



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.2.2012
COM(2012) 58 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

**om tillämpningen av bestämmelserna om ömsesidigt bistånd för indrivning av
fordringar som har avseende på vissa avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder under
2009–2010**

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

om tillämpningen av bestämmelserna om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som har avseende på vissa avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder under 2009–2010

1. INLEDNING

EU:s medlemsstater bistår varandra vid indrivning av fordringar som avser vissa avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder, i enlighet med direktiv 2008/55/EG av den 26 maj 2008¹. Enligt detta direktiv ska kommissionen regelbundet lägga fram en rapport om tillämpningen av bestämmelserna om ömsesidigt bistånd. Föreliggande rapport avser det bistånd för indrivning som lämnats under åren 2009–2010². Den behandlar också aktuella initiativ från kommissionen på detta område.

2. ANALYS AV TILLÄMPNINGEN AV BESTÄMMELSERNA OM ÖMSESIDIGT BISTÅND UNDER ÅREN 2009–2010

Effektiv uppbörd och indrivning av skatter är en hörnsten i ett effektivt och rättvist skattesystem. I dessa tider, när samtliga medlemsstater står inför budgetproblem, är det särskilt viktigt att förbättra uppbörden och indrivningen av skatter. Därför är ömsesidigt bistånd för indrivning mellan skattemyndigheter i olika medlemsstater ett viktigt verktyg för att skydda medlemsstaternas – och hela EU:s – finansiella intressen. Detta bekräftas av att EU:s regelverk för ömsesidigt bistånd för indrivning av skatter används allt mer.

2.1. Fler framställningar om ömsesidigt bistånd

Medlemsstaternas statistik visar att framställningarna om bistånd på grundval av EU-lagstiftningen har ökat (första kolumnen i diagrammet nedan).

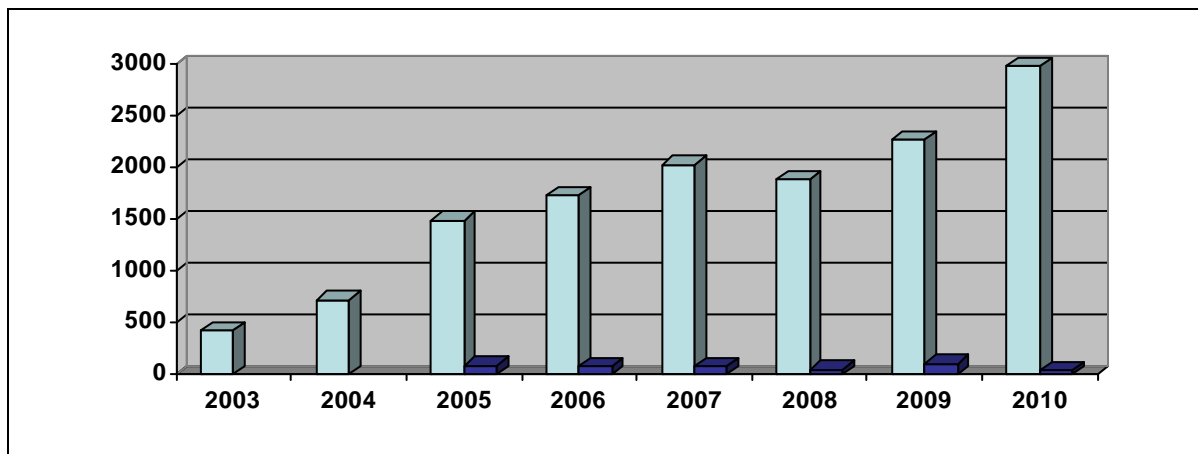
Det framgår också att EU:s medlemsstater i mycket högre utsträckning använder sig av EU-lagstiftningen än av andra avtal eller ordningar för ömsesidigt bistånd. Användningen av andra ordningar för ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna (andra kolumnen i diagrammet) visar en nedåtgående trend under perioden 2005–2010. (Uppgifter om användningen av andra ordningar för ömsesidigt bistånd föreligger bara för perioden 2005–2010)³.

¹ EUT L 150, 10.6.2008, s. 28.

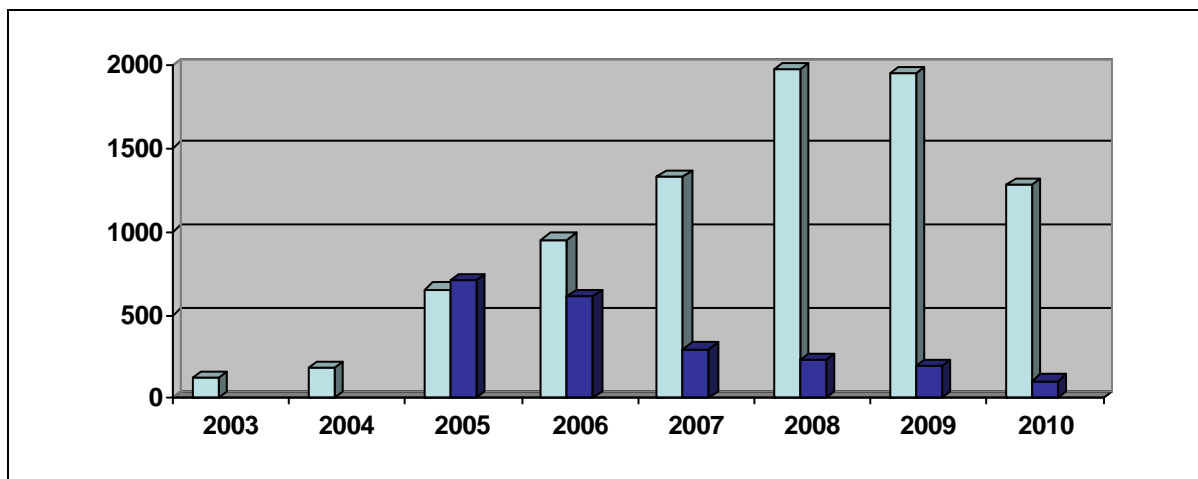
² Den första rapporten (KOM(2006) 43, offentliggjord 8.2.2006) gav en översikt över det ömsesidiga bistånd för indrivning som tillhandahölls under 2003 och 2004. Den andra rapporten (KOM(2009) 451, offentliggjord 4.9.2009) gav en översikt över det ömsesidiga bistånd för indrivning som tillhandahölls under perioden 2005–2008.

³ Uppgifter enligt den inrapporterade statistiken från medlemsstater som mottagit framställningar om bistånd.

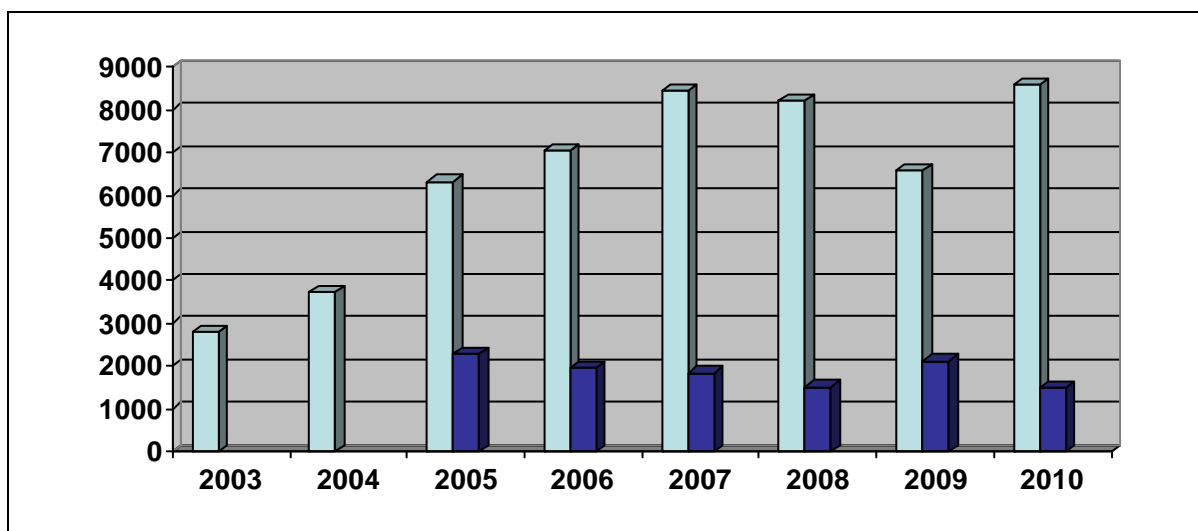
2.1.1. Utveckling avseende framställningar om information



2.1.2. Utveckling avseende framställningar om delgivning







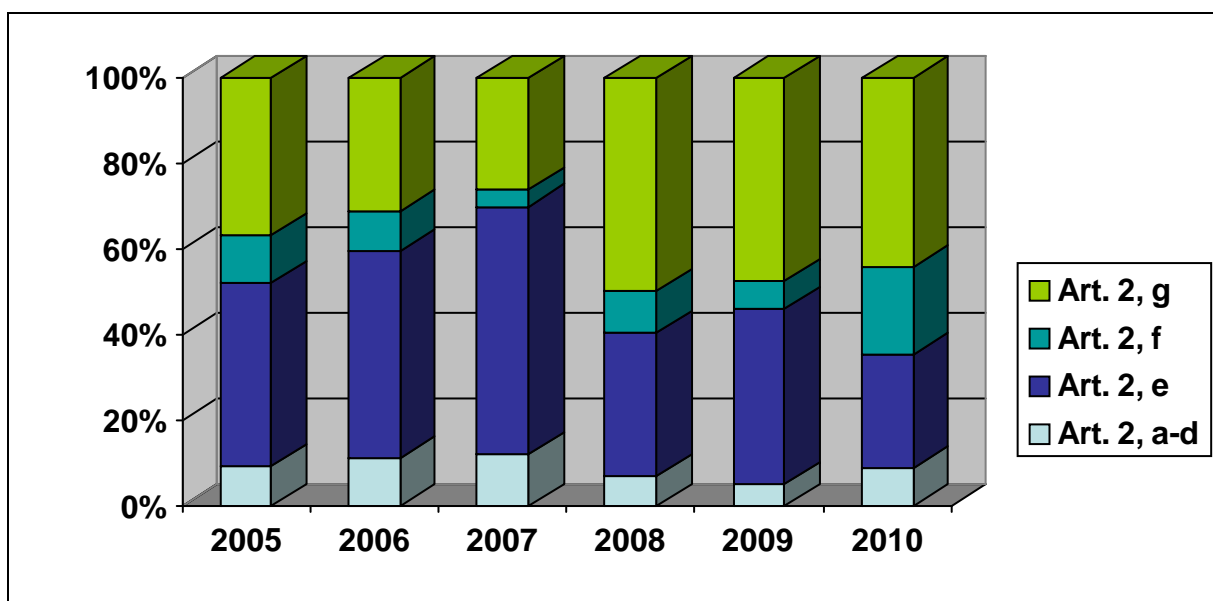
2.1.3. Utveckling avseende framställningar om indrivning



2.1.4. Typer av fordringar för vilka bistånd för indrivning begärts

I följande diagram anges den procentuella andelen för de olika typerna av fordringar i förhållande till totalbeloppen för alla fordringar⁴:

-  Framställningar avseende tullar (och andra belopp enligt artiklarna 2 a–d i direktiv 2008/55/EG) utgör en mindre del av alla framställningar (5 % för 2009 och 9 % för 2010).
-  Framställningar avseende mervärdesskattefordringar (enligt artikel 2 e i direktiv 2008/55/EG) utgör inte längre den största delen av framställningar för indrivningsåtgärder. De står dock fortfarande för en betydande andel (41 % för 2009 och 26 % för 2010).
-  Framställningar avseende punktskatter (och andra belopp enligt artikel 2 f i direktiv 2008/55/EG) utgör också en fluktuerande del av alla framställningar (7 % för 2009 och 21 % för 2010).
-  Framställningar avseende skatter på inkomst och förmögenhet (enligt artikel 2 g i direktiv 2008/55/EG) utgör en betydande del av framställningar (47 % för 2009 och 44 % för 2010).

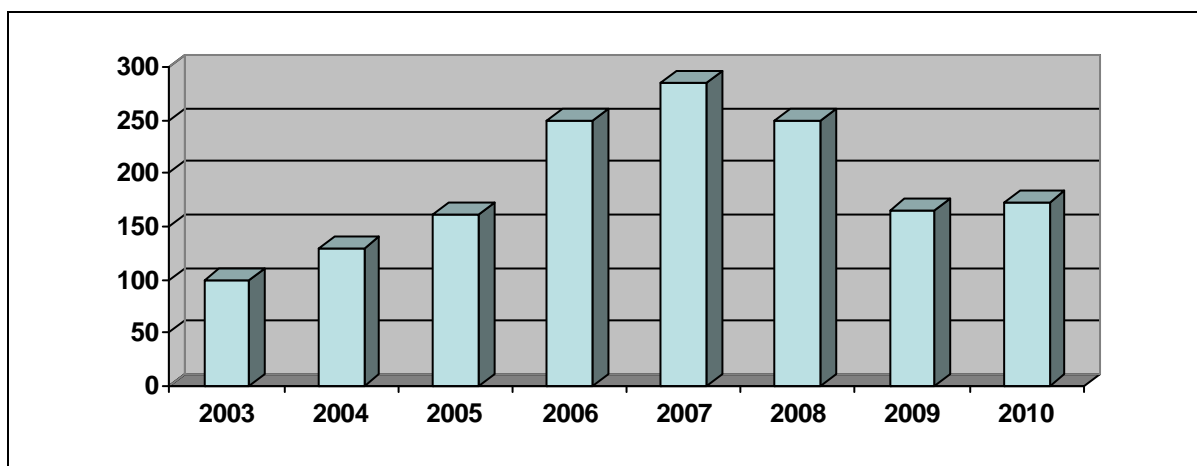


⁴ Statistiken är baserad på genomsnittet av alla mottagna och avgivna framställningar. För 2005 bygger statistiken på de uppgifter som inkommit från 17 medlemsstater, för 2006 på uppgifterna från 20 medlemsstater för 2007 på uppgifterna från 24 medlemsstater för 2008 på uppgifterna från 25 medlemsstater och för 2009 och 2010 på uppgifterna från 26 medlemsstater. Framställningar som rör skatt på försäkringspremier (enligt artikel 2 h i direktiv 2008/55/EG) utgör en sådan liten andel av samtliga framställningar att de inte tagits med i tabellen.

2.2. Ständigt högre belopp drivs in

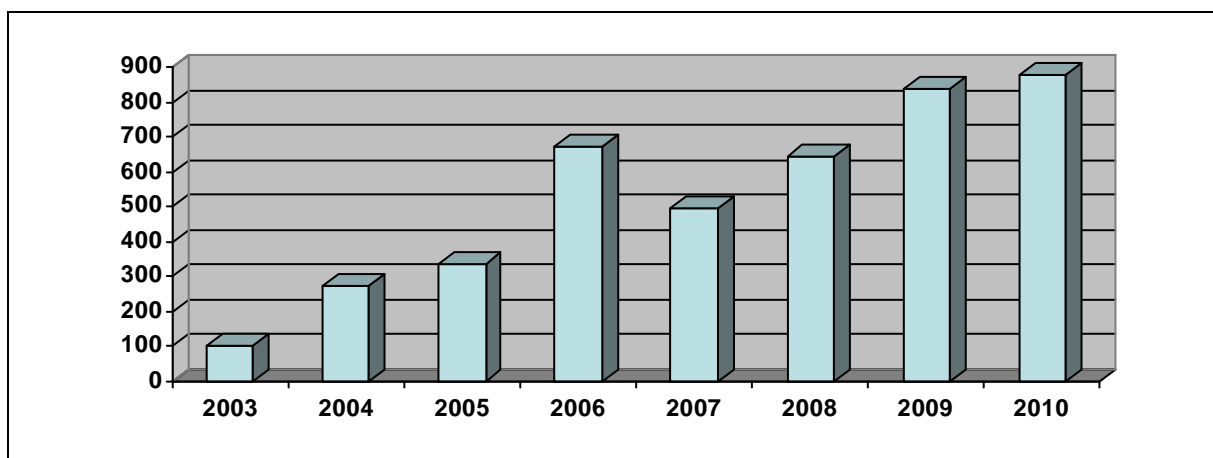
2.2.1. Allmän utveckling vad gäller belopp för vilka bistånd för indrivning begärts

De belopp för vilka bistånd för indrivning begärdes sjönk betydligt 2009 och 2010 jämfört med de närmast föregående åren (2003 = 100 %). Denna utveckling var i linje med den tillfälliga minskningen av antalet framställningar om indrivning 2009. Däremot stod den i kontrast med det ökade antalet framställningar 2010.



2.2.2. Utvecklingen avseende indrivna belopp

Utvecklingen när det gäller de belopp som faktiskt drivs in visar på en ökande tendens. Jämfört med de belopp som drevs in 2003 (100 %) har de indrivna beloppen ökat till nästan 840 % 2009 och 2010⁵.

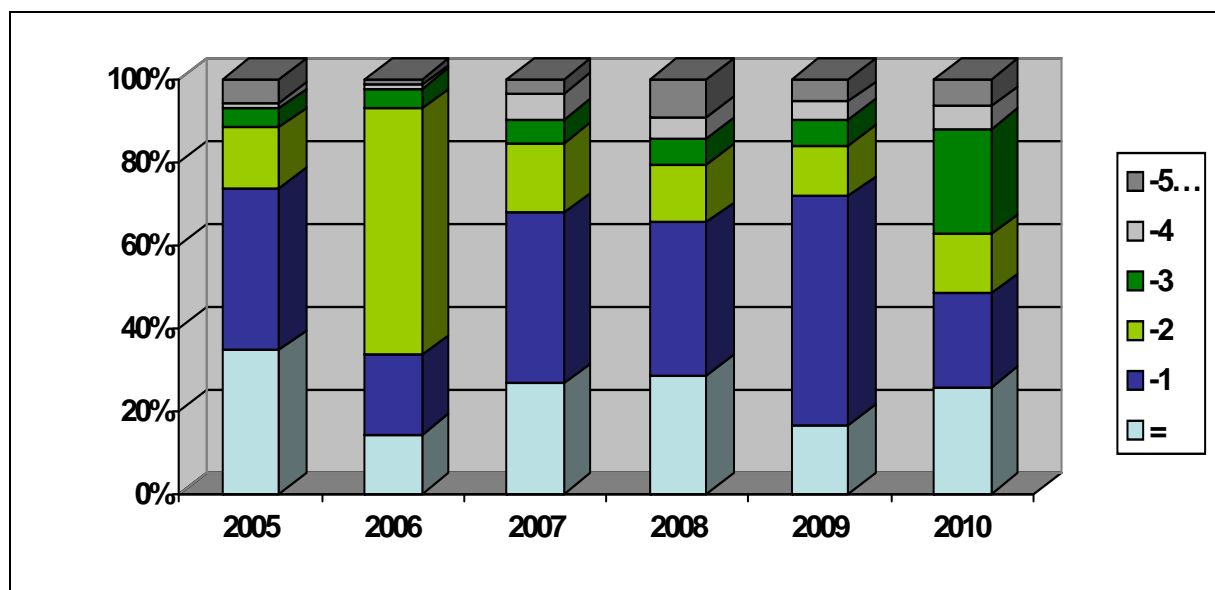


2.2.3. Fördelning av belopp som drivits in för andra medlemsstaters räkning, efter de år som framställningarna avser

Det tar en viss tid innan indrivningsåtgärder vidtas och innan de får verkan. Belopp som drivits in av en medlemsstat som anmodats om detta 2008 kommer t.ex. bara delvis att avse framställningar som mottagits 2008. Dessa belopp kommer också att avse framställningar som

⁵ Statistik över indrivna belopp som rapporterats av medlemsstater som anmodats om bistånd av andra medlemsstater.

mottagits under tidigare år. Diagrammet nedan visar vilket år framställningen avser när det gäller de belopp som faktiskt drivits in åren 2005–2010. Av denna statistik framgår det att omkring 90 % av de belopp som drivits in under dessa år avser framställningar som gjorts samma år (markerat med ”=” i diagrammet) eller de tre föregående kalenderåren (markerat med ”-1” till ”-3” i diagrammet).



2.2.4. Övergripande procentsats för indrivningen

Statistiken visar att de belopp som drivits in kontinuerligt har ökat under perioden 2009–2010, medan de belopp för vilka bistånd för indrivning begärts har minskat. Man kan dock inte därmed dra slutsatsen att andelen indrivna fordringar totalt sett ökat i någon större utsträckning jämfört med situationen i den föregående rapporten (där det konstaterades att procentsatsen för framställningar om indrivning mellan EU-medlemsstater då kunde förväntas ligga på omkring 5 %). Man måste beakta att inte alla effekter av de indrivningsåtgärder som vidtas till följd av en framställning som inkommer ett visst år märks samma år (se punkt 2.2.3). De högre belopp som drevs in 2009 och 2010 är i huvudsak kopplade till framställningar som sänkts under åren 2006–2008, där bistånd om indrivning också begärdes för högre belopp.

De minskade belopp för vilka bistånd om indrivning begärdes under perioden 2009–2010 kan under de närmaste åren komma att leda till en ökad procentsats för indrivning vad gäller dessa framställningar. Denna procentsats kan komma att bli ännu högre än de 6 % som hittills uppnåtts för de framställningar om bistånd med indrivning som inkom 2004⁶. Det är dock fortfarande viktigt att ytterligare förbättra den totala procentsatsen för indrivning.

⁶ Summan av de belopp som anges i framställningarna om indrivning behöver dock inte nödvändigtvis motsvara de belopp som faktiskt ska betalas. Samma fordran kan t.ex. vara föremål för flera framställningar till olika medlemsstater, eller så kan framställningar dras tillbaka i ett senare skede därför att man har betalat in fordran frivilligt eller därför att man har överklagat och fått rätt. Med den statistik som för närvarande föreligger går det inte att ta hänsyn till alla dessa situationer.

3. STÄRKNING AV DET ÖMSESIDIGA BISTÅNDET FÖR INDRIVNING

Kommissionen betonade i sin föregående rapport (KOM(2009) 451, 4.9.2009), att särskilda ansträngningar krävdes för att effektivisera biståndet för indrivning och stärka

- möjligheterna att tillhandahålla bistånd för indrivning enligt EU-lagstiftningen, och
- de indrivningsinstrument som skattemyndigheterna har tillgång till enligt sin nationella lagstiftning.

3.1. Ny EU-lagstiftning

Den 16 mars 2010 antog rådet direktiv 2010/24/EU om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, tullar och andra åtgärder⁷. Medlemsstaterna måste tillämpa detta nya direktiv från och med den 1 januari 2012. Kommissionens genomförandebestämmelser, som fick enhälligt stöd från kommittén för indrivning av fordringar vid dess möte den 3 och 4 oktober 2011, kommer att antas före utgången av 2011.

Detta nya direktiv är en milstolpe på vägen mot ett effektivare bistånd för indrivning. De viktigaste förbättringar avser följande:

- Införande av ett enhetligt dokument som medger verkställighet i den anmodade medlemsstaten och ett enhetligt standardformulär för delgivning.

Genom antagandet av dessa enhetliga instrument kan man undvika de nuvarande problemen och kostnaderna för översättning och erkännande av utländska exekutionstitlar. Ett första försök att minska dessa problem gjordes 2001 i och med antagandet av rådets direktiv 2001/44/EG⁸. Redan vid den tidpunkten var tanken att man skulle möjliggöra en effektivare indrivning av fordringar genom att föreskriva att de instrument som tillåter verkställighet av indrivningen i princip ska behandlas som den anmodade medlemsstatens instrument. Detta var i linje med målen för privaträttsliga och straffrättsliga frågor, i enlighet med riktlinjerna från Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999, där det fastställdes att ökat ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden och domar skulle underlätta samarbetet mellan myndigheter och öka rättssäkerheten i Europeiska unionen⁹. Vid den tidpunkten föreföll det dock som om denna princip ännu inte kunde tillämpas fullt ut, och direktiv 2001/44/EG föreskrev fortfarande att, vid behov och i enlighet med de gällande bestämmelserna i den anmodade medlemsstaten, de instrument som tillåter verkställighet fortfarande kan godtas som, erkännas som, kompletteras eller ersättas med ett instrument som tillåter verkställighet inom den anmodade medlemsstatens territorium. Enligt det nya direktivet bör antagandet av ett enhetligt dokument som medger verkställighet i den anmodade medlemsstaten, liksom antagande av ett enhetligt standardformulär för delgivning av handlingar och beslut som gäller fordran, bör lösa problemen med erkännande och översättning av

⁷ EUT L 84, 31.3.2010, s. 1.

⁸ Rådets direktiv 2001/44/EEG av den 15 juni 2001, EGT L 175, 28.6.2001, s. 17.

⁹ Se rådets utkast till åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar på privaträttsens område (EGT C 12, 15.1.2001, s. 1) och rådets åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål (EGT C 12, 15.1.2001, s. 10).

dokument från en annan medlemsstat. Detta kommer att effektivisera det ömsesidiga biståndet för indrivning.

– Utvidgning av tillämpningsområdet.

Tillämpningsområdet kommer att utvidgas till alla skatter och avgifter som medlemsstaterna tar ut, vilket kommer att förenkla skattemyndigheternas arbete betydligt. Samma uppsättning regler kan nu tillämpas på alla framställningar om indrivning av skatt. Därmed slipper de sådana problem som uppstår om man tillämpar flera olika avtal och ordningar med olika möjligheter, villkor och kommunikationsmetoder. Denna utvidgning av tillämpningsområdet är också logisk eftersom konkurrenssituationen och skatteneutraliteten på den inre marknaden inte bara påverkas av underlåtenhet att betala sådana skatter som i dag omfattas av direktiv 2008/55/EG. Snedvridningar av villkoren på den inre marknaden samt hot mot gemenskapens och medlemsstaternas finansiella intressen kan även uppstå till följd av bedrägerier när det gäller andra skatter.

– Stärkta möjligheter att begära bistånd med indrivning

Enligt de nuvarande bestämmelserna får det ansökande landet inte göra en framställan om indrivning om inte den medlemsstat som begär bistånd har tillämpat de lämpliga indrivningsförfaranden som den har tillgång till och om de vidtagna åtgärderna inte kommer att leda till full betalning av fordran (artikel 7.2 b i direktiv 2008/55/EG). Enligt det nya direktivet utökas möjligheterna att begära bistånd med indrivning. Även om den ansökande myndigheten i princip ändå förväntas tillämpa de lämpliga indrivningsförfaranden som finns tillgängliga i den egna medlemsstaten innan den begär bistånd, finns ett uttryckligt undantag för sådana fall där ”tillämpningen av sådana förfaranden i den sökande medlemsstaten skulle medföra orimliga svårigheter” (artikel 11.2 b i direktiv 2010/24/EU). I detta sammanhang bör det noteras att rådet har beslutat att använda exakt samma formulering som i artikel 19 i Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden. Därmed kan man sluta sig till att den nya bestämmelsen ska förstås på samma sätt, vilket innebär att bistånd för indrivning kan begäras om indrivning enklare kan åstadkommas i den anmodade staten¹⁰. Genom det nya direktivet blir det alltså möjligt att sända framställningar om indrivning i ett tidigt skede. Erfarenheten visar att ju äldre fordringen är, desto mindre är chanserna för att indrivningen ska lyckas. Möjligheten att göra framställningar i ett tidigt skede är särskilt viktig i situationer då bedrägliga gäldenärer försöker flytta tillgångar och undkomma sina betalningsskyldigheter.

Användningen av nya elektroniska standardformulär för framställningar, som integrerar de nya enhetliga instrumenten och möjliggör automatisk översättning kommer ytterligare att underlätta hanteringen av framställningar om bistånd.

¹⁰ Se förklaringen till Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden, punkt 204: Exempelvis (...) när det gäller handräckning vid indrivning händer det att vissa tillgångar endast kan beslagtogs genom utdragna förfaranden i den ansökande staten, medan det finns andra tillgångar i den anmodade staten som lättare kan beslagtogs.

3.2. Stärkning av medlemsstaternas system för uppbörd och indrivning

Styrkan i de nationella indrivningsåtgärderna avgör också om biståndet med indrivning ska lyckas. Medlemsstater söker hela tiden efter effektivare processer för uppbörd och indrivning. Det är huvudsakligen medlemsstaternas sak att förbättra dessa processer. I enlighet med rekommendationerna från kommittén för indrivning av fordringar kommer dock kommissionen att inrätta en projektgrupp som ska bistå medlemsstaterna genom att utveckla bästa praxis inom detta område.

4. SLUTSATSER OCH KOMMANDE INITIATIV

Statistiken visar att ordningarna för ömsesidigt bistånd för indrivning har använts intensivt under perioden 2009–2011¹⁰. De ökade belopp som drivits in visar hur fruktbart detta samarbete är för medlemsstaterna.

Den nya EU-lagstiftning som tillämpas från och med den 1 januari 2012 bör ytterligare öka effektiviteten i biståndet för indrivning. Medlemsstaterna måste också undersöka i vilken utsträckning deras nationella lagar, processer och instrument för uppbörd och indrivning av skatt kan förbättras. Därför kommer kommissionen att inrätta Fiscalis-projektgrupper för att utarbeta bästa praxis och rekommendationer inom detta område. Kommissionen kommer också att hjälpa medlemsstaterna att utveckla ett spontant och automatiskt utbyte av information i indrivningssyfte. Kommissionen kommer också att utifrån medlemsstaternas erfarenheter av det nya regelverket att granska om ytterligare EU-initiativ bör vidtas för att förbättra det ömsesidiga biståndet för indrivning, i synnerhet när det gäller säkerhetsåtgärder och insolvenssituationer.