



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.2.2006
KOM(2006) 43 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om anvendelsen af ordningen for gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med visse bidrag, afgifter, skatter og andre foranstaltninger

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Baggrund	3
3.	Indledende bemærkninger om gennemførelsen og anvendelsen af direktiverne	4
3.1.	Manglende overholdelse af fristen for gennemførelsen af direktiverne på dette område	4
3.2.	Direktivernes anvendelse i forbindelse med de nye medlemsstater	4
4.	Analyse af brugen af gensidig bistand i perioden 2003-2004	4
4.1.	Indledende bemærkninger	4
4.2.	De statistiske oplysninger	5
4.3.	Evaluerings af de statistiske oplysninger	6
5.	Fællesskabsinitiativer til styrkelse af den gensidige bistand ved inddrivelse af fordringer	9
5.1.	Vedvarende foranstaltninger til støtte for medlemsstaterne ved anvendelsen af gensidig bistand	9
5.2.	Nye initiativer til forbedring af den gensidige bistand	9
6.	Konklusioner og anbefalinger	9
6.1.	Konklusioner	9
6.2.	Anbefalinger	10

1. INDLEDNING

For de nationale skattemyndigheder, hvis fuldbyrdelseskompetence er begrænset til deres egen medlemsstats territorium, kan den øgede bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital i hele EU skabe problemer i forbindelse med inddrivelse af fordringer, navnlig i tilfælde af skattesvig.

Under disse omstændigheder har ordningen for gensidig bistand mellem de nationale myndigheder ved inddrivelse af skattefordringer, som er fastlagt ved Rådets direktiv 76/308/EØF af 15. marts 1976¹ og Kommissionens direktiv 2002/94/EF af 9. december 2002², vist sig at være et nyttigt eller endog uundværligt instrument. Det er nemlig ikke tilstrækkeligt at afsløre skattesvigen. Det er også nødvendigt at inddrive de pligtige skatter og afgifter, og det forhold, at debitorerne har bosat sig i eller flyttet deres aktiver til en anden medlemsstat, må ikke være en uovervindelig hindring for inddrivelsen af deres skattefordringer.

Nærværende rapport sammenfatter resultaterne af den gensidige bistand, der på grundlag af denne nye lovgivning er ydet i forbindelse med inddrivelse af fordringer i 2003 og 2004.

2. BAGGRUND

I henhold til artikel 25, stk. 2, i direktiv 76/308/EØF, som ændret ved artikel 1, nr. 13, i Rådets direktiv 2001/44/EF af 15. juni 2001³, skal Kommissionen regelmæssigt udarbejde en rapport om anvendelsen af de bestemmelser om ordningen for gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med visse bidrag, afgifter, skatter og andre foranstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget til gennemførelse af direktiv 76/308/EØF, og om de resultater, der er opnået ved denne gensidige bistand. For at gøre det muligt for Kommissionen at udarbejde sådanne rapporter, skal hver medlemsstat hvert år give Kommissionen underretning om det antal anmodninger om oplysninger, meddelelser og inddrivelse, der afsendes og modtages hvert år, fordringernes størrelse og de inddrevne beløb. Da medlemsstaterne senest den 30. juni 2002 skulle gennemføre direktiv 2001/44/EF og senest den 30. april 2003 skulle gennemføre Kommissionens direktiv 2002/94/EF af 9. december 2002 – det direktiv, der fastsatte de nærmere regler, der var nødvendige for anvendelsen af visse bestemmelser i direktiv 76/308/EØF, som ændret ved direktiv 2001/44/EF – er nærværende rapport den første af sin art baseret på de oplysninger, der er modtaget fra medlemsstaterne om de anmodninger om oplysninger, meddelelser og inddrivelse, de har afsendt og modtaget i 2003 og 2004.

¹ EFT L 73 af 19.3.1976, s. 18.

² EFT L 337 af 13.12.2002, s. 41.

³ EFT L 175 af 28.6.2001, s. 17.

3. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER OM GENNEMFØRELSEN OG ANVENDELSEN AF DIREKTIVERNE

3.1. Manglende overholdelse af fristen for gennemførelsen af direktiverne på dette område

Som ovenfor anført blev det grundlæggende direktiv 76/308/EØF ændret ved Rådets direktiv 2001/44/EF af 15. juni 2001, som skulle gennemføres i den nationale lovgivning senest den 30. juni 2002. De nærmere gennemførelsesbestemmelser, der blev fastsat ved Kommissionens direktiv 2002/94/EF af 9. december 2002, skulle gennemføres i den nationale lovgivning senest den 30. april 2003.

Kommissionen må konstatere, at flere medlemsstater ikke har overholdt disse frister, som var fastsat i ovennævnte direktiver. I et enkelt tilfælde har Kommissionen endog måttet indbringe sagen for Domstolen. Der er her tale om en sag mod Italien for manglende meddelelse af de nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2002/94/EF (pressemeddelelse IP/04/1506 af 20. december 2004).

3.2. Direktivernes anvendelse i forbindelse med de nye medlemsstater

I de forenede sager C-361/02 og C-362/02 (Tsapalos og Diamantakis) skulle Domstolen tage stilling til, om direktiv 76/308/CEE skal fortolkes således, at det finder anvendelse på toldfordringer, der er opstået i en medlemsstat (i det foreliggende tilfælde Italien) og er omfattet af et dokument, der er udstedt af denne stat, før direktivet trådte i kraft i den anden medlemsstat (i det foreliggende tilfælde Grækenland), hvor den myndighed, der anmodes om bistand, befinder sig.

I en dom af 1. juli 2004 besvarede Domstolen dette præjudicielle spørgsmål ved at fastslå, at direktiv 76/308/EØF (i den ændrede affattelse) skal fortolkes således, at det finder anvendelse på toldfordringer, der er opstået i en medlemsstat og er omfattet af et dokument, der er udstedt af denne stat, før nævnte direktiv trådte i kraft i den anden medlemsstat, hvor den myndighed, der anmodes om bistand, befinder sig. Domstolen anser direktivets bestemmelser for at være processuelle regler, hvis anvendelse ikke er begrænset til kun at omfatte fordringer, der er opstået efter direktivets ikrafttræden i den medlemsstat, hvor den myndighed, der anmodes om bistand, befinder sig. Denne afgørelse har vist sig at være særdeles vigtig, navnlig i relation til de nye medlemsstaters tiltrædelse.

4. ANALYSE AF BRUGEN AF GENSIDIG BISTAND I PERIODEN 2003-2004

4.1. Indledende bemærkninger

4.1.1. Forsinket meddelelse af statistikkerne

Flere medlemsstater har meddelt deres statistikker for sent, idet de ikke har overholdt artikel 29 i direktiv 2002/94/EF, som fastsætter, at hver medlemsstat skal meddele Kommissionen disse oplysninger inden den 15. marts hvert år.

4.1.2. Uoverensstemmelser mellem statistikkerne

Desuden indeholder statistikkerne fra de forskellige medlemsstater visse uoverensstemmelser. Oprindeligt måtte Kommissionen i forbindelse med den første fremsendelse af statistikker for

året 2003 konstatere, at der var meget store uoverensstemmelser mellem de tal, de enkelte medlemsstater meddelte. Ifølge disse første meddelelser udgjorde det samlede antal anmodninger om inddrivelse, som alle medlemsstater havde modtaget i 2003, kun 70 % af det antal anmodninger om inddrivelse, der meddeltes at være afsendt. På Inddrivelsesudvalgets⁴ møde i oktober 2004 blev medlemsstaterne opfordret til at foretage en fornyet gennemgang af deres statistikker. I de berigtigede meddelelser, som Kommissionen derefter modtog, var uoverensstemmelserne mellem medlemsstaternes oplysninger meget mindre. Det samlede antal anmodninger om inddrivelse, som medlemsstaterne modtog i 2003, udgjorde således ifølge denne anden beregning 99 % af det antal anmodninger, der oplystes at være afsendt. For 2004 øgedes uoverensstemmelserne imidlertid på ny, idet det antal anmodninger om inddrivelse, der meddeltes at være modtaget, udgjorde 91 % af det antal anmodninger, der oplystes at være afsendt.

Medlemsstaterne bør være mere omhyggelige ved udarbejdelsen af deres statistikker.

4.2. De statistiske oplysninger

Under alle omstændigheder viser de statistikker, som medlemsstaterne har sendt, en udbredt brug af mulighederne for gensidig bistand i årene 2003 og 2004.

4.2.1. Anmodninger om oplysninger

Ifølge de meddelte statistikker fra de medlemsstater, der anmodedes om bistand, var det samlede antal anmodninger om oplysninger, som de modtog:

- i 2003: 435.
- i 2004: 727 (hvoraf 81 blev modtaget af medlemsstater, der tiltrådte i 2004).

4.2.2. Anmodninger om meddelelse

Ifølge de meddelte statistikker fra de medlemsstater, der anmodedes om bistand, var det samlede antal anmodninger om meddelelse, som de modtog:

- i 2003: 123.
- i 2004: 182 (hvoraf 38 blev modtaget af medlemsstater, der tiltrådte i 2004).

4.2.3. Anmodninger om inddrivelse

Ifølge de meddelte statistikker fra de medlemsstater, der anmodedes om bistand, var det samlede antal anmodninger om inddrivelse, som de modtog:

- i 2003: 2797.
- i 2004: 3735 (hvoraf 326 blev modtaget af medlemsstater, der tiltrådte i 2004).

⁴ Direktiv 76/308/EØF, artikel 20.

4.2.4. *Det samlede beløb, der blev inddrevet*

Ifølge de meddelte statistikker fra de medlemsstater, der anmodedes om bistand, androg det samlede beløb, som disse medlemsstater inddrev på grundlag af de fordringer, for hvilke de havde modtaget anmodning om inddrivelse:

- i 2003: 5 050 090,55 EUR.
- i 2004: 13 857 040,55 EUR (hvoraf 375 109,07 EUR blev inddrevet af medlemsstater, der tiltrådte i 2004).

4.2.5. *De inddrevne beløb i procent af de fordringer, for hvilke der anmodedes om inddrivelse*

Ifølge de meddelte statistikker fra de medlemsstater, der anmodedes om bistand, udgjorde det samlede beløb, som disse medlemsstater inddrev, i forhold til de samlede fordringer, for hvilke de havde modtaget anmodning om inddrivelse:

- i 2003: 1,13 %
- i 2004: 1,82 %

4.3. Evaluering af de statistiske oplysninger

4.3.1. *Generelle bemærkninger*

Medlemsstaternes deltagelse (med hensyn til såvel afgivne som modtagne anmodninger) har været meget forskellig for de enkelte medlemsstater. Disse forskelle kan konstateres både mellem de ældre medlemsstater og mellem de medlemsstater, der tiltrådte den 1. maj 2004.

Sådanne forskelle er ikke overraskende, da personmobiliteten også er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. En stor personmobilitet mellem bestemte medlemsstater har en vis indflydelse på antallet af anmodninger om gensidig bistand mellem de pågældende medlemsstater (f.eks. mellem Det Forenede Kongerige og Irland).

Det største antal anmodninger om inddrivelse blev afsendt af Tyskland. Ifølge oplysningerne om de beløb, for hvilke der i 2004 afsendtes anmodninger om inddrivelse, tegnede denne medlemsstats anmodninger sig alene for 36,14 % af det samlede beløb, for hvilket der blev afgivet anmodninger i 2004. Samtidigt har Tyskland ifølge de statistikker, der er meddelt af de medlemsstater, der anmodedes om bistand, inddrevet 38,59 % af det samlede beløb, som medlemsstaterne i 2004 inddrev efter anmodning fra andre medlemsstater.

Det skal i øvrigt bemærkes, at statistikkerne ikke nødvendigvis er udtryk for de samlede resultater af medlemsstaternes gensidige bistand i forbindelse med inddrivelse af fordringer. Tallene omfatter nemlig ikke resultaterne af gensidig bistand, som eventuelt er ydet på grundlag af andre ordninger end Fællesskabernes såsom den nordiske konvention af 7. december 1989, der anvendes af de skandinaviske lande, OECD's og Europarådets multilaterale konvention af 25. januar 1988 og bilaterale aftaler, som nogle medlemsstater eventuelt anvender i overensstemmelse med artikel 23 i direktiv 76/308/EØF.

Kommissionen må konstatere, at medlemsstaternes nuværende meddelelse af statistikker ikke giver mulighed for at fastslå, hvilken betydning den gensidige bistand har for inddrivelsen af

de enkelte former for skatter og afgifter. For at kunne foretage en undersøgelse heraf har Kommissionen til hensigt at foreslå, at medlemsstaterne i deres fremtidige statistikker anfører arten af de skatter og afgifter, de har inddrevet efter anmodning fra en anden medlemsstat.

4.3.2. *Årsagerne til stigningen i antallet af anmodninger fra 2003 til 2004.*

Der er mange og meget forskellige årsager til, at antallet af anmodninger om gensidig bistand er stadigt stigende.

For det første har denne udvikling direkte forbindelse med den adfærd, der udvises af de pågældende fordringers debitorer:

- generelt kan der konstateres en øget bevægelighed for personer, varer og kapital på det indre marked; det medfører, at der opstår skattegæld i medlemsstater, hvor de pågældende debitorer ikke - eller ikke længere - har deres bopæl;
- mere specifikt står de nationale myndigheder også over et stigende antal svigagtige insolvenser, hvor debitorerne jonglerer med deres aktiviteter og aktiver på en sådan måde, at myndighedernes tvangsinddrivelse af skattegæld vanskeliggøres (f.eks. ved oprettelse af skuffeselskaber).

For det andet skal det fremhæves, at anvendelsesområdet for den gensidige bistand er blevet udvidet betydeligt:

- først ved direktiv 2001/44/EF, hvor det materielle anvendelsesområde udvidedes til også at omfatte alle fordringer vedrørende indkomst- og formueskatter, og beskatning af forsikringspræmier. Det er indlysende, at denne udvidelse af mulighederne for gensidig bistand påvirker statistikkerne over det antal anmodninger, de forskellige medlemsstater afsender. Virkningerne af denne udvidelse af anvendelsesområdet har især vist sig fra 2004 (da Kommissionens direktiv 2002/94/EF af 9. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til visse bestemmelser i Rådets direktiv 76/308/EØF, som ændret ved direktiv 2001/44/EF, først blev gennemført i medlemsstaterne i løbet af 2003). Under disse omstændigheder kan det ikke udelukkes, at stigningen i det antal anmodninger og i de beløb, der fremsættes og inddrives på grundlag af fællesskabslovgivningen, modsvares (i det mindste delvis) af en nedgang i anmodningerne og resultaterne i forbindelse med gensidig bistand på grundlag af andre aftaler og ordninger;
- derefter ved udvidelsen af det territoriale anvendelsesområde som følge af tiltrædelsen af 10 nye medlemsstater i 2004.

Det er desuden sandsynligt, at stigningen også til dels skyldes vedtagelsen af Rådets direktiv 2000/65/EF af 17. oktober 2000⁵, som fjernede alle muligheder for, at medlemsstaterne kan gøre udpegelsen af en fiskal repræsentant obligatorisk inden for Fællesskabet i forbindelse med skyldig merværdiafgift. Dette direktiv har sandsynligvis bevirket, at den gensidige bistand har fået større betydning i forbindelse med inddrivelse af moms.

⁵ EFT L 269 af 21.10.2000, s. 44.

4.3.3. *Forskellen mellem anmodningerne om inddrivelse og resultaterne*

Til trods for den enorme stigning i de beløb, der er blevet inddrevet ved gensidig bistand (2,58 gange mere i 2004 end i 2003), er der stadig en betydelig forskel mellem på den ene side de beløb, der er anmodet om gensidig bistand til inddrivelse af, og på den anden side de faktisk inddrevne beløb.

Det er ikke helt overraskende. Erfaringen viser, at chancen for faktisk inddrivelse af en fordring generelt aftager med fordringens alder. I betragtning af, at bistanden ved inddrivelse i udlandet er af subsidiær karakter i forhold til de nationale foranstaltninger for tvangsfuldbyrdelse, ligger det i sagens natur, at effektiviteten i forbindelse med denne "sidste mulighed" er relativ. Det bekræftes også af, at de fordringer, for hvilke der anmodes om bistand, under alle omstændigheder er fordringer, som det er svært at inddrive.

Ved en rundspørge blandt medlemsstaterne om årsagerne til denne forskel (se punkt 5.2.) er der også blevet nævnt andre årsager:

- problemer med hensyn til de disponible ressourcer til opfølgning af modtagne anmodninger fra myndighederne i andre medlemsstater;
- kommunikationsproblemer, såvel mellem myndighederne i de forskellige medlemsstater (oplysninger, der ikke er tilstrækkeligt præcise og/eller aktuelle; mangel på feedback) som mellem de centrale myndigheder i en medlemsstat og de lokale myndigheder i samme medlemsstat;
- problemer i forbindelse med sene anmodninger om gensidig bistand, som ikke længere giver de myndigheder, der anmodes om bistand, mulighed for at foretage inddrivelsen, inden den pågældende gæld er forældet.

Samtidigt må det ikke glemmes, at statistikkerne over de beløb, der efter anmodning er blevet inddrevet af myndighederne i andre medlemsstater, ikke giver mulighed for at måle de samlede virkninger af ordningen med gensidig bistand:

- i disse statistikker medregnes der nemlig ikke beløb, som debitorerne indbetaler direkte til de myndigheder, der har anmodet om bistand, efter at gælden er blevet forkyndt, eller efter at de myndigheder, der er blevet anmodet om bistand, har indledt en inddrivelsesprocedure;
- desuden tages der i statistikkerne ikke hensyn til eventuelle nedsættelser af de krævede beløb, som efter afsendelsen af anmodningen om gensidig bistand måtte blive foretaget som følge af senere fremsatte indsigelser mod skattegældens størrelse;
- endelig omfatter de foreliggende statistikker kun de beløb, som de myndigheder, der er blevet anmodet om bistand, allerede har modtaget, idet der ikke tages hensyn til eventuelle aftalte afdragsordninger eller til de resultater, der måtte blive opnået ved de igangværende ofte langsommelige inddrivelsesprocedurer.

5. FÆLLESSKABSINITIATIVER TIL STYRKELSE AF DEN GENSIDIGE BISTAND VED INDDRIVELSE AF FORDRINGER

5.1. Vedvarende foranstaltninger til støtte for medlemsstaterne ved anvendelsen af gensidig bistand

Den nye fællesskabslovgivning, der blev vedtaget i 2001 og 2002, var en forudsætning for en forbedring af den gensidige bistand mellem medlemsstaterne ved inddrivelse af fordringer, men det var nødvendigt at følge dette lovgivningsinitiativ op med konkrete ledsageforanstaltninger med henblik på at forbedre samarbejdet mellem skatteforvaltningerne. Med henblik på at løse eventuelle problemer i forbindelse med fortolkningen eller anvendelsen af direktiverne og at undersøge nye behov og andre spørgsmål, støtter Kommissionen løbende medlemsstaterne ved hjælp af følgende foranstaltninger:

5.1.1. Bistand fra Inddrivelsesudvalget

Som fastsat ved artikel 20 i direktiv 76/308/EØF, som ændret ved direktiv 2001/44/EF, bistår Kommissionen af et inddrivelsesudvalg bestående af repræsentanter fra medlemsstaterne og med Kommissionens repræsentant som formand. Dette udvalg holder regelmæssigt møder for at drøfte de spørgsmål og forslag, der forelægges af Kommissionen og medlemsstaterne.

5.1.2. Programmet Fiscalis 2003-2007

Programmet Fiscalis 2003-2007, der er vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på at intensivere det daglige samarbejde mellem skatteforvaltningerne og skatteembedsmænd, har gjort det muligt at finansiere afholdelsen af flere seminarer om gensidig bistand ved inddrivelse af skattefordringer. Der er bl.a. blevet afholdt seminarer i Alicante (Spanien) i 2003, i Brugge (Belgien) i 2004 og i Bratislava (Slovakiet) i 2005. På disse seminarer har embedsmænd fra forskellige lande beskæftiget sig med specifikke emner og problemer i forbindelse med gensidig bistand.

5.2. Nye initiativer til forbedring af den gensidige bistand

I maj 2005 sendte Kommissionen medlemsstaterne et dokument med en opfordring til at overveje metoder, der kunne forbedre den gensidige bistand ved inddrivelse af fordringer, og til at give udtryk for deres meninger i så henseende. Disse overvejelser er blevet videreført på det seneste Fiscalis-seminar og vil på ny blive drøftet på det næste møde i Inddrivelsesudvalget.

På baggrund af disse overvejelser har Kommissionen til hensigt i 2007 at forelægge konkrete forslag for at opnå den nødvendige lettelse af den praktiske anvendelse af procedurerne for gensidig bistand og for at imødekomme behovet for at styrke og forenkle den gældende lovgivning mest muligt.

6. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

6.1. Konklusioner

De nationale myndigheders gensidige bistand i forbindelse med inddrivelse af skattefordringer er et absolut nødvendigt led i bekæmpelsen af skattesvig.

Statistikkerne vedrørende den gensidige bistand ved inddrivelse af skattefordringer i 2003 og 2004 viser, at denne form for internationalt administrativt samarbejde er blevet øget væsentligt.

Der er dog stadig en væsentlig forskel mellem de beløb, for hvilke der anmodes om bistand ved inddrivelsen, og de beløb, der faktisk inddrives som følge af denne gensidige bistand mellem medlemsstaterne.

Kommissionen har til hensigt i 2007 at forelægge konkrete forslag til forbedring af den gensidige bistand ved inddrivelse af fordringer. Disse forslag vil være inspireret af nødvendigheden af at lette den praktiske anvendelse af procedurerne for gensidig bistand og behovet for at styrke og forenkle den gældende lovgivning mest muligt.

6.2. anbefalinger

- Medlemsstaterne bør fortsat gøre udstrakt brug af ordningerne for gensidig bistand i forbindelse med inddrivelse af skattefordringer.
- De bør frigøre de menneskelige ressourcer, der er nødvendige for en hurtig behandling af anmodninger om gensidig bistand, da chancerne for inddrivelse aftager i takt med den tid, der hengår efter konstateringen af de pågældende fordringer.
- Medlemsstaterne bør også sørge for en bedre kommunikation mellem de myndigheder, der anmoder om bistand, og de myndigheder, der anmodes om bistand. For det første bør de myndigheder, der anmoder om bistand, løbende holdes tilstrækkeligt underrettet om de foranstaltninger, som de myndigheder, der er blevet anmodet om bistand, foretager for at efterkomme anmodningen om gensidig bistand. For det andet bør de myndigheder, der anmoder om bistand, sørge for, at de myndigheder, der er blevet anmodet om bistand, modtager alle nyttige og aktuelle eller ajourførte oplysninger om de pågældende fordringer og debitorer.
- Medlemsstaterne bør sikre, at de statistikker, der skal meddeles i henhold til artikel 25 i direktiv 76/308/EØF og artikel 29 i direktiv 2002/94/EF, er pålidelige, og at de meddeles inden for den frist, der er fastsat i fællesskabslovgivningen.