



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 8.2.2006
KOM(2006) 43 konč.

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

**o uporabi določb o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev za določene prelevmane,
carine, davke in druge ukrepe**

KAZALO

1.	Uvod.....	3
2.	Okvir	3
3.	Uvodne pripombe o prenosu in uporabi direktiv	3
3.1.	Neupoštevanje roka prenosa direktiv na tem področju.....	3
3.2.	Uporaba direktiv v odnosih z novimi državami članicami	4
4.	Analiza uporabe ukrepov vzajemne pomoči v obdobju 2003–2004.....	4
4.1.	Uvodne pripombe.....	4
4.2.	Statistični podatki.....	5
4.3.	Ocena statističnih podatkov	6
5.	Pobude Skupnosti za okrepitev vzajemne pomoči pri izterjavi	8
5.1.	Stalni ukrepi podpore držav članic pri uporabi vzajemne pomoči.....	8
5.2.	Nove pobude za izboljšanje vzajemne pomoči	8
6.	Sklepne ugotovitve in priporočila	9
6.1.	Sklepne ugotovitve.....	9
6.2.	Priporočila.....	9

1. UVOD

Za nacionalne davčne organe, katerih izvršilna oblast je omejena na ozemlje njihove države članice, lahko povečana mobilnost oseb, blaga, storitev in kapitala na celotnem ozemlju Evropske unije povzroči težave pri izterjavi, zlasti v primerih davčne utaje.

V teh okoliščinah se zdi vzajemna pomoč nacionalnih organov pri izterjavi davčnih terjatev, kakor jo urejata Direktiva Sveta 76/308/EGS z dne 15. marca 1976¹ in Direktiva Komisije 2002/94/ES z dne 9. decembra 2002², koristen in celo nepogrešljiv instrument. Ni dovolj odkriti primere goljufije, treba je tudi izterjati dolgovane davke in dajatve; dejstvo, da so se dolžniki morda nastanili v drugi državi članici ali so morda svoje premoženje prenesli v drugo državo članico, pa ne bi smelo biti nepremagljiva ovira za izterjavo njihovih davčnih terjatev.

To poročilo povzema rezultate vzajemne pomoči pri izterjavi, zagotovljene na podlagi te nove zakonodaje v letih 2003 in 2004.

2. OKVIR

Na podlagi drugega pododstavka člena 25 Direktive 76/308/EGS, kakor je bil spremenjen s členom 1(13) Direktive Sveta 2001/44/ES z dne 15. junija 2001³, mora Komisija redno poročati o uporabi določb o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev za določene prelevmane, carine, davke in druge ukrepe, ki so jih države članice sprejele pri prenosu Direktive 76/308/EGS, ter o rezultatih, doseženih na podlagi te vzajemne pomoči. Da bi države članice Komisiji omogočile izdelavo teh poročil, mora vsaka država članica vsako leto obvestiti Komisijo o številu prošenj za podatke, vročitev in izterjavo, ki jih pošlje ali prejme vsako leto, o znesku zadevnih terjatev in o izterjanih zneskih. Glede na to, da so morale države članice prenesti Direktivo 2001/44/ES v svojo zakonodajo najpozneje do 30. junija 2002 in da so morale najpozneje do 30. aprila 2003 prenesti Direktivo Komisije 2002/94/ES z dne 9. decembra 2002 – direktivo, ki določa podrobna pravila za izvajanje nekaterih določb Direktive 76/308/EGS, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2001/44/ES – je to poročilo prvo tovrstno poročilo na podlagi informacij, ki so jih sporočile države članice v zvezi s prošnjami za podatke, vročitev in izterjavo, ki so jih poslale in prejele leta 2003 in 2004.

3. UVODNE PRIPOMBE O PRENOSU IN UPORABI DIREKTIV

3.1. Neupoštevanje roka prenosa direktiv na tem področju

Kakor je bilo navedeno zgoraj, je bila osnovna Direktiva 76/308/EGS spremenjena z Direktivo Sveta 2001/44/ES z dne 15. junija 2001, ki jo je bilo treba prenesti v nacionalno zakonodajo najpozneje do 30. junija 2002. Podrobna navodila za izvajanje, ki jih je določila Direktiva Komisije 2002/94/ES z dne 9. decembra 2002, je bilo treba prenesti v nacionalno zakonodajo najpozneje do 30. aprila 2003.

¹ UL L 73, 19.3.1976, str. 18.

² UL L 337, 13.12.2002, str. 41.

³ UL L 175, 28.6.2001, str. 17.

Komisija ugotavlja, da več držav članic ni upoštevalo rokov, določenih z zgoraj navedenima direktivama. V enem primeru je bila Komisija celo prisiljena zadevo predložiti Evropskemu sodišču. Gre za postopek proti Italijanski republiki, ker ni sporočila nacionalnih ukrepov za prenos Direktive 2002/94/ES (sporočilo za javnost IP/04/1506 z dne 20. decembra 2004).

3.2. Uporaba direktiv v odnosih z novimi državami članicami

V združenih zadevah C-361/02 in C-362/02 (Tsapalos in Diamantakis) je Sodišče moralo odgovoriti na vprašanje, ali je treba Direktivo 76/308/EGS razlagati tako, da se uporablja za carinske terjatve, ki so nastale v eni državi članici (v tem primeru: Italiji) in so predmet izvršilnega naslova, ki ga je ta država izdala pred začetkom veljavnosti Direktive v drugi državi članici (v tem primeru: Grčiji), kjer ima zaproseni organ svoj sedež.

V sodbi z dne 1. julija 2004 je Sodišče odgovorilo na to predhodno vprašanje z odločitvijo, da je treba Direktivo 76/308/EGS (kakor je bila spremenjena) dejansko razlagati tako, da se uporablja za carinske terjatve, ki so nastale v eni državi članici in so predmet izvršilnega naslova, ki ga je ta država izdala pred začetkom veljavnosti navedene direktive v drugi državi članici, kjer ima zaproseni organ svoj sedež. Sodišče obravnava določbe direktive kot postopkovna pravila, katerih uporaba ni omejena samo na terjatve, nastale po začetku veljavnosti navedene direktive v državi članici, kjer ima zaproseni organ svoj sedež. Ta odločitev je zelo pomembna, zlasti z vidika pristopov novih držav članic.

4. ANALIZA UPORABE UKREPOV VZAJEMNE POMOČI V OBDOBJU 2003–2004

4.1. Uvodne pripombe

4.1.1. Prepozna predložitev statistik

Več držav članic je svoje statistike sporočilo prepozno, tj. v nasprotju z določbo člena 29 Direktive 2002/94/ES, ki določa, da mora vsaka država članica Komisiji poslati te informacije pred 15. marcem vsako leto.

4.1.2. Razhajanja v statistikah

Poleg tega statistike različnih držav članic vsebujejo določene neskladnosti. Komisija je pri prvi predložitvi statističnih podatkov za leto 2003 ugotovila, da so razlike, ugotovljene med številkami, ki jih je sporočila vsaka država članica, zelo velike. Glede na te prve prijave je skupno število prošenj za izterjavo, ki so jih prejele vse države članice leta 2003, doseglo samo 70 % prošenj za izterjavo, ki so bile prijavljene kot poslane. Na sestanku Odbora za izterjavo⁴ oktobra 2004 so bile države članice pozvane, naj ponovno analizirajo svoje statistične podatke. V popravljenih prijavih, ki jih je Komisija prejela naknadno, se je stopnja razhajanja med podatki držav članic močno znižala. Tako je skupno število prošenj za izterjavo, ki so jih prejele vse države članice leta 2003, kot izhaja iz drugega izračuna, doseglo 99 % števila prošenj, ki so bile prijavljene kot poslane. Vendar pa se je za leto 2004 razhajanje znova povečalo: število prošenj za izterjavo, prijavljenih kot prejetih, znaša 91 % števila prošenj, prijavljenih kot poslanih.

Države članice bi morale biti pri izdelavi svojih statistik pozornejše.

⁴ Direktiva 76/308/EGS, člen 20.

4.2. Statistični podatki

Vsekakor statistike, ki so jih predložile države članice, kažejo obsežno uporabo možnosti vzajemne pomoči v letih 2003 in 2004.

4.2.1. Prošnje za podatke

Glede na statistike, ki so jih sporočile zaprosene države članice, je skupno število prošenj za podatke, ki so jih prejele te države članice, znašalo:

- leta 2003: 435;
- leta 2004: 727 (od tega so jih 81 prejele države članice, ki so pristopile leta 2004).

4.2.2. Prošnje za vročitev

Glede na statistike, ki so jih sporočile zaprosene države članice, je skupno število prošenj za vročitev, ki so bile poslane tem državam članicam, znašalo:

- leta 2003: 123;
- leta 2004: 182 (od tega so jih 38 prejele države članice, ki so pristopile leta 2004).

4.2.3. Prošnje za izterjavo

Glede na statistike, ki so jih sporočile zaprosene države članice, je skupno število prošenj za izterjavo, ki so jih prejele vse države članice, znašalo:

- leta 2003: 2797;
- leta 2004: 3735 (od tega so jih 326 prejele države članice, ki so pristopile leta 2004).

4.2.4. Skupni znesek izterjanih vsot

Glede na statistike, ki so jih sporočile zaprosene države članice, skupni znesek vsot, ki so jih izterjale te države članice iz terjatev, za katere je bila zaprosena njihova pomoč pri izterjavi, znaša:

- leta 2003: 5 050 090,55 EUR;
- leta 2004: 13 857 040,55 (od tega so 375 109,07 EUR izterjale države članice, ki so pristopile leta 2004).

4.2.5. Odstotek izpolnjenih prošenj za izterjavo

Glede na statistike, ki so jih sporočile zaprosene države članice, skupni znesek vsot, ki so jih izterjale te države članice glede na skupno število terjatev, za katere je bila zaprosena njihova pomoč pri izterjavi, znaša:

- leta 2003: 1,13 %;
- leta 2004: 1,82 %.

4.3. Ocena statističnih podatkov

4.3.1. Splošne pripombe

Sodelovanje držav članic (kot držav prosilk in kot zaprošenih držav) se od ene do druge države zelo razlikuje. Te razlike so bile ugotovljene med starimi državami članicami in tudi med državami članicami, ki so pristopile 1. maja 2004.

Ta razlika ni presenetljiva, saj se od ene države do druge razlikuje tudi mobilnost oseb. Velika mobilnost oseb med določenimi državami članicami lahko vpliva na število prošenj za vzajemno pomoč med temi državami (na primer med Združenim kraljestvom in Irsko).

Največ prošenj za izterjavo pošlje Nemčija. Glede na prijave zneskov, za katere so bile prošnje za izterjavo poslane leta 2004, je samo ta država članica zaprosila za vzajemno pomoč za 36,14 % skupnih zneskov, za katere so bile prošnje vložene leta 2004. Hkrati so, glede na statistike, ki so jih sporočile zaprosene države, nemški organi izterjali 38,59 % vseh zneskov, ki so jih države članice izterjale leta 2004 na zahtevo drugih držav članic.

Sicer pa je treba opozoriti, da statistike ne izražajo nujno celotnega vpliva vzajemne pomoči držav članic pri izterjavi. Te številke namreč ne vključujejo rezultatov vzajemne pomoči, ki je morebiti ponujena na podlagi drugih konvencij, ki ne izhajajo iz Skupnosti, kot so nordijska konvencija, z dne 7. decembra 1989, ki jo uporabljajo skandinavske države, večstranska konvencija OECD in Sveta Evrope z dne 25. januarja 1988 ali dvostranske konvencije, ki bi jih lahko uporabile nekatere države članice v skladu s členom 23 Direktive 76/308/EGS.

Komisija ugotavlja, da sedanje sporočanje statistik s strani držav članic ne omogoča ocene vpliva vzajemne pomoči pri izterjavi vsake vrste davka. Da bi bila ta analiza koristna, Komisija namerava predlagati, da države članice v svojih prihodnjih statistikah navedejo naravo davkov in dajatev, ki so jih izterjale na zahtevo druge države članice.

4.3.2. Vzroki za povečanje števila prošenj od leta 2003 do leta 2004

Vzroki za še vedno naraščajoče število prošenj za vzajemno pomoč so številni in različni.

Na eni strani je ta razvoj neposredno povezan z vedenjem dolžnikov navedenih terjatev:

- na splošno je treba ugotoviti večjo mobilnost oseb, blaga in kapitala v okviru notranjega trga, kar povzroča nastanek davčnih dolgov v državah članicah, kjer zadevni dolžniki nimajo – ali nimajo več – sedeža;
- natančneje, nacionalne uprave se prav tako srečujejo s povečanjem števila goljufivih primerov plačilne nesposobnosti, v katerih dolžniki organizirajo svoje dejavnosti in premoženje tako, da otežijo prisilno izterjavo davčnih terjatev teh uprav (na primer z ustanovitvijo fiktivnih družb).

Na drugi strani je treba poudariti, da je bilo področje uporabe vzajemne pomoči znatno razširjeno:

- najprej z Direktivo 2001/44/ES, ki je razširila področje uporabe na vse terjatve v zvezi z davki na dohodek in premoženje ter davki na zavarovalne premije. Očitno je, da ta razširitev možnosti vzajemne pomoči vpliva na statistike v zvezi s številom prošenj, ki so jih poslale različne države članice. Učinek te razširitve se je zlasti

pokazal z letom 2004 (glede na to, da je bila Direktiva Komisije 2002/94/ES z dne 9. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje nekaterih določb Direktive 76/308/EGS, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2001/44/ES, v državah članicah prenesena šele med letom 2003). V teh okoliščinah ne gre izključiti, da bo povečanje števila prošelj in zneskov, izterjanih na podlagi zakonodaje Skupnosti, (vsaj deloma) izravnano z upadom prošelj in rezultatov vzajemne pomoči, predhodno odobrene na podlagi sporazumov ali dogovorov, ki ne izhajajo iz Skupnosti;

- nato z razširitvijo ozemeljskega področja uporabe zaradi pristopa 10 novih držav članic leta 2004.

Poleg tega je verjetno, da na to povečanje vpliva tudi sprejetje Direktive Sveta 2000/65/ES z dne 17. oktobra 2000⁵, ki je odpravila vsako možnost, da države članice kot obvezno zahtevajo imenovanje davčnega zastopnika v Skupnosti za dolgove v zvezi z DDV. Ta direktiva je verjetno učinkovala tako, da je vzajemna pomoč postala pomembnejša za izterjavo tega davka.

4.3.3. Razlika med prošnjami za izterjavo in rezultati

Kljub ogromnemu povečanju zneskov, izterjanih z vzajemno pomočjo (x 2,58 od leta 2003 do leta 2004), ostaja precejšnja razlika med na eni strani zneski, za katere so izmenjane prošnje za pomoč pri izterjavi, in na drugi strani dejansko izterjanimi zneski.

To niti ni tako presenetljivo. Izkušnje na splošno kažejo, da se možnost učinkovite izterjave terjatve zmanjšuje z njeno starostjo. Ob upoštevanju subsidiarnega značaja pomoči pri izterjavi v tujini glede na nacionalne izvedbene ukrepe je učinkovitost tega „ukrepa zadnje možnosti“ po svoji naravi relativna. To ugotovitev potrjuje dejstvo, da so terjatve, ki so predmet prošelj za pomoč, vsekakor terjatve, katerih izterjava se izkaže za težavno.

Ko so države članice povprašali o vzrokih za to razliko (glej točko 5.2.), so te navedle tudi druge razloge:

- težave v zvezi z razpoložljivimi viri za nadaljnjo obravnavo prošelj, ki jih vložijo uprave drugih držav članic;
- težave v komunikaciji med pristojnimi organi različnih držav članic (ne dovolj natančne in/ali aktualne informacije, nezadostnost povratnih informacij) ter tudi med pristojnimi organi ene države članice in lokalnimi službami iste države članice;
- težave, povezane s prepozno predložitvijo prošelj za vzajemno pomoč, ki zaprošenim organom ne omogočajo več izterjave pred zastaranjem zadevnih dolgov.

Hkrati ne bi smeli pozabiti, da statistike o zneskih, ki so jih izterjali zaprošeni organi v drugih državah članicah, ne omogočajo ocene celotnega vpliva postopkov vzajemne pomoči:

- te statistike namreč ne upoštevajo zneskov, ki jih dolžniki plačajo neposredno organom prosilcem na podlagi obvestila o dolgu ali uvedbe postopka za izterjavo s strani zaprošenih organov;

⁵ UL L 269, 21.10.2000, str. 44.

- poleg tega statistike ne prikazujejo morebitnih zmanjšanj zahtevanih zneskov, ki bi bila odobrena potem, ko bi bile prošnje za vzajemno pomoč poslane, na podlagi naknadnih spodbijanj davčnih dolgov;
- nazadnje se razpoložljive statistike nanašajo samo na zneske, ki so jih zaprošeni organi že prejeli, in ne upoštevajo morebitnih dogovorjenih načrtov odpisa dolgov niti rezultatov, ki jih lahko prinesejo pogosto počasni in še vedno trajajoči postopki za izterjavo.

5. POBUDE SKUPNOSTI ZA OKREPITEV VZAJEMNE POMOČI PRI IZTERJAVI

5.1. Stalni ukrepi podpore držav članic pri uporabi vzajemne pomoči

Ker je bila nova zakonodaja Skupnosti, sprejeta leta 2001 in 2002, predpogoj za izboljšanje vzajemne pomoči pri izterjavi med državami članicami, je bilo to zakonodajno pobudo nujno opremiti s konkretnimi ukrepi za okrepitev sodelovanja med davčnimi upravami. Da bi rešila morebitne težave z razlago ali uporabo direktiv ter preučila nove potrebe in druga vprašanja, Komisija državam članicam zagotavlja stalno podporo z naslednjimi ukrepi:

5.1.1. Pomoč Odbora za izterjavo

Kakor je določeno v členu 20 Direktive 76/308/EGS, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2001/44/ES, Komisiji pomaga Odbor za izterjavo, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic in mu predseduje predstavnik Komisije. Odbor se redno sestaja, da bi razpravljal o vprašanjih in predlogih, ki jih predložijo Komisija in države članice.

5.1.2. Program Fiscalis 2003–2007

Program Fiscalis 2003–2007, ki sta ga sprejela Svet in Evropski parlament za okrepitev vsakodnevnega sodelovanja med davčnimi upravami in uradniki, je omogočil financiranje organizacije več seminarjev na temo vzajemne pomoči pri izterjavi davčnih terjatev. Seminarji so potekali v Alicanteju (Španija) leta 2003, v Brugesu (Belgija) leta 2004 in v Bratislavi (Slovaška) leta 2005. Na teh seminarjih so uradniki različnih držav obravnavali določene teme in težave, povezane s to vzajemno pomočjo.

5.2. Nove pobude za izboljšanje vzajemne pomoči

Maja 2005 je Komisija državam članicam poslala dokument, s katerim jih je pozvala, da razmislijo o postopkih, ki omogočajo izboljšanje vzajemne pomoči na področju izterjave, in da v zvezi s tem izrazijo svoje mnenje. Ti razmisleki so se nadaljevali v okviru zadnjega seminarja Fiscalis in bodo znova obravnavani na naslednjem sestanku Odbora za izterjavo.

Na podlagi teh razmislekov namerava Komisija leta 2007 predstaviti konkretne predloge, usmerjene na potrebo po olajšanju praktične uporabe postopkov vzajemne pomoči ter potrebo po okrepitvi in čim večji poenostavitvi zakonodaje, ki se uporablja.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

6.1. Sklepne ugotovitve

Vzajemna pomoč nacionalnih organov pri izterjavi davčnih terjatev je nepogrešljiv element v boju proti davčni utaji.

Statistike o vzajemni pomoči pri izterjavi davčnih terjatev, kakor je bila izvedena v letih 2003 in 2004, kažejo pomembno povečanje te oblike mednarodnega upravnega sodelovanja.

Vseeno pa ostaja precejšnja razlika med zneski, za katere je zaprosena pomoč pri izterjavi, in zneski, dejansko izterjanimi na podlagi te vzajemne pomoči med državami članicami.

Komisija namerava izdelati konkretne predloge za izboljšanje vzajemne pomoči pri izterjavi leta 2007. Ti predlogi bodo sloneli na potrebi po olajšanju praktične uporabe postopkov vzajemne pomoči ter potrebi po okrepitvi in čim večji poenostavitvi zakonodaje, ki se uporablja.

6.2. Priporočila

- Države članice morajo še naprej intenzivno uporabljati mehanizme vzajemne pomoči za izterjavo davčnih terjatev.
- Zagotoviti morajo človeške vire, potrebne za organizacijo hitre obravnave prošenj za vzajemno pomoč, saj se možnosti za izterjavo zmanjšujejo s časom, ki preteče po ugotovitvi zadevnih terjatev.
- Države članice morajo prav tako zagotoviti boljše komuniciranje med organi prosilci in zaprosenimi organi. Na eni strani je treba organe prosilce zadostno in stalno obveščati o ukrepih, ki jih sprejmejo zaproseni organi za nadaljnjo obravnavo prošenj za vzajemno pomoč; na drugi strani morajo organi prosilci zagotoviti, da zaproseni organi prejmejo koristne in aktualne ali osvežene informacije o zadevnih terjatvah in dolžnikih.
- Države članice morajo zagotoviti, da bodo statistike, ki jih je treba poslati na podlagi člena 25 Direktive 76/308/EGS in člena 29 Direktive 2002/94/ES, zanesljive in sporočene v roku, ki jih določa zakonodaja Skupnosti.