



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 15.2.2012 г.
COM(2012) 58 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**за прилагането на разпоредбите относно взаимопомощта при събиране на
вземания, свързани с някои видове налози, мита, данъци и други мерки, в периода
2009—2010 г.**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

за прилагането на разпоредбите относно взаимопомощта при събиране на вземания, свързани с някои видове налози, мита, данъци и други мерки, в периода 2009—2010 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Държавите-членки на ЕС си оказват взаимопомощ при събирането на вземания, свързани с някои видове налози, мита, данъци и други мерки в съответствие с Директива 2008/55/ЕО¹ от 26 май 2008 г. Съгласно директивата Комисията е задължена да докладва редовно относно прилагането на процедурите за взаимопомощ. Настоящият доклад обхваща оказаната взаимопомощ при събиране на вземания в периода 2009—2010 г.² В него се разглеждат и настоящите промени и инициативите на Комисията в тази област.

2. АНАЛИЗ НА ПРИЛАГАНЕТО НА МЕРКИТЕ ЗА ВЗАИМОПОМОЩ В ПЕРИОДА 2009—2010 Г.

Ефективното събиране на данъци и на данъчни вземания е крайъгълен камък за постигането на ефикасна и справедлива данъчна система. Особено във времена, когато всички държави-членки са изправени пред бюджетни предизвикателства, властите трябва да се стремят към подобряване на събираемостта на данъците. В това отношение взаимната помощ между данъчните власти на отделните държави-членки при събиране на вземания представлява съществен инструмент, подпомагащ защитата на финансовите интереси на държавите-членки и на Европейския съюз като цяло. Това се потвърждава от все по-честото използване на законодателната рамка на ЕС за помощ при събиране на данъчни вземания.

2.1. Все повече искания за взаимопомощ в рамките на ЕС

Според предоставените от държавите-членки данни броят на исканията (първата колона в графиката по-долу) за помощ въз основа на директивата на ЕС в тази област все повече нараства.

Освен това изглежда, че законодателната рамка на ЕС е много по-широко използвана между държавите-членки на ЕС, отколкото което и да било друго споразумение или договореност за взаимопомощ при събиране на вземания. Използването на други договорености за взаимопомощ между държавите-членки за събиране на вземания (втората колона в графиката по-долу) е намаляло в периода 2005—2010 г. (Данни за

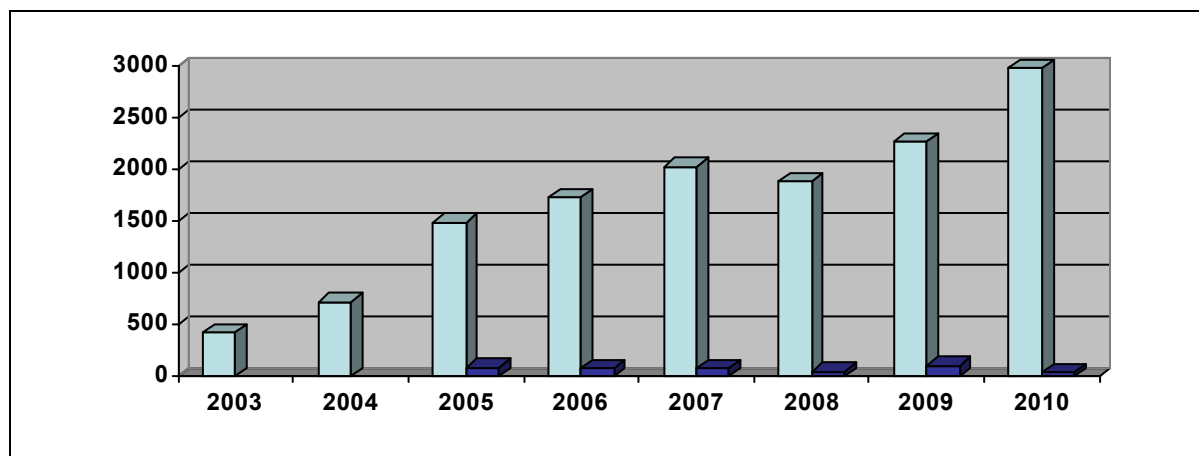
¹ ОВ L 150, 10.6.2008 г., стр. 28.

² Първият доклад (документ СОМ (2006) 43, публикуван на 8.2.2006 г.) съдържа преглед на оказаната взаимопомощ при събиране на вземания през 2003 и 2004 г. Вторият доклад (документ СОМ (2009) 451, публикуван на 4.9.2009 г.) съдържа преглед на оказаната взаимопомощ при събиране на вземания в периода 2005 — 2008 г.

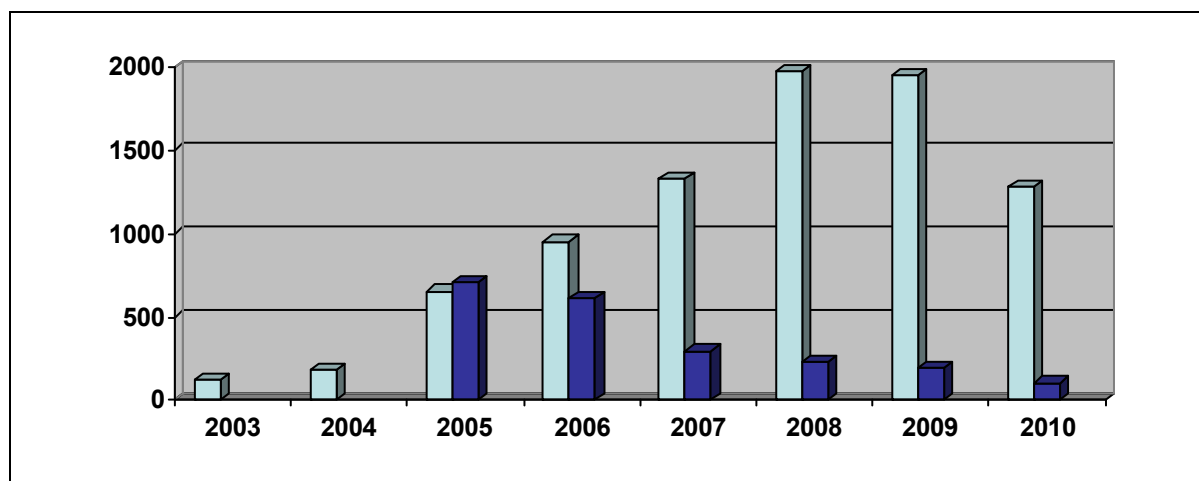
прилагането на други спогодби за взаимопомощ при събиране на вземания са налични само за периода от 2005 — 2010 г.)³.

³ Информация съгласно статистически данни, предоставени от държави-членки, до които е отправено искане за помощ.

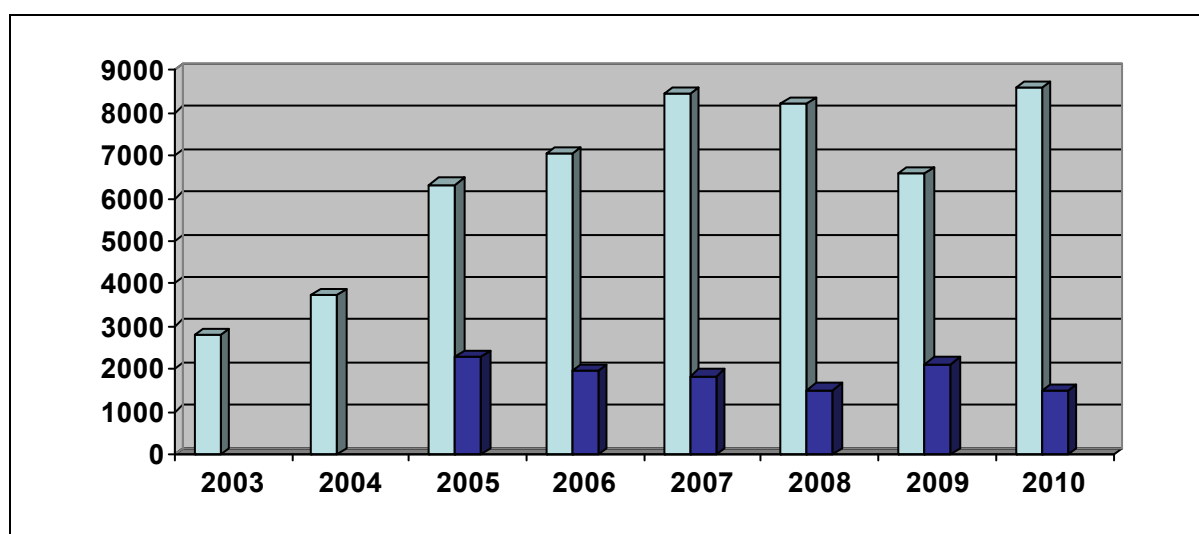
2.1.1. Изменение на броя на исканията за предоставяне на информация



2.1.2. Изменение на броя на исканията за уведомяване



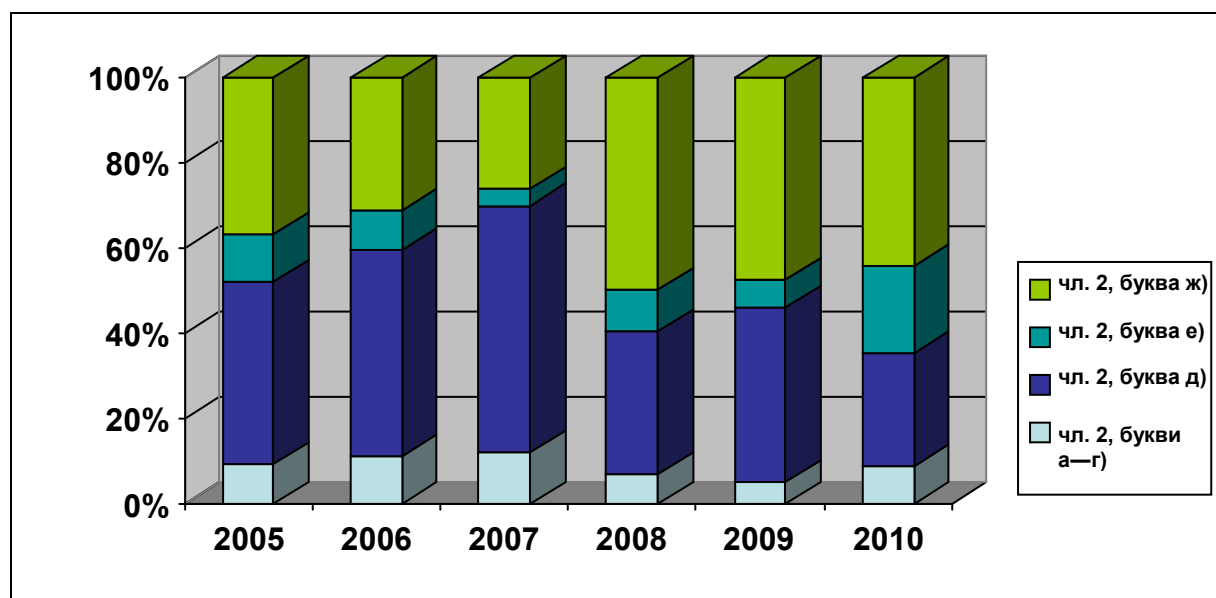
2.1.3. Изменение на броя на исканията за събиране на вземания



2.1.4. Естество на вземанията, за чието събиране е поискана помощ

Естеството на вземанията, изразено като процент от общата сума на всички вземания, е илюстрирано с помощта на следните графики⁴:

-  исканията, свързани с мита (и други суми, посочени в член 2, букви а) — г) от Директива 2008/55/ЕО), представляват незначителна част от всички искания (5 % през 2009 г. и 9 % през 2010 г.);
-  исканията, свързани с вземания на ДДС, (посочени в член 2, буква д) от Директива 2008/55/ЕО), вече не представляват основната част от исканията за събиране на вземания: При все това техният дял остава значителен (41 % през 2009 г. и 26 % през 2010 г.);
-  исканията, свързани с акцизи (посочени в член 2, буква е) от Директива 2008/55/ЕО), също представляват променлива част от всички искания (7 % през 2009 г. и 21 % през 2010 г.);
-  исканията, свързани с данъци върху доходите и имуществото (посочени в член 2, буква ж) от Директива 2008/55/ЕО), представляват основна част от исканията (47 % през 2009 г. и 44 % през 2010 г.).

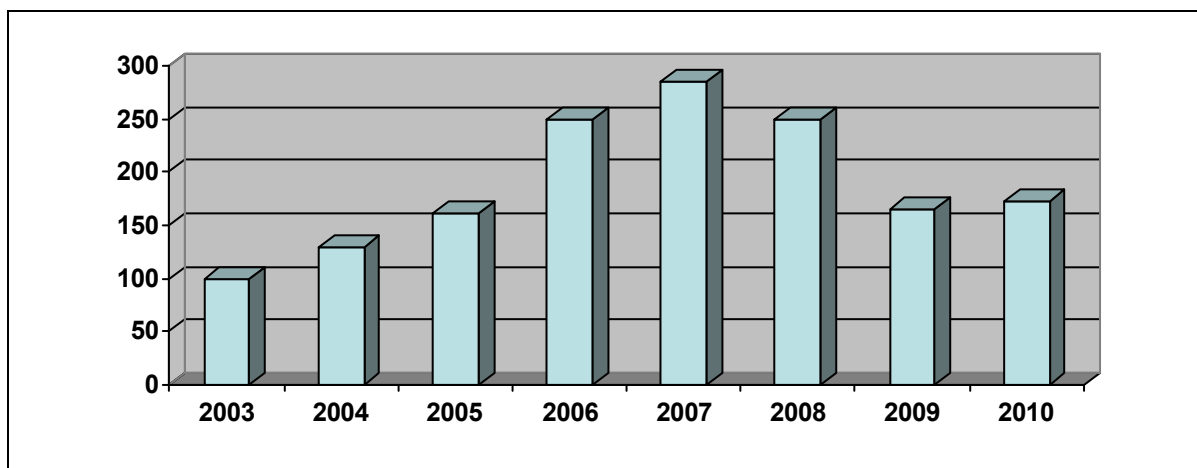


⁴ Статистически данни въз основа на средния брой получени и изпратени искания. За 2005 г. тези данни се основават на информацията, предоставена от 17 държави-членки; за 2006 г. — на информацията, предоставена от 20 държави-членки; за 2007 г. — на информацията, предоставена от 24 държави-членки; за 2008 г. — на информацията, предоставена от 25 държави-членки; за 2009 г. и 2010 г. — на информацията, предоставена от 26 държави-членки. Исканията, свързани с данъци върху застрахователните премии (посочени в член 2, буква з) от Директива 2008/55/ЕО), не са включени в тази таблица, тъй като представляват много малка част от всички подадени искания.

2.2. По-висок размер на събраните суми

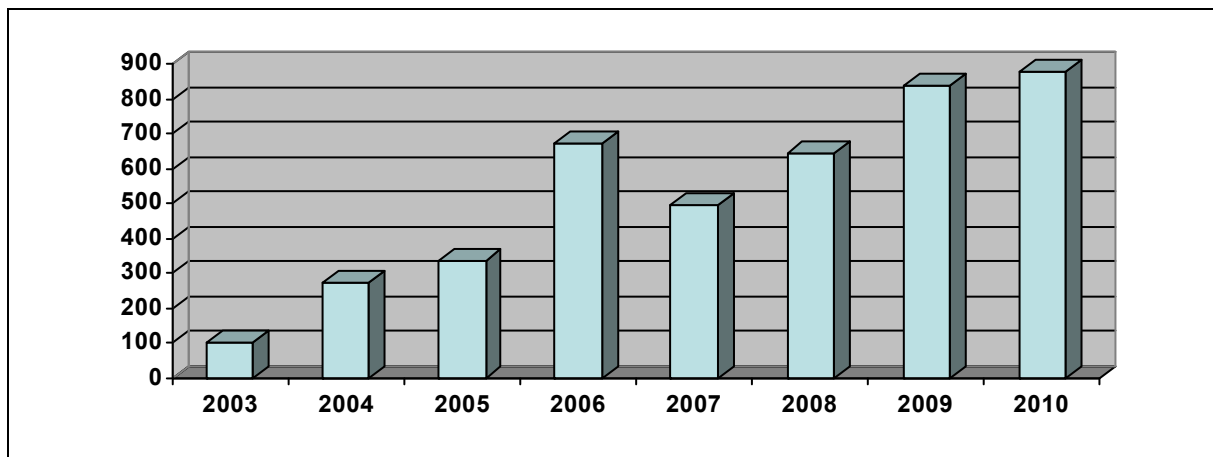
2.2.1. Общо развитие на размера на сумите, за чието събиране е била поискана помощ

Размерът на сумите, за чието събиране е била поискана помощ през 2009 г. и 2010 г., е спаднал значително в сравнение с предходните години (2003 г. = 100 %). Това развитие е в съответствие с временния спад в броя на исканията за събиране на вземания през 2009 г., но в контраст с нарастването на броя на исканията за събиране на вземания през 2010 г.



2.2.2. Общо изменение на събраните суми

Наблюдава се тенденция и за увеличаване на действително събраните суми. В сравнение със сумите, събрани през 2003 г. (100 %), събраните суми достигнаха почти 840 % през 2009 г. и почти 880 % през 2010 г.⁵

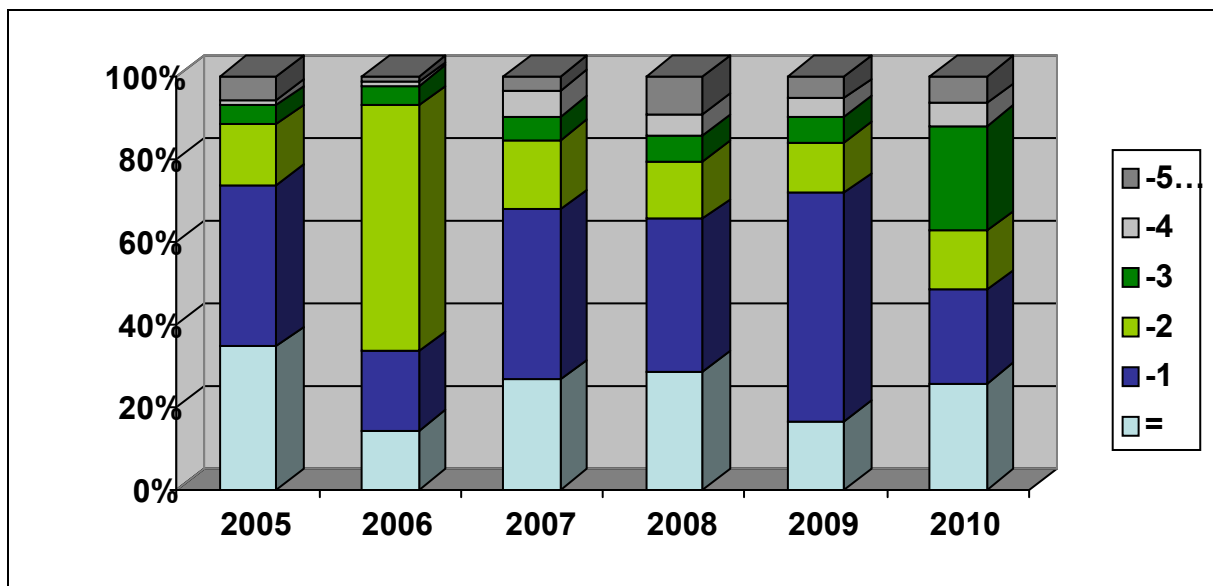


2.2.3. Разпределение на събраните суми за други държави-членки според годините, за които се отнасят исканията

Преди да бъдат предприети мерки за събиране на вземания и преди да бъдат постигнати действителни резултати изминава определено време. Например събраните през 2008 г.

⁵ Данни за събраните суми, предоставени от държавите-членки, които са получили искане за помощ от други държави-членки.

суми от дадена държава-членка, до която са отправени искания за помощ, само отчасти са свързани с исканията, получени през 2008 г.; тези суми се отнасят и до искания, получени през предходни години. По отношение на действително събраните суми в периода 2005—2010 г. следните графики показват към коя година се отнасят съответните искания. Според данните около 90 % от събраните суми през тези години се отнасят до искания, отправени през същата година (обозначени с „=“ в графиките по-долу) или в предходните три календарни години (обозначени с „-1“ и „-3“ в графиките по-долу).



2.2.4. Общо съотношение на възстановяване

Данните показват, че в периода 2009—2010 г. размерът на събраните суми е продължил да нараства значително, докато размерът на суми, за чието събиране се иска помощ, е намалял. Това обаче не позволява да се заключи, че общото съотношение на възстановяване се е увеличило значително в сравнение с положението, описано в предишния доклад (в който беше отбелязано, че тогава общото съотношение на исканията за събиране на вземания между държавите-членки на ЕС може да се очаква да бъде около 5 %). Наистина трябва да се има предвид, че мерките за събиране на вземания, които се предприемат при изпълнение на получено в рамките на определена година искане, не дават цялостен резултат през същата година (вж. точка 2.2.3.). Повисоките суми, възстановени през 2009 г. и 2010 г., се отнасят главно за искания, изпратени в периода 2006 — 2008 г., когато е била поискана помощ за събиране на повисоки суми.

Независимо от това, намаляването на размера на сумите, за чието събиране е била поискана помощ през периода 2009 — 2010 г., може в следващите години да доведе до увеличение на процента на възстановяването за тези искания. Може да се очаква, че процентът ще надхвърли дори процента на възстановяване от 6 %, който е постигнат досега във връзка с получените през 2004 г. искания за събиране на вземания⁶.

⁶

Следва да се отбележи обаче, че общият сбор на посочените в исканията за събиране на вземания суми не винаги съответства на действително дължимите суми; например едно и също вземане може да бъде обект на няколко искания, отправени до различни държави-членки; или исканията могат да бъдат оттеглени на по-късен етап, тъй като вземанията са били изплатени доброволно

Независимо от това е важно още да се подобри общото съотношение на възстановяване.

3. ПОДОБРЯВАНЕ НА ВЗАИМНАТА ПОМОЩ ПРИ СЪБИРАНЕ НА ВЗЕМАНИЯ

В предишния доклад (документ СОМ (2009) 451 от 4.9.2009 г.) Комисията подчерта, че са необходими специални усилия за повишаване на ефективността на помощта при събиране на вземания и за подобряване на:

- възможностите за предоставянето на помощ за възстановяване съгласно законодателството на ЕС, и
- инструментите за възстановяване, с които разполагат данъчните органи съгласно тяхното местно законодателство.

3.1. Ново законодателство на ЕС

На 16 март 2010 г. Съветът прие Директива 2010/24/ЕС относно взаимната помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки⁷. Държавите-членки трябва да приложат тази нова директива, считано от 1 януари 2012 г. Преди края на 2011 г. ще бъдат приети изпълнителните разпоредби на Комисията, които бяха единодушно подкрепени от Комитета по събиране на вземания на заседанието му на 3 и 4 октомври 2011 г.

Тази нова директива представлява важен етап към по-ефикасна помощ при събиране на вземания. Основните подобрения са свързани с:

- въвеждането на единен инструмент за предприемане на изпълнителни мерки в запитаната държава-членка и единен формуляр за уведомяване;

Приемането на тези единни инструменти позволява да се избегнат настоящите проблеми и разходите, свързани с превода или признаването на чужди нареждания за принудително събиране. Първият опит за разрешаване на тези проблеми беше през 2001 г., когато беше приета Директива 2001/44/ЕО на Съвета⁸. И тогава идеята беше да се позволи по-ефикасно и ефективно събиране на вземания, като се предвиди, че документът, позволяващ изпълнение на вземането, по принцип следва да се счита за документ на държавата-членка, получаваща запитването. Този подход беше в съответствие с целите по граждански, търговски и наказателни въпроси, съгласно насоките, определени от Европейския съвет на срещата в Тампере на 15 и 16 октомври 1999 г., според който по-широкото взаимно признаване на съдебни решения и присъди ще улесни сътрудничеството между органите и ще допринесе за правната сигурност в Европейския съюз⁹. В същото време изглежда обаче, че

или са били успешно оспорени. Наличните в момента данни не позволяват да бъдат отчетени подобни ситуации.

⁷ ОВ L 84, 31.3.2010 г., стр.1.

⁸ Директива 2001/44/ЕО на Съвета от 15 юни 2001 г. (ОВ L 175, 28.6.2001 г., стр. 17).

⁹ Виж проект за програма на Съвета за мерките за изпълнение на принципа на взаимно признаване на решенията по граждански и търговски мерки (ОВ С 12, 15.1.2001 г., стр. 1) и Програма на

този принцип не можеше да бъде напълно приложен, поради което в Директива 2001/44/ЕО се предвиждаше също, че когато е целесъобразно и в съответствие с действащите разпоредби в запитаната държава-членка, документът, позволяващ изпълнението, може да бъде приет, признат, допълнен или заменен с правен инструмент, позволяващ изпълнението на територията на запитаната държавата-членка. По силата на новата директива приемането на единен инструмент, който да се използва за предприемане на мерки за изпълнение в запитаната държава-членка, както и приемането на единен стандартен формуляр за уведомяване относно инструменти и решения във връзка с вземането, следва да разрешат проблемите, свързани с признаването и превода на документи, издадени от друга държава-членка. По този начин взаимната помощ при събиране на вземания ще стане по-ефективна;

– разширяването на обхвата

С разширяването на обхвата на директивата, така че да включва всички данъци и такси, събирани в държавите-членки, значително ще се улесни работата на данъчните органи: сега един и същи набор от правила може да бъде приложен за всички искания за събиране на данъци. Това следва да позволи на съответните длъжностни лица да избегнат трудностите, породени от прилагането на няколко споразумения и договорености, предвиждащи различни възможности, условия, разпоредби и методи на комуникация. Разширението на обхвата е логично, тъй като конкурентоспособността и данъчната неутралност на вътрешния пазар са засегнати не само от неплащането на данъците, които в момента са включени в обхвата на Директива 2008/55/ЕО. Измами, свързани с други данъци, също могат да доведат до нарушаване на условията на вътрешния пазар и до рискове за финансовите интереси на Общността и държавите-членки;

– увеличаване на възможностите за искане на взаимопомощ при събиране на вземания

Според действащите правила запитващият орган може да отправи искане за събиране на вземане, само след като е приложил съответните процедури за възстановяване, предвидени в собствената му държава-членка, и ако предприетите мерки не могат да доведат до пълно изплащане на вземането (член 7, параграф 2, буква б) от Директива 2008/55/ЕО). С новата директива се разширяват възможностите за искане на взаимопомощ при събиране на вземания. Въпреки че от запитващия орган по принцип все още се очаква, преди да поиска помощ, да приложи съществуващи в неговата държава-членка процедури по събиране на вземания, изрично изключение е предвидено за ситуации, при които „прибягването до такава процедура в запитващата държава-членка би довело до прекомерни трудности“ (член 11, параграф 2, буква б) от Директива 2010/24/ЕС). В това отношение е важно да се отбележи, че Съветът реши да използва същата формулировка както в член 19 от Съвместното споразумение между Съвета на Европа и ОИСР за административна взаимопомощ по данъчни въпроси. Следователно може да се заключи, че тази нова разпоредба може да бъде разбрана по един и същи

Съвета от мерки за прилагане на принципа на взаимно признаване на решенията по наказателни дела (ОВ С 12, 15.1.2001 г., стр. 10).

начин, което означава, че помощ при събиране на вземания може да бъде поискана, ако събирането може да се извърши по-лесно в запитаната държава¹⁰. По този начин новата директива позволява изпращането на искания за събиране на вземания да става на по-ранен етап. Опитът показва, че вероятността определено вземане да се събере намалява с времето. Възможността за изпращане на искане на ранен етап е особено важна в случаи на недобросъвестни длъжници, които се опитват да преместят активите си и да избягат от своите задължения за плащане.

Използването на нови стандартни електронни формуляри за искане за помощ, в които са включени новите единни инструменти, и възможността за извършване на автоматичен превод допълнително ще улеснят обработката на исканията за помощ.

3.2. Подобряване на системите за събиране и възстановяване в държавите-членки

Успехът на взаимопомощта при възстановяване зависи и от качеството на националните възстановителни мерки. Държавите-членки се стремят непрекъснато към прилагането на по-ефективни процеси за събиране и възстановяване. Подобряването на тези процеси е предимно от компетентността на държавите-членки. При все това в съответствие с препоръките на Комитета по събиране на вземания Комисията ще създаде проектна група, която да подпомогне държавите-членки, като разработи най-добри практики в тази област.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И БЪДЕЩИ ИНИЦИАТИВИ

Статистическите данни сочат, че взаимната помощ при събиране на вземания е била използвана интензивно в периода 2009 — 2010 г. Нарастването на размера на събраните вземания доказва ползата от това сътрудничество между държавите-членки.

Прилагането на новото законодателство на ЕС от 1 януари 2012 г. трябва допълнително да подобри ефективността на помощта при събиране на вземания. Освен това държавите-членки трябва да разгледат до каква степен могат да подобрят своите национални законодателства, процеси и инструменти в областта на събирането на данъци. За тази цел Комисията ще създаде проектни групи по Фискалис, които да разработят препоръки за най-добри практики в тази област. Комисията също така ще подпомогне държавите-членки в развитието на спонтанен и автоматичен обмен на информация относно събирането на вземания. Въз основа на опита с новата законодателна рамка Комисията също така ще провери дали са необходими бъдещи инициативи на ЕС за подобряване на взаимната помощ при събиране на вземания, по-специално по отношение на предпазните мерки и при случаи на неплатежоспособност.

¹⁰ Вж. обяснителния доклад към Съвместното споразумение между Съвета на Европа и ОИСР за административна взаимопомощ по данъчни въпроси, точка 204: „ (...), например (...), в случай на помощ за събиране на вземания, някои активи могат да бъдат запорирани единствено чрез продължителни процедури в запитващата държава, въпреки че в запитаната държава съществуват други активи, които могат да бъдат запорирани по-лесно.”