informatie zijn de meest voorkomende obstakels voor doeltreffende invorderingsbijstand de insolventiestatus van de schuldenaar of, zoals eerder toegelicht, het ontbreken van toegankelijke vermogensbestanddelen op het grondgebied van de aangezochte lidstaat, of het feit dat invordering niet langer mogelijk is.

[14] "Geslaagde invordering" betekent een volledige of gedeeltelijke invordering van de schuldvorderingen door de aangezochte staat of rechtstreekse betalingen aan de verzoekende staat; "niet-geslaagde invordering" betekent dat er niets of dat slechts een deel van het bedrag is ingevorderd.
Nederland heeft deze enquête niet beantwoord, en Finland heeft deze vraag niet beantwoord.

Gevallen van faillissementsfraude blijven bijzonder problematisch, aangezien het moeilijk is vermogensbestanddelen over grenzen heen op te sporen en de huidige grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van insolventie beperkingen kent.

De enquête bevestigde dat tijdige toegang tot nauwkeurige informatie (actuele informatie over het bestaan en de locatie van vermogensbestanddelen, schuldenaren of andere personen die aansprakelijk zijn voor de belastingschuld in kwestie) een belangrijke factor is voor het welslagen van invorderingsbijstand. Wanneer informatie vertraagd, onvolledig of verouderd is, worden de efficiëntie en doeltreffendheid van samenwerking ondermijnd of verminderd.

Het is essentieel dat verzoeken om invorderingsbijstand tijdig worden ingediend. Vertragingen bij de beoordeling van schuldvorderingen en het initiëren van invorderingsbijstand door de verzoekende lidstaten kunnen de kans op een geslaagde invordering aanzienlijk verlagen.

Inspanningen op het gebied van invordering worden verder ondermijnd door langdurige beoordelings- en auditprocedures en langdurige geschillen over belastingvorderingen. Indien schuldvorderingen worden betwist, kan in beginsel niet om invorderingsbijstand worden verzocht. Daarnaast vermindert de tijd die nodig is om een definitieve beslissing over de belastingschuld te nemen, vaak de kans dat deze schuld in een later stadium nog kan worden opgeëist.

Tevens kunnen complexe en vaak veranderende belastingregels leiden tot een groter aantal betwiste schuldvorderingen, met verdere vertragingen en onzekerheid tot gevolg.

3. Verbetering van de nationale belastinginvordering en grensoverschrijdende invorderingsbijstand

3.1. Verbetering van de nationale belastinginvordering

13. De niet-invordering van belastingen leidt tot aanzienlijke achterstallige belastingen. De cijfers over de nationale achterstallige belastingbedragen aan het einde van het jaar zijn opgenomen in bijlage 2. Zonder een gemeenschappelijke methode voor de beoordeling van de nationale belastinginvorderingspercentages is het echter lastig om de invorderingsresultaten van de lidstaten te beoordelen. De respondenten van de enquête gaven aan zeer heterogene methoden te gebruiken voor de berekening van hun nationale belastinginvorderingspercentages. Zo gebruiken sommige lidstaten tijdgebonden indicatoren (met verschillende referentieperioden) terwijl andere zich richten op achterstallige bedragen. Er zijn lidstaten die ratio's voor de doeltreffendheid van handhaving toepassen en die beleidsdoelstellingen integreren. Tenslotte nemen diverse lidstaten oninbare of opgeschorte schulden niet mee in de berekening om de effectieve invordering te meten, terwijl andere lidstaten zich baseren op bredere nalevingsratio's die niet rechtstreeks verband houden met gedwongen invordering. De hieruit voortvloeiende verschillen in belangrijke definities (bv. voor " achterstallige bedragen", "invorderbare schuld", "ingetrokken schuld") beperken de vergelijkbaarheid van de resultaten.
14. Hoewel de nationale overheidsdiensten hun structuren en procedures zijn blijven aanpassen om invorderingsbijstand te doeltreffender te maken, zijn er aanvullende maatregelen nodig.
15. Efficiënte (met name tijdige verzoeken en een snelle uitvoering) en doeltreffende procedures voor belastinginvordering blijven essentieel. Sommige overheidsdiensten hebben de verantwoordelijkheden gecentraliseerd of gezorgd voor een meer geïntegreerde

aanpak voor verschillende categorieën belastingen. Een dergelijke aanpak kan alleen doeltreffend zijn als de invorderingsautoriteit volledige toegang heeft tot alle relevante informatie om een algemene invorderingsstrategie toe te passen.

16. Goede samenwerking tussen belastingautoriteiten en autoriteiten die insolventiezaken behandelen/curatoren is ook cruciaal, met name om te waarborgen dat beslissingen over gezamenlijke aansprakelijkheid bij faillissementsfraude kunnen leiden tot een doeltreffende invordering.

17. Er zijn inspanningen vereist om de duur van beoordelings- en betwistingsprocedures te verkorten. Om vertragingen te voorkomen die de kans op invordering verkleinen, is het essentieel dat de belastingregels worden vereenvoudigd, belastingonderzoeken worden versneld en geschillenprocedures worden gestroomlijnd.

18. In 2026 is een nieuwe Fiscalis-projectgroep (FPG 069) opgericht om na te gaan hoe de inning en invordering van belastingschulden kan worden verbeterd met behulp van vergelijkende analyses, digitale transformatie en collectieve intelligentie. Deze Fiscalis-projectgroep zal meer inzicht verschaffen in de feitelijke resultaten van nationale invorderingsprocedures. De resultaten van dit project zullen bijdragen aan de inventarisatie van verdere mogelijkheden en verbeterpunten.

3.2. Verbetering van de grensoverschrijdende bijstand bij de invordering van belastingen

19. Om de uitvoering van grensoverschrijdende verzoeken te optimaliseren, moeten de aangezochte belastingautoriteiten waarborgen dat de invordering efficiënt, doeltreffend en zonder onnodige vertragingen verloopt.

20. In 2025 heeft de EU-gemeenschap voor geavanceerde internationale administratieve samenwerking (EU AIAC Community)[15] richtsnoeren gepubliceerd over de wijze waarop het risico van niet-betaling van belastingen kan worden beperkt door invordering te integreren in de multilaterale controles en andere activiteiten op het gebied van geavanceerde internationale administratieve samenwerking voor de vaststelling en controle van belastingen.

21. De eerdergenoemde Fiscalis-projectgroep (FPG 069) heeft niet alleen tot doel om de nationale invorderingsprocedures onder de loep te nemen, maar ook om de doeltreffendheid, snelheid en billijkheid van de inning en invordering van belastingschulden in de EU-lidstaten te verbeteren door een mechanisme op te zetten voor versnelde samenwerking in grootschalige, grensoverschrijdende belastingzaken.

22. In 2024 is een Fiscalis-projectgroep (FPG 046) opgericht om de betalings- en invorderingsprocessen in het kader van de éénloketsysteemregeling (OSS) voor btw te verbeteren en na te denken over de manier waarop moet worden omgegaan met de fiscale gevolgen van de niet-betaling van verschuldigde btw of de inleiding van insolventieprocedures tegen ondernemingen die gebruikmaken van deze regeling. Er wordt verder onderzoek verricht om de omvang van het probleem te kwantificeren.

    In het kader van de OSS-regeling van de Unie int de lidstaat van (OSS-)identificatie de btw en verdeelt hij deze over de lidstaten van verbruik. De verantwoordelijkheid voor de invordering van verschuldigde btw ligt echter bij de lidstaten van verbruik, zelfs al de belastingplichtige daar niet is gevestigd. Dit verplicht de lidstaten van verbruik om

[15] Gemeenschap voor geavanceerde internationale administratieve samenwerking in de EU, die tot doel heeft de uitvoering van gelijktijdige of multilaterale controles en gezamenlijke audits, de uitwisseling van ambtenaren tussen administratieve overheidsdiensten en de deelname aan administratieve onderzoeken te bevorderen.

verzoeken tot invordering in te dienen bij de lidstaat van OSS-identificatie. Deze verdeling van verantwoordelijkheden tussen de lidstaten van OSS-identificatie en de lidstaten van verbruik leidt tot extra administratieve lasten, met name wanneer meerdere lidstaten van verbruik verzoeken om bijstand verzenden die betrekking hebben op dezelfde schuldenaar.

Deze Fiscalis-projectgroep concludeerde dat verdere discussies moeten worden gevoerd over manieren om de invordering te verbeteren van in het kader van de éénloketsysteemregeling van de Unie verschuldigde btw. Er zijn verschillende opties voorgesteld, waaronder een wijziging van de relevante bepalingen van de btw-richtlijn (Richtlijn 2006/112/EG) om de lidstaat van OSS-identificatie in staat te stellen de directe verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de invordering van in het kader van de éénloketsysteemregeling verschuldigde btw. Andere mogelijke beleidsopties houden verband met de vereenvoudiging van de procedure voor btw-vorderingen in het kader van de éénloketsysteemregeling uit hoofde van de invorderingsrichtlijn, bijvoorbeeld door het vereiste van een uniform aanmeldingsformulier of een uniforme executoriale titel te schrappen, aangezien de lidstaat van OSS-identificatie reeds beschikt over de relevante informatie over de in het kader van de regeling verschuldigde btw.

23. Er zijn ook vragen gerezen met betrekking tot de huidige praktijk van beslaglegging op terugvorderbare btw-bedragen. Op grond van artikel 48 van Verordening (EU) nr. 904/2010 kan een btw-teruggaaf die verschuldigd is aan een belastingplichtige in een lidstaat, rechtstreeks worden overgebracht naar een andere lidstaat waar die belastingplichtige uitstaande belastingschulden heeft. Hoewel deze procedure de invordering vergemakkelijkt, is hiervoor op dit moment toestemming van de schuldenaar vereist. Indien dergelijke toestemming niet wordt gegeven, moeten de lidstaten verzoeken om invorderingsbijstand indienen, met hogere administratieve lasten voor zowel de verzoekende als de aangezochte lidstaat tot gevolg. Volgens door de lidstaten verstrekte statistieken werden in 2025 ten minste 912 verzoeken tot invordering met betrekking tot terugvorderbare btw-bedragen geregistreerd.

4. Conclusies

24. Wederzijdse invorderingsbijstand in het kader van de invorderingsrichtlijn is een steeds belangrijker instrument geworden om billijke belastingheffing te waarborgen en de overheidsinkomsten in de EU te beschermen. Het aantal verzoeken en de ingevorderde bedragen zijn aanzienlijk toegenomen, waaruit blijkt hoe waardevol het huidige systeem is.

25. Complexe schuldvorderingen of schuldvorderingen met een hoge waarde blijven echter moeilijk opeisbaar. De efficiëntie en doeltreffendheid van invorderingsmaatregelen worden beperkt door een gebrek aan toegankelijke vermogensbestanddelen, situaties van insolventie, langdurige beoordelings- en auditprocedures en langdurige geschillen.

26. Uit de enquête en de uitwisselingen met de nationale overheidsdiensten kwam een duidelijke behoefte naar voren aan verdere verbeteringen op zowel nationaal als grensoverschrijdend niveau om het hoofd te bieden aan het steeds grotere aantal verzoeken. Met name dient aandacht te worden besteed aan:
    - het vereenvoudigen van de regels om de tijd die nodig is voor beoordelings- en auditprocedures te verkorten en betwistingen en vertragingen te beperken;
    - investeringen in efficiënte innings- en invorderingsprocedures en toereikende administratieve capaciteit in de verzoekende en aangezochte lidstaten, in het kader waarvan ook de mogelijkheden moeten worden onderzocht die AI en digitale technologieën bieden, met de passende waarborgen;

- het verbeteren van de samenwerking tussen belasting(invorderings)autoriteiten en rechtbanken en andere autoriteiten die insolventiezaken behandelen;
- het waarborgen van een consistente en tijdige follow-up van verzoeken om invorderingsbijstand;
- het aanpakken van de moeilijkheden bij het lokaliseren van vermogensbestanddelen, aangezien de uitwisseling van inlichtingen in het kader van Richtlijn 2011/16/EG betreffende administratieve samenwerking geen realtime toegang garandeert tot actuele informatie over vermogensbestanddelen in het buitenland;
- het dichten van de lacunes in de samenwerking tussen belastinginvorderingsautoriteiten en autoriteiten die insolventieprocedures behandelen.

27. De Commissie zal de werkzaamheden van de Fiscalis-projectgroep voor invordering ondersteunen en de resultaten ervan gebruiken als input voor toekomstige analyses en mogelijke maatregelen. Zij zal met name evalueren hoe de operationele werkwijzen in grootschalige grensoverschrijdende invorderingszaken kunnen worden verbeterd. Het doel is om te beoordelen of door middel van een beter gecoördineerde, multilaterale samenwerking tussen de lidstaten — in aanvulling op de huidige bilaterale samenwerking — de doeltreffendheid kan worden vergroot, met name in complexe zaken waarbij meerdere lidstaten zijn betrokken en waarin bilaterale benaderingen mogelijk minder efficiënt zijn.

28. Gezien de negatieve gevolgen van langdurige betwistingen van belastinginvorderingen, is de Commissie voornemens te onderzoeken in hoeverre het gebruik van conservatoire maatregelen om de invordering van betwiste schuldvorderingen te waarborgen, kan worden verbeterd. Momenteel worden er nog weinig verzoeken om conservatoire maatregelen verzonden. Het project van de Fiscalis-projectgroep zou kunnen helpen beoordelen of dit (gedeeltelijk) te wijten is aan een gebrek aan duidelijke en/of geharmoniseerde procedures voor de vaststelling van conservatoire maatregelen in grensoverschrijdende gevallen.

29. Samen met de lidstaten zal de Commissie nader onderzoeken welke opties de voorkeur genieten om de invordering van in het kader van de éénloketsysteemregeling van de Unie verschuldigde btw te verbeteren en het gemakkelijker te maken om de btw-teruggaaf die in de ene lidstaat is verschuldigd aan een belastingplichtige, over te dragen aan een andere lidstaat waar die belastingplichtige uitstaande belastingschulden heeft.

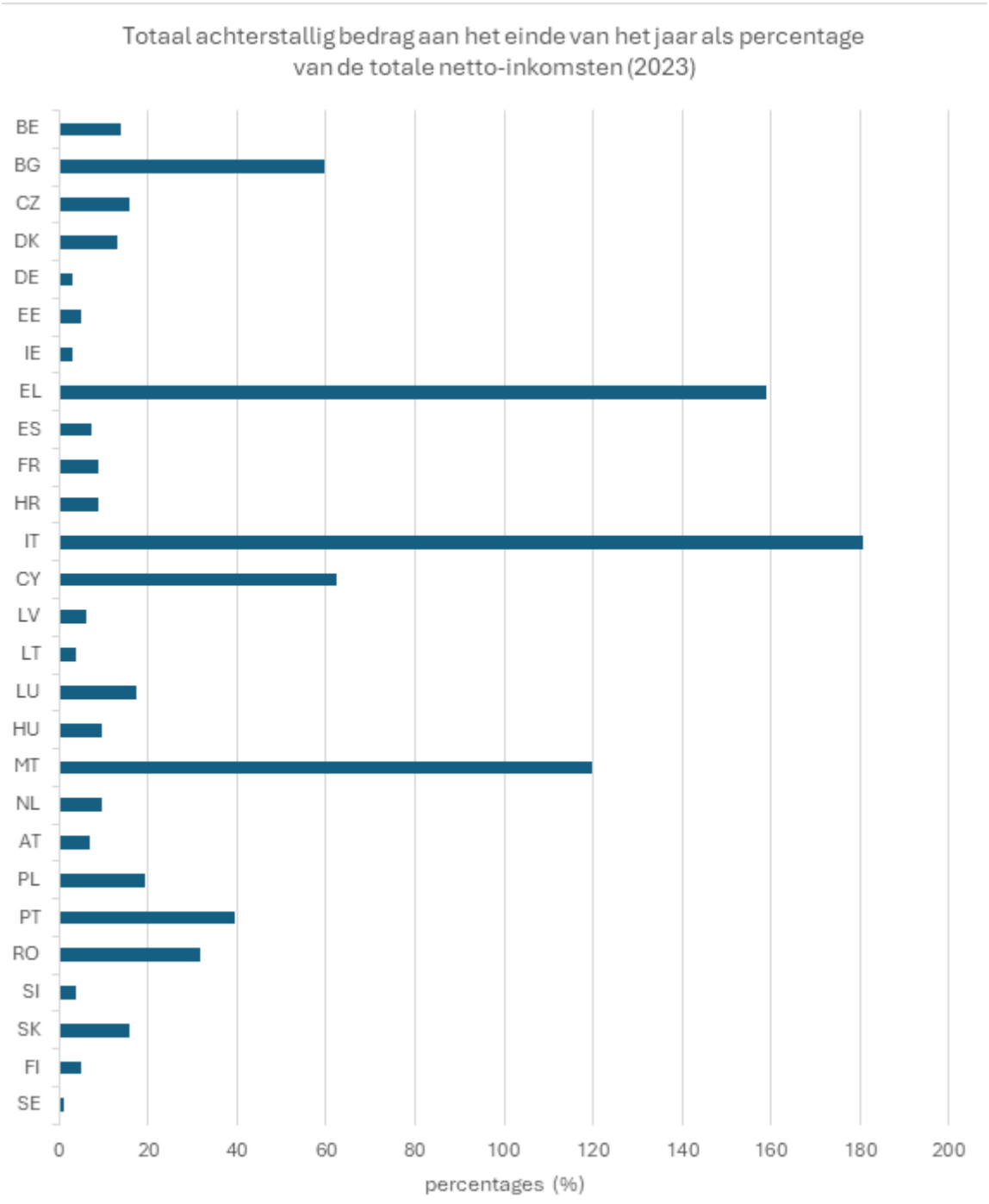
30. De Commissie zal overheidsdiensten blijven ondersteunen door middel van richtsnoeren, monitoring en, in voorkomend geval, wetgevingsinitiatieven. Tevens zal zij ernaar streven de invorderingsbijstand uit te breiden via onderhandelingen met derde landen. De lidstaten worden aangemoedigd met de Commissie te blijven samenwerken om een geslaagde uitvoering van deze initiatieven te waarborgen.

Bijlage 1. Overzicht van het aantal verzoeken dat door elke lidstaat is ontvangen (2024-2025)

	Verzoeken om inlichtingen		Verzoeken tot notificatie		Verzoeken om conservatoire maatregelen		Verzoeken tot invordering	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
BE	1 034	944	53	58	25	33	1 764	2 126
BG	1 940	2 195	65	72	10	13	766	866
CZ	331	537	44	18	0	4	406	562
DK	214	175	30	17	0	12	517	399
DE	2 668	2 374	220	325	19	62	5 143	4 186
EE	153	175	12	11	3	27	386	407
IE	290	256	22	57	0	95	512	692
EL	454	597	10	5	2	5	157	244
ES	1 364	1 281	50	70	11	8	1 920	1 713
FR	1 474	2 289	62	163	3	122	3 537	3 839
HR	749	737	17	28	2	2	307	661
IT	1 527	1 427	83	72	13	15	1 561	1 545
CY	141	160	19	15	3	3	786	431
LV	313	296	23	14	1	4	166	213
LT	1 705	1 987	20	26	48	39	6 318	6 735
LU	796	649	29	34	6	19	1 583	2 077
HU	896	1 173	59	53	12	7	422	938
MT	57	82	20	69	9	0	154	673
NL	1 671	1 692	77	127	10	12	2 405	2 013
AT	658	834	38	47	6	6	1 028	1 460
PL	2 842	2 856	229	332	3	11	2 995	3 830
PT	678	675	21	16	2	11	587	617
RO	5 932	5 562	99	80	2	4	1 848	2 001
SI	226	217	11	24	1	1	383	400
SK	371	405	23	24	5	8	393	402
FI	76	46	13	8	0	1	191	107
SE	273	171	17	31	0	2	299	260
Totaal	**28 833**	**29 792**	**1 366**	**1 796**	**194**	**526**	**36 525**	**39 397**

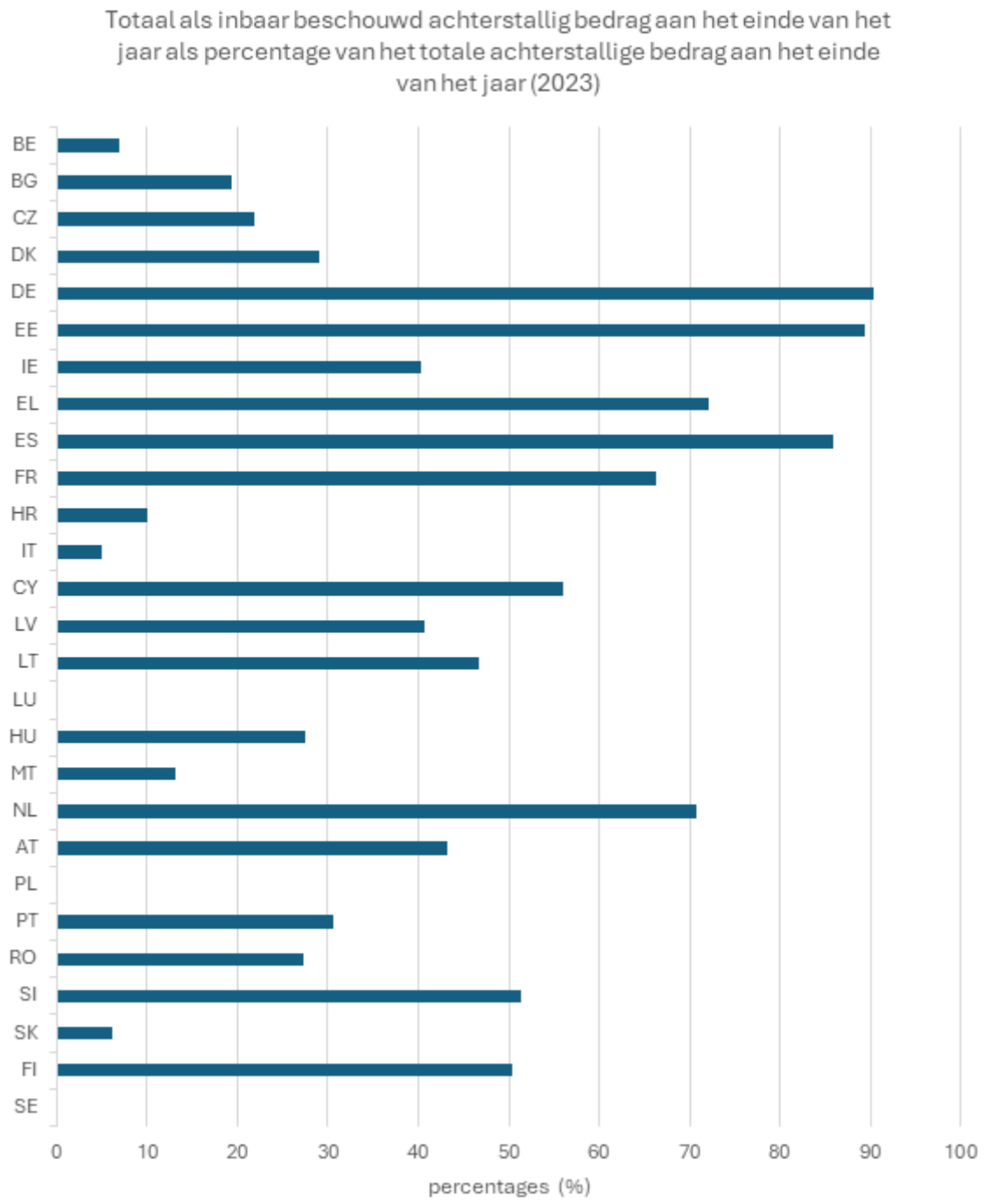
Bijlage 2: indicatoren van achterstallige nationale belastingvorderingen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het totale achterstallige bedrag aan het einde van het jaar als percentage van de totale netto-inkomsten (gegevens voor 2023)[16].



[16] Gegevens afkomstig uit het verslag van de OESO over belastingadministratie van 2025, blz. 105, figuren 7.2 en 7.3 (Tax Administration 2025 | OESO). Bron: ADB, CIAT, IOTA, IMF, OESO, International Survey on Revenue Administration, tabel D.41 Arrears ratios: Closing stock and collectable arrears, http://isoradata.org.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het totale als inbaar beschouwde achterstallige bedrag aan het einde van het jaar als percentage van het totale achterstallige bedrag aan het einde van het jaar (gegevens voor 2023)[17].



[17] Gegevens afkomstig uit het verslag van de OESO over belastingadministratie van 2025, blz. 106, figuur 7.4 (Tax Administration 2025 | OESO). Bron: ADB, CIAT, IOTA, IMF, OESO, International Survey on Revenue Administration, tabel D.41 Arrears ratios: Closing stock and collectable arrears, http://isoradata.org.