

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om administrativt samarbejde på punktafgiftsområdet« og om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 77/799/EØF om gensidig bistand mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder inden for området direkte skatter, visse punktafgifter og afgifter på forsikringspræmier og Rådets direktiv 92/12/EØF om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed«

(KOM(2003) 797 endelig — 2003/0309 (COD) — 2003/0310 (COD))

(2004/C 112/19)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 13. januar 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Antonello Pezzini til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. marts 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 407. plenarforsamling den 31. marts og 1. april 2004, mødet den 31. marts, følgende udtalelse med 105 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 I 1992⁽¹⁾ blev anvendelsesområdet for direktiv 77/99/EØF udvidet til også at omfatte punktafgifter med det formål at sikre anvendelsen af de nationale lovgivninger og bane vejen for en effektiv bekæmpelse af svindel. Udvidelsen af anvendelsesområdet for disse regler bundede i, at svindlen havde nået et alarmerende omfang og havde alvorlige følger, dvs. at medlemsstaterne led omfattende budgettab, og princippet om ligebehandling af de økonomiske aktører og det indre markeds funktion blev bragt i fare.

1.2 Det nuværende system er ikke tilpasset udviklingen i varehandlen

1.2.1 Det nuværende juridiske værktøj har imidlertid vist sig at være for ufleksibelt og utilstrækkeligt til at opfylde behovene i det indre marked på punktafgiftsområdet, specielt i betragtning af den udprægede internationalisering af handlen og de stigende bevægelser af personer og varer ud over de nationale grænser.

1.2.2 Allerede i 1997 blev der i betragtning af den tiltagende svindel inden for afgiftspligtige varer nedsat en ad hoc-gruppe af Kommissionen, som fik til opgave at analysere situationen på tobaks- og alkoholområdet og foreslå løsninger. I sin ende

lige rapport⁽²⁾ pegede gruppen på, at der ikke er tilstrækkelig koordinering mellem de forskellige administrationer og mellem disse og Kommissionen.

1.2.3 Netop med henblik på en hurtigere og mere effektiv udveksling af informationer gik ad hoc-gruppens centrale anbefaling ud på, at der skulle oprettes et elektronisk informationsudvekslingssystem vedrørende varebevægelser⁽³⁾ og kontrol af alle punktafgiftspligtige produkter (ikke kun tobak og spiritus) som kernen i en styrkelse af procedurerne for gensidig bistand og administrativt samarbejde på dette område.

1.2.4 Samarbejdet har været for centraliseret og statisk, hvilket har ført til utilstrækkelige kontakter mellem de lokale og de nationale kontorer med ansvar for bekæmpelse af svig og har i den sidste ende været til hinder for en hurtig og målrettet indsats og mere fleksible former for kontrol.

1.2.5 Kontrollen har desuden vist sig ikke at være specielt effektiv, fordi der mangler klare regler for visse aspekter af samarbejdet, så som anvendelsen af spontan udveksling af oplysninger, tilstedeværelsen af udenlandske embedsmænd på kontroltidspunktet, muligheden for at arrangere multilaterale kontroller og mulighederne for at anvende de oplysninger, der modtages af en anden medlemsstat.

⁽¹⁾ EFT L 76 af 23.3.1992.

⁽²⁾ Rapport godkendt af ØKOFIN-Rådet den 19. maj 1998.

⁽³⁾ Jvf. EØSU's udtalelse om IDA bc (Tjenesteydelser og e-forvaltningstjenester), EFT C 80 af 30.3.2004.

1.3 Behov for opdatering

1.3.1 Den sociale, økonomiske og politiske situation har radikalt ændret sig i forhold til den virkelighed, som ledte til udarbejdelse, vedtagelse og udvidelse af punktafgiftsdirektivet. På samme måde er det indre markeds udstrækning og omfanget af handlen mellem medlemsstaterne ændret. Den eksponentielle vækst i transaktionerne inden for Fællesskabet og den større viden om de forskellige nationale skattesystemer har ført til et større omfang af skattesvig, hvor de pågældende personer udnytter huller i EU-lovgivningen, de store forskelle imellem medlemsstaternes beskatninger og generelt manglerne ved de gældende kontrolsystemer⁽¹⁾. Set i dette lys er det tydeligt, at der er behov for modernisering, styrkelse, forenkling og effektivisering af samarbejdet mellem myndighederne og udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne på punktafgiftsområdet.

1.3.2 De særlige kendetegn ved kontrollen på punktafgiftsområdet gør det nødvendigt, at man fra direktiv 77/799/EØF og direktiv 92/12/EØF fjerner de specifikke regler på dette område, og i stedet styrker og forenkler dem og derefter lader dem indgå i en ny tekst, sådan som det allerede er gjort med kontrollen på momsområdet⁽²⁾.

2. Kommissionens forslag

2.1 For at styrke det administrative samarbejde på punktafgiftsområdet foreslår Kommissionen en klarere juridisk ramme i form af en forordning, dvs. en retsakt som er direkte bindende i alle medlemsstaterne, og som indeholder klare og bindende regler. Specielt fastlægges der nogle mere effektive og hurtigere procedurer for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes administrationer og disse og Kommissionen med det sigte at opnå en mere effektiv bekæmpelse af svig.

2.2 Kapitel 1 i den nye forordning handler fortrinsvis om de almindelige bestemmelser og om procedurerne. EØSU er helt enig i de procedurer, Kommissionen foreslår, eftersom de vil føre til et mere decentraliseret samarbejde og gøre det muligt at reducere de utallige bureaukratiske og juridiske hindringer, som alt for ofte ligger i vejen for at bekæmpe svig.

2.2.1 Resultatet af disse ændringer bør være: en hurtigere udveksling af oplysninger og en mere effektiv udnyttelse af de tekniske ressourcer, specielt for så vidt angår e-forvaltningstjenester. EØSU noterer sig endvidere, at der på nuværende tids-

⁽¹⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/799/EØF om gensidig bistand mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder inden for området direkte og indirekte skatter.

⁽²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift og ophævelse af forordning (EØF) nr. 218/92 (EUT L 264 af 15.10.2003, s. 1).

punkt sættes grænser for det ønskede samarbejde, i det omfang der er strafferetlige sanktioner involveret. Disse begrænsninger vanskeliggør eller forhindrer til tider ligefrem identificeringen og forfølgelsen af svindlere, der opererer på den bistandsøgende administrations område. EØSU ønsker at fjerne disse begrænsninger og foreslår, at der arbejdes i retningen af en koordinering af de nationale strafferetlige procedurer, allerhelst med oprettelsen af en politienhed på EU-plan til bekæmpelse af svig med mere vidtgående beføjelser end den nuværende.

2.3 Kapitel II (som er opdelt i fem afdelinger) indeholder regler om samarbejde efter anmodning og indeholder en ny definition af medlemsstaternes rettigheder og pligter. Dette kapitel fastlægger en fælles retsramme, som er mere bindende end den tidligere lovgivning.

2.3.1 Under henvisning til afdeling 1 om betingelserne for anmodning om oplysninger understreger EØSU endnu en gang, at de bistandsøgte myndigheder fortsat gives en for bred skønsmargen vedrørende opfølgningen af en anmodning om oplysninger.

2.3.2 Afdeling 2 fastlægger fristen for meddelelse af oplysninger, medens afdeling 3 handler om tilstedeværelsen af skattebedsmænd fra andre medlemsstater i administrative kontorer og deres deltagelse i administrative undersøgelser. Sådanne embedsmænd kan inden for visse grænser inddrages efter aftale mellem de to nationale myndigheder.

2.3.3 Hvad angår afdeling 3, understreger EØSU, hvordan lovgivningen og især straffelovgivningen i den bistandsøgte myndigheds land også i dette tilfælde i praksis kan udhule samarbejdet, til trods for at det fra anden side fremmes med særlige finansieringsforanstaltninger⁽³⁾.

2.3.4 Afdeling 4 handler om anvendelsen af samtidig kontrol, og opremser præcist de interesserede parter rettigheder og pligter samt, hvilke procedurer der skal følges.

2.3.5 EØSU er heller ikke i denne sammenhæng tilfreds med, at den bistandsøgte myndighed overlades for bred skønsmargen, hvad angår opfølgningen af den samtidige kontrol.

2.3.6 Afdeling 5 fastsætter proceduren for anmodning om administrativ meddelelse.

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 2235/2002/EF af 3. december 2002 om vedtagelse af et EU-handlingsprogram med henblik på at forbedre beskatningssystemerne i det indre marked (Fiscalis-programmet 2003-2007), EFT L 341 17.12.2002, s. 1.

2.3.7 EØSU er enig i indholdet af afdeling 5, specielt forpligtelsen til altid at anvende standardformularen til anmodning om meddelelse.

2.4 Kapitel III opstiller regler for udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning.

2.4.1 Kommissionens forslag fastlægger en fleksibel og effektiv ramme for at styrke udvekslingen af oplysninger mellem de nationale myndigheder. Den begrænser sig imidlertid til at fastlægge, i hvilke situationer disse udvekslinger af oplysninger bør finde sted, men henviser derimod til forskriftproceduren (¹), for så vidt angår andre vigtige aspekter.

2.5 Forordningsforslagets kapitel IV fastlægger nogle betingelser for lagring og udveksling af særlige oplysninger vedrørende samhandelen inden for Fællesskabet.

2.5.1 EØSU hilser det velkomment, at der oprettes og/eller sker en ajourføring af de elektroniske systemer til samarbejde. Anvendelsen af moderne informations- og kommunikationsteknologi er et afgørende skridt i retningen af en bedre og mere effektiv kontrol.

2.6 Kapitel V indeholder bestemmelser vedrørende forbindelser mellem de nationale myndigheder og Kommissionen. Sidstnævnte har ingen operativ rolle, men har kun til opgave at koordinere og fremme samarbejdet, idet den står som garant for, at det administrative samarbejde fungerer.

2.6.1 EØSU anerkender, at forordningens bestemmelser, der forpligter de nationale myndigheder til at give Kommissionen præcise oplysninger, er fuldstændige og har afgørende betydning.

2.7 Kapitel VI indeholder regler vedrørende forbindelser med tredjelande og giver et juridisk grundlag for at videregive oplysninger fra et tredjeland, som er opnået på baggrund af en bilateral aftale, til en hvilken som helst medlemsstat.

2.7.1 EØSU er enig i, at det er vigtigt også at udvide udvekslingen af oplysninger til at omfatte tredjelande.

2.8 Kapitel VII opstiller betingelserne for udveksling af oplysninger.

2.8.1 EØSU fremhæver, at nogle af begrænsningerne i kapitel VII kan føres tilbage til national praksis eller lovgivning, som desværre forringer systemets effektivitet i en sådan grad, at

(¹) Artikel 5, 7 og 8 i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF).

medlemsstaterne i visse tilfælde undlader at gøre brug af reglerne for gensidig bistand, hvis der er formodning om svig.

2.9 Kapitel VIII indeholder de almindelige og afsluttende bestemmelser, hvoraf specielt skal fremhæves det faktum, at gennemførelse af den foreliggende forordning kræver anvendelse af den allerede omtalte forskriftprocedure.

2.9.1 Der er ingen særlige bemærkninger til denne del: Den anførte frist på fem år til fremlæggelse af en rapport om betingelserne for anvendelsen af forordningen forekommer imidlertid mere velegnet end den tidligere frist på to år.

2.10 *Direktivforslag om ændring af direktiv 77/799/EØF og 92/12/EØF*

2.10.1 Den del, der vedrører punktafgifter, og som er ajourført og dækket af forordningsforslaget, fjernes helt og holdent fra anvendelsesområdet for direktiv 77/799/EØF. Det samme gælder artiklerne om punktafgifter i direktiv 92/12/EØF, som nu er ændret og medtaget i førnævnte forordningsforslag.

3. Konklusion

3.1 EØSU hilser Kommissionens forslag om nye regler for samarbejde mellem medlemsstaterne velkomment, og er enig i, at der bør ske en ajourføring og styrkelse af systemet til udveksling af oplysninger for at bekæmpe svig på punktafgiftsområdet. EØSU bemærker endvidere, at det indre markeds størrelsesmæssige og funktionelle udvikling og det stigende antal skattepligtige personer, som opererer i flere medlemsstater, kræver et tættere samarbejde mellem de nationale myndigheder.

3.1.1 Det er virkelig aktuelt i betragtning af, at EØSU gentagne gange har sagt, at der er behov for at styrke og forbedre medlemsstaternes samarbejde i betragtning af deres manglende evne til at gøre brug af eksisterende samarbejdsmekanismer (²).

3.2 EØSU understreger, at selvom det erkendes, at hvert område har sine særlige kendetegn og karakteristika, kan et effektivt kontrolsystem og gensidig bistand mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder ikke se bort fra, at der bør være en større og mere vedvarende koordinering mellem kontrolsystemerne vedrørende direkte og indirekte skatter og punktafgifter.

(²) EØSU's udtalelse: EFT C 80 af 3.4.2002, s. 76.

3.3 EØSU er enig i⁽¹⁾, at de eksisterende forskelle i medlemsstaternes administrative procedurer er til skade for kontrollens effektivitet, forlænger den tid det tager at udføre den, og udgør en stor hindring for et velfungerende indre marked.

3.3.1 Ud fra denne synsvinkel bør der gives højeste prioritet til enhver foranstaltning, som sigter mod at indføre flere fælles regler for hver person i EU.

3.3.2 I den sammenhæng fastslog Revisionsretten i sin årsberetning for 1998⁽²⁾, at bekæmpelsen af svindel var kendetegnet ved, at der ikke fandtes nogen klar strategi. Man gik endog så vidt som til at påvise det absurde forhold, at der findes et indre marked for svindel, men ikke et indre marked for håndhævelse af loven. Alene på momsområdet anslog Revisionsretten omfanget af svindel⁽³⁾ til 70 milliarder euro svarende til 21 % af medlemsstaternes samlede indtægter.

3.4 Endnu en gang er det ønsket om at beskytte de nationale interesser, som er en hindring for de fordele, der kunne opnås ved et mere velfungerende indre marked og mere effektive procedurer med henblik på afsløring og bekæmpelse af skatte-svig og skatteunddragelse. Som EØSU allerede har gjort opmærksom på⁽⁴⁾, skal »administrativt samarbejde og forebyggelse af svig« ledsages af »modernisering og forenkling« af skattelovgivningerne. Det gælder ikke mindst i et udvidet EU, hvor harmonisering har endnu større betydning. Der hersker nemlig ingen tvivl om, at mange tilfælde af svindel hænger direkte sammen med de til tider store forskelle mellem punktafgifternes størrelse i de forskellige medlemsstater.

3.5 Overnationale juridiske instrumenter, som f.eks. det europæiske selskab, bør støttes med passende skattemæssige virkemidler og tilhørende kontrolprocedurer og udveksling af information. Med andre ord kan man forestille sig et europæisk system til udveksling og kontrol, som er løsrevet fra de nuværende nationale procedurer, og som gradvist skal træde i kraft.

3.6 EØSU benytter lejligheden til endnu en gang at pege på begrænsningerne ved det gældende enstemmighedsprincip, som på nuværende tidspunkt styrer de fleste EU-beslutninger vedrørende skattelovgivning, og understreger behovet for at fjerne dette til fordel for flertalsprincippet, også kvalificeret flertal i forbindelse med skatter, der påvirker det indre markeds funktion, eller som er konkurrenceforvridende.

3.7 Det er bemærkelsesværdigt, at der generelt ofte refereres til forfatningsmæssige principper om skattelighed i forbindelse med potentielle fordejlninger af EU's indre marked, for så reelt at acceptere forskelle og privilegier, der påvirker de øvrige medlemsstater og som udspringer af nationale lovgivninger og procedurer.

3.8 EØSU bifalder, under hensyntagen til gældende nationale procedurer og den politiske vilje til ikke at vende op og ned på strukturerne, de fremsatte ændringer som samlingspunkt og et yderligere, om end utilstrækkeligt, skridt hen imod modernisering af samarbejdet mellem medlemsstaterne. Eksempelvis hilser EØSU det velkommen, at man sidestiller den juridiske værdi af oplysninger udvekslet via edb og pr. post. EØSU opfordrer dog medlemsstaternes kompetente myndigheder til at reagere straks på anmodninger om samarbejde fra andre myndigheder og ikke forskelsbehandle denne praksis til fordel for rent nationale undersøgelser. EØSU minder i den forbindelse om, at teknologien bag instrumenter til kontrol og udveksling bør være på højde med de mest raffinerede former for skattesvig og skatteunddragelse, som benytter sig af den mest moderne teknologi.

3.9 EØSU mener, at det ville være hensigtsmæssigt at give Kommissionen mere omfattende operative og efterforskningsmæssige beføjelser, f.eks. via OLAF, som kunne udøve nogle mere omfattende supranationale beføjelser vedrørende kontrol, undersøgelse og indgreb.

Bruxelles, den 31. marts 2004

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ EØSU's udtalelse om Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF om det fælles merværdiafgiftssystem (Momsudvalget), EFT C 19 af 21.1.1998, s. 56.

⁽²⁾ EFT C 349 af 17.11.1998, s. 15.

⁽³⁾ Idem.

⁽⁴⁾ EØSU's udtalelse om Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 218/92/EØF om det fælles merværdiafgiftssystem (Momsudvalget), EFT C 116 af 20.4.2001.