

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller en mekanism för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri"

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Huvudföredragande: **Viliam PÁLENÍK**

Den 5 september 2012 beslutade rådet att i enlighet med artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller en mekanism för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri"

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS).

Den 17 september 2012 beslutade kommitténs presidium att ge facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning i uppdrag att bereda ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg kommittén Viliam PÁLENÍK till huvudföredragande vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 15 november) och antog följande yttrande med 112 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Detta yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har utarbetats med beaktande av rådets förslag till direktiv om införande av en mekanism för snabba insatser som skulle hjälpa medlemsstaterna att bekämpa mervärdesskattebedrägeri på ett effektivare sätt, framför allt genom att förkorta den tid som behövs för att införa en avvikelse i fråga om vem som måste betala mervärdesskatt. Genom denna åtgärd förhindrar man också att det utan rättslig grund i EU-lagstiftningen införs nationella åtgärder för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

1.2 EESK stöder förslaget syfte, nämligen att effektivisera kampen mot skattebedrägeri, och anser att den metod som föreslås är ett framsteg i jämförelse med den nuvarande rättsliga situationen. Kommittén vill dock i sitt yttrande lyfta fram ett antal brister i förslaget och framföra kommentarer och alternativa förslag som skulle kunna bidra till att förbättra den rådande situationen.

1.3 Mervärdesskattebedrägerier är ytterst skadliga och slukar omfattande belopp av medlemsstaternas budgetinkomster samt motverkar därigenom ländernas ansträngningar att konsolidera de offentliga finanserna. Formerna för mervärdesskattebedrägerier utvecklas relativt snabbt, varför man så effektivt som möjligt bör utforma lagstiftning som bidrar till att få slut på denna verksamhet.

1.4 Kommittén ställer sig positiv till att förslaget till direktiv gör det möjligt för medlemsstaterna att reagera flexibelt på

bedrägerier inom en viss sektor och så gott som omedelbart införa åtgärder som förhindrar en eventuell förlust av skatteinkomster. En förkortning av den tid som behövs för att bevilja avvikelser från det gemensamma mervärdesskattesystemet bidrar till kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande.

1.5 Kommittén är oroad över införandet av ett undantag från granskningsförfarandet i artikel 3.5 i förordning (EG) nr 182/2011, framför allt eftersom det förfarande som föreslås gör det så gott som omöjligt för sakkunniga att diskutera en medlemsstats ansökan om avvikelse från det gemensamma mervärdesskattesystemet under ett sammanträde inom kommittén.

1.6 När det gäller att effektivt bekämpa mervärdesskattebedrägeri, vars olika former utvecklas relativt snabbt, föreslår EESK att man även utnyttjar det tekniska kunnandet hos experter – varav många finns i det organiserade civila samhället – då man tar fram nya effektiva åtgärder. Det behövs möten där expertgrupper kan diskutera dessa frågor i så vid bemärkelse som möjligt.

1.7 Eftersom mervärdesskattebedrägeri är en sofistikerad internationell kriminell verksamhet som skadar de offentliga finanserna, framhåller kommittén att det behövs ett effektivt samarbete mellan medlemsstaternas skattemyndigheter i arbetet med att avskaffa denna verksamhet. Kommittén skulle därför uppskatta ytterligare insatser från EU-institutionerna för att anordna aktiviteter som främjar detta samarbete.

2. Motivering

2.1 I den svåra situation som för närvarande råder, där alla medlemsstater gör omfattande insatser för att effektivt konsolidera de offentliga finanserna, välkomnar EESK alla initiativ som kan stödja dessa ansträngningar, både vad gäller inkomst- och utgiftssidan i de offentliga finanserna. Genom förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt strävar kommissionen efter att göra kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande effektivare och därigenom bidra till att öka inkomsterna.

2.2 Europeiska unionens ekonomi genomgår för närvarande sitt svåraste skede hittills, och en effektiv beskattning är i dag en särskilt viktig del i strävan att påskynda konsolideringen av medlemsstaternas offentliga finanser.

2.3 Enligt den årliga tillväxtöversikten 2012 uppnår man det bästa resultatet genom att beslutsamt sträva efter en konsolidering av de offentliga finanserna och detta är av avgörande betydelse när det gäller att återupprätta den makroekonomiska stabiliteten, som utgör grunden för tillväxt och för ett tryggt av den framtida europeiska sociala modellen. En effektivisering av skatteuppbörden och skatteflyktsbekämpningen kommer att bidra till ökade budgetinkomster för många medlemsstater. En effektivare tillämpning av bestämmelser som rör alla typer av skatter skulle också kunna bidra till detta.

2.4 Enligt bilaga IV till kommissionens meddelande COM(2011) 815 final kan skattesamordning, som huvudsakligen har anknytning till gränsöverskridande verksamhet, göra EU:s inre marknad mer effektiv. Detta påstående bygger på antagandet att merparten av de hinder för inre marknaden som fortfarande återstår beror på att skattepolitiken inte har samordnats. Införandet av en mekanism för snabba insatser skulle delvis kunna avlägsna dessa skillnader, men EESK framhåller dock att tillämpningen av mekanismen också i hög grad kan vara till skada för vissa medlemsstaters skatteintäkter.

2.5 En av de största skatterelaterade utmaningar som medlemsstaterna står inför i dag är kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande. Effektiva åtgärder för att bekämpa skattebedrägeri och skatteundandragande kan förbättra skatteuppbörden och spela en viktig roll när det gäller att öka skatteintäkterna, eftersom en effektivare uppbörd av mervärdesskatten kan vara en av de åtgärder som bidrar till en konsolidering av de offentliga finanserna.

2.6 Enligt Europols bedömning orsakade mervärdesskattebedrägeri och skatteundandragande med anknytning till utsläppsrätter under åren 2008 och 2009 förluster på cirka 5 miljarder euro i flera medlemsstaters budgetar. Enligt Europols direktör Rob Wainwright utgör de organiserade mervärdesskattebedrägerierna fortfarande en omfattande kriminell verksamhet i Europa. Dessa bedrägerier orsakar stora förluster i de statliga intäkterna och undergräver målet att omvandla EU till en konkurrenskraftig och grönnare ekonomi.

2.7 Enligt grönboken om mervärdesskattens framtid utgjorde underskottet i uppbörden av mervärdesskatt år 2008 12 % av de teoretiska mervärdesskatteintäkterna, medan förlusterna i vissa medlemsstater bedömdes uppgå till över 20 %. En del av detta underskott kan tillskrivas bedrägerier där bristerna i det nuvarande systemet utnyttjas, framför allt möjligheten till mervärdesskattebefriade gränsöverskridande köp av varor och tjänster. En effektiv mekanism för att avskaffa skattebedrägerier skulle innebära en möjlighet att bekämpa den enorma ekonomiska skada som sådan verksamhet orsakar och även bidra till att konsolidera de offentliga finanserna.

2.8 De särskilda åtgärder som antas enligt artikel 395a kommer att förbättra och effektivisera kampen mot mervärdesskattebedrägeri, eftersom de beaktar särdragen i det ansökande landets system för och förvaltning av mervärdesskatt. Dessa åtgärder kommer att bidra till att skapa ett effektivt system för att upptäcka nya former av skattebedrägeri och skatteundandragande. Det faktum att medlemsstaterna kan gå miste om betydande befogenheter ger dock anledning till oro.

2.9 På basis av uppgifter som samlats in genom förfarandet för att bevilja avvikelser från direktivet om det gemensamma systemet för mervärdesskatt får kommissionen viktig praktisk information och idéer från "gräsrotsnivån", med vars hjälp kommissionen kan förbättra direktivet ytterligare. Med hjälp av denna information kan man avlägsna bristfälliga och föråldrade bestämmelser samt uppdatera förlagade delar av direktivet.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt utökar kommissionens befogenheter när det gäller att bevilja avvikelser för att förhindra mervärdesskattebedrägerier. Dessa bedrägerier orsakar omfattande budgetmässiga förluster och stör konkurrensen samt den inre marknads funktion. EESK välkomnar varje försök att förbättra den inre marknaden och effektivisera kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande.

3.2 EESK noterar att åtgärder avsedda att förenkla förfarandet för uppbörd av mervärdesskatt enligt artikel 395.1 andra stycket i direktiv 2006/112/EG endast i ringa utsträckning får påverka medlemsstaternas totala skatteinkomster i det sista konsumtionsledet. Kommittén oroar sig för att man inom ramen för förslaget inte på ett lämpligt sätt kommer att undersöka vilka konsekvenser ansökningarna får för det totala skattebelopp som uppbärs av medlemsstaterna.

3.3 Kommittén ställer sig positiv till att förslaget påverkar längden på förfarandet för godkännande av särskilda åtgärder i medlemsstaterna för att bekämpa skattebedrägeri och skatteundandragande, eftersom detta kommer att öka sannolikheten för att sådan verksamhet åtgärdas effektivt.

3.4 Eftersom mervärdesskattebedrägeri i första hand förekommer i samband med gränsöverskridande handel (s.k. sken-företagsbedrägerier och karusellbedrägerier) kommer möjligheten att vidta effektiva åtgärder genom att tillämpa avvikelser i en enda medlemsstat att vara mycket begränsad, och en ytterligare samordning av de förfaranden som medlemsstaternas skattemyndigheter tillämpar kommer att krävas.

3.5 EESK framhåller också att de befogenheter som kommissionen skulle få enligt detta förslag är mycket specialiserade och komplicerade. Kommittén anser att personer med yrkesmässig sakkunskap, framför allt praktisk sådan, bör ha en central ställning i den grupp som arbetar med kommande förslag till åtgärder som skulle omfattas av det förfarande som fastställs i de nya artiklarna i direktivet. Det organiserade civila samhället kan erbjuda många experter av detta slag.

4. Särskilda kommentarer

4.1 I sin nuvarande form möjliggör förslaget ett påskyndat godkännande (inom en månad) av särskilda åtgärder som avviker från direktiv 2006/112/EG endast i de fall där en medlemsstat begär avvikelse när det gäller att fastställa att mottagaren är den som är skyldig att betala mervärdesskatt för särskilt tillhandahållande av varor och tjänster genom undantag från artikel 193 (som för närvarande utgör ett effektivt redskap för att bekämpa bedrägerier), medan det i övriga fall krävs ett enhälligt godkännande av rådet. Detta kan i hög grad försvaga strävan att bekämpa mervärdesskattebedrägerier på ett effektivt sätt. EESK framhåller också att bedragare i dag samarbetar effektivt, varför det vore ändamålsenligt att skatte- och polismyndigheter i olika medlemsstater informeras om och involveras i beviljandet av avvikelser på basis av de nya artiklar som föreslås i direktivet. Detta gäller särskilt länder dit illegala aktiviteter kan komma att överföras efter det att avvikelse beviljats.

4.2 Kommittén föreslår också att förfarandet för godkännande i kommittén enligt artikel 395b punkterna 2 och 3

inte bör utesluta möjligheten för en kommittémedlem att begära att ett skriftligt förfarande avslutas utan resultat, huvudsakligen för att se till att medlemmens legitima intressen skyddas på ett effektivt sätt, eftersom dessa kan skadas av en annan medlemsstats begäran om godkännande av en särskild åtgärd. Ett annat sätt att hantera denna brist kunde vara att införa en mekanism som gör att även rådets godkännande av den särskilda åtgärden krävs, varvid åtgärden inte längre skulle gälla om rådet inte godkänner den.

4.3 Genom införandet av mekanismen för snabba insatser förkortar förslaget till direktiv i påtaglig grad den tid som behövs för att godkänna särskilda åtgärder för bekämpning av skattebedrägeri och skatteundandragande, från de åtta månader som tidigare kunde krävas för ett positivt svar från kommissionen följt av ett enhälligt godkännande från rådet till en månad i och med att befogenheten att godkänna åtgärden överförs till kommissionen. EESK stöder detta påskyndade förfarande som ett sätt att förbättra kampen mot skattebedrägeri. Medlemsstaterna måste dock vid behov kunna begära att en ansökan om avvikelse diskuteras på förhand i den rådgivande kommittén, så att man kan förebygga rättsliga förfaranden i EU-domstolen.

4.4 EESK anser att "lämpliga kontrollåtgärder av medlemsstaterna" inte definieras tillräckligt tydligt i artikel 395a 1 i förslaget. Kommittén föreslår därför att rådet åtgärdar denna brist samt utvidgar kontrollåtgärderna till att även omfatta de åtgärder som det hänvisas till i artikel 395a 1 b i förslaget.

4.5 I de fall där en avvikelse som har beviljats enligt förfarandet i artikel 395 under sin giltighetstid visar sig vara effektiv i kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande, föreslår EESK att en mekanism införs som gör det möjligt att – inom ramen för spridning av bästa praxis – tillämpa denna åtgärd i andra medlemsstater genom ett förenklat förfarande som motsvarar det som anges i det aktuella förslaget.

Bryssel den 15 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON