

## II

(Forberedende retsakter)

## DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

### Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om edb-registrering af punktafgiftspligtige varers bevægelser og kontrollen hermed«

(KOM(2001) 466 endelig — 2001/0185 (COD))

(2002/C 221/01)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 20. december 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Clive Wilkinson til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. maj 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 391. plenarforsamling af 29.-30. maj 2002, mødet den 29. maj 2002, følgende udtalelse med 79 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod.

#### 1. Indledning

1.1. Med indførelsen af det indre marked blev der foretaget gennemgribende ændringer i ordningerne for omsætning af punktafgiftspligtige varer<sup>(1)</sup>. Fysisk kontrol ved nationale grænser blev afløst af administrativ kontrol baseret på ledsagedokumenter til varer, som blev sendt fra en medlemsstat til en anden, eller som blev importeret til eller eksporteret fra EU.

1.2. Afgiftssatserne (punktafgifter og moms) på sådanne varer blev ikke harmoniseret og udviser stadig særdeles markante forskelle.<sup>(2)</sup> Dette betyder, at bedrageri i visse tilfælde kan være yderst profitabelt. Svaghederne i systemet udnyttes nu i stor stil, og i stigende grad i form af organiseret kriminalitet.

1.3. I en rapport fra den højtstående gruppe fra 1996, som omfattede myndighederne i samtlige medlemsstater, blev det anslået, at provenutabet på tobak og alkohol i det år beløb sig til i alt 4,8 mia. EUR<sup>(3)</sup>. Samme år androg medlemsstaternes samlede indtægter fra punktafgiftspligtige varer ca. 234 mia. EUR, svarende til omkring 8,1 % af deres samlede skatteprovenu<sup>(4)</sup>. Størrelsen af de opkrævede beløb og disses procentvise andel af skatteprovenuet varierede dog temmelig meget fra medlemsstat til medlemsstat.

1.4. I 1998 gav Økofin grønt lys for Kommissionens forslag om på lang sigt at indføre et edb-baseret system til kontrol med punktafgiftspligtige varer<sup>(5)</sup> for at begrænse bedrageriet, dog alt afhængig af resultaterne af en feasibility-undersøgelse. Denne undersøgelse<sup>(6)</sup> blev gennemført i 2000. I KOM(2001) 466 endelig stilles forslag om indførelse af et sådant edb-baseret system, der normalt omtales som »Excise Movement and Control System« eller EMCS (system til kontrol med punktafgiftspligtige varers bevægelser). Forslaget har et dobbelt sigte, nemlig dels at begrænse bedrageriet, dels at forenkle systemet.

(1) Rådets direktiv 92/12/EØF.

(2) — F.eks. andrager forskellene mellem de højeste og laveste afgiftssatser i medlemsstaterne:

— Mineralolier: blyfri benzin 2,1:1; diesel 2,6:1.

— Alkohol: spiritus 9,1:1; øl 17:1. For stille vine varierer satserne fra nul til 2 900 EUR per hektoliter ren alkohol.

— Tobak (samlede afgiftssats): 4,6:1.

(3) Heraf hidrørte 69 % fra bedrageri med tobaksvarer og 31 % fra alkoholholdige produkter.

(4) I dette samlede tal indgår punktafgifter på mineralolier, som ikke blev medtaget i undersøgelsen.

(5) Punktafgiftspligtige varer omfatter mineralolier, alkoholholdige produkter og tobaksvarer.

(6) Foretaget af Alcatel TITN Answare.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. Det nuværende system er ikke godt, idet frigivelsen af varer under afgiftssuspensionsordningen er baseret på videregivelse af papirdokumenter. Hvis de korrekte dokumenter ikke returneres, eller returneres i fejlbehæftet tilstand, risikerer afsenderen (som ikke er herre over sådanne fejl) at blive straffet meget hårdt økonomisk. Erhvervslivets aktører støtter derfor helhjertet den foreslåede overgang til et system med edb-registrering af transaktioner. De håber, at et sådant skridt kan være til gavn for den legitime handel, samtidig med at medlemsstaterne får mulighed for at udøve effektiv kontrol. De understreger, at EMCS skal anvendes ensartet af alle medlemsstater og alle involverede aktører<sup>(1)</sup>.

2.2. Eftersom EMCS tidligst kan være operationelt i 2007, understreger ØSU imidlertid, at Kommissionen (i samråd med medlemsstaterne og erhvervslivet) fortsat bør arbejde på at forbedre det nuværende system;<sup>(2)</sup> dette vil også gøre det nemmere at indføre EMCS. Sådanne midlertidige forbedringer må ikke resultere i øget bureaukrati eller mere indviklede regler<sup>(3)</sup>.

2.3. Systemet har også fået opbakning fra samtlige medlemsstater, selv om nogle naturligvis står til at vinde mere end andre, idet bedrageriet lige som handelen med alkohol- og tobaksvarer varierer betydeligt i omfang.

2.4. Kommissionen erkender, at der bliver tale om et krævende projekt i henseende til »omfang, kompleksitet og samlede omkostninger«. Det vil involvere forskellige grene af de nationale forvaltninger, Kommissionen, OLAF og erhvervslivet (producenter, tapperier, oplagringsvirksomheder, handlende osv.) i samtlige 15 medlemsstater. Også sikkerheden bliver en afgørende faktor.

2.5. Systemet skal være meget robust for at sikre, at det står til rådighed 24 timer i døgnet 365 dage om året, lige som det skal kunne reetableres hurtigt efter enhver form for driftsstop (nødstilfælde eller vedligeholdelse). Antallet af transaktioner anslås i feasibility-undersøgelsen til 16 mio. om året (EU-15; for tobak og alkohol). Hvis mineralolieprodukter medtages, og man tager højde for nye medlemsstater, bliver tallet betydeligt højere.

(1) Det nuværende system anvendes ikke ensartet, f.eks. når det gælder medlemsstaternes holdning til alternativt bevis for frigivelse.

(2) Især er det vigtigt at forbedre det såkaldte System for Exchange of Excise Data (SEED), lige som virksomhederne må indrømmes øget fleksibilitet mht. dokumentation for frigivelse af varer med administrative ledsagedokumenter.

(3) Navnlig bør man tage det såkaldte Early Warning System op til fornyet overvejelse.

2.6. Det skønnes, at der for øjeblikket er 80 000 økonomiske aktører involveret, hvortil der skal lægges de økonomiske aktører i de ansøgerlande, som måtte blive optaget i EU inden 2007, som er det tidligste tidspunkt, hvor systemet kan være operationelt<sup>(4)</sup>. Kommissionen anslår, at det samlede antal økonomiske aktører — efter udvidelsen — vil nærme sig 200 000.

2.7. ØSU støtter helhjertet forslaget om at overgå til EMCS så hurtigt som muligt, dels af hensyn til bedrageribekæmpelsen, dels fordi færdiggørelsen af det indre marked gør det påkrævet at nå frem til en mere velfungerende omsætning af varer under afgiftssuspensionsordningen. Endvidere vil forslaget blive hilst velkommen af EU-borgerne, som vil værdsætte forbedringer, der kan bidrage til bedrageribekæmpelsen.

## 3. Omkostninger

3.1. Projektet påregnes at være forbundet med store omkostninger. For Kommissionens vedkommende andrager omkostningerne 35 mio. EUR til udvikling og implementering, hvortil kommer 4 mio. EUR i årlige driftsomkostninger. Hvad de enkelte medlemsstater angår, anslår feasibility-undersøgelsen udviklings- og gennemførelsesetaperne til at ville koste mellem 5 og 12 mio. EUR pr. medlemsstat, og derefter mellem 1,7 og 10 mio. EUR årligt. For øjeblikket er medlemsstater hver især ved at udarbejde overslag over deres egne omkostninger.

3.2. For de økonomiske aktører, som alle skal indgå i systemet, må omkostningerne formodes at blive relativt beskedne, medmindre en større virksomhed beslutter at udvikle sit eget program som interface til EU-systemet. I dette tilfælde skønnes udviklingsomkostningerne at ville andrage 140 000 EUR og de årlige driftsomkostninger 15 000 EUR.

3.3. Skønnene forudsætter, at de økonomiske aktører vil modtage den nødvendige uddannelse fra deres egen medlemsstat og på dennes bekostning, og det samme gælder den nødvendige software.

3.4. Sammenlignet med det nuværende papirbaserede system må virksomhederne formodes at spare penge, fordi det bliver billigere for dem at overholde lovgivningskravene. Disse besparelser sættes der ikke tal på i forslaget. Medlemsstaterne kan forventes at tjene deres omkostninger ind, fordi bedrageriet begrænses. Hvis overslagene er korrekte, ville systemet derfor være omkostningseffektivt.

(4) Ifølge forslaget skal arbejdet med at udvikle edb-systemet påbegyndes senest 9 måneder efter datoen for beslutningens ikrafttrædelse (se forslagets artikel 2), og det vil tage fem år at færdiggøre.

3.5. ØSU bemærker, at forslaget (i finansieringsoversigten) kun indeholder et detaljeret omkostningsoverslag for perioden indtil udgangen af 2006. Perioden burde udvides til at omfatte mindst 2007 (se punkt 2.2 ovenfor), lige som man burde anføre de forventede omkostninger ved at medtage fremtidige medlemslande i systemet.

3.6. Da Kommissionen kommer til at spille en central rolle i systemet, må der ikke foretages nogen nedskæring i den personalenormering, der anses for påkrævet. Tværtimod kunne der argumenteres for at afsætte mere personale, end forslaget lægger op til, således at Kommissionen får mulighed for at gå videre med de yderst påkrævede forbedringer af det nuværende papirbaserede system (se punkt 2.2 ovenfor).

#### 4. Deltagelse

4.1. Forslaget gør det ganske klart, at EMCS kun vil blive effektivt, hvis samtlige medlemsstater giver bindende tilsagn om at opfylde deres retlige og finansielle forpligtelser i henhold til forslaget. I betragtning af EMCS vidtspændende og komplicerede karakter må det ses i øjnene, at ressourceoverslagene i feasibility-undersøgelsen risikerer at vise sig temmelig unøjagtige.

4.2. Forslagets tidshorisont gør det nærmest uundgåeligt, at adskillige ansøgerlande vil blive optaget i EU, inden systemet bliver operationelt. Dette bør der tages højde for i artikel 9, som bør fastsætte, at ansøgerlandene skal (ikke bare »kan«) holdes fuldt informerede, og at de ikke blot kan deltage i de tests, der foretages, men at de har ret til at få bistand i udviklingen og etableringen af systemet. De finansielle konsekvenser, som nødvendigvis vil være forbundet med et sådant tilsagn, bør medtænkes.

4.3. Det giver også anledning til bekymring, at visse ansøgerlande stadig ikke råder over systemer til kontrol med afgiftspligtige varer, som opfylder kravene i EF-direktiv 92/12. Dette spørgsmål indgår utvivlsomt i tiltrædelsesforhandlingerne, men de pågældende lande kan ikke forventes at deltage i EMCS, før de har gjort deres erfaringer med EU-systemet.

4.4. Optagelsen af nye medlemsstater i EMCS kan meget vel betyde, at det tager længere tid, før systemet er operationelt.

#### 5. Sikkerhed

5.1. Ansvar for sikkerhedsaspekterne må tillægges særlig betydning. Disse aspekter omfatter systemets retlige funktionsmåde samt ejendomsretten til og håndteringen af de fortrolige forretningsoplysninger, som opbevares i systemet. Det skal bemærkes, at man ønsker at benytte de allernyeste sikkerhedsanordninger på det tidspunkt, hvor systemet tages i brug, hvorfor der ikke på det aktuelle stadium kan medtages detaljer i forslaget.

5.2. Systemet skal gøre det muligt at fastslå entydigt, hvem der er juridisk ansvarlig for enhver vare, der er omfattet af afgiftssuspensionsordninger hvor som helst i det indre marked.

#### 6. Tekniske aspekter

6.1. Der synes at være en høj grad af sikkerhed for EMCS' tekniske gennemførlighed. Denne vurdering er til en vis grad baseret på den vellykkede indførelse af det nye edb-baserede forsendelsessystem (NCTS).

6.2. Forholdet mellem EMCS og det nye edb-baserede forsendelsessystem (NCTS) bør præciseres nærmere i forslaget (og ikke kun i begrundelsen), idet de to systemer efter planen skal være fælles om bestemte referencelister, selv om deres deltagerkreds vil være forskellig. Man bør også være opmærksom på kompatibiliteten med andre systemer, som f.eks. G7-projektet om toldforenkling.

6.3. Det foreliggende forslag dækker kun afgiftspligtige varer, der omsættes under afgiftssuspensionsordningen i det indre marked. Forslaget bør præcisere, at der er behov for fyldestgørende forbindelser mellem EU-systemet (tilknyttede oplagringsvirksomheder) og EU-produktionsfaciliteter samt indgangs- og udgangsstedet for henholdsvis tredjelandeimport og -eksport.

6.4. Det bemærkes, at nogle medlemsstater agter at tilbyde alle tjenester elektronisk inden 2005. Det er vigtigt at sikre, at sådanne tjenester er fuldt kompatible med det foreslåede EMCS.

#### 7. Sammendrag

7.1. ØSU giver forslaget sin helhjertede støtte, både fordi det er nødvendigt at bekæmpe bedrageriet mere effektivt, og fordi det kan forventes at skabe forbedringer for de økonomiske aktører i det indre marked.

7.2. Samtidig fremsætter det dog følgende bemærkninger:

- Det er afgørende vigtigt, at samtlige medlemsstater og samtlige ansøgerlande forud for deres tiltrædelse giver bindende tilsagn om at opfylde deres retlige og finansielle forpligtelser i henhold til forslaget. I modsat fald kan forslaget ikke fungere.
- I betragtning af at det eksisterende papirbaserede system er behæftet med mangler, og at det vil tage lang tid, før EMCS er operationelt, henstiller ØSU indtrængende til Kommissionen at fortsætte sine bestræbelser på hurtigst muligt at forbedre det nuværende system.
- Det detaljerede omkostningsoverslag bør i det mindste omfatte perioden frem til 2007.
- Der må tages fuld højde for det faktum, at adskillige ansøgerlande forventes at tiltræde EU inden for den opstillede tidsramme; disse lande må holdes fuldt informeret og bør tilbydes bistand med udviklingen og etableringen af EMCS.
- Alle sikkerhedsaspekter ved EMCS skal være fuldt af-dækket.
- Forholdet mellem EMCS og NCTS samt andre systemer bør tydeliggøres.
- Det er nødvendigt at tydeliggøre særbestemmelser om varebevægelser fra produktionsfaciliteter samt om udførsel til og indførsel fra tredjelande.

Bruxelles, den 29. maj 2002.

Göke FRERICHS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

---