



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

09 JULI 1998

Bruxelles, den 25.06.1998
KOM(1998) 364 endelig udg.

98/0206 (COD)

ORIGINAL

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om en strategi til forbedring af den gensidige bistand
ved inddrivelse af fordringer

indeholdende et

Forslag til
EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV
om ændring af Rådets direktiv 76/308/EØF
om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer
i forbindelse med foranstaltninger, der er finansieret af
Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, samt af
landbrugsafgifter og told og i forbindelse med merværdiafgift og
visse punktafgifter

(forelagt af Kommissionen)

1. EN STRATEGI FOR GENSIDIG BISTAND VED INDDRIVELSE AF FORDRINGER

1.1 Baggrund

I de fleste tilfælde afvikles de nationale skattemyndigheders skattefordringer straks ved at skyldneren af sig selv betaler det skyldige beløb. Hvis fordringerne ikke afvikles straks, råder de nationale skattemyndigheder over en række beføjelser til at inddrive fordringen. Om nødvendigt kan skattemyndighederne gå så vidt som til at inddrive fordringen ved at gøre udlæg i og sælge skyldnerens ejendele ("tvangsfuldbyrdelse").

Oprindeligt blev Fællesskabets ordninger vedrørende gensidig bistand mellem medlemsstaterne indført, fordi det stadig hyppigere forekom, at skyldneren, eller dennes erholdelige aktiver, befandt sig inden for en anden medlemsstats jurisdiktion. Det var derfor nødvendigt at indføre ordninger på fællesskabsniveau for at sikre, at de skattepligtige ikke fik held til at unddrage sig deres forpligtelser på denne måde. Disse ordninger var oprindeligt bestemt for inddrivelse af landbrugsafgifter og toldafgifter i forbindelse med opkrævning af Fællesskabets egne indtægter, men blev senere udvidet til visse især nationale skatter, hvortil kom moms og punktafgifter.

Ordningerne er baseret på Rådets direktiv 76/308/EØF¹, der er ændret to gange² og gennemførelsesbestemmelserne i Kommissionens direktiv 77/794/EØF³, der ligeledes er ændret to gange⁴. Et forslag⁵ om ændring af disse ordninger blev fremsat i 1990, men blev aldrig vedtaget. Dette forslag er nu blevet trukket tilbage og erstattet af nærværende forslag.

1.2 Målsætninger

Den her omtalte strategi og forslagene i tilknytning hertil indgår i Fællesskabets strategi for etablering af konkurrenceneutrale skattesystemer, centreret om det indre marked i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse "Beskatning i Den Europæiske Union"⁶.

Behovet for en reform af de eksisterende ordninger er begrundet i to forhold. For det første er der behov for at beskytte medlemsstaternes og Fællesskabets finansielle interesser, der i stigende omfang trues af grænseoverskridende skattesvig. For det andet er det nødvendigt at bevare det indre markeds konkurrenceevne og neutralitet (i skattemæssig henseende).

Der berettes stadig oftere om tilfælde, hvor skatteunddragere udnytter svagheder i skattesystemerne og uoverensstemmelser både mellem nationale skattesystemer og

¹ Rådets direktiv 76/308/EØF af 15.3.1976, EFT L 73 af 19.3.1976, s. 18.

² Rådets direktiv 79/1071/EØF af 6.12.1979, EFT L 331 af 27.12.1979, s. 10.
Rådets direktiv 92/108/EØF af 14.12.1992, EFT L 390 af 31.12.1992, s. 124.

³ Kommissionens direktiv 77/794/EØF af 4.11.1977, EFT L 333 af 24.12.1977, s. 11.

⁴ Kommissionens direktiv 85/479/EØF af 14.10.1985, EFT L 285 af 25.10.1985, s. 65.
Kommissionens direktiv 86/489/EØF af 24.9.1986, EFT L 283 af 4.10.1986, s. 23.

⁵ KOM(90) 525 endelig udg.

⁶ KOM(96) 546 endelig udg.

mellem skatte- og toldmyndigheders procedurer. Det indre marked opfordrer til større bevægelighed for de skattepligtige og deres aktiver. Den forventede stigning i den elektroniske handel stiller også store krav til de traditionelle kontrol- og opkrævningsforanstaltninger (især med hensyn til at fastslå, hvor de skattepligtige og deres aktiver befinder sig).

Inddrivelse af fordringer er et væsentligt element i bekæmpelsen af svig. Arbejdet med at indføre og kontrollere toldafgifter og skatter er spildt, hvis opkrævningen og inddrivelsen ikke er effektiv. En vundet retssag om skattesvig mister sin betydning, hvis de undtagne beløb flyttes, således at de er uden for de nationale myndigheders rækkevidde. Mangelfulde inddrivelsesordninger fremmer derfor grænseoverskridende svig.

Foranstaltninger i de enkelte medlemsstater, eller bilateralt samarbejde mellem myndighederne, er ikke tilstrækkelige til at dæmme op for disse problemer. De eksisterende ordninger vedrørende gensidig bistand er behæftet med for mange mangler til at imødegå disse udfordringer (se afsnit 2 nedenfor).

De områder, som giver anledning til de største problemer er moms og direkte skatter. I modsætning til told- og punktafgifterne, som almindeligvis er omfattet af et garantisystem, er de gensidige bistandsordninger den eneste mulighed for at inddrive moms fra en anden medlemsstat. Behovet for nye ordninger er blevet særlig akut efter ophævelsen af momskontrollen ved grænserne. Direkte skatter er slet ikke omfattet af de eksisterende ordninger, hvorfor en udvidelse af ordningerne til at omfatte disse skatter vil kunne bidrage væsentligt til beskyttelse af medlemsstaternes finansielle interesser i fremtiden.

Manglerne i de eksisterende inddrivelsesordninger vanskeliggør også inddrivelsen af toldafgifterne, som tilfalder Fællesskabet, og punktafgifterne, som tilfalder medlemsstaterne. Selv om der findes garantisystemer, som sikrer at afgifterne betales, er inddrivelsesordningerne en betydningsfuld ekstra sikkerhed, især i retssager om svig. Denne ekstra sikkerhed risikerer at miste sin værdi på grund af de eksisterende ineffektive ordninger.

Ineffektive ordninger til inddrivelse af fordringer risikerer også at påvirke Europas konkurrenceevne i uheldig retning. SLIM II-rapporten⁷ om den administrative byrde, der pålægges de momspligtige⁸, understreger behovet for en hurtig forbedring af disse ordninger. En sådan forbedring ville betyde en radikal reform af de meget krævende forpligtelser, som pålægges ikke-etablerede momspligtige, i særdeleshed hvad angår kravet om skatterepresentanter.

2. MANGLERNE I DE EKSISTERENDE ORDNINGER

2.1 Kilderne til Kommissionens analyse

Kommissionens analyse af manglerne i de eksisterende ordninger er baseret på en omfattende høring af medlemsstaterne. Ordningerne har været drøftet på fem møder i

⁷ Simplifying Legislation for the Internal Market (förenkling af bestemmelserne om det indre marked).

⁸ KOM(97) 618 endelig udg.

Det Stående Udvalg vedrørende Administrativt Samarbejde (SCAC)⁹ fra 1994-1996 og et møde i Inddrivelsesudvalget¹⁰, som blev afholdt i 1996. Som led i SCAC's arbejde sendte Kommissionen et detaljeret spørgeskema til medlemsstaterne. Resultaterne af dette spørgeskema og Kommissionens analyse af ordningerne blev drøftet og godkendt på et møde i SCAC i 1996. Endvidere aflagde Kommissionen en række besøg i otte medlemsstater i 1996. Endelig blev der afholdt et seminar under Matthaeus-skatteprogrammet i 1996 med henblik på at få fastslå, hvilke forbedringer, man kunne foretage i samarbejdet om inddrivelse.

2.2 Konklusionerne af Kommissionens analyse

Det har været vanskeligt at sætte tal på ordningernes benyttelse og resultaterne heraf, især på grund af forskellige opgørelsesmetoder. Siden 1993 er der hvert år blevet afsendt ca. 1 000 anmodninger, der repræsenterer en samlet værdi på skønsmæssigt 50 mio. ECU. Af disse fordringer inddrives gennemsnitligt 3-5%, hvilket svarer til omfanget af uerholdelige fordringer. Antallet af anmodninger er vokset betydeligt, siden det indre markeds moms- og punktafgiftsordninger trådte i kraft den 1. januar 1993. Hovedparten af disse anmodninger vedrører moms, hvilket man kunne forvente, da der ikke findes alternative metoder til inddrivelse af disse fordringer, og da der er tale om store beløb.

Medlemsstaterne har givet udtryk for, at effektiviteten af de eksisterende ordninger er uacceptabel, ikke mindst på grund af momsindtægternes størrelse. Alle er enige om, at ordningerne kunne have været benyttet i langt større udstrækning, end det i øjeblikket er tilfældet. De betragter effektive ordninger som et vigtigt middel mod svig og som en garanti for en rimelig fordeling af afgifterne mellem de momspligtige personer, som overholder reglerne og dem som overtræder dem. Kravet om reform af ordningerne er formuleret af medlemsstaterne.

Arbejdet med at finde årsagerne til manglerne i de eksisterende ordninger vanskeliggøres af den ekstremt lave deltagelse i disse ordninger og af de lige så dårlige resultater. Det er vanskeligt at fastslå, om der overhovedet er elementer i ordningerne, som fungerer efter hensigten. I Kommissionens analyse, som er godkendt af SCAC, har det alligevel været muligt at afgrænse problemerne i fem hovedkategorier.

2.2.1 Opsporing af skyldnere inden for Fællesskabet

At finde skyldnere eller deres aktiver inden for en medlemsstat, og især hvis der er begået svigagtige handlinger, er en af de vanskeligste opgaver medlemsstaterne kan blive stillet over for. At forfølge dem i hele Fællesskabet har vist sig at være endnu vanskeligere. En fordring, som gøres til genstand for en anmodning om gensidig bistand, er således pr. definition vanskelig at inddrive.

2.2.2 Medlemsstaternes inddrivelsesbeføjelser

Ordningernes effektivitet afhænger af de enkelte nationale myndigheders forudsætning for at inddrive fordringer inden for deres jurisdiktion. Systemet bryder sammen, hvis en medlemsstat ikke er i stand til at efterkomme anmodningen om at

⁹ Artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 218/92.

¹⁰ Artikel 20 i Rådets direktiv 76/308/EØF.

inddrive fordringer, fordi det mangler bestemte beføjelser. Ikke overraskende har alle medlemsstaterne til sikring af deres egne indtægter omfattende direkte inddrivelsesbeføjelser til f.eks. at gøre udlæg i ejendele og sælge dem. Der opstår imidlertid problemer på grund af uensartede beføjelser vedrørende adgang til oplysninger om skyldneren og dennes aktiver, omfanget af forpligtelser, forældelsesfrister for gæld, begrænsninger i arten af oplysninger, som kan udveksles, og skyldnerens rettigheder med hensyn til at forhindre inddrivelse.

2.2.3 Manglende ligestilling mellem nationale fordringer og andre medlemsstaters fordringer

Af artikel 6, stk. 2, i direktiv 76/308/EØF fremgår det, at "enhver fordring, for hvilken der er fremsat anmodning om inddrivelse, behandles som en fordring fra den medlemsstats side, hvor den myndighed, der anmodes om bistand, befinder sig". Dette princip er det centrale i den gensidige bistand. Princippet anvendes imidlertid ikke fuldt ud af medlemsstaterne. Dette skyldes til dels, at visse medlemsstater undlader at tildele fordringer fra andre medlemsstater den samme privilegerede status som tilsvarende nationale fordringer. Eksempelvis anbringes nationale fordringer højere i konkursordenen ved konkursbehandlinger, ligesom staten kan anvende inddrivelsesmetoder, som ikke er til rådighed for kommercielle kreditorer. Andre medlemsstater behandler ikke fordringer fra andre medlemsstater så hurtigt som nationale fordringer på grund af de langvarige retslige kontrolprocedurer, selv om artikel 8 foreskriver, at undersøgelser i tilknytning til fordringen eller eksekutionsdokumentet i overensstemmelse med artikel 12 indledes ved den kompetente instans i den medlemsstat, som anmoder om bistand.

2.2.4 Langsomme, omstændelige og vanskeligt forståelige ordninger vedrørende gensidig bistand

Kommissionens høringer afslørede, at dette var kilden til mange af de opståede problemer. Kendskabet til ordningerne er begrænsede, deres komplicerede natur virker afskrækkende, og det er vanskeligt at opfylde forpligtelserne i forbindelse hermed. En effektiv gensidig bistand forudsætter enkle og effektive procedurer.

2.2.5 Lavere prioritering af fordringer fra andre medlemsstater

De ressourcer, som er afsat til nationale fordringer og fordringer fra andre medlemsstater er begrænsede. De nationale myndigheder bliver hurtigt opmærksomme på omkostningerne på kort sigt ved inddrivelse af fordringer fra en anden medlemsstat (den administrative arbejdsbyrde), mens de har vanskeligere ved at få øje på ordningernes fordele på længere sigt. De beskedne resultater, der generelt er opnået med disse ordninger og beretninger om erfaringerne hermed, har bevirket, at inddrivelse af fordringer fra andre medlemsstater tillægges mindre betydning end ordningerne fortjener.

3. EN STRATEGI TIL FORBEDRING AF INDDRIVELSESDRINGERNE

Gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer er et kompliceret anliggende, som berører Fællesskabet via det indre marked og dets egne ressourcer, medlemsstaterne

som brugere af ordningerne og skyldnerne. En integreret strategi er derfor nødvendig for at få ordningerne til at fungere efter hensigten. Den består af tre hovedelementer:

- ændring af den eksisterende fællesskabslovgivning om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer, både det juridiske grundlag i Rådets direktiv 76/308/EØF og dets gennemførelsesbestemmelser i Kommissionens direktiv 77/794/EØF (se 3.1 og 3.2)
- administrative hjælpesystemer til brug for moms og punktafgifter, som skal etableres inden for rammerne af FISCALIS-programmet¹¹ (se 3.3)
- fællesskabslovgivning om tilnærmelse af de nationale inddrivelsesbeføjelser med henblik på at løse de afdækkede problemer i 2.2.2 (se 3.4).

3.1 Ændring af Rådets direktiv 76/308/EØF

Grundprincipperne i ordningerne om gensidig bistand, der blev indført i 1970'erne, har stadig gyldighed, hvorfor Kommissionen besluttede at ændre det eksisterende direktiv. Det centrale element i den gensidige bistand er princippet om gensidighed og gensidig tillid. I forbindelse med inddrivelse af fordringer er direktivet endvidere baseret på princippet om, at ansvaret for gyldigheden af den tilgrundliggende fordring udelukkende ligger hos den medlemsstat, som anmoder om bistand. Den medlemsstat, som anmodes om bistand, handler kun på vegne af den medlemsstat, som anmoder om bistand. Endelig er princippet om ligestilling mellem fordringer fra andre medlemsstater og nationale fordringer omhandlet i artikel 6. De foreslåede ændringer kan opdeles i tre kategorier.

3.1.1 Direktivets anvendelsesområde

Forslaget ændrer artikel 2 i fire henseender. For det første er der for at tage højde for udviklingen i de traditionelle egne indtægter indsat ajourførte definitioner af toldafgifter og tilføjet andre traditionelle egne indtægter (sukkerafgifter).

For det andet er direktivets anvendelsesområde blevet udvidet til at omfatte direkte skatter. Dermed er det i overensstemmelse med anvendelsesområdet for Rådets direktiv 77/799/EØF om gensidig bistand inden for området direkte skatter. Dette er væsentligt for at reducere skævhederne i det indre marked og undgå tab af skatteindtægter nu og i fremtiden. Det indre marked tilskynder til større mobilitet for skattepligtige personer og deres aktiver. Udnyttelse af det indre markeds muligheder udelukkende med henblik på unddragelse af direkte skatter, skader i høj grad konkurrenceevnen, både hvad angår loyldige skatteydere og de nationale skattemyndigheder.

Samarbejde mellem medlemsstater ved inddrivelse af disse skatter er den mest effektive måde til at bekæmpe denne form for skatteunddragelser. Alternativet i form af strammere regler, der ville øge skatteydernes administrative byrde, ville hverken være særlig attraktivt eller effektivt. I ØKOFIN-Rådets resolution af 1. december 1997 om en adfærdskodeks for erhvervsbeskatning opfordredes med-

¹¹ Som foreslået af Kommissionen i KOM(97) 175.

lemsstaterne til at samarbejde i bekæmpelsen af skattetænkning og skatteunddragelser.

For det tredje undtages gamle fordringer fra ordningerne. En fordrings alder er den kritiske faktor, når man skal se på mulighederne for inddrivelse. Sandsynligheden for at inddrive en fordring falder væsentligt, hvis den er over et år gammel. Hvis man udelukker gamle fordringer, vil man undgå at skade systemets troværdighed ved at belaste det med urealistiske fordringer. Tre år at regne fra det tidspunkt, hvor fordringen endeligt stiftes frem til tidspunktet for fremsendelse af anmodningen om bistand, skulle være tilstrækkelig til at dække alle reelle muligheder, samtidig med at det giver medlemsstaterne tilstrækkelig spillerum.

Næsten alle medlemsstater krævede, at også nationale bøder, der betragtes som en integreret del af en fordring, skulle indgå i anvendelsesområdet. Endelig bør reglerne om strafrenter ændres. På nuværende tidspunkt pålægges strafrenter for nemheds skyld efter de gældende regler i den medlemsstat, som anmodes om bistand. Eftersom fordringen imidlertid hidrører fra den medlemsstat, som anmoder om bistand, bør reglerne i denne medlemsstat principielt anvendes. Forslaget ændrer reglerne i overensstemmelse hermed.

3.1.2 Begrænsninger i direktivets anvendelse

Af frygt for en overvældende administrativ byrde fastsatte man i det eksisterende direktiv grænser for dets anvendelse på flere forskellige områder. Denne frygt har vist sig at være ubegrundet men også irrelevant i praksis. Disse begrænsninger bør ophæves.

I henhold til artikel 7, stk. 2, litra b), og artikel 14 skal medlemsstater, der anmoder om bistand, udnytte alle inddrivelsesmidler i hjemlandet, før der fremsættes en anmodning om bistand. Medlemsstaterne råder over et omfattende arsenal af mere virkningsfulde (og komplicerede) inddrivelsesmidler. Hvis alle disse midler skulle udnyttes i fuldt omfang, ville det i praksis betyde, at direktivet reelt ikke ville blive anvendt. I virkeligheden har man set bort fra denne begrænsning, i et vist omfang fordi den er vanskelig at kontrollere, hvilket medlemsstaterne kan tilslutte sig. Afskaffer man begrænsningen, vil det ikke medføre en syndflod af anmodninger: medlemsstaterne vil fortsat inddrive størstedelen af deres fordringer gennem deres egne velkendte systemer. Medlemsstaterne bør have tilstrækkelig tillid til, at hver enkelt træffer de nødvendige foranstaltninger i hjemlandet, før de benytter sig af ordningen vedrørende gensidig bistand.

Artikel 4, stk. 3, litra b), og artikel 14, stk. a), begrænser forpligtelsen til at give oplysninger eller foretage inddrivelse af fordringer. Teoretisk er disse begrænsninger juridisk uklare. I praksis gøres disse bestemmelser sjældent gældende. Enhver tænkelig situation, som er omfattet af artikel 4, stk. 3, litra b), skulle i praksis være omfattet af artikel 4, stk. 3, litra a). En bred fortolkning af artikel 14, litra a), ville imidlertid true det indre markedes integritet.

Artikel 12 indeholder bestemmelser om suspension af ordningerne, hvis der gøres indsigelse mod den tilgrundliggende fordring. Medlemsstaterne har erfaring for, at denne klausul har været misbrugt. En indsigelse, selv om den er urealistisk, vil kunne give skyldneren respit til at skjule aktiverne. Den medlemsstat, som anmoder om

bistand, har størst forudsætninger for at vurdere sagen. Forslaget ændrer artikel 12 på en sådan måde, at den giver den myndighed, som anmoder om bistand, mulighed for at insistere på, at inddrivelsesforretningen fortsættes. Hvis den myndighed, som anmoder om bistand, imidlertid foretager en forkert vurdering og skyldneren får medhold, skal myndigheden bære de finansielle følger heraf og betale en eventuel erstatning, som skyldneren har fået tilkendt af den pågældende domstol i den medlemsstat, som anmodes om bistand.

3.1.3 *Anerkendelse af eksekutionsdokument*

I henhold til artikel 7 skal anmodningen vedlægges en kopi af det dokument, som hjemler ret til eksekution i den medlemsstat, som anmoder om bistand. Artikel 8 indeholder bestemmelser om, at dette dokument i givet fald stadfæstes, anerkendes, suppleres eller erstattes. Denne bestemmelse har i høj grad vanskeliggjort ordningernes effektivitet. Oprindeligt skulle hver medlemsstat kun have kendskab til otte sådanne dokumenter, nu er der mere end fjorten¹². Ganske vist er en passende sikkerhed nødvendig, men i form af en sådan bestemmelse er det vanskeligt at få systemet til at fungere efter hensigten.

For at afhjælpe dette problem foreslås en ændring af artikel 7 og artikel 8. I artikel 8 foreslås det, at det dokument, som hjemler ret til eksekution, uden videre anerkendes af den medlemsstat, som anmodes om bistand, og automatisk behandles som et dokument i denne medlemsstat. Dermed bringes artikel 8 i overensstemmelse med grundprincippet om ligebehandling af fordringer som omhandlet i artikel 6, stk. 2. Muligheden for at stadfæste, anerkende, supplere og erstatte det nationale dokument i overensstemmelse med de gældende bestemmelser i den medlemsstat, der anmodes om bistand, har ofte resulteret i en kompliceret og langvarig national retslig procedure, hvilket er i modstrid med artikel 6, stk. 2.

For at man hurtigere kan indlede inddrivelsesforretningen efter modtagelse af anmodningen, og uden at man mister tilliden til fordringens gyldighed foreslås det at ændre artikel 7, stk. 3, således at anmodningen indeholder alle de oplysninger, som er nødvendige for at dokumentet allerede ved modtagelsen kan tvangsfuldbyrdes.

3.1.4 *Juridisk ligestilling og administrativ behandling*

Hvis princippet om ligestilling af nationale fordringer og andre medlemsstaters fordringer ikke anvendes mere konsekvent af medlemsstaterne, vil den gensidige bistand ved inddrivelse af fordringer for evigt være fanget i en ond cirkel til skade for Fællesskabets og medlemsstaternes interesser. Da fordelene generelt er så vanskelige at få øje på, medfører de generelt beskedne resultater og den dårlige omtale, at medlemsstaterne ikke overraskende er tilbageholdne med at prioritere inddrivelsen af andre medlemsstaters fordringer særlig højt. En sådan fastlåst situation med beskedne fordele og beskeden benyttelse af ordningen er en af systemets største mangler. Omvendt ville bedre resultater naturligvis også have tilskyndet til mere udbredt anvendelse.

¹² Formularer til moms, told- og punktafgifter kan variere inden for samme medlemsstat.

Kommissionen foreslår to løsninger. For det første skal den i artikel 10 nævnte forskel i behandlingen af fordringen erstattes af en garanti for reel ligestilling med tilsvarende nationale fordringer.

For det andet bør der sættes "skub" i anvendelsen af ordningerne for at skabe større overensstemmelse mellem omkostningerne på kort sigt og fordelene herved. For at kompensere den medlemsstat, som anmodes om bistand, for det administrative arbejde, som bistanden giver anledning til, betales et beløb svarende til en procentdel (der fastsættes af den myndighed, som anmodes om bistand) af det faktisk inddrevne beløb til den myndighed, som anmodes om bistand, når inddrivelsesforretningen er afsluttet.

En sådan kompensation vil forbedre ordningerne i flere henseender: den medlemsstat, som anmodes om bistand, vil få et indtryk af hver enkelt sags sværhedsgrad og vil derfor kunne give den nødvendige prioritering. Det vil også medvirke til at fjerne medlemsstatens modvilje mod længerevarende inddrivelsesforretninger, som kræver større administrative ressourcer. Vigtigere er det imidlertid, at der derved skabes bedre overensstemmelse mellem de kortsigtede omkostninger ved den gensidige bistand og de kortsigtede fordele for den medlemsstat, som anmodes om bistanden. Derved vil man komme ud af den fastlåste situation, indtil de gensidige fordele på længere sigt (som allerede er indbygget i de eksisterende ordninger) bliver mere synlige. Der er derfor kun behov for at yde en sådan kompensation i en begrænset periode.

Den foreslåede ændring af artikel 18 skaber også større klarhed omkring de omkostninger, som er direkte forbundet med inddrivelsen (fogedforretninger mv.). De inddrives i øjeblikket direkte hos skyldneren og tilbageholdes af den myndighed, der anmodes om bistand. De regler, som gælder for tilsvarende fordringer i den medlemsstat, der anmodes om bistand, bør finde anvendelse.

3.1.5 Kontrol

Forslaget ændrer artikel 25 for at sikre større gennemsigtighed med hensyn til de enkelte medlemsstaters anvendelse og opfyldelse af bestemmelserne i direktivet. De oplysninger, Kommissionen har modtaget hidtil, har været for sporadiske og usammenhængende til at kunne drage konklusioner om enkelte medlemsstater. Et mere solidt grundlag for indsamlingen af disse oplysninger vil være af stor betydning, når man skal vurdere ordningerne og de enkelte medlemsstaters indsats.

3.2 Ændring af Kommissionens direktiv 77/794/EØF

Efter vedtagelse af Kommissionens forslag til ændring af Rådets direktiv 76/308/EØF vil der følgelig være behov for at ændre Kommissionens gennemførelsesdirektiv 77/794/EØF i overensstemmelse hermed. Efter proceduren i direktiv 76/308/EØF vil disse ændringer blive vedtaget af Kommissionen efter høring af Inddrivelsesudvalget. Da der imidlertid er tale om en integreret strategi for inddrivelse af fordringer, vil disse forslag allerede på nuværende tidspunkt kunne beskrives i hovedtræk.

De relativt få ændringer til Kommissionens direktiv vil kunne deles op i to kategorier. For det første vil det være nødvendigt at ændre artiklerne om kommunikation for at tage højde for det elektroniske kommunikationssystem, som er omhandlet i afsnit 3.3.1.

For det andet skal fristerne for afgivelse af svar og iværksættelse af foranstaltninger afkortes væsentligt. At afkorte frister er imidlertid ikke nogen løsning, hvis årsagerne til varigheden af en bestemt foranstaltning ikke fjernes. Det vil blot resultere i flere, omend hurtigere, negative svar. Det vil være rimeligt at indføre kortere frister i forbindelse med de andre foranstaltninger i denne strategi, f.eks. ved anvendelse af hurtige elektroniske kommunikationsmidler. De oprindelige frister var også passende for administrativ praksis for 20 år siden, men ikke i dag. De eksisterende frister er ikke hensigtsmæssige i tilfælde af smarte skattesvindlere, som hurtigt flytter deres aktiver fra den ene medlemsstat til den anden. Endelig vil fristerne skulle ændres for at skabe en dialog mellem den medlemsstat, som anmoder om bistand, og den medlemsstat, som anmodes om bistand, hvilket egentlig er det centrale element i samarbejdet, men som aldrig rigtig er blevet til noget. Dialogen vil også kunne fremmes, hvis de involverede embedsmænd udvekslede oplysninger om navn, telefonnumre mv. samt om deres kendskab til fremmedsprog.

3.3 Administrative hjælpesystemer

3.3.1 Kommunikationssystemer

God kommunikation er en forudsætning for god gensidig bistand. Et elektronisk system giver store fordele. For det første er et papirbaseret system langsommere, mindre pålideligt og mindre sikkert. Disse problemer kan være medvirkende til, at den gensidige bistand ikke benyttes i tilfælde, hvor det ville være hensigtsmæssigt. Et elektronisk system giver mulighed for automatisk oversættelse, hvis der anvendes for-oversatte standardiserede meddelelser.

Hertil kommer, at et elektronisk system giver mulighed for at sende anmodninger til flere eller alle medlemsstater vedrørende samme fordring, hvis man ikke har kendskab til, hvor skyldneren eller dennes aktiver befinder sig i Fællesskabet. Erfaringerne har vist, at de eksisterende ordninger ikke just fremmer den dialog, som er af stor betydning, hvis den gensidige bistand skal være effektiv. Ved hjælp af et elektronisk system vil man kunne etablere en sådan dialog.

Af hensyn til skyldnerens rettigheder med hensyn til gennemsigtighed vil det være nødvendigt at sende selve eksekutionsdokumentet pr. post. Ved al anden kommunikation mellem myndighederne kan papir undværes.

Udviklingen af et sådant system bør således for så vidt angår moms og punktafgifter integreres i udviklingen af det kommunikationssystem, som er omhandlet i FISCALIS-programmet¹³. Gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer skulle gerne være et værktøj, som er let tilgængelig for de pågældende nationale embedsmænd.

¹³ Fordringer, som ikke vedrører moms og punktafgifter (f.eks. direkte skatter, toldafgifter) kan ikke anvendes i forbindelse med dette system.

3.3.2 Uddannelse

Kendskabet til ordningernes eksistens er meget begrænset blandt de nationale myndigheders embedsmænd. Har man endelig kendskab til ordningerne har deres ry nærmest afskrækkende virkning. Der er behov for et løbende uddannelsesprogram vedrørende anvendelsen af ordningerne for at gøre de nationale embedsmænd fortrolige med brugen af dette værktøj. Et fællesskabsinitiativ inden for dette område vil blive udarbejdet som led i FISCALIS-programmet¹⁴. Som led i FISCALIS-programmet vil der ligeledes blive udarbejdet et glossar for den terminologi, der anvendes ved inddrivelse af fordringer som en del af et større glossar over terminologi vedrørende indirekte beskatning.

En vigtig del af dette initiativ vil være udarbejdelsen af en håndbog, som omhandler de nationale procedurer med beskrivelse af hovedelementerne i hver medlemsstats procedure ved inddrivelse af fordringer. Utilstrækkeligt kendskab til de forskellige nationale ordninger har i høj grad bidraget til ordningernes ineffektivitet.

3.3.3 Administration inden for de enkelte medlemsstater

I sidste instans vil effektiv gensidig bistand kræve, at alle embedsmænd i en medlemsstat har adgang til et kommunikationssystem. Der vil imidlertid stadig være behov for et mellemled til at overvåge strømmen af anmodninger og dirigere dem videre. For momsens vedkommende vil Kommissionen foreslå, at de centrale kontorer, der er omtalt i forordning 218/92/EØF¹⁵ som hovedforbindelsesleddet i det administrative samarbejde, udpeges som kompetent myndighed også for momsfordringer. De råder allerede over et team af embedsmænd, som er rutineret i brugen af gensidig bistand.

3.4 Tilnærmelse af de nationale beføjelser vedrørende inddrivelse af fordringer

Det mest presserende behov for tilnærmelse af de nationale beføjelser er toldområdet. Forslag til harmonisering af de nationale gennemførelseslovgivninger vil snarest blive fremlagt af Kommissionen.

Det nye fælles momssystem vil eventuelt kræve større tilnærmelse af de nationale beføjelser vedrørende inddrivelse af fordringer end overgangsordningen. Kommissionen vil foreslå de nødvendige ændringer til Fællesskabets momslovgivning som led i fjerde fase af dets arbejdsprogram om det nye momssystem.

¹⁴ Vedrører ikke fordringer, som ikke omhandler moms og punktafgifter.

¹⁵ Rådets forordning (EØF) nr. 218/92 af 27.1.1992 om administrativt samarbejde inden for området indirekte skatter (moms), EFT L 24 af 1.2.1992, s. 1.

Forslag til
EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV
om ændring af Rådets direktiv 76/308/EØF
om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer
i forbindelse med foranstaltninger, der er finansieret af
Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, samt af
landbrugsafgifter og told og i forbindelse med merværdiafgift og
visse punktafgifter

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 100 a),

under henvisning til forslag fra Kommissionen¹⁶,

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg¹⁷,

i henhold til fremgangsmåden i traktatens artikel 189 B¹⁸, og

ud fra følgende betragtninger:

Det er nødvendigt at ændre de eksisterende ordninger vedrørende gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer som omhandlet i Rådets direktiv 76/308/EØF¹⁹, senest ændret ved akten vedrørende Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse, for at imødegå den trussel, som svig i stigende omfang udgør mod Fællesskabets og medlemsstaternes finansielle interesser og mod det indre marked;

med henblik på en bedre beskyttelse af medlemsstaternes finansielle interesser og det indre markeds neutralitet bør anvendelsesområdet for den i direktivet omhandlede gensidige bistand udvides til at omfatte fordringer vedrørende visse indkomst- og formueskatter;

enhver fordring, for hvilken der er fremsat anmodning om inddrivelse, bør betragtes som en fordring i den medlemsstat, hvori den myndighed, der anmodes om bistand, befinder sig, dog bør disse fordringer ikke være privilegerede i forhold til lignende fordringer, som opstår i den pågældende medlemsstat;

med henblik på en mere effektiv inddrivelse af fordringer, for hvilke der er fremsat anmodning om inddrivelse, bør det dokument, som hjemler ret til eksekution, betragtes som et dokument i den medlemsstat, hvori den myndighed, som anmodes om bistand, befinder sig;

¹⁶ EFT

¹⁷ EFT

¹⁸ EFT

¹⁹ EFT L 73 af 19.3.1976, s. 18.

medlemsstaternes benyttelse af gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer bør fremmes ved at gøre de gensidige finansielle fordele ved denne gensidige bistand mere tydelige i de enkelte tilfælde;

direktiv 76/308/EØF bør derfor ændres i overensstemmelse hermed -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

I direktiv 76/308/EØF foretages følgende ændringer:

1. Titlen affattes således:

“Rådets direktiv 76/308/EØF af 15. marts 1976 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med visse afgifter, skatter og andre foranstaltninger”.

2. Artikel 2 affattes således:

“Artikel 2

1. Dette direktiv finder anvendelse på alle fordringer vedrørende:

- a) restitutioner, interventioner og andre foranstaltninger, der helt eller delvis finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, herunder de beløb, der opkræves som led i disse foranstaltninger;
- b) afgifter, som opkræves i medfør af den fælles markedsordning for sukkerprodukter;
- c) importafgifter;
- d) eksportafgifter;
- e) merværdiafgift;
- f) punktafgifter på:
 - forarbejdet tobak
 - alkohol og alkoholholdige drikkevarer
 - mineralolier;
- g) indkomst- og formueskatter;

- h) renter og bøder samt omkostninger i forbindelse med inddrivelse af de fordringer, der er anført i litra a) til g).
2. Artikel 4, 5 og 6 gælder kun for fordringer, som ikke er over tre år gamle at regne fra det tidspunkt, hvor fordringen oprindeligt opstod i overensstemmelse med de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der er gældende i den medlemsstat, hvori den myndighed, der anmoder om bistand, befinder sig frem til tidspunktet for fremsættelse af anmodningen. Såfremt der gøres indsigelse mod fordringen, gælder disse artikler kun for fordringer, som ikke er over tre år gamle at regne fra det tidspunkt, hvor der ikke længere kan gøres indsigelse mod fordringen. ”
3. I artikel 3 indsættes følgende led:
- "importafgifter" omfatter toldafgifter og andre afgifter, som har samme indvirkning på importen, landbrugsafgifter og andre afgifter på importen, som er pålagt inden for rammerne af den fælles landbrugs-politik eller som led i særlige ordninger, der er gældende for visse varer, som er frembragt ved forarbejdning af landbrugsprodukter;
 - "eksportafgifter" omfatter toldafgifter og andre afgifter, som har samme indvirkning på eksporten, landbrugsafgifter og andre afgifter på eksporten, som er pålagt inden for rammerne af den fælles landbrugs-politik eller som led i særlige ordninger, der er gældende for visse varer, som er frembragt ved forarbejdning af landbrugsprodukter;
 - "indkomst- og formueskat", hermed menes de skatter, som er opført i artikel 1, stk. 3, i Rådets direktiv 77/799/EØF* under hensyntagen til bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, i samme direktiv.
- * EFT L 336 af 27.12.1977, s. 15.”
4. Artikel 4 ændres som følger:
- a) i stk. 2 ændres “navn og adresse på” til “navn, adresse og alle andre relevante oplysninger til identifikation af”;
 - b) i stk. 3 udgår litra b).
5. I artikel 5, stk. 2, ændres “navn og adresse” til “navn, adresse og alle andre relevante oplysninger til identifikation af denne”.
6. Artikel 7 ændres som følger:
- a) stk. 2 ændres som følger:
 - i) i litra a) tilføjes følgende: “undtagen i tilfælde, hvor artikel 12, stk. 2, andet afsnit, finder anvendelse”;

ii) litra b) affattes således:

"b) når den i den medlemsstat, i hvilken den befinder sig, har iværksat og afsluttet de inddrivelsesforretninger, der kan indledes på grundlag af det i stk. 1 nævnte dokument, og når de trufne foranstaltninger ikke har ført til betaling af hele fordringen."

b) Stk. 3 og stk. 4 affattes således:

"3. I anmodningen om inddrivelse anføres:

- a) navn og adresse og alle andre oplysninger til identifikation af den pågældende person;
- b) navn, adresse og alle andre oplysninger til identifikation af den myndighed, som anmoder om bistand;
- c) en henvisning til det dokument, som hjemler ret til eksekution, og som er udstedt i den medlemsstat, hvori den myndighed, som anmoder om bistand, befinder sig;
- d) fordringens art, beløbets størrelse, herunder hovedstol, renter og bøder samt øvrige skyldige beløb anført i valutaerne i de medlemsstater, hvor de to myndigheder befinder sig;
- e) det tidspunkt, hvor den myndighed, der anmoder om bistand, og/eller den myndighed, der anmodes om bistand, underretter modtageren om fordringen;
- f) tidspunktet, fra hvilket tvangsfuldbyrdelse er mulig i henhold til de love, der er gældende i den medlemsstat, hvori den myndighed, der anmoder om bistand, befinder sig;
- g) den procentuelle kompensation i overensstemmelse med artikel 18, stk. 2, andet afsnit;
- h) alle andre relevante oplysninger.

I anmodningen anføres de skyldige renter som dels består af et fast beløb frem til tidspunktet for anmodningen og dels som et variabelt beløb, der først beregnes ved inddrivelsen. For at den myndighed, som anmodes om bistand, kan beregne det variable beløb, anføres en rentesats og den beregningsmetode, som den myndighed, der anmodes om bistand, skal anvende til beregning af de renter, som er påløbet fra anmodningstids-

punktet frem til tidspunktet for inddrivelse af fordringen hos skyldneren.

4. Det skal af anmodningen om inddrivelse fremgå, at betingelserne i stk. 2 er opfyldt."

7. Artikel 8 ændres til:

"Artikel 8

Det dokument, der hjemler ret til eksekution, anerkendes uden videre og behandles automatisk som et dokument, der hjemler ret til eksekution i den medlemsstat, hvori den myndighed, som anmodes om bistand, befinder sig."

8. Artikel 9 ændres som følger:

- a) i stk. 1 tilføjes følgende punktum:

"Hele det beløb, som er inddrevet af den myndighed, som anmodes om bistand, overføres af den myndighed, der anmodes om bistand, til den myndighed, som anmoder om bistand."

- b) stk. 2 ændres som følger:

- i) i første afsnit, andet punktum, ændres ordet "overføres" til "også overføres";

- ii) andet afsnit udgår.

9. Artikel 10 affattes således:

"Artikel 10

Fordringer til inddrivelse er ikke privilegerede i forhold til lignende fordringer, som opstår i den medlemsstat, i hvilken den myndighed, der anmodes om bistand, befinder sig."

10. I artikel 11 ændres "hvad den har foretaget sig" til "hvilke foranstaltninger den har truffet".

11. Artikel 12, stk. 2, ændres som følger:

- a) Efter første punktum tilføjes følgende: ", medmindre den myndighed, der anmoder om bistand, anmoder om andet i overensstemmelse med andet afsnit."

- b) Følgende afsnit tilføjes:

"Hvis den myndighed, som anmoder om bistand, finder, at indsigelsen vil blive erklæret ubegrundet, kan den anmode den myndighed, som

anmodes om bistand, om at inddrive fordringen. Hvis indsigelses- spørgsmålet senere afgøres til fordel for skyldneren, tilbagebetaler den myndighed, som anmoder om bistand, eventuelt inddrevne beløb med tillæg af eventuel erstatning i overensstemmelse med de love og bestemmelser, som er gældende i den medlemsstat, hvori den myndighed, der anmodes om bistand, befinder sig.”

12. Artikel 14 udgår.
13. I artikel 17 ændres “og de dertil benyttede bilag” til “og det dokument, som hjemler ret til eksekution og andre relevante dokumenter”.
14. Artikel 18 affattes således:

“Artikel 18

1. Den myndighed, som anmodes om bistand, inddriver og tilbageholder endvidere omkostninger, som er direkte forbundet med inddrivelse af fordringen i overensstemmelse med de love og bestemmelser i den medlemsstat, hvori myndigheden befinder sig, som er gældende for tilsvarende fordringer.
2. Indtil den 31. december 2004 godtgøres alle omkostninger, bortset fra de i stk. 1 nævnte, der påføres den myndighed, som anmodes om bistand i forbindelse med den gensidige bistand, som førte til hel eller delvis inddrivelse af fordringen af den myndighed, som anmoder om bistand, i henhold til bestemmelserne i andet afsnit.

Når den myndighed, som anmodes om bistand, har overført det beløb, som er inddrevet af den myndighed, der anmodes om bistand, betaler den myndighed, som anmoder om bistand, et beløb svarende til mindst 0,1% af det beløb, som den myndighed, der anmodes om bistand, inddrev og overførte. Denne procentdel fastsættes af den myndighed, som anmoder om bistand, i den oprindelige anmodning om inddrivelse.

3. Fra den 1. januar 2005 giver medlemsstaterne indbyrdes afkald på ethvert krav om godtgørelse af omkostninger i forbindelse med den gensidige bistand, som de yder hinanden i medfør af dette direktiv.
4. Den medlemsstat, i hvilken den myndighed, der anmoder om bistand, befinder sig, forbliver dog ansvarlig over for den medlemsstat, i hvilken den myndighed, der anmodes om bistand, befinder sig, for godtgørelse af eventuelle omkostninger og tab som følge af foranstaltninger, som erklæres ubegrundede, og som er indledt for at fastslå gyldigheden af fordringen eller af det dokument, der er udstedt af den myndighed, der anmoder om bistand.”

15. Artikel 22, stk. 1, ændres til:

“1. De detaljerede regler for gennemførelse af artikel 4, stk. 2 og stk. 4, artikel 5, stk. 2 og stk. 3, artikel 7, artikel 8, artikel 9, artikel 11, artikel 12, stk. 1 og stk. 2, artikel 18, stk. 2, og artikel 25 og for, hvilke kommunikationsmidler og omregningsregler myndighederne skal benytte, for overførsel af inddrevne beløb og for fastsættelse af minimumsbeløb for fordringer, som danner grundlag for anmodning om bistand, vedtages i overensstemmelse med proceduren i stk. 2 og stk. 3.”

16. Følgende stykke føjes til artikel 25:

“Hver medlemsstat underretter hvert år Kommissionen om antallet af anmodninger om oplysninger, meddelelser og inddrivelse, der afsendes og modtages hvert år, fordringernes størrelse, de inddrevne beløb, de beløb, som anses for at være uerholdelige, og den tid, der er medgået til at udføre disse foranstaltninger. Kommissionen rapporterer hvert andet år til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af disse ordninger og om de opnåede resultater.”

Artikel 2

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 1999. De underretter straks Kommissionen herom.

Når medlemsstaterne vedtager disse bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for denne henvisning fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, som er omfattet af dette direktiv, og fremsender endvidere en sammenligningstabel mellem dette direktiv og de udstedte nationale retsforskrifter.

Artikel 3

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Artikel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Europa-Parlamentets vegne

Formand

På Rådets vegne

Formand

Finansieringsoversigt

Det foreslåede direktiv vil, hvis det bliver vedtaget, ikke få nogen negativ indvirkning på Fællesskabets egne indtægter. Kompensationen, som beregnes som en procentdel af den faktisk inddrevne del af fordringen, der betales af den medlemsstat, som anmoder om bistand, til den medlemsstat, der anmodes om bistand (se artikel 18), vil ikke ændre fordelingen af indtægterne mellem medlemsstaterne. I henhold til artikel 9, stk. 1, skal hele det beløb, som er inddrevet af myndigheden, som anmodes om bistand, overføres til den myndighed, der anmoder om bistand, og vil derfor indgå i grundlaget for beregningen af den del, som den medlemsstat, hvori den myndighed, som anmoder om bistand, befinder sig, skal betale af Fællesskabets egne indtægter.

Direktivet skal styrke den gensidige bistand ved inddrivelse af fordringer, og det er derfor også hensigten, at det skal øge omfanget af inddrevne beløb i forbindelse med fordringer vedrørende skatter og afgifter. Dette vil have en positiv, men vanskelig kvantificerbar indvirkning på Fællesskabets budget.