

II

(Förberedande rättsakter)

EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om datorbehandling av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor"

(KOM(2001) 466 slutlig – 2001/0185 COD)

(2002/C 221/01)

Den 20 december 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som förberett ärendet, antog sitt yttrande den 8 maj 2002. Föredragande var Clive Wilkinson.

Vid sin 391:a plenarsession den 29–30 maj 2002 (sammanträdet den 29 maj 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 79 röster för och en nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. I och med införandet av inre marknaden har genomgripande förändringar gjorts i bestämmelserna om förflyttningar av punktskattepliktiga varor⁽¹⁾. Fysiska kontroller vid nationsgränser har ersatts av administrativa kontroller baserade på dokument som åtföljer de varor som skickas från en medlemsstat till en annan eller importeras till eller exporteras från EU.

1.2. De avgifter (punktskatter och mervärdeskatt) som togs ut för sådana varor var inte harmoniserade, och varierar än i dag i stor utsträckning⁽²⁾. Det skapar i vissa fall möjligheter till stora vinster genom bedrägerier. Bristerna i systemet utnyttjas nu i stor skala och i växande utsträckning genom organiserad brottslighet.

1.3. Av en studie som utfördes av högnivågruppen 1996 och som omfattade myndigheter i samtliga medlemsstater framgick att intäktsförlusterna från tobaks- och alkoholvaror uppgick till ca 4,8 miljarder EUR det året⁽³⁾. Samma år uppgick medlemsstaternas totala intäkter från punktskattepliktiga varor till ca 234 miljarder EUR, vilket motsvarar ca 8,1 % av de sammanlagda skatteintäkterna⁽⁴⁾. Intäkterna och den andel av intäkterna som beloppen motsvarade varierade i stor utsträckning mellan de olika medlemsstaterna.

1.4. 1998 godkände rådet (ekonomi och finansiella frågor) kommissionens rekommendation om att på lång sikt införa ett datoriserat kontrollsystem för punktskattepliktiga varor⁽⁵⁾ (i syfte att bekämpa bedrägeri) med förbehåll för resultaten av en genomförbarhetsstudie. Genomförbarhetsstudien⁽⁶⁾ avslutades år 2000. I dokumentet KOM(2001) 466 slutlig föreslår kommissionen att ett sådant datoriserat kontrollsystem skall införas. Systemet kallas EMCS (system för datorbehandling av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor). Förslaget syftar dels till att bekämpa bedrägeri, dels till att förenkla systemet.

(1) Direktiv 92/12/EEG.

(2) — Nedan anges förhållandet mellan de högsta och lägsta avgifterna för följande varor:

- Mineraloljor: blyfri bensin 2.1:1; diesel 2.6:1
- Alkohol: sprit 9.1:1; öl 17:1. För icke kolsyrat vin varierar avgifterna mellan 0 och 2900 EUR per hektoliter ren alkohol.
- Tobaksvaror (punktskatter totalt set): 4.6:1

(3) Av det sammanlagda beloppet utgjorde bedrägerier med tobaksvaror 69 % av förlusterna och bedrägerier med alkohol 31 %.

(4) Det sammanlagda beloppet omfattar punktskatter på eldningsolja som inte ingick i studien.

(5) Punktskattepliktiga varor omfattar mineraloljor, alkoholhaltiga produkter och tobaksvaror.

(6) Genomförd av Alcatel TITN Answare.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Det nuvarande systemet är bristfälligt, eftersom förflyttning av varor under skatteuppskov sker på basis av översändning av dokument. Om de korrekta dokumenten inte returneras, eller returneras med fel, riskerar avsändaren (som inte har någon kontroll över sådana misstag) att få mycket höga böter. Näringsidkarna stöder därför helhjärtat den föreslagna övergången till ett datoriserat system med dataregistrering av överföringar. De hoppas att en sådan övergång kommer att gynna laglig handel, samtidigt som medlemsstaterna får möjlighet att utöva effektiv kontroll. De betonar att EMCS måste tillämpas på ett enhetligt sätt av samtliga medlemsstater och aktörer inom näringslivet ⁽¹⁾.

2.2. Eftersom EMCS inte kan bli operationellt förrän tidigast 2007 betonar kommittén hur viktigt det är att kommissionen (i samråd med medlemsstaterna och näringsidkarna) fortsätter att sträva efter att förbättra det gällande systemet ⁽²⁾. Det skulle även underlätta införandet av EMCS. Sådana tillfälliga förbättringar får inte leda till att den nuvarande administrativa bördan ökar eller att systemet kompliceras ytterligare ⁽³⁾.

2.3. Samtliga medlemsstater stöder systemet. Det är dock uppenbart att vissa medlemsstater kan dra större fördelar än andra, eftersom bedrägerinivåerna varierar i stor utsträckning i likhet med handeln med alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror.

2.4. I sitt förslag betonar kommissionen "projektets omfattning, komplexitet och totala kostnad". Projektet måste omfatta olika delar av medlemsstaternas förvaltningar, kommissionen, OLAF och näringslivet (tillverkare, buteljerare, lagerlokaler, näringsidkare, osv.) i de 15 medlemsstaterna. Säkerhet är också en avgörande faktor.

2.5. Systemet måste vara mycket tåligt för att säkerställa att det fungerar 24 timmar om dygnet året runt, samtidigt som det måste kunna återstartas snabbt efter varje form av driftstopp (nödstopp eller underhåll). Antalet överföringar beräknas i genomförbarhetsstudien till 16 miljoner om året (i de femton nuvarande EU-medlemsstaterna för tobak och alkohol). Om man lägger till mineraloljor och räknar in nya medlemsstater blir siffran betydligt högre.

⁽¹⁾ Det nuvarande systemet tillämpas inte enhetligt. Som exempel kan nämnas medlemsstaternas hållning till alternativt bevis på avslutad förflyttning.

⁽²⁾ Av störst betydelse är att systemet för utbyte av information om punktskatt (SEED) förbättras och att näringsidkare ges större flexibilitet beträffande alternativt bevis för avslutade förflyttningar med ledsagardokument.

⁽³⁾ I synnerhet bör systemet för tidig varning pånytt tas i beaktande.

2.6. För närvarande räknar man med 80 000 näringsidkare. Detta antal måste kompletteras med ekonomiska aktörer i de kandidatländer som kommer att anslutas före 2007, då systemet tidigast kan bli operationellt ⁽⁴⁾. Enligt kommissionens beräkningar kommer det sammanlagda antalet näringsidkare att uppgå till närmare 200 000 efter utvidgningen.

2.7. Kommittén stöder helhjärtat förslaget om att snarast möjligt övergå till EMCS, både på grund av behovet att bekämpa bedrägerier och behovet av ett mer välfungerande system för förflyttning av varor under skatteuppskov för att fullborda inre marknaden. Dessutom kommer förslaget att få stöd bland medborgarna, som kommer att värdesätta sådana förbättringar som kan bidra till att bekämpa bedrägerier.

3. Kostnader

3.1. De beräknade kostnaderna för systemet är höga. För kommissionen uppgår kostnaderna till 35 miljoner EUR för utveckling och installation och därefter 4 miljoner EUR årligen i driftkostnader. För varje medlemsstat kommer kostnaderna enligt genomförbarhetsstudien att uppgå till mellan 5 miljoner och 12 miljoner EUR för utvecklings- och installationsfaserna, och därefter till mellan 1,7 miljoner och 10 miljoner EUR årligen. Medlemsstaterna håller för närvarande på att beräkna sina egna kostnader.

3.2. För de ekonomiska aktörerna, som alla måste ansluta sig till systemet, kommer kostnaderna att bli relativt låga, förutom för större verksamheter som beslutar att utveckla egna driftprogram som är samordnade med EU-programmet. I det fallet beräknas utvecklingskostnaderna uppgå till 140 000 EUR och de årliga driftskostnaderna till 15 000 EUR.

3.3. I beräkningarna utgår man från att varje medlemsstat tillhandahåller den utbildning och de dataprogram som krävs för näringsidkarna i det landet.

3.4. I jämförelse med det nuvarande pappersbaserade systemet bör det nya datoriserade systemet bli gynnsammare för de ekonomiska aktörerna, eftersom det kommer att minska kostnaderna för att följa bestämmelserna. Dessa besparingar är inte inräknade i förslaget. Medlemsstaterna bör kunna räkna med att tjäna in pengar genom minskat antal bedrägerier. Om man utgår från att beräkningarna stämmer bör systemet bli kostnadseffektivt.

⁽⁴⁾ I förslaget fastställs att arbetet med att utveckla systemet för datorbehandling skall påbörjas inom nio månader från ikraftträdandet av beslutet (se artikel 2 i förslaget) och kommer att ta fem år att avsluta.

3.5. Kommittén konstaterar att förslaget (finansieringsöversikten) enbart innehåller en detaljerad översikt över de beräknade kostnaderna fram till utgången av 2006. Perioden bör förlängas till åtminstone 2007 (se punkt 2.2 ovan). Vidare bör man ta hänsyn till de beräknade kostnaderna för anslutning av nya medlemsstater till systemet.

3.6. Eftersom kommissionen kommer att spela en central roll i systemet bör man inte göra några nedskärningar i den stödpersonal som betraktas som nödvändig i förslaget. För att kommissionen skall kunna göra de förbättringar av det nuvarande pappersbaserade systemet som är ytterst nödvändiga (se punkt 2.2 ovan) och samtidigt arbeta vidare med det nya EMCS-systemet kan man tvärtom argumentera för att mer personal bör anställas än den personalstyrka som föreslås i förslaget.

4. Deltagande

4.1. Det framgår tydligt av förslaget att EMCS enbart kommer att bli effektivt om medlemsstaterna och kommissionen gör bindande åtaganden såväl när det gäller de rättsliga som de finansiella skyldigheterna i förslaget. Med tanke på systemets tillämpningsområde och invecklade karaktär måste man räkna med att resursberäkningarna i genomförbarhetsstudien kan vara felaktiga.

4.2. Med tanke på tidsperspektivet förefaller det högst sannolikt att vissa kandidatländer kommer att anslutas till EU innan programmet blir operationellt. Detta bör beaktas i artikel 9. I denna artikel bör fastställas att kandidatländer skall (inte "kan") underrättas om utvecklingen och att de inte enbart kan delta i de försök som kommer att genomföras, utan att de skall komma in fråga för stöd i samband med förberedelserna och installationen av systemet. De finansiella följderna av detta bör tas i beaktande.

4.3. Det är även oroväckande att vissa kandidatländer ännu inte har kontrollsystem för punktskattepliktiga varor som uppfyller kraven i EG-direktivet 92/12. Frågan behandlas naturligtvis i anslutningsförhandlingarna, men länderna kan inte vänta sig att kunna delta i EMCS innan de har erfarenheter av EU-systemet.

4.4. De nya medlemsstaternas anslutning till EMCS kan göra att det dröjer ännu längre innan systemet blir operationellt.

5. Säkerhet

5.1. Ansvar för säkerhetsaspekterna är särskilt viktigt. Dessa aspekter omfattar systemets rättsliga funktionsområde och äganderätten till och hanteringen av kommersiellt konfidentiell information som förvaras i systemet. ESK konstaterar att förslaget inte kan innehålla några detaljer, eftersom man avser att utnyttja de allra senaste säkerhetsanordningarna när systemet tas i bruk.

5.2. Genom systemet måste det bli möjligt att tydligt fastställa vem som är juridiskt ansvarig för varje enskild vara under skatteuppskov på inre marknaden.

6. Tekniska aspekter

6.1. Det finns mycket säkra belegg för att EMCS är tekniskt genomförbart. I viss mån bygger denna bedömning på det framgångsrika införandet av det nya datoriserade transitsystemet NCTS.

6.2. Förhållandet mellan EMCS och det nya datoriserade transitsystemet bör förtydligas i förslaget (inte enbart i motiveringsdelen) med tanke på att systemen enligt planerna skall dela vissa referensförteckningar, även om deltagargruppen inte är densamma. Man bör även fästa uppmärksamhet vid kompatibiliteten med andra system, exempelvis G7-projektet om tullförenkling.

6.3. Föreliggande förslag täcker endast punktskattepliktiga varor under skatteuppskov inom inre marknaden. Av förslaget måste tydligt framgå att det finns behov av lämpliga kopplingar mellan lagerlokaler anslutna till EU-systemet, produktionsanläggningar i EU och införsel- och utförselpunkter för import från och export till tredje land.

6.4. ESK konstaterar att vissa medlemsstater avser att kunna tillhandahålla alla tjänster elektroniskt före 2005. Det är viktigt att säkerställa att sådana tjänster är fullt kompatibla med det föreslagna EMCS.

7. Sammanfattning

7.1. Kommittén stöder helhjärtat förslaget, dels på grund av behovet av effektivare bedrägeribekämpning, dels på grund av de förbättringar som systemet förväntas medföra för näringsidkarna på inre marknaden.

7.2. Kommittén vill dock framföra följande kommentarer:

- Det är av avgörande betydelse att varje medlemsstat och varje kandidatland före anslutningen gör bindande åtaganden såväl när det gäller de rättsliga som de finansiella skyldigheterna i förslaget. Det är en förutsättning för att förslaget skall bli framgångsrikt.
- På grund av bristerna i det nuvarande pappersbaserade systemet och den långa förberedelsefasen innan EMCS kan bli operationellt uppmanar kommittén kommissionen att fortsätta sina insatser för att snarast möjligt förbättra det gällande systemet.

- Den detaljerade översikten över de beräknade kostnaderna bör utvidgas till att åtminstone omfatta år 2007.
- Man måste ta hänsyn till att ett flertal kandidatländer förväntas bli medlemmar i EU inom den planerade tidsramen. De måste hållas underrättade om utvecklingen och bör beviljas stöd till förberedelserna och installationen av EMCS.
- EMCS:s säkerhetsaspekter måste täckas helt och hållet.
- Förhållandet mellan EMCS, det nya datoriserade transit-systemet och andra system bör klargöras.
- Särskilda bestämmelser beträffande förflyttning från produktionsanläggningar och export till och import från tredje land måste förtydligas.

Bryssel den 29 maj 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS
