

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget
(Alm. del - bilag 1136)
økonomi- og finansministerråd
(Offentligt)

SAU, Alm. del - bilag 508 (Løbenr. 17140)

Skatteministeriets

behandling

af

EU-sager

April 2001

Indholdsfortegnelse

Side

1. Indledning 3

2. Sagstyper 3

 ÿ1 Forordninger 3

 ÿ2 Direktiver 3

 ÿ3 Beslutninger 3

 ÿ4 Afgørelser 4

 ÿ5 Søjle 3 sager 4

 ÿ6 Grøn- og hvidbøger 4

 ÿ7 Meddelelser 4

 ÿ8 Konklusioner/resolutioner 4

 ÿ9 Skema 1: Oversigt over sagstyper 5

3. Sagsbehandlingen i EU-regi

 ÿ1 Udarbejdelse/fremsættelse 5

 ÿ2 Indledende behandling i rådsregi 5

 ÿ3 Forhandlingerne 6

 ÿ4 Rådsarbejdsgruppe 6

 ÿ5 COREPER 6

 ÿ6 Rådet 7

 ÿ7 Figur 1: Sagsbehandlingen i EU-regi 8

 ÿ8 Vedtagelsen/retsgrundlag 8

 ÿ9 Skema 2: Oversigt over retsgrundlag 9

 ÿ10 Andre sager (grøn-/hvidbøger og meddelelser 9

4. Den danske beslutningsprocedure

 ÿ1 Specialudvalg 10

 ÿ2 EF-udvalget 10

 ÿ3 Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg 10

 ÿ4 Folketingets Europaudvalg 10

1. Bilag

1. Indledning

Formålet med nærværende gennemgang er at illustrere behandlingen af sager, som forelægges Rådet, og hvor forelæggelse for Folketingets Europaudvalg er et led i den danske beslutnings procedure .

Rådet forelægges forskellige kategorier af sager.

Der er dels tale om forslag til bindende retsakter, dvs. egentlig lovgivning i form af forordninger, direktiver, beslutninger m.v. og dels andre sager/punkter, der forelægges til drøftelse med henblik på, at Rådet kan tilkendegive en holdning, formulere opfordringer etc., som ikke er **juridisk** forpligtende for medlemslandene.

Gennemgangen indledes med en beskrivelse af nogle af de sagstyper, der forekommer inden for Skatteministeriets område. Derefter beskrives behandlingen i EU-regi og i den danske beslutningsprocedure.

2. Sagstyper

Juridisk bindende retsakter:

ÿ1 Forordninger:

Har umiddelbar retsvirkning i alle medlemslande. Inden for Skatteministeriets område fastsættes bl.a. en række toldregler ved forordninger, der vedtages med kvalificeret flertal. En forordning har forrang i forhold til national lovgivning.

ÿ1 Direktiver: Indeholder krav til medlemslandene om at indrette deres lovgivning på en bestemt måde, som beskrevet i det pågældende direktiv. Et direktiv skal derfor efter vedtagelsen omsættes i medlemslandenes nationale lovgivninger. Det kan ske ved lov eller - hvis ministeren er bemyndiget hertil - ved bekendtgørelse. Inden for Skatteministeriets område er moms, punktafgifter og de relativt få fælles regler om direkte beskatning reguleret af direktiver, der kun kan vedtages med en stemmighed.

ÿ1 Beslutninger: Beslutninger er lige som direktiver rettet til medlemsstaterne, men typisk kun til én eller et mindre antal medlemsstater. Inden for Skatteministeriets område anvendes rådsbeslutninger bl.a. i forbindelse med visse undtagelser fra de normale moms- og punktafgiftsregler, som de enkelte medlemslande har mulighed for at gennemføre nationalt efter enstemmig beslutning i Rådet.

§1 Afgørelser: Anvendes undertiden i toldsager, hvor Rådet bemyndiger Kommissionen til at forhandle eksempelvis toldkonventioner med tredjelande eller internationale organisationer som WCO (World Customs Organisation).

§1 Søjle 3 sager (fælles aktioner, konventioner): Søjle 3 blev indført med artikel K. i Unionstraktaten under betegnelsen "samarbejde om retlige og indre anliggender". Dette samarbejdet er ikke omfattet af EF-traktaten, men består i et mellemstatsligt samarbejde, hvor medlemslandene kan træffe beslutning om eksempelvis fælles toldkontrol-aktioner eller indgå konventioner - eksempelvis Napoli-konventionen. Med Amsterdam-traktaten skiftede søjle 3 navn til "Politi samarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager".

Andre sager:

§1 Grøn- og hvidbøger: Er typisk forløbere for lovgivning. Kommissionen beskriver et sagskompleks, en rets- tilstand eller udvikling på et givent område og lægger op til, hvorledes området efter Kommissionens opfattelse bør reguleres. Rådet drøfter grøn-/hvidbogen og kan fremkomme med tilkendegivelser, herunder om man er enig med Kommissionen. Kommissionen vil efterfølgende udarbejde de forslag, projekter m.v., den har lagt op til i grøn-/hvidbogen.

§1 Meddelelser: Er tilkendegivelser fra Kommissionen om, hvorledes den opfatter retstilstanden og behovet for regulering inden for et givent område. Der kan så - lige som i grøn- /hvidbøger - lægges op til lovgivning, eller meddelelsen kan indeholde opfordringer til medlemslandene om at tilpasse deres lovgivning på området, så den bliver i overensstemmelse med Kommissionens forståelse af traktaterne og den afledede ret - direktiver, forordninger etc. - (underforstået, at Kommissionen vil gå til EF-domstolen, hvis opfordringerne ikke følges).

§1 Konklusioner/resolutioner: Politiske tilkendegivelser fra Rådet - evt. men ikke nødvendigvis - med opfordring til Kommissionen om at fremsætte forslag til regulering af retstilstanden på et givent område.

Skema 1: Oversigt over sagstyper

	Bindende retsakter	Juridisk status	Andre sager	Juridisk status
Forordninger		Bindende for alle medlemslande. Umiddelbar retsvirkning.	Grøn/hvidbøger	Lovforberedende arbejde
Direktiver		Bindende for alle medlemslande. Omsættes til national lovgivning.	Meddelelser	Meddelelse om hvordan kommissionen opfatter retstilstanden på et givent område
Beslutninger		Bindende i forhold til de berørte lande.	Konklusioner	Politiske tilkendegivelser
Afgørelser		Bindende		
Søjle 3-sager		Bindende som mellem statsligt samarbejde		

3. Sagsbehandlingen i EU-regi

Der tages udgangspunkt i behandlingen af forslag til bindende retsakter (forordninger, direktiver m.v.). Afsluttende omtales andre sager som grøn-/hvidbøger og meddelelser.

Udarbejdelse/fremsættelse

Det er som hovedregel Europa-Kommissionen, der har initiativretten. Rådet kan ikke selv fremsætte forslag til retsakter - det kan opfordre Kommissionen hertil, men Kommissionen er ikke bundet af sådanne opfordringer. I søjle 3 sager er det derimod Rådet/medlemslandene, der har initiativet.

Kommissionen udarbejder forslag til retsakter (forordninger, direktiver, beslutninger m.v.) samt udkast til grøn-/hvidbøger, meddelelser m.v. Undertiden foregår arbejdet kun internt i Kommissionen, i andre tilfælde i arbejdsgrupper med deltagelse af medlemslandene. Når udkastet er færdigt, skal det vedtages internt i Kommissionen og oversendes derefter til Rådet. Forslag til retsakter vedrørende told udarbejdes normalt i arbejdsgrupper under Kommissionen med deltagelse af medlemslandene.

Indledende behandling i rådsregi

Det er i princippet formandskabet, der træffer beslutning om et forslag skal sættes på dagsordenen. Hvert formandskab fremlægger i starten et arbejdsprogram med en oversigt over de sager, man forventer at behandle. Der kan være tale om nye sager eller sager, der allerede ligger på Rådets bord, og hvor man blot fortsætter behandlingen fra det afgående eller tidligere formandskaber ("pligtsager"). Der vil typisk blive udvalgt nogle mærkesager, som formandskabet ønsker at fremme.

Behandlingen kan indledes med en præsentation i Rådet eller direkte i en arbejdsgruppe under Rådet. Forslag til forordninger, direktiver, beslutninger og afgørelser går normalt til behandling direkte i en arbejdsgruppe.

Grøn-/hvidbøger, meddelelser og lignende kommunikationer vil oftest blive præsenteret i Rådet, hvorefter den videre behandling afhænger af, hvad der er lagt op til i den pågældende kommunikation. I nogle tilfælde lægges op til umiddelbare lovgivningsinitiativer i andre tilfælde skal arbejdsgrupper - evt. ad-hoc - drøfte de skitserede problemstillinger m.v. I nogle tilfælde tager Rådet blot kommunikationen til efterretning.

Forhandlingerne

Forhandlingsforløbene for de enkelte forslag m.v. kan variere betydeligt.

Direktivforslag på skatte-/afgiftsområdet forhandles som oftest over flere formandskaber - nogle ligger på Rådets bord i årevis.

Ansvar for forhandlingerne ligger umiddelbart ved landenes faste repræsentationer ved EU efter instruks fra hovedstaden. Repræsentationernes er bemandede med medarbejdere fra de hjemlige ministerier, således at alle sagsområder er dækket.

Sagernes behandling i rådsregi foregår på 3 niveauer:

1 Rådsarbejdsgruppe Forhandlingerne foregår på embedsmandsniveau. Medlemslandene er repræsenteret ved en medarbejder fra deres Faste Repræsentation i Bruxelles samt - for det meste - medarbejdere fra berørte ministerier i hjemlandet. På Skatteministeriets område er de faste arbejdsgrupper:

2 Rådets gruppe for fiskale spørgsmål (moms, punktafgifter, direkte skatter) der varetager sager om skatter og afgifter

3 Rådets gruppe for toldunionen (toldpolitik - og lovgivning), der varetager hovedparten af toldsagerne under 1. søjle, dvs. det traditionelle EF-samarbejde.

4 Toldsamarbejdsgruppen, der varetager sager om toldsamarbejde (svig, gensidig bistand m.v.) inden for søjle 3.

ÿ1 COREPER Navnet er en forkortelse af **CO**mité des **RE**presentantens **PER**manentes. Coreper er den højeste "arbejdsgruppe" på embedsmandsniveau og foretager de afsluttende behandlinger af sager umiddelbart inden, de forelægges Rådet. Medlemslandene er repræsenteret ved deres ambassadører (Coreper II) fra de Faste Rep ræsentioner eller stedfortrædere for ambassadørerne (Coreper I). Coreper I behandler de mere teknisk betonedede sager - bl. a. toldsager. Coreper II behandler de tungere politiske sager - bl. skatter og afgifter.

ÿ1 Rådet Rådet er opdelt i sektioner for de forskellige områder - Landbrug, Indre marked, Økonomi- og finansministre (kaldet ECOFIN) etc. Medlemslandene er normalt repræsenteret ved ressortministeren, alternativt en højtstående embedsmand eller ambassadøren. Skatteministeriets sager behandles af ECOFIN (skatter og afgifter), Indre marked (toldsager under søjle 1) og Retlige og indre anliggender (toldsager under søjle 3). Skatteministeren deltager ikke i Rådsmøder. Skatteministeriets sager varetages af økonomiministeren (ECOFIN), erhvervsministeren (Indre marked) og justitsministeren (Retlige og indre anliggender).

Efter forslagens første behandling i rådsarbejdsgruppen vil der tegne sig et billede af medlemslandenes holdninger:

ÿ1 Enighed

Forslaget sendes til Coreper som A-punkt (ingen drøftelse) og derfra videre til Rådet ligeledes som A-punkt. A-punkter vedtages en-bloc som et af de første punkter på dagsordenen. Der er ikke krav om, at et A-punkt skal vedtages af ressortministrene - landbrugsministrene kan således godt vedtage et A-punkt om told.

ÿ1 Ikke-enighed

Det er nu op til formandskabet at fastlægge den videre behandling - typisk i første

omgang vurdere mulighederne for kompromis(er). Formandskabet selv eller andre medlemslande kan fremsætte kompromisforslag. Skønnes der ikke at være mulighed for et samlet kompromis, kan enkelte elementer udtages til særskilt drøftelse - eksempelvis ved, at formandskabet stiller helt konkrete spørgsmål til medlemslandene om udvalgte punkter. Skønnes uoverensstemmelserne for store til at de kan løses på arbejdsgruppeniveau, står valget mellem at lade sagen ligge eller forsøge at løse de udestående problemer på højere niveau, dvs. Coreper eller Rådet.

Når Coreper behandler sagen, gentages proceduren. Er der enighed sendes sagen

til Rådet som A-punkt. Er der ikke enighed, vurderes det, om det er hensigtsmæssigt at lade sagen gå videre til Rådet for dér at prøve at nå til enighed eller lade sagen gå tilbage til arbejdsgruppen. Kan der ikke opnås enighed i Rådet vurderer formandskabet, om sagen skal tilbage til Coreper med henblik på fornyet forelæggelse eller henlægges til efterfølgende formandskab(er).

Figur 1: Sagsbehandlingen i EU-regi

Vedtagelsen/retsgrundlag

Vedtagelsesproceduren er fastlagt i den eller de traktatbestemmelser, der er retsgrundlaget for forslaget. På skatteministeriets område vedtages retsakter typisk med hjemmel i traktatens artikel 93 (moms og andre afgifter), artikel 94 (direkte

beskatning), artikel 26 (toldsatser), artikel 95 (told, indre marked) samt artikel 135 (toldsamarbejde).

Procedurene er som følger:

§1 Artikel 93 (afgifter) og 94 (direkte skatter) Rådet vedtager med **enstemmighed** efter **høring** af Europa-Parlamentet (EP) og Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU).

§2 Artikel 26 (toldsatser) Rådet vedtager med **kvalificeret flertal** (ingen høring)

§3 Artikel 95 (told, indre marked) og 135 (toldsamarbejde) Proceduren i artikel 251 - fælles beslutning af Rådet og EP. (Forslaget **forelægges Rådet og EP. EP afgiver udtalelse. Rådet vedtager** forslaget med **kvalificeret flertal**, hvis - EP ikke har foreslået ændringer, eller - Rådet kan acceptere de ændringer, der er foreslået af EP. Hvis der ikke er enighed **vedtager Rådet** en **fælles holdning**, som meddeles EP. **EP** kan herefter **godkende, forkaste** eller **foreslå ændringer til** den fælles holdning. Godkendes den fælles holdning, anses forslaget for vedtaget. Forkastes den, er forslaget ikke-vedtaget. Foreslå ændringer kan Rådet enten godkende (forslaget vedtaget) eller forkaste ændringerne. Forkastes ændringerne, indledes en forligsprocedure mellem Rådet og EP, hvor der endnu engang søges opnået enighed. Lykkes det ikke, er forslaget forkastet).

Ved kvalificeret flertal skal mindst 62 (ud af i alt 87) stemmer være for forslaget. Undladelse af at stemme har dermed samme virkning som at stemme imod.

Ved enstemmighed må der ikke være stemmer imod. Forslaget kan dermed godt vedtages, selv om et antal medlemslande undlader at stemme.

Skema 2: Oversigt over retsgrundlag

	Traktatbestemmelse	Anvendelsesområde	Procedure
Artikel 93		moms og andre afgifter	Rådet vedtager med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet (EP) og Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU)
Artikel 94		Direkte beskatning	do.
Artikel 26		Toldsatser	Rådet vedtager med kvalificeret flertal (ingen høring)
Artikel 95		Told, indre marked	Fælles beslutningstagen (EP og Rådet)
Artikel 135		Toldsamarbejde	do.

Andre sager (grøn-/hvidbøger, meddelelser)

Her er der som nævnt oven for ikke tale om retsakter, der er bindende for medlemsstaterne. De omhandlede instrumenter er tilkendegivelser fra Kommissionen, som Rådet kan drøfte og vedtage en holdning til, støtte, tage til efterretning etc. Kommissionen kan i det opfølgende arbejde tage hensyn til Rådets evt. tilkendegivelser. Forberedelsen er den samme som for andre sager, dvs. rådsarbejdsgruppe, Coreper og Rådet.

4. Den danske beslutningsprocedure

Den danske beslutningsprocedure er beskrevet i EF-udvalgets: "Administrativ vejledning for centraladministrationen i den danske EU-beslutningsprocedure, november 2000". I det følgen de søges samspillet mellem den danske og EUs beslutningsprocedure nærmere beskrevet.

Den danske regerings holdning fastlægges på 3 niveauer:

ÿ1 Specialudvalg (embedsmænd fra berørte ressortministerier) Der er 35 forskellige specialudvalg. Skatteministeriet er formand for Specialudvalget for skatter og afgifter (afgifter og direkte skatter) og Specialudvalget for toldspørgsmål (toldsager). Se medlemsoversigt i bilaget. Specialudvalgene godken der udkast til dansk holdning og forhandlingsposition og forbereder sager til EF-udvalget.

ÿ2 EF-udvalget (embedsmænd fra alle ministerier, der har EU-sager) EF-udvalget varetager den sidste behandling på embedsmandsplan af sager, der skal forelægges regeringen.

ÿ3 Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (ministre) Fastlægger regeringens holdning i sager for Rådet.

Folketingets deltagelse i processen:

ÿ1 Folketingets Europaudvalg Orienteres ved **grundnotat** om alle nye direktivforslag, grøn- og hvidbøger og andre forslag m.v., som regeringen skønner er væsentlige, senest 2 måneder efter at forslaget er modtaget i Rådet. Orienteres evt. ved **supplerende grundnotat**, hvis der under forslagets behandling i EU sker væsentlige ændringer i forhold til grundnotatet. Orienteres ved **aktuelt notat**, når forslaget forelægges Rådet (til drøftelse eller vedtagelse/enighed).

ÿ2 Fagudvalg (Skatteudvalget) Orienteres ved de **samme notater** som Europaudvalget. Orienteres i begyndelsen af hvert formandskab ved et **statusnotat** over EU-sager. Notatet omfatter dels de sager, der skal forelægges Rådet, og dels sager, som ligger på Rådets bord, men ikke tages op af det pågældende formandskab. Endv idere orienteres udvalget ved **samråd** med skatteministeren på grundlag af det oversendte statusnotat. Fagudvalgene kan endvidere kalde ministre i **samråd forud for rådsmøder** med henblik på orientering om de konkrete sager på dagsordenen.

Når et forslag fra Kommissionen er modtaget i Rådet, fordeler Rådet det til medlemslandene via de faste repræsentationer i Bruxelles.

Når forslaget er modtaget i Skatteministeriet, indledes behandlingen med udarbejdelse af et **rammenotat**, der forelægges specialudvalget med indstilling om, hvorledes man fra dansk side skal forholde sig til forslaget. For direktivforslag, grøn- og hvidbøger samt andre forslag m.v., som efter regeringens skøn er væsentlige, udarbejdes desuden **grundnotat**, der oversendes til Europaudvalget og Skatteudvalget. Udvalgene kan på den baggrund beslutte, om der er behov for yderligere orientering fra skatteministeren.

Samtidig er forslaget sendt til høring i interesseorganisationer m.v. Høringskredsen i det enkelte tilfælde afhænger af forslagets indhold. For toldforslag, der er udarbejdet i arbejds grupper under Kommissionen, vil der ofte være foretaget høring af f. eks. organisationer allerede på dette stadi, dvs. inden forslaget er endeligt.

Forhandlingerne foregår herefter på grundlag af indstillingerne i rammenotatet. Sker der under forhandlingerne væsentlige ændringer, som nødvendiggør en revision af forhandlingsmandatet, udarbejdes supplerende rammenotat og evt. supplerende grundnotat. Dette sker dog forholdsvis sjældent. Det skal her erindres, at der under forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen kan blive foreslået ændringer af det oprindelige forslag, uden at dette nødvendigvis indebærer behov for justeringer. Der fremkomme desuden erfaringsmæssigt ofte forslag, ideer m.v. under forhandlingerne, som ikke viser sig bæredygtige og derfor opgives igen. Det afgørende er, hvad der ligger på bordet, når forhandlingerne i arbejdsgruppen afsluttes eller afbrydes med henblik på, at forslaget eller visse elementer i forslaget forelægges Coreper og - evt. - Rådet.

Når sagen skal forelægges Rådet udarbejdes en såkaldt **kommenteret dagsorden**, hvori der redegøres for situationen, som forslaget foreligger efter forhandlingerne i arbejdsgruppen samt indstilles, hvorledes man fra dansk side skal forholde sig til forslaget ved rådsforelæggelsen.

Endvidere udarbejdes **aktuelt notat** til Europaudvalget og Skatteudvalget. Det aktuelle notat indeholder faktuelle oplysninger, men ikke indstillinger. Sidste fredag inden rådsmødet redegør den minister, der skal repræsentere Danmark på rådsmødet, mundtligt for regeringens holdning til forslaget ved et møde i Europaudvalget. Der er her lejlighed for udvalgets medlemmer til at stille spørgsmål til ministerens forelæggelse(r). Efter spørgerunden konstaterer udvalgets formand, om der er et flertal imod regeringens forhandlingsoplæg. Er dette ikke tilfældet, forhandler regeringen i Rådet på dette grundlag.

Figur 2: Den danske beslutningsprocedure

Efter rådsmødet orienterer ministeren Europaudvalget om resultatet af mødet. Orienteringen foregår normalt skriftligt, men Udvalget kan kalde ministeren i samråd, eksempelvis hvis der er mere specifikke spørgsmål til sagen. Tilsvarende kan fagudvalgene kalde ministre til samråd.

Bilag

Specialudvalg under Skatteministeriet

Specialudvalget for Toldspørgsmål:

Formand: Skatteministeriet

Medlemmer: Udenrigsministeriet

Erhvervsministeriet

Landbrugs- og fødevarerministeriet

Specialudvalget for skatter og afgifter:

Formand: Skatteministeriet

Medlemmer: Udenrigsministeriet

Finansministeriet

Økonomiministeriet

Erhvervsministeriet

Miljø- og Energiministeriet

SkatteministerietJ.nr. 5.97-620-18

Den

Til

Folketingets Skatteudvalg

Til Udvalgets orientering fremsendes som tidligere lovet vedlagt et papir med en gennemgang af Skatteministeriets behandling af EU-sager, der forelægges Rådet.

Frode Sørensen

/K. Aasberg Karlsen