



Nytt indrivningsdirektiv

Finansdepartementet

2009-04-21

Dokumentbeteckning

KOM(2009)28

Förslag till rådets direktiv om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, tullar och andra åtgärder

Sammanfattning

Sedan lång tid förekommer ett samarbete mellan medlemsstaterna med indrivning av skattefordringar mot gäldenärer som själva har flyttat eller har flyttat sina tillgångar från den medlemsstat där fordringen uppkommit till en annan medlemsstat. Samarbetet gällde ursprungligen bara tull och jordbruksavgifter men har successivt utvidgats till att avse flera slags skattefordringar. Även andra ändringar har gjorts för att effektivisera samarbetet. Det nu framlagda förslaget innebär bl.a. en utvidgning till alla slags skatter, såväl nationella som regionala och lokala, samt lagstadgade socialavgifter. Det innebär också ytterligare effektiviseringar, bl.a. genom användning av standardiserade elektroniska formulär som ska finnas på alla officiella språk inom gemenskapen.

Regeringen ser i allt väsentligt mycket positivt på förslaget. På enstaka punkter kräver det dock en ingående beredning inom Regeringskansliet innan en definitiv ståndpunkt kan formuleras.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade sitt förslag den 2 februari 2009. Det nu gällande direktivet om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna för indrivning av skattefordringar (indrivningsdirektivet) antogs 1976 och avsåg då bara fordringar på tull och jordbruksavgifter. Samarbetet har successivt utvidgats till att även omfatta mervärdesskatt, de s.k. harmoniserade punktskatterna på

alkoholdrycker, tobaksvaror och mineraloljeprodukter och senast, 2001, skatt på inkomst och förmögenhet samt skatt på försäkringspremier. En kodifierad version av direktivet antogs sommaren 2008, bl.a. med anledning av de betydande ändringar i grunddirektivet som beslutades 2001. Ytterligare ändringar har diskuterats under ett par år i den kommitté som inrättats genom direktivet. Det som nu föreslås är ett formellt sett nytt direktiv där stora delar är hämtade från det nuvarande direktivet, men där det också finns viktiga nyheter i syfte att möjliggöra ett effektivare samarbete. Förslaget ses av kommissionen som en del i ett större ”paket” av åtgärder för att bekämpa skattefusk. Detta arbete initierades genom kommissionens meddelande om en samordnad strategi för att förbättra bekämpningen av skattebedrägerier, som lades fram sommaren 2006. I arbetet ingår även bl.a. förslag till ett antal åtgärder på mervärdesskattens område.

1.2 Förslagets innehåll

Det nya direktivet föreslås få ett vidare tillämpningsområde än det nuvarande och vara tillämpligt på alla slags skatter, liksom även på lagstadgade socialavgifter. Det föreslås vidare bl.a. att direktivet ska innehålla en reglering av möjligheterna till delegerat samarbete, med förordningarna på mervärdesskattens respektive punktskatternas område som förebild. Det rör sig i denna del om en relativt utförlig reglering som öppnar för att flera olika myndigheter kan delta i samarbetet med en uppdelning utifrån olika skatter, geografisk kompetens eller speciell operativ kompetens. Det föreslås också bestämmelser om närvarorätt på en annan medlemsstats territorium och befogenhet för tjänstemännen att där utöva vissa utredningsbefogenheter. En viktig punkt i förslaget är att det ska finnas ett enhetligt utformat dokument som grundar rätt till indrivning respektive verkställande av säkerhetsåtgärder och som ska godtas av den anmodade medlemsstaten utan transformering eller komplettering. En viss harmonisering av metoderna för delgivning av handlingar är en ytterligare nyhet.

Bortsett från dessa nyheter följer förslaget i stort det nuvarande direktivet. Huvuddelen av bestämmelserna överensstämmer alltså åtminstone i sak med det nuvarande direktivets, men det görs delvis betydande redaktionella ändringar.

Närmare om vissa nya eller väsentligt ändrade bestämmelser

Tillämpningsområdet (artikel 2)

Här föreslås en stor förändring. Det nya direktivet föreslås bli tillämpligt på alla skatter etc. som tas ut av en medlemsstat eller för dess eller gemenskapens räkning, liksom även lokala och regionala skatter samt lagstadgade socialavgifter. Liksom i dag ska återbetalningskrav m.m. som rör gemenskapens fonder på jordbruksområdet och avgifter inom sockersektorn samt administrativa straffavgifter, ränta och kostnader också omfattas.

Beträffande socialavgifterna kan nämnas att det har förts in ett kapitel om indrivning i tillämpningsförfordningen till Europaparlamentets och rådets förordning om samordning av de sociala trygghetssystemen (EG nr 883/2004). Tillämpningsförfordningen väntas bli antagen inom den närmaste månaden och hela regelverket kan då träda i kraft den 1 januari 2010. Bestämmelserna om indrivning är i allt väsentlig likalydande med det nuvarande indrivningsdirektivet.

Spontant informationsutbyte om återbetalning av skatt (artikel 5)

Det föreslås att medlemsstaternas centrala samarbetskontor ska utbyta information spontant om återbetalning av annan skatt än mervärdesskatt, om återbetalningen avser ett belopp som överstiger 10 000 EUR. Att man utesluter mervärdesskatt från detta informationsutbyte hänger samman med att det har beslutats en ny ordning som innebär att ansökningar om återbetalning av mervärdesskatt till icke etablerade beskattningsbara personer ska göras via etableringsstatens myndigheter (direktiv 2008/9/EG). Dessa får alltså i framtiden automatiskt tillgång till information om medel som ska återbetalas och därmed en möjlighet att ta dessa i anspråk om det finns motfordringar.

Närvaro vid utredning i en annan medlemsstat (artikel 6)

Bestämmelser om detta finns i ett antal rättsakter och avtal på skatteområdet. Det som har reglerats hittills är dock bara en "passiv" närvarorätt där tjänstemannen från sökandestaten visserligen kan uttrycka önskemål om t.ex. vilka handlingar som ska granskas, men där all myndighetsutövning är förbehållen den anmodade statens tjänstemän. Kommissionen vill nu gå ett steg längre och ge den sökande medlemsstatens tjänstemän samma utredningsbefogenheter som den anmodade medlemsstatens.

Delgivningssätt (artikel 8)

Det nuvarande direktivet hänvisar i denna fråga till den anmodade medlemsstatens lagstiftning. Nu föreslås en bestämmelse om att en person ska anses delgiven i denna medlemsstat om ett formulär som tagits in som bilaga I till direktivet har skickats med rekommenderad försändelse eller elektroniskt till adressaten, med det beslut eller den handling som ska delges som bilaga. En annan nyhet är en uttrycklig bestämmelse att det för giltigheten av delgivningen inte ska krävas översättning av beslutet eller handlingen till den anmodade medlemsstatens officiella språk. Det föreskrivs nu också uttryckligen (något som möjligen tidigare har varit underförstått) att den sökande medlemsstaten utan hinder av regleringen i direktivet kan delge själv enligt sina nationella bestämmelser.

Enligt det nuvarande direktivet kan en ansökan bara göras sedan lämpliga indrivningsåtgärder har vidtagits i den sökande medlemsstaten och det kan antas att dessa inte kommer att leda till full betalning. Detta föreslås nu formuleras på ett något annorlunda sätt, nämligen så att det görs klart att det inte ens behöver göras något försök till indrivning i den sökande medlemsstaten om detta framstår som utsiktslöst. Vidare öppnas

1) en möjlighet att göra ansökan direkt om det finns särskild information som tyder på att indrivning kan ske endast eller mycket snabbare eller enklare i den anmodade medlemsstaten, och

2) möjlighet att göra ansökan direkt om det rör sig om solidaransvar för mervärdesskatt enligt artikel 205 i direktiv 2006/112/EG och den solidariskt ansvarige har driftställe i den anmodade medlemsstaten men inte i den sökande medlemsstaten.

Enhetlig handling till grund för verkställighet (artikel 11)

För att komma tillrätta med de tidsödande förfaranden för erkännande, komplettering eller ersättande av exekutionstiteln som tillämpas av vissa medlemsstater föreslås nu att den sökande medlemsstaten ska upprätta en handling, enligt standardformulär som har tagits in som bilaga II till direktivet, som ska ligga till grund för verkställighet i den anmodade medlemsstaten. Några sådana förfaranden som nyss nämnts ska inte få förekomma beträffande en sådan handling, utan denna ska omedelbart läggas till grund för verkställighet. Inspirationskällan till förslaget i den här delen får antas vara utvecklingen på det civilrättsliga området, bl.a. den europeiska exekutionstiteln för obestridda fordringar.

Säkerhetsåtgärder (artikel 15)

Om en fordran inte kan drivas in därför att den är tvistig, eller det ännu inte finns någon exekutionstitel i den sökande medlemsstaten, kan denna begära att det vidtas säkerhetsåtgärder i en annan medlemsstat. Även för den situationen vill man nu införa ett europeiskt instrument som omedelbart ska erkännas och verkställas i den anmodade staten (bilaga III till direktivet). Det gäller dock bara om det finns ett regelverk som möjliggör säkerhetsåtgärder i den sökande medlemsstaten. Det sägs inget i förslaget om den situationen att det saknas bestämmelser om säkerhetsåtgärder i den anmodade medlemsstaten. Kommissionen har dock senare förklarat att det givetvis är en förutsättning att säkerhetsåtgärder är reglerade i båda de berörda medlemsstaterna. En smärre nyhet är att begäran om säkerhetsåtgärder för en fordran som är bestridd eller inte är föremål för en exekutionstitel i den sökande medlemsstaten ska vara motiverad, dock inte om den anmodade staten i avtal med något tredje land avstår från att kräva motivering.

Preskription och preskriptionsavbrytande åtgärder (artikel 18)

Här har kommissionen tagit upp ett förslag som Sverige och Danmark fört fram och som i huvudsak överensstämmer med motsvarande bestämmelse i det förväntade nya nordiska handräckningsavtalet. Bestämmelsen är relativt komplex, vilket har visat sig vara nödvändigt för att skattefordringar inte ska preskriberas på ett oönskat sätt när det pågår utlandsindrivning. Bakgrunden är de stora skillnader i reglerna om preskriptionsavbrott som finns redan mellan de nordiska länderna.

Ersättning för kostnader (artikel 19)

Inför 2001 års revision av direktivet var kommissionen inne på en generell ordning med ersättning till den anmodade medlemsstaten för administrationskostnaderna. Det hela utmynnade i en reglering där de berörda medlemsstaterna kan komma överens om ersättning i speciella fall (stora svårigheter, anknytning till organiserad brottslighet), medan huvudregeln fortfarande var att medlemsstaterna avstår från ersättning. Kommissionen föreslår att man behåller den nämnda ordningen såvitt gäller förhållandet mellan de berörda medlemsstaterna, men vid sidan av detta vill man reglera en möjlighet för den anmodade myndigheten att i de gränsöverskridande fallen ta ut en särskild avgift av gäldenären.

Standardformulär, språk m.m. (artiklarna 20-23)

I artiklarna 20-23 regleras användningen av standardformulär och elektronisk kommunikation, språk, tillämplig lag vid indrivningen och utlämnande av uppgifter. Bestämmelserna är delvis ganska kraftigt omarbetade i förhållande till de nuvarande.

Beträffande språk (artikel 21) är att märka att det talas om ansökan, ursprunglig exekutionstitel, andra bifogade dokument och dokument som ska delges. Däremot sägs inget om vilket språk som ska/kan användas vid övrig kommunikation i ett ärende.

Tillämpning av överenskommelser om mera långtgående bistånd (artikel 24)

Här slås fast att om direktivet är tillämpligt, ska inte några andra bilaterala eller multilaterala överenskommelser tillämpas.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

För genomförande av förslaget kan det komma att krävas ändringar i bl.a. utskökningsbalken, lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Genom ett effektivare samarbete för indrivning bör förslaget kunna ge en viss ökning av skatteintäkterna. Administrationskostnaderna torde tack vare förbättrade rutiner och IT-stöd bara öka marginellt och under alla förhållande inte mer än vad som kan hanteras inom givna resursramar för Kronofogdemyndigheten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget, som i flera avseenden innebär klara förbättringar. På enstaka punkter fordras en ingående analys och vissa justeringar och förtydliganden av direktivtexten bör sannolikt föreslås.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Alla medlemsstater har förklarat sig vara allmänt sett positivt inställda. Ett stort antal medlemsstater har dock ifrågasatt enstaka punkter i förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet väntas inte avge yttrande över förslaget förrän det nyvalda parlamentet har samlats hösten 2009. Rådets rättsliga avdelning har förklarat att det skulle finnas rättslig grund för att ge regelverket formen av en förordning, vilket tidigare var inriktningen i kommissionens arbete med förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget skickades ut på remiss den 30 mars 2009. Remisstiden går ut den 27 april 2009.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 93 och 94 EG, enhällighet i rådet och hörande av Europaparlamentet

Det samarbete som direktivet syftar till kan inte åstadkommas genom åtgärder av enstaka medlemsstater. De bilaterala eller multilaterala avtal som finns på området är otillräckliga bl.a. av det skälet att de i huvudsak bara omfattar den direkta beskattningen av inkomst och förmögenhet.

Det är nödvändigt att anta gemensamma bestämmelser på ett antal områden för att uppnå den åsyftade förenklingen och effektiviseringen av förfarandet. Förslaget bedöms av kommissionen inte medföra några ytterligare ekonomiska eller administrativa bördor för gemenskapen, nationella regeringar, regionala och lokala myndigheter, ekonomiska aktörer eller medborgare.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har behandlats i rådsarbetsgruppen för skattefrågor – direkt och indirekt beskattning, vid två tillfällen, i februari och mars 2009. Den första läsningen av förslaget är avslutad och ordförandeskapet väntas nu lägga fram en kompromisstext inför nästa möte, som troligen äger rum i början av maj.