

Særberetning

Momssvig i forbindelse med import

EU's finansielle interesser beskyttes ikke
tilstrækkeligt under de forenklede toldprocedurer
ved import



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-V
Indledning	01-13
Momslovgivningen i EU	01-03
Moms på grundlag af de forenklede toldprocedurer ved import	04-07
Momssvig i handelen inden for Fællesskabet	08-09
Nøgleaktører på EU- og medlemsstatsplan inden for bekæmpelse af momssvig i forbindelse med import	10-13
Revisionens omfang og revisionsmetoden	14-18
Bemærkninger	19-101
Betydelig risiko for misbrug på grund af smuthuller og uoverensstemmelser i EU's lovgivningsmæssige ramme for forenklede importprocedurer	19-40
Sanktioner og bøder varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat	20-22
Ingen harmoniserede regler i EU vedrørende fiskale repræsentanter under toldprocedure 42	23-25
Forskellige tilgange til ugyldiggørelse af momsregistreringsnumre begrænser effektiviteten af momsinformationsudvekslingssystemet	26-30
Manglende sikring af, at momsnumre og økonomiske aktørers registrerings- og identifikationsnumre har samme status	31-35
Kommissionen støttede medlemsstaterne, men overvågede ikke gennemførelsen	36-40
Alvorlige svagheder i medlemsstaternes kontrol af, at de forenklede importprocedurer ikke misbruges	41-72
De besøgte medlemsstater har ikke indført effektiv kontrol til at afsløre og bekæmpe misbrug af toldprocedure 42	41-57
Medlemsstaterne afslører og bekæmper ikke på effektiv vis misbrug af one-stop-shoppen for import	58-72

Mangler i samarbejdet mellem medlemsstaterne og EU-organerne **73-101**

Det bilaterale samarbejde mellem medlemsstaterne er besværligt, og Eurofisc mangler kompetencer **74-85**

Der er potentiale ved medlemsstaternes samarbejde med en række EU-organer om at bekæmpe momssvig i forbindelse med import under de forenklede toldprocedurer, men det udnyttes ikke fuldt ud **86-101**

Konklusioner og anbefalinger **102-107**

Bilag

Bilag I - Detaljeret beskrivelse af de forenklede toldprocedurer ved import

Bilag II - Overblik over alle Revisionsrettens beretninger vedrørende moms

Bilag III - Resultater af vores stikprøvekontrol af de forenklede toldprocedurer ved import

Bilag IV - Resultater af momsbeskatningen i bestemmelsesmedlemsstaten baseret på vores stikprøve af indførelser under toldprocedure 42 i de besøgte medlemsstater

Forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I Momssvig har en negativ indvirkning på opkrævningen af såvel medlemsstaternes som EU's indtægter. Ifølge Kommissionen mistede medlemsstaterne ca. 89 milliarder euro i 2022. Svig begået af forhandlere i forbindelse med moms på import bidrager til dette tab. Det er en af de mest udbredte typer grænseoverskridende momssvig, og den påvirker EU's finanspolitik og offentlige finanser.

II Når der importeres varer, skal der svares moms, når varerne indføres i EU's toldunion. Momsbeløbet fastsættes på grundlag af toldangivelserne for de importerede varer. Der er to importrelaterede momsprocedurer, som letter handelen (i denne beretning benævnt "forenklede toldprocedurer ved import"): "overgang til fri omsætning" under toldprocedurekode 42 og "one-stop-shoppen for import". Den første af disse procedurer omfatter momsfritagelse for varer, der importeres fra et tredjeland til en EU-medlemsstat, men som er bestemt til en anden medlemsstat, mens den anden procedure giver mulighed for momsfritagelse ved fjernsalg under en særordning for e-handel.

III I forbindelse med denne revision vurderede vi, om EU's finansielle interesser og det indre marked beskyttes effektivt mod momssvig i forbindelse med import, når der anvendes forenklede toldprocedurer. Vi så navnlig på EU's lovgivningsmæssige ramme, Kommissionens overvågning, medlemsstaternes kontrol og ordningerne for administrativt samarbejde. Vi gennemførte denne revision på grund af den betydelige værdi af de varer, der importeres under disse procedurer, og den høje risiko for misbrug som følge af svigagtige praksis. Revisionen dækkede perioden fra 2021 til maj 2024.

IV Samlet set konkluderer vi, at EU's finansielle interesser ikke er tilstrækkeligt beskyttet mod momssvig i forbindelse med import, når der anvendes forenklede toldprocedurer. Vi konstaterede, at der er en betydelig risiko for misbrug, som skyldes smuthuller og uoverensstemmelser i EU's lovgivningsmæssige ramme og i Kommissionens overvågning af toldprocedure 42 og one-stop-shoppen for import. Desuden er der alvorlige svagheder i medlemsstaternes kontrol og mangler i samarbejdet mellem medlemsstaterne og på EU-plan samt i Kommissionens overvågning af medlemsstaternes aktiviteter til bekæmpelse af misbrug af disse procedurer.

V Vi konkluderer, at de eksisterende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til effektivt at forhindre og afsløre momssvig i forbindelse med import under disse procedurer og til at opretholde en balance mellem handelslettelse og beskyttelse af EU's finansielle interesser. Vi anbefaler, at Kommissionen:

- foreslår en styrkelse af den lovgivningsmæssige ramme for de forenklede toldprocedurer ved import for at sikre større sammenhæng på tværs af medlemsstaterne
- foretager en tilbundsgående analyse af den lovgivningsmæssige ramme og gennemførelsen heraf
- analyserer fordelene ved, at medlemsstaterne systematisk kræver transportdokumentation, når der importeres forsendelser under toldprocedure 42
- foreslår, at der indføres et krav om, at told- og skattemyndighederne i de forskellige medlemsstater samarbejder direkte, og styrker Eurofiscs rolle.

Indledning

Momslovgivningen i EU

01 Merværdiafgift (moms) er en vigtig indtægtskilde for de nationale regeringer og EU-budgettet. I 2023 udgjorde EU's momsindtægter 22,5 milliarder euro, svarende til under 2 % af den samlede moms, der er opkrævet på nationalt plan. Disse momsbaserede egne indtægter udgør 9,1 % af EU's samlede indtægter¹. Hvis ikke al skyldig moms opkræves, skal de manglende beløb kompenseres af andre medlemsstaters bidrag til EU-budgettet. Salg af varer og tjenesteydelser uden medtagelse af den korrekte moms i priserne forvrider desuden konkurrencen på EU's indre marked.

02 EU's fælles momssystem er fastlagt i [momsdirektivet](#)², som fastsætter principper og nærmere detaljer (f.eks. om afgiftspligtige personer, satser, fritagelser osv.). Dette direktiv suppleres af to rådsforordninger - den ene sikrer en ensartet anvendelse af momsdirektivet³, og den anden vedrører det administrative samarbejde om bekæmpelse af momssvig⁴.

¹ Revisionsrettens [årsberetning](#) for 2023, kapitel 4 (s. 181).

² Rådets direktiv [2006/112/EF](#) af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem.

³ Rådets gennemførelsesforordning (EU) [nr. 282/2011](#) af 15. marts 2011 om foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem.

⁴ Rådets forordning (EU) [nr. 904/2010](#) af 7. oktober 2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift.

03 I 2022 udsendte Kommissionen en pakke med lovgivningsforslag, der havde til formål at modernisere og beskytte EU's moms-system ved at fremme digitalisering. Pakken "Moms i den digitale tidsalder" ([ViDA](#)) har tre målsætninger:

- For det første sigter den mod at ajourføre momsindberetningsforpligtelserne ved at indføre krav om digital indberetning baseret på elektronisk fakturering for virksomheder, der opererer på tværs af grænserne i EU.
- For det andet sigter den mod at tackle udfordringerne i platformsøkonomien (f.eks. i sektoren for korttidsudlejning af indkvartering og inden for passagertransportvirksomhed) ved at ajourføre de gældende momsregler.
- For det tredje søger den at mindske den administrative byrde for e-handelsvirksomheder ved at tage skridt til at indføre et fælles momsregistreringssystem.

Moms på grundlag af de forenklede toldprocedurer ved import

04 Der opkræves også moms på importerede varer. En sådan opkrævning kan udgøre en handelshindring, da den øger omkostningerne ved de importerede varer, og den kan ydermere forårsage forsinkelser i forsendelsen af varerne og skabe administrative omkostninger. For at lette handelen har man søgt at forenkle importprocedurerne, samtidig med at EU's finansielle interesser beskyttes. Der findes to toldprocedurer ved import (i denne beretning benævnt "forenklede toldprocedurer ved import"), som kan anvendes til at øge effektiviteten af toldangivelserne og dermed af momsopkrævningen i forbindelse med importerede varer:

- "Overgang til fri omsætning" under toldprocedurekode 42 (CP42) er en frivillig mekanisme⁵, der gør det muligt for en EU-importør at opnå momsfritagelse for varer, som vedkommende importerer fra et tredjeland til en EU-medlemsstat, og som er bestemt til en anden medlemsstat. Ifølge denne procedure opstår momspigten ikke på indførselstidspunktet. I stedet betales momsen af køberen i bestemmelsesmedlemsstaten i henhold til dennes nationale momsregler.

⁵ Artikel 201 i forordning (EU) nr. [952/2013](#).

- o "One-stop-shoppen for import" (IOSS) er en særlig e-handelsordning, som blev indført i 2021 for varer, der importeres til EU fra tredjelande. Denne frivillige ordning giver sælgere mulighed for på visse betingelser at opkræve moms på forskud fra deres kunder i medlemsstaterne. Sælgere skal lade sig registrere i den medlemsstat, hvor de har fået et IOSS-momsregistreringsnummer. For at angive den moms, der skal betales på alt deres fjernsalg af importerede varer i alle EU-lande, skal sælgere kun indgive én månedlig IOSS-momsopgørelse i den medlemsstat, hvor de er registreret til at anvende IOSS. Fordelen for forbrugerne er, at de, når de køber varer online fra lande uden for EU, kender de samlede omkostninger ved varerne, herunder den moms, der gælder i deres land. For virksomhederne er der færre hindringer for grænseoverskridende onlinesalg, og det letter handelen⁶.

05 De vigtigste elementer i CP42 og IOSS er sammenfattet i *figur 1*.

Figur 1 - De vigtigste elementer i toldprocedure 42 og one-stop-shoppen for import

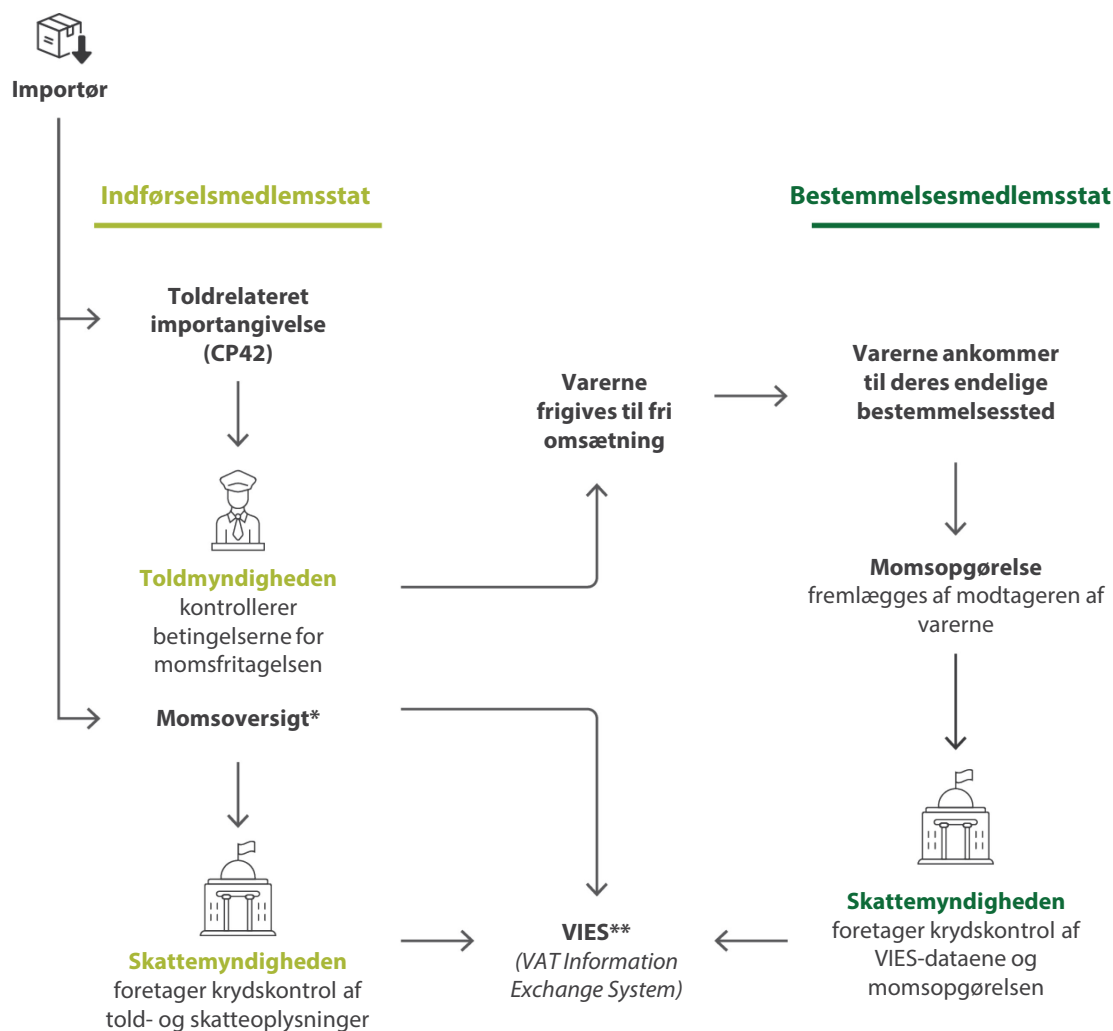
Betingelser	
CP42  - Ordning, som EU-importører anvender for at opnå momsfritagelse for transaktioner inden for Fællesskabet - Business to business (B2B)	• Varerne importeres fra et land uden for EU til en indførselsmedlemsstat • Varerne vil blive transporteret til en anden EU-medlemsstat (bestemmelsesmedlemsstaten) • Importøren/den fiskale repræsentant og kunden momsregistreres (momsregistreringsnummer)
IOSS  - Særlig ordning for fjernsalg af importerede varer - Momsen betales af kunden ved købet - Business to consumer (B2C)	• Varerne sendes fra et land uden for EU til en kunde i EU • Varerne har en værdi af 150 euro eller mindre • Varerne er ikke omfattet af punktafgifter (typisk alkohol- eller tobaksprodukter)

Kilde: Revisionsretten.

⁶ "All you need to know about the import one-stop shop (IOSS)".

06 Deres funktion er illustreret i *figur 2* og *figur 3* (jf. *bilag I* for en detaljeret forklaring).

Figur 2 - Toldprocedure 42

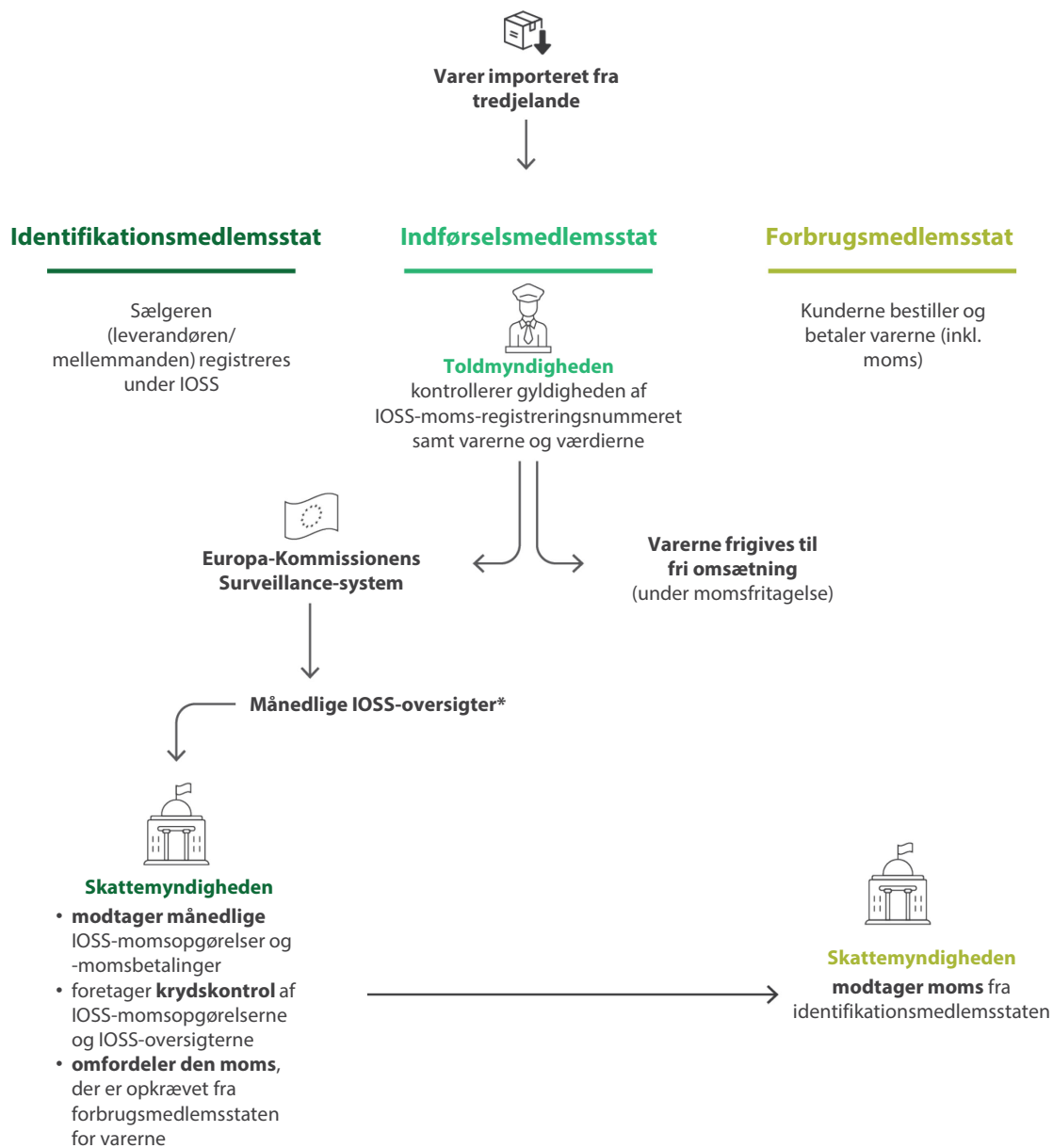


Note:

- * Dokument, der skal indgives af enkeltpersoner og virksomheder, der er momspligtige i EU, og som indeholder en oversigt over den samlede værdi af de varer eller tjenesteydelser, der leveres i andre medlemsstater.
- ** VIES er et elektronisk netværk til fremsendelse af oplysninger om gyldigheden af virksomheders momsregistreringsnumre og transaktioner inden for Fællesskabet.

Kilde: Revisionsretten.

Figur 3 - Processen for one-stop-shoppen for import



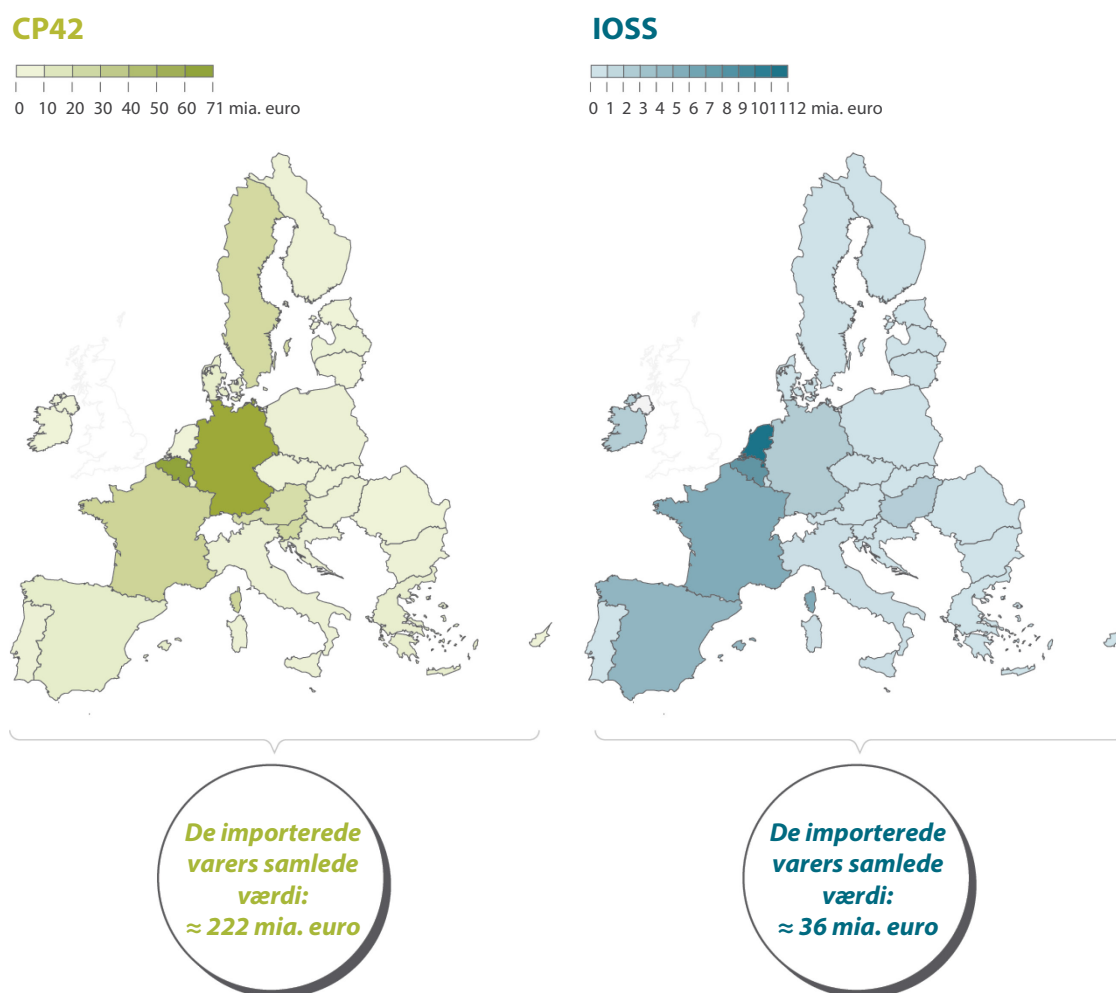
Note:

* Rapport om den samlede værdi af IOSS-varer, der er importeret til en medlemsstat i en given måned, opdelt efter IOSS-momsregistreringsnummer.

Kilde: Revisionsretten.

07 Ifølge data fra Kommissionen blev der i 2023 gennemført 16,7 millioner importtransaktioner under CP42 og 2 milliarder under IOSS. Kommissionen anslår, at værdien af importerede varer i perioden 2021-2023 er ca. 221,8 milliarder euro under CP42 og ca. 36 milliarder euro under IOSS. Tyskland og Belgien tegner sig for 60 % af værdien af de importerede varer under CP42. Under IOSS importeres 52 % af varerne, målt i værdi, gennem Belgien og Nederlandene (jf. [figur 4](#)). I Nederlandene anvendes CP42 normalt ikke, og Nederlandene er kendt for under IOSS at have et stort distributionscenter for e-handel. Værdien for CP42 i Slovenien skyldes, at havnen i Koper er den vigtigste indgang for import til de østlige EU-medlemsstater, og at der ikke kræves sikkerhedsstillelse for at blive fiskal repræsentant.

Figur 4 - Værdien af importerede varer i EU, 2021-2023



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra Kommissionen.

Momssvig i handelen inden for Fællesskabet

08 Momsgabet er forskellen mellem de forventede momsindtægter og det beløb, som skattemyndighederne faktisk opkræver, og skyldes manglende overholdelse af momsreglerne. Momsgabet anslås til 89 milliarder euro i EU-27-medlemsstaterne i 2022⁷. Ifølge Kommissionen kan en fjerdedel af dette momstab direkte tilskrives momssvig i forbindelse med handel mellem virksomheder i forskellige EU-medlemsstater ("handel inden for EU").

09 Momssvig i forbindelse med import er en af de mest udbredte typer grænseoverskridende momssvig:

- Svig under CP42 forekommer, når forhandlere nyder godt af afgiftsfritagelser ved deres import, og varerne enten forbliver afgiftsfrie i indførselsmedlemsstaten eller forbruges i en anden medlemsstat, uden at der betales moms.
- Misbrug i forbindelse med IOSS finder sted, når forhandlere, der ikke er IOSS-registreret, bruger legitime IOSS-registrerede forhandleres IOSS-numre til at drage fordel af en momsfritagelse for varer, som de derefter importerer svigagtigt. IOSS misbruges også, når store forsendelser opdeles kunstigt i flere forsendelser, således at de hver især værdiansættes under IOSS-tærsklen på 150 euro⁸, så forhandleren uretmæssigt nyder godt af en afgiftsfritagelse, som ellers ikke finder anvendelse på forsendelsen, samt når værdien af de varer, der importeres under IOSS-proceduren, angives for lavt i IOSS-momsopgørelsen.

⁷ Kommissionens *VAT Gap report* fra 2024.

⁸ Artikel 1, nr. 48), i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/2446.

Nøgleaktører på EU- og medlemsstatsplan inden for bekæmpelse af momssvig i forbindelse med import

10 EU og dets medlemsstater skal bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser⁹. Kommissionen har initiativret til at foreslå ny lovgivning eller ændringer til eksisterende EU-ret¹⁰. Når det drejer sig om momslovgivning, er der i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde¹¹ krav om enstemmig vedtagelse ved Rådet. Kommissionens GD TAXUD er den tjenestegren, der har ansvaret for spørgsmål vedrørende momspolitik. GD'et er bl.a. ansvarligt for at gennemføre Fiscalisprogrammet, som har til formål dels at støtte medlemsstaterne i at forbedre deres skattesystemer, dels at styrke samarbejdet mellem de nationale skattemyndigheder med henblik på bedre gennemførelse og håndhævelse af skattelovgivningen.

11 Andre aktører på EU-plan:

- Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)¹², som også er en del af Kommissionen, har ansvaret for at foretage uafhængige administrative undersøgelser vedrørende svig, korruption og andre lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser.
- Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)¹³ er ansvarlig for efterforskning, retsforfølgning og domfældelse i forbindelse med forbrydelser mod EU's finansielle interesser. Dette omfatter alvorlige lovovertrædelser mod det fælles momssystem, som er knyttet til to eller flere medlemsstaters områder og indebærer en samlet erstatning på mindst 10 millioner euro.
- Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) er ansvarligt for at bekæmpe momssvig, dels ved at støtte efterforskninger og efterretningsoperationer foretaget af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, dels ved at yde analytisk støtte og koordinering med henblik på effektivt grænseoverskridende samarbejde, hvilket skal medvirke til at identificere og opløse momssvignetværk i EU.

⁹ Artikel 325, stk. 1, i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde \(TEUF\)](#).

¹⁰ Artikel 17, stk. 2, i [traktaten om Den Europæiske Union \(TEU\)](#).

¹¹ Artikel 113 i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde \(TEUF\)](#).

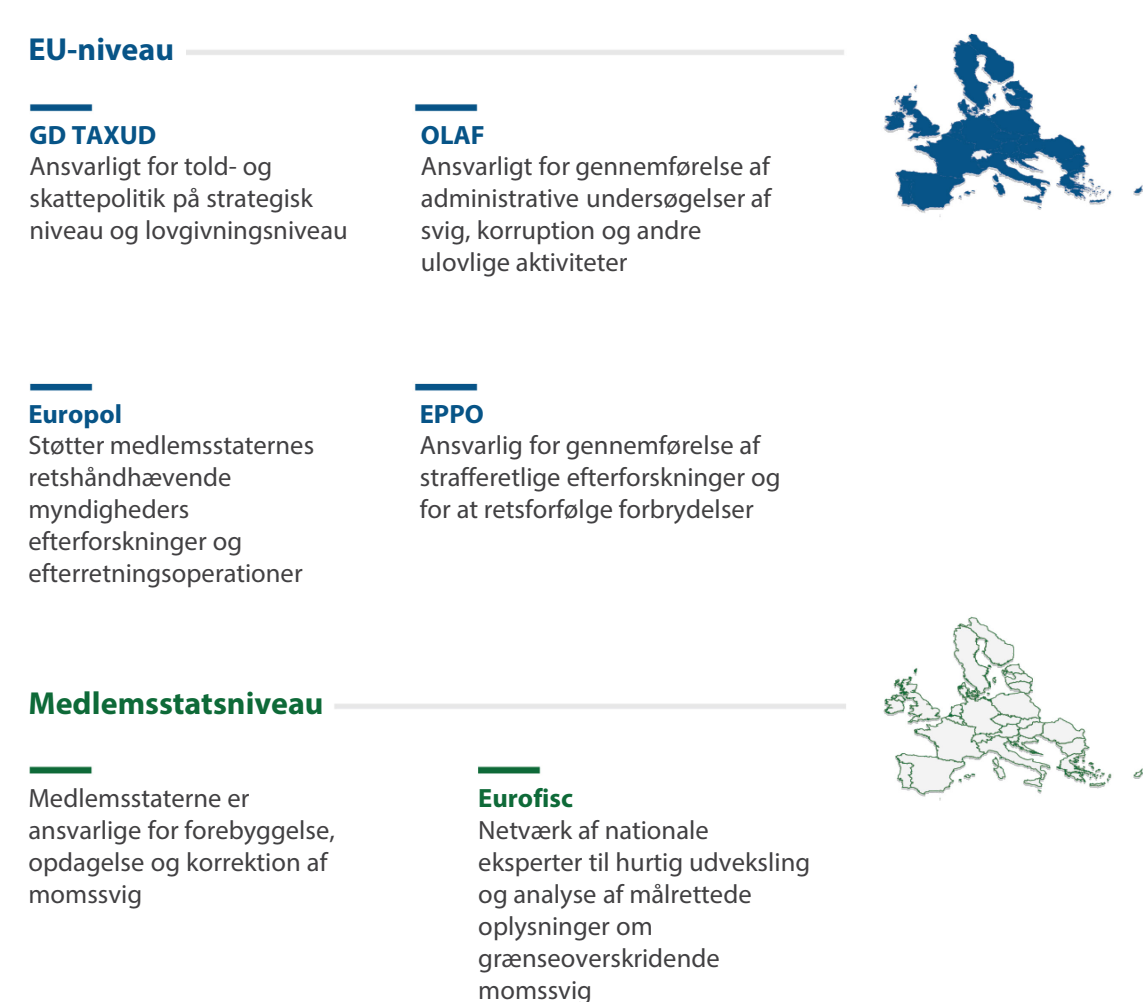
¹² [Forordning \(EU, Euratom\) nr. 883/2013](#).

¹³ [Forordning \(EU\) 2017/1939](#).

12 Eurofisc er et samarbejdsnetværk på medlemsstatsniveau bestående af forbindelsesembedsmænd fra de 27 medlemsstater og Norge, og det blev oprettet i 2010 for at bekæmpe grænseoverskridende momssvig i EU. På grundlag af de oplysninger, der udveksles inden for netværket, og efter analyse af de tilgængelige data kan skattemyndighederne træffe passende foranstaltninger på nationalt plan, f.eks. anmodninger om oplysninger, revisioner eller afregistrering af momsnumre.

13 *Figur 5* indeholder en oversigt over de vigtigste aktører involveret i bekæmpelsen af momssvig, der skader EU's finansielle interesser.

Figur 5 - De vigtigste aktører involveret i bekæmpelsen af momssvig



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra Kommissionen.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

14 Momssvig har en negativ indvirkning på både EU's og medlemsstaternes indtægter og forvrider konkurrencen på det indre marked. Vi besluttede at foretage denne revision på grund af den betydelige værdi af de varer, der importeres under CP42 og IOSS, og den høje risiko for misbrug som følge af svigagtige praksis.

15 I denne beretning vurderer vi, om EU's finansielle interesser og det indre marked er effektivt beskyttet mod momssvig i forbindelse med import, hvor der ved toldangivelsen gøres brug af CP42- og IOSS-procedurerne. Med henblik på denne vurdering undersøgte vi:

- om EU's lovgivningsmæssige ramme for CP42- og IOSS-importprocedurerne og Kommissionens overvågning var effektive med hensyn til at bekæmpe misbrug af CP42 og IOSS
- om medlemsstaternes kontroller var effektive med hensyn til at bekæmpe misbrug af CP42 og IOSS
- om det administrative samarbejde i og mellem medlemsstaterne og en række EU-organer samt mellem en række EU-organer var effektivt med hensyn til at bekæmpe misbrug af CP42 og IOSS.

16 Vores revision omfatter perioden fra januar 2021 til maj 2024. Vi indsamlede dokumentation fra en række forskellige kilder:

- Vi analyserede de relevante EU-momsregler samt data, statistikker og relevante rapporter fra Kommissionen.
- Vi interviewede ansatte fra forskellige tjenestegrene i Kommissionen og fra EPPO og Europol.
- Vi interviewede repræsentanter for de fem medlemsstater (dvs. Belgien, Irland, Frankrig, Italien og Slovenien), som blev udvalgt på grundlag af kvantitative risikokriterier (f.eks. værdien af importen under CP42 og det samlede gennemsnitlige angivne momsbeløb under IOSS), og repræsentanter for Eurofisc.

- Vi vurderede en stikprøve af procedurer og kontrolaktiviteter hos de fem udvalgte medlemsstater.
- Vi undersøgte nationale data og en risikobaseret stikprøve på 30 toldrelaterede importangivelser under CP42 og IOSS samt en tilfældig stikprøve på 10 IOSS-registreringsnumre fra de månedlige oversigter over toldrelaterede importoplysninger for hver af de fem udvalgte medlemsstater.

17 I denne beretning undersøger vi behovet for styrkede samarbejdsinstrumenter og øget effektivitet af den kontrol, der anvendes til at bekæmpe momssvig i forbindelse med import. Beretningen vil bidrage til at understøtte drøftelser om fremtidige forslag til retsakter, som vil gøre EU's momssystem mere modstandsdygtigt over for svig.

18 Beretningen supplerer en række revisionsberetninger, hvori vi fremhæver svagheder i momsopkrævningen og den risiko, som momssvig udgør for denne type egne indtægter. *Bilag II* giver et overblik over alle vores beretninger vedrørende moms.

Bemærkninger

Betydelig risiko for misbrug på grund af smuthuller og uoverensstemmelser i EU's lovgivningsmæssige ramme for forenklede importprocedurer

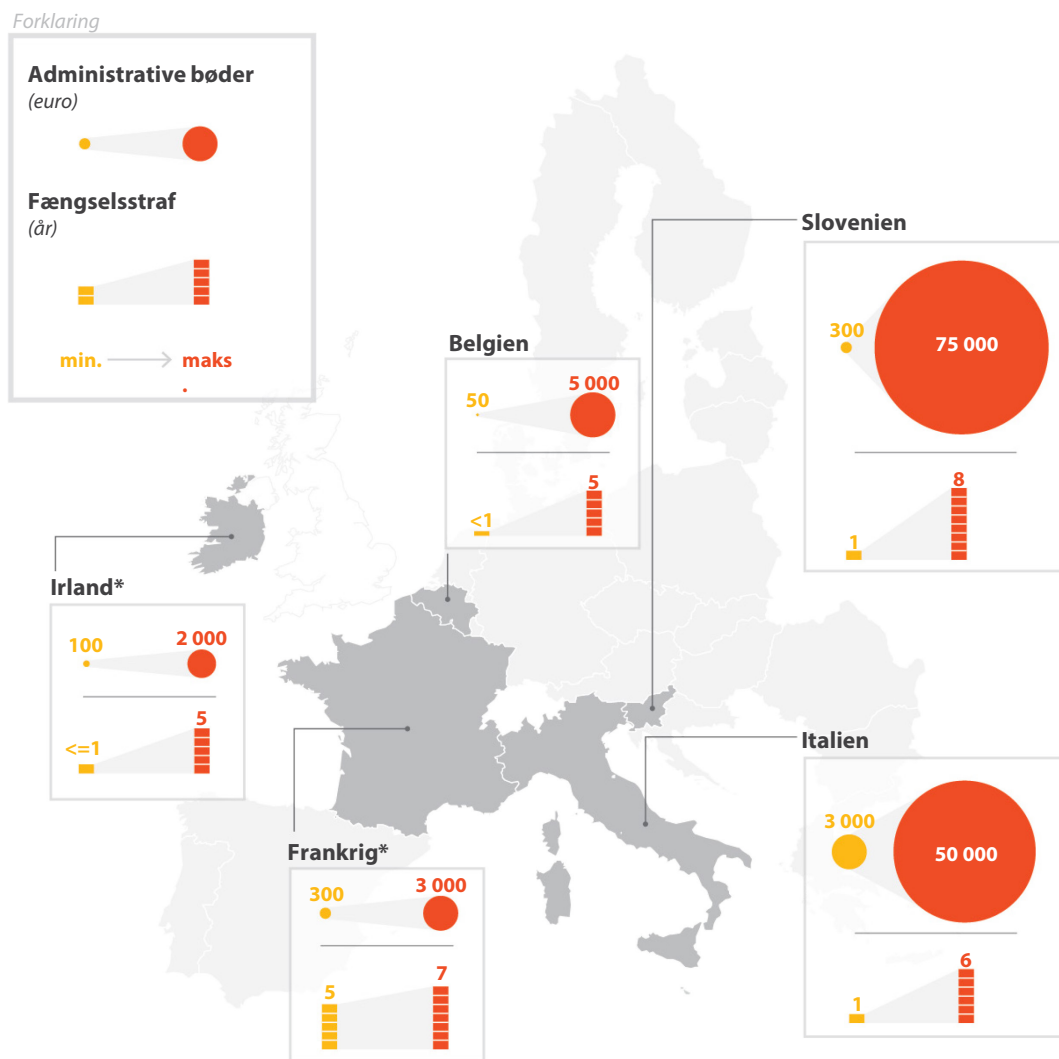
19 En solid lovgivningsmæssig ramme og rettidig vejledning er afgørende for at sikre, at medlemsstaterne opkræver det korrekte momsbeløb, der skal betales for import under CP42 og IOSS, og begge dele kan være effektivt med hensyn til at afsløre og bekæmpe misbrug af de to ordninger. Vi vurderede, om den nuværende lovgivningsmæssige ramme er effektiv i denne henseende. Vi så også på, om Kommissionen ydede rettidig støtte og overvågede medlemsstaternes aktiviteter på stedet.

Sanktioner og bøder varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat

20 I EU henhører håndhævelse af told- og momslovgivningen under medlemsstaternes kompetence. Medlemsstaternes told- og skattemyndigheder kan anvende strafferetlige og/eller administrative sanktioner og bøder til at afskrække fra at foretage overtrædelser af CP42 og IOSS. Medlemsstaternes told- og skattemyndigheder bør have et lignende sanktionssystem med en afskrækkende virkning til at bekæmpe misbrug af CP42- og IOSS-importprocedurerne. Vi undersøgte anvendelsen af strafferetlige sanktioner samt niveauet for de administrative bøder for misbrug af CP42 og IOSS i de fem medlemsstater, der blev udvalgt til denne revision.

21 Der er fælles EU-regler for anvendelsen af sanktioner for IOSS-misbrug, men i vores analyse identificerede vi betydelige forskelle i de strafferetlige sanktioner og niveauet for de administrative bøder blandt de fem medlemsstater, vi besøgte, for både IOSS og CP42. Den maksimale fængselsstraf var stort set den samme (mellem 5 og 8 år), men minimumsstraffen i Frankrig var betydeligt højere (5 år) end i de fire andre lande (op til 1 år). Forskellene i de administrative bøder var endnu større, idet de er næsten 10 gange højere i Italien og Slovenien end i Belgien, Frankrig og Irland (jf. [figur 6](#)).

Figur 6 - Forskellige sanktioner og bøder for misbrug af de forenklede importprocedurer i de fem reviderede medlemsstater



Note: * Under visse omstændigheder kan der forekomme forhøjelser.

Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra Kommissionen.

22 Der findes ikke et harmoniseret system for strafferetlige sanktioner for momssvig i EU, og svindlere kan derfor udnytte forskelle på tværs af EU. Indtil videre har Kommissionen ikke givet vejledning, som kan hjælpe medlemsstaterne til at etablere et effektivt harmoniseret sanktionssystem. Kommissionen fremsatte i 2023 et forslag til reform af EU's toldunion og anerkendte igen behovet for en bedre harmonisering af sanktionerne for toldovertrædelser¹⁴.

¹⁴ COM(2023) 258 final, betragtning 61.

Ingen harmoniserede regler i EU vedrørende fiskale repræsentanter under toldprocedure 42

23 Den lovgivningsmæssige ramme og Kommissionens vejledning bør fastlægge en fælles EU-tilgang til skatterelaterede krav for forhandlere for at sikre lige vilkår mellem de forskellige importsteder i EU.

24 Under CP42 skal en importør, der ikke er etableret i indførselsmedlemsstaten, udpege en fiskal repræsentant. Momsrammen indeholder imidlertid ingen harmoniserede regler om udpegelse af fiskale repræsentanter, og Kommissionen har aldrig udsendt retningslinjer på dette område. Vi konstaterede, at der i de fem besøgte medlemsstater var forskellige regler i denne henseende og navnlig med hensyn til de garantistillelser, der kræves for at blive fiskal repræsentant (jf. [tabel 1](#)).

Tabel 1 - Regler for at blive fiskal repræsentant

	Belgien	Irland	Frankrig	Italien	Slovenien
Krav om sikkerhedsstillelse:	JA (fast beløb på 7 500 euro)	NEJ	JA (beløbet afhænger af den fiskale repræsentants økonomiske solvens) ¹	JA (beløbet afhænger af det antal sælgere, som den fiskale repræsentant repræsenterer)	NEJ

¹ Alternativt kan de stille en bankgaranti svarende til en fjerdedel af de årlige momsforpligtelser for det udenlandske selskab, de repræsenterer.

Kilde: De besøgte medlemsstater.

25 Manglen på harmoniserede regler for fiskale repræsentanter under CP42 kan tilskynde til at "shoppe rundt mellem importsteder", på den måde at forhandlere (og kriminelle organisationer) vælger at importere varer til en medlemsstat, hvor fiskale repræsentanter ikke er forpligtet til at stille sikkerhed, eller hvor sikkerhedsstillelsen er lav. Sikkerhedsstillelse skaber finansiell ansvarlighed og afskrækker fra svigagtig adfærd, idet virksomhederne udsættes for startomkostninger og nøjere kontrol. I tilfælde af svig giver sikkerhedsstillelser skattemyndighederne mulighed for hurtigt at inddrive tabt moms uden at skulle igennem langvarige retlige procedurer. Manglen på passende sikkerhedsstillelse udgør derfor en øget risiko for momssvig under CP42.

Forskellige tilgange til ugyldiggørelse af momsregistreringsnumre begrænser effektiviteten af momsinformationsudvekslingssystemet

26 Medlemsstaternes skattemyndigheder bør for at standse momssvig straks kunne ugyldiggøre momsregistreringsnumrene for økonomiske aktører, der ikke overholder reglerne. Momsinformationsudvekslingssystemet (VIES) bør derefter hurtigt ajourføres for at undgå yderligere finansielle momstab. Vi undersøgte proceduren for ugyldiggørelse af momsregistreringsnumre i de besøgte medlemsstater.

27 VIES indeholder alle medlemsstaternes momsregistreringsdata. For at der kan indrømmes en CP42-momsfritagelse, skal momsregistreringsnummeret for både importøren (eller dennes fiskale repræsentant) og kunden i bestemmelsesmedlemsstaten angives. I forbindelse med godkendelse af importangivelser har medlemsstaternes toldmyndigheder indført krydskontrol for at kontrollere, at de momsregistreringsnumre, der er angivet i CP42-importangivelser, svarer til dem, der er registreret i VIES-systemet. Det er derfor vigtigt, at VIES-systemet er ajourført og ikke indeholder ugyldige momsregistreringsnumre.

28 Hurtige procedurer for ugyldiggørelse af momsregistreringsnumre vanskeliggør momssvig. Momssvindlere er derfor mere tilbøjelige til at lade sig momsregistrere i medlemsstater med langvarige ugyldiggørelsesprocedurer. I den forbindelse bemærkede vi, at den tid, der går mellem afsløringen af momssvig og ugyldiggørelsen, var et særligt problem i mange medlemsstater (jf. punkt **30**). Kommissionen har imidlertid aldrig givet vejledning om ugyldiggørelsen af momsregistreringsnumre.

29 Ifølge Eurofisc sker over 20 % af momssvigene i tidsrummet mellem afsløringen af momssviget og ugyldiggørelsen af momsnummeret. I 2022 blev det i en Fiscalisworkshoprapport anbefalet at udvikle en fælles tilgang til hurtigt at afregistrere svindlere i VIES¹⁵. Vi bemærker imidlertid, at nogle medlemsstaters myndigheder i løbet af denne workshop rapporterede, at det ikke altid var muligt straks at ugyldiggøre momsregistreringsnumre, da deres nationale lovgivning krævede, at der skulle gennemføres indledende undersøgelser, hvorved ugyldiggørelsesproceduren blev forlænget.

¹⁵ Fiscalisworkshop om værktøjer til bekæmpelse af momssvig, 29.-30. november 2022.

30 På ovennævnte workshop fremlagde Kommissionen også et spørgeskema, som viste, at kun 14 medlemsstater var i stand til at ugyldiggøre et momsregistreringsnummer inden for 15 dage, og at 15 medlemsstater ajourførte VIES med det samme. Forsinkes den udstedende medlemsstats ajourføring af momsregistreringsnummeret i VIES, kan det have betydelige konsekvenser for momsopkrævningen (jf. [tekstboks 1](#)).

Tekstboks 1

Økonomisk skade i form af ikkeopkrævet moms som følge af den udstedende medlemsstats sene ugyldiggørelse af et momsregistreringsnummer i VIES

Vi konstaterede et tilfælde med et tysk momsregistreringsnummer, som var blevet ugyldiggjort den 1. juli 2023, men som de tyske myndigheder først afregistrerede i VIES 11 måneder senere (1. juni 2024). I denne periode fortsatte CP42-eksporten til Belgien - der blev foretaget 260 importangivelser i 2023, som omfattede 3 070 varepostnumre til en angivet værdi af næsten 3,2 millioner euro, og yderligere 186 importangivelser i 2024 for 2 200 varepostnumre til en angivet værdi af over 2,9 millioner euro.

Det økonomiske tab i form af ikkeopkrævet moms alene i dette tilfælde kan anslås til ca. 1,2 millioner euro.

Manglende sikring af, at momsnumre og økonomiske aktørers registrerings- og identifikationsnumre har samme status

31 En økonomisk aktørs registrerings- og identifikationsnummer (EORI-nummer)¹⁶ er et registreringsnummer, som er unikt i Unionens toldområde, og som en toldmyndighed tildeler en økonomisk aktør eller en anden person for at registrere vedkommende i toldøjemed.

32 Gyldigheden af en økonomisk aktørs momsregistreringsnummer bør være i overensstemmelse med gyldigheden af deres EORI-nummer, så det undgås, at forhandlere, der ikke overholder reglerne, fortsat drager fordel af CP42-ordningens handelsfremmende foranstaltninger.

¹⁶ Artikel 1, nr. 18), i Kommissionens delegerede forordning (EU) [2015/2446](#).

33 Momsdirektivet¹⁷ fastsætter regler om momsregistrering, mens Rådets forordning (EU) nr. 904/2010¹⁸ indeholder regler om ugyldiggørelse af momsregistreringsnumre i VIES. Samtidig kan et EORI-nummer i henhold til Fællesskabets toldlovgivning¹⁹ kun erklæres ugyldigt på følgende betingelser:

- o på anmodning af den registrerede person
- o når toldmyndigheden har kendskab til, at en registreret person er ophørt med at udøve aktiviteter, der gør registrering påkrævet.

Procedurerne for national momsregistrering eller -afregistrering, og hvordan denne registrering stemmer overens med de EORI-numre, der anvendes til toldidentifikation, er imidlertid ikke harmoniseret på EU-plan.

34 I de fem medlemsstater, der blev udvalgt til denne revision, undersøgte vi, hvordan toldmyndighederne sikrede, at momsnumrene og de tilsvarende EORI-numre har samme status. Vi konstaterede, at det kun var Irland, der foretog overensstemmelseskontrol. Vi konstaterede i eksemplet i [tekstboks 1](#), at den økonomiske aktørs momsnummer blev ugyldiggjort, uden at det førte til en automatisk ugyldiggørelse af vedkommendes EORI-nummer. Det betyder, at forhandleren kan fortsætte med at gennemføre toldtransaktioner og dermed potentielt skade EU's finansielle interesser.

35 Endelig bemærker vi, at momsrammen ikke indeholder bestemmelser om overensstemmelse mellem moms- og EORI-numres status, og at Kommissionen heller ikke har givet vejledning herom.

¹⁷ Kapitel 2 i afsnit XI.

¹⁸ Artikel 23 i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010.

¹⁹ Artikel 7 i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/2446.

Kommissionen støttede medlemsstaterne, men overvågede ikke gennemførelsen

36 Kommissionen skal støtte medlemsstaterne i deres gennemførelse af den lovgivningsmæssige ramme og overvåge, hvordan deres kompetente myndigheder foretager kontrol for at forebygge og afsløre misbrug af CP42 og IOSS. Vi undersøgte Kommissionens indsats på dette område i revisionsperioden, og om den var i stand til at anslå det momsgab, der var opstået som følge af momssvig i forbindelse med import, ud fra data modtaget fra medlemsstaterne og dens egne verificeringer.

37 Med indførelsen af IOSS den 1. juli 2021 blev momsreglerne for grænseoverskridende e-handel mellem virksomheder og forbrugere ændret, hvorved der skete en forenkling af angivelsen og betalingen af moms på fjernsalg af varer, som importeres fra lande uden for EU og har en værdi på højst 150 euro.

38 Samme år gav Kommissionen medlemsstaterne vejledning i, hvordan moms opkræves korrekt under IOSS-importprocedurerne²⁰. Den iværksatte også som en engangsforanstaltning EU-pilotprojekter for at kontrollere gennemførelsen af IOSS-relaterede foranstaltninger og den korrekte gennemførelse af EU-lovgivningen.

39 Med hensyn til Kommissionens overvågning konstaterede vi, at Kommissionen siden 2006 ikke havde besøgt nogen medlemsstater for at overvåge deres gennemførelse af CP42. Den havde heller ikke aflagt overvågningsbesøg i medlemsstaterne efter indførelsen af IOSS i 2021. Eftersom Kommissionen ikke direkte overvåger gennemførelsen af den lovgivningsmæssige ramme for CP42 og IOSS på stedet, er den kun bekendt med udviklingen, når den underrettes af medlemsstaterne.

²⁰ "VAT e-commerce One-Stop Shop hub".

40 Endelig bør Kommissionen være i stand til at fremlægge et databaseret skøn over det momsgab, der opstår som følge af momssvig i forbindelse med import. Dette skøn er nødvendigt for at afhjælpe momsgabet korrekt gennem en passende risikostrategi. I den forbindelse bemærker vi imidlertid, at Kommissionen ikke kan fremlægge et kvantificeret skøn over momssviget under CP42- og IOSS-procedurerne, da rapporten om momsgabet mangler specifikke data om momssvig i forbindelse med import under disse procedurer. Hvad angår CP42 skelner VIES ikke mellem normale transaktioner inden for Fællesskabet og transaktioner inden for Fællesskabet, hvor der er foretaget import. Hvad angår IOSS har Kommissionen ikke foretaget en omfattende sammenligning mellem den angivne import og det momsbeløb, der i sidste ende blev opkrævet. Den moms, som EU's forbrugere betaler under IOSS-ordningen til f.eks. kinesiske handelsplatforme, ender måske ikke i forbrugernes medlemsstaters budget.

Alvorlige svagheder i medlemsstaternes kontrol af, at de forenklede importprocedurer ikke misbruges

De besøgte medlemsstater har ikke indført effektiv kontrol til at afsløre og bekæmpe misbrug af toldprocedure 42

41 Medlemsstaternes told- og skattemyndigheder skal foretage kontrol og samarbejde effektivt for at afsløre og bekæmpe misbrug af CP42. Vi undersøgte, om medlemsstaterne har indført effektiv kontrol til at afsløre og bekæmpe et sådant misbrug, og vurderede, om de gør effektiv brug af de ordninger for administrativt samarbejde, der er indført for at imødegå det. Med henblik herpå kontrollerede vi en risikobaseret stikprøve på 30 toldrelaterede importangivelser under CP42 i de fem medlemsstater, vi udvalgte til denne revision.

På grund af begrænset troværdighedskontrol og fejl i toldangivelsessystemerne kan medlemsstaternes myndigheder ikke ansætte momsen korrekt

42 Toldmyndighederne i en indførselsmedlemsstat skal ved hjælp af troværdighedskontrol systematisk kontrollere de betingelser for momsfrigivelse under CP42, som gælder for levering af varer, der sendes eller transporteres til et bestemmelsessted uden for deres område. I de medlemsstater, der er omfattet af denne revision, vurderede vi, om toldmyndighederne systematisk kontrollerer, at betingelserne for momsfrigivelse under CP42 er opfyldt.

43 Vi konstaterede, at alle fem medlemsstater automatisk kontrollerer gyldigheden af momsregistreringsnummeret for importøren eller dennes fiskale repræsentant i indførselsmedlemsstaten samt for forbrugeren i bestemmelsesmedlemsstaten. Identiteten af indehaveren af momsregistreringsnummeret kontrolleres imidlertid slet ikke. Derfor svarer momsregistreringsnumrene i importangivelsen muligvis ikke til navn og adresse på de faktiske importører/fiskale repræsentanter eller kunder. Desuden konstaterede vi, at kun de slovenske toldmyndigheder kontrollerede, om moms fritaget import var bestemt til at blive transporteret fra indførselsmedlemsstaten til en anden medlemsstat, ved at indføre en obligatorisk kode (Y044) i deres toldangivelsessystem.

44 Herudover opdagede vi under vores kontroller adskillige fejl og mangel på vigtige oplysninger. Nogle af de konstaterede fejl vedrørte ukorrekte koder for importører, fiskale repræsentanter eller kunder samt tilfælde, hvor varernes værdi var sat for lavt (jf. også *bilag III*).

45 Toldmyndighederne i de fem medlemsstater, der blev udvalgt til denne revision, sender dagligt oplysninger om moms fritaget import under CP42 til Kommissionens Surveillance-database. Da vi krydstjekkede toldangivelsesdataene for perioden 2021-2023 med Surveillance-databasen, konstaterede vi imidlertid, at kun ca. to tredjedele af dataene (68 % eller 102 af de 150 testede angivelser) var tilgængelige i den. CP42-importdataene i Surveillance-databasen er derfor ikke kun unøjagtige, men, med undtagelse af Belgiens data, også ufuldstændige, og Eurofisc og bestemmelsesmedlemsstaterne kan dermed ikke øjeblikkeligt afsløre misbrug af CP42.

46 Kommissionen anvender de data, der er indberettet i Surveillance-databasen, til handelsstatistikker, og OLAF analyserer dem med henblik på bekæmpelse af svig og bruger dem i forbindelse med sine efterforsknings- og afsløringsaktiviteter på toldområdet. Det er medlemsstaternes myndigheder, der er ansvarlige for indberetningen af disse data²¹. Da Kommissionen ikke har adgang til medlemsstaternes systemer, er den imidlertid ikke i stand til at kontrollere fuldstændigheden af de data, de indberetter i databasen. Kommissionen har til hensigt at afhjælpe denne begrænsning med sit forslag til toldreform.

47 Disse svagheder bevirker, at medlemsstaternes myndigheder og Eurofisc ikke kan ansætte momsen korrekt, hvilket resulterer i, at medlemsstaterne ikke er i stand til at opkræve moms korrekt.

²¹ Artikel 55 i Kommissionens [gennemførelsesforordning \(EU\) 2015/2447](#).

Ingen systematisk krydskontrol mellem toldrelaterede importoplysninger og momsoversigter

48 Virksomheder, der sælger varer i flere EU-medlemsstater, skal til skattemyndighederne i indførselsmedlemsstaten indsende en såkaldt "momsoversigt", som giver et samlet overblik over de produkter, de har solgt til virksomheder i andre EU-medlemsstater, og som er afgiftspligtige i bestemmelsesmedlemsstaten. Disse oplysninger deles derefter med andre medlemsstater, hvilket hjælper skattemyndighederne til at sikre, at momsen pålægges og overføres korrekt. Skattemyndighederne i indførselsmedlemsstaterne bør systematisk krydstjekke tolldataene (såsom den angivne værdi af afgiftsgrundlaget) om import under CP42 med de momsoversigter, som importøren eller dennes fiskale repræsentant har indsendt. Indsendelsen af en korrekt momsoversigt er en af betingelserne for at få momsfratagelse på leveringer inden for Fællesskabet. En sådan krydskontrol gør det muligt for bestemmelsesmedlemsstaterne at kontrollere de tilsvarende erhvervelser inden for Fællesskabet og dermed sikre, at momsfratagne leveringer inden for Fællesskabet under CP42 ikke forbliver afgiftsfrie. I de fem reviderede medlemsstater undersøgte vi, om skattemyndighederne systematisk kontrollerer fuldstændigheden og nøjagtigheden af oversigterne over momsfrataget import under CP42.

49 Vi konstaterede i alle fem medlemsstater, at skattemyndighederne har adgang til CP42-importdataene, hvilket betyder, at de kan sammenholde disse data med de tilsvarende momsoversigter. Vi bemærkede imidlertid, at ingen af de fem medlemsstater systematisk krydstjekker de toldrelaterede importoplysninger med disse momsoversigter. Faktisk foretages der slet ikke en sådan krydskontrol.

50 Ingen af de besøgte medlemsstater kunne således sikre, at der fandtes en momsoversigt for hver CP42-importangivelse, hvilket øger risikoen for, at sådanne leveringer forbliver afgiftsfrie i bestemmelsesmedlemsstaterne. Da der ikke er nogen specifik indikator i disse momsoversigter til at skelne mellem CP42-leveringer og almindelige leveringer inden for Fællesskabet, kan leverandørerne endda utilsigtet indberette begge typer sammen. Disse momsoversigter indeholder desuden kun aggregerede data (f.eks. den samlede værdi af de produkter, der blev leveret til en kunde i rapporteringsperioden), og skattemyndighederne kan derfor ikke kæde individuelle toldrelaterede importoplysninger under CP42 sammen med den tilsvarende momsoversigt.

51 Eftersom bestemmelsesmedlemsstaterne ikke kan anvende momsoversigterne til at få oplysninger om leveringer af momsfrigitte importvarer inden for Fællesskabet, kan de ikke foretage en korrekt ansættelse af den moms, der skal betales for disse transaktioner inden for Fællesskabet. De er derfor ikke i stand til at gennemføre effektive rettidige kontroller for at afsløre misbrug. Vi bemærker også, at EU's lovgivningsmæssige ramme for CP42 ikke indeholder bestemmelser om effektiv kontrol med henblik på at forebygge misbrug og beskytte EU's finansielle interesser. Indtil videre har Kommissionen ikke givet nogen vejledning i, hvordan disse svagheder kan afhjælpes i CP42-kontrolrammen.

52 Den manglende systematiske krydskontrol mellem toldrelaterede importoplysninger og momsoversigter forhindrer medlemsstaterne i at sikre, at de momsbeløb, der opkræves, er korrekte.

Den manglende kontrol af transportdokumentation i forbindelse med toldbehandlingen og den manglende kontrol efter frigivelsen øger risikoen for misbrug af CP42

53 En af betingelserne for momsfrigivelse på leveringer af varer inden for Fællesskabet, som importeres under CP42, er dokumentation fra importøren om, at de importerede varer er bestemt til at blive transporteret fra indførselsmedlemsstaten til en anden medlemsstat. Dette skal imødegå risikoen for, at momsfrigitte importerede varer under CP42 ender på det sorte marked i indførselsmedlemsstaten eller en anden medlemsstat og derved forbliver afgiftsfrie. En sådan transportdokumentation fremlægges imidlertid kun efter anmodning.

54 Vi kontrollerede i de udvalgte medlemsstater, om toldmyndighederne anmoder om en sådan dokumentation. Vi konstaterede, at det kun er Slovenien, der kontrollerer transportdokumentationen i forbindelse med sin toldbehandling (jf. også punkt [43](#)). Manglende kontrol af transportdokumentation i forbindelse med toldbehandlingen (dvs. inden toldmyndighederne i indførselslandet frigiver varerne til fri omsætning) bør kompenseres af kontrol efter frigivelsen (dvs. efter at de samme toldmyndigheder har frigivet varerne til fri omsætning). Ikke desto mindre bemærkede vi, at toldmyndighederne i de andre besøgte medlemsstater (Belgien, Irland, Frankrig og Italien) ikke foretog en sådan kontrol efter frigivelsen.

55 Denne manglende kontrol efter frigivelsen skyldes til dels, at toldmyndighederne i 11 EU-medlemsstater ikke kan udføre en sådan, da de ikke har kompetence på området moms inden for Fællesskabet. Blandt de fem medlemsstater, der er omfattet af denne revision, er dette tilfældet for toldmyndighederne i Belgien og Frankrig²².

I den reviderede stikprøve konstaterede vi betydelige tab i momsopkrævningen for leveringer af importvarer inden for Fællesskabet

56 Skattemyndighederne i bestemmelsesmedlemsstaterne bør kontrollere, om erhververen har pålagt moms på leveringer inden for EU af momsfritagne importvarer. Vi kontrollerede, om modtageren af varerne i bestemmelsesmedlemsstaterne havde rapporteret momsen korrekt i deres opgørelser over toldrelaterede importangivelser under CP42. Blandt de 150 tilfælde, vi gennemgik i vores risikobaserede stikprøve, var momsen kun pålagt i 44 tilfælde (29 %). I 41 tilfælde (27 %) blev der ikke pålagt moms, hvilket svarer til et momstab på ca. 2,6 millioner euro. I 27 tilfælde (18 %) kunne momspålæggelsen ikke bekræftes, fordi der kun forelå aggregerede data, hvilket giver et potentielt tab på ca. 27,4 millioner euro. Endelig var der i 16 tilfælde (11 %) fejl i bestemmelsesmedlemsstaternes momsberegning som følge af fejl i toldangivelserne i indførselsmedlemsstaterne. I yderligere 22 tilfælde (15 %) gav de nationale myndigheder os ikke de oplysninger, der var nødvendige for, at vi kunne foretage vores kontrol (jf. [bilag IV](#)).

57 Det store antal tilfælde, hvor der ikke blev pålagt moms (27 %), og hvor momspålæggelsen ikke kunne bekræftes (18 %), påvirker momsopkrævningen i EU-medlemsstaterne, idet varerne muligvis sælges ulovligt på deres sorte markeder, uden at der opkræves moms.

²² Medlemsstater, hvor toldmyndighederne ikke har kompetence på området moms inden for Fællesskabet: Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Cypern, Litauen, Nederlandene, Polen, Rumænien, Finland og Sverige.

Medlemsstaterne afslører og bekæmper ikke på effektiv vis misbrug af one-stop-shoppen for import

58 Medlemsstaternes told- og skattemyndigheder skal foretage effektiv kontrol med henblik på at afsløre og bekæmpe misbrug af IOSS. Vi vurderede denne kontrol i de fem medlemsstater, der blev udvalgt til denne revision. Desuden undersøgte vi en risikobaseret stikprøve på 30 indførselsanmeldelser under IOSS og en tilfældig stikprøve på 10 IOSS-registreringsnumre fra de månedlige oversigter over toldrelaterede importoplysninger for hver af disse fem medlemsstater.

Kun én af de fem udvalgte medlemsstater har udviklet en risiko- og kontrolstrategi for misbrug af IOSS

59 Et væsentligt element i et effektivt kontrolsystem mod misbrug af IOSS er, at medlemsstaterne har en risiko- og kontrolstrategi til håndtering af et sådant misbrug. Ud af de fem medlemsstater, der blev udvalgt til denne revision, var det kun de belgiske toldmyndigheder, der havde en sådan særlig risiko- og kontrolstrategi.

60 Importører kan under IOSS anvende en toldangivelse med færre data. Vi konstaterede, at oplysningerne i en sådan toldangivelse er for begrænsede til at kunne foretage en risikoanalyse. Hovedårsagen er, at visse oplysninger såsom oprindelsesland, bestemmelsesland eller nettovægt ikke angives, og at det heller ikke angives, hvorvidt der er tale om salg af ubetydelig værdi (højst 150 euro).

Medlemsstaterne hverken forebygger eller afslører misbrug af IOSS

61 I visse tilfælde må IOSS-importordningen ikke anvendes, f.eks. for varer, der er omfattet af EU's harmoniserede punktafgifter, eller forsendelser med en værdi på over 150 euro. Identifikationsmedlemsstater skal kontrollere, at betingelserne for at anvende IOSS-ordningen er opfyldt. Egenværdien er varernes faktiske købspris, inklusive skatter og afgifter, men eksklusive transport- og forsikringsomkostninger. På nuværende tidspunkt kan toldmyndighederne kun kontrollere gyldigheden af et IOSS-momsidentifikationsnummer. Men de er ikke i stand til elektronisk at kontrollere indehaverens identitet.

62 Vi konstaterede under vores stikprøvekontrol af IOSS-importangivelserne, at toldmyndighederne i indførselsmedlemsstaten automatisk kontrollerer gyldigheden af IOSS-registreringsnumrene i Kommissionens IOSS-database, som indeholder alle de IOSS-registreringsnumre, som medlemsstaternes skattemyndigheder har udstedt. IOSS-databasen indeholder imidlertid ikke navn og adresse på den økonomiske aktør, som nummeret tilhører. Det er derfor ikke muligt at kontrollere, om det angivne IOSS-registreringsnummer anvendes af en legitim part.

63 Vi konstaterede, at identifikationsmedlemsstaterne (de fem, der er genstand for denne revision) primært fokuserede på at opkræve moms fra IOSS-leverandørerne og omfordele den til den medlemsstat, hvor varerne blev leveret (forbrugsmedlemsstaten). Men de kontrollerede f.eks. ikke betingelserne for at anvende IOSS-ordningen.

64 Desuden konstaterede vi under vores besøg, at der ikke var foretaget nogen revision eller kontrol af indførsler efter frigivelsen eller kontrol af fjernsalg af varer, der importeres under IOSS. De mange fejl, vi konstaterede under vores stikprøvekontrol (jf. [bilag III](#)) bekræfter, at revisioner efter frigivelsen ville kompensere for den begrænsede kontrol i frigivelsesfasen. Repræsentanter for medlemsstaternes udvalgte myndigheder meddelte os dog, at de var i færd med at indføre pilotgennemgange eller ville udvikle en kontrolstrategi for varer af lav værdi, der importeres under IOSS.

65 På grund af de konstaterede mangler er medlemsstaternes IOSS-kontroller i øjeblikket ikke tilstrækkelige til at kunne forebygge eller afsløre misbrug af IOSS.

Forbrugsmedlemsstaterne kan ikke sikre, at de momsbeløb, der opkræves, er korrekte

66 For at sikre, at der opkræves korrekte momsbeløb i forbrugsmedlemsstaten, bør der foretages en sammenligning mellem det afgiftspligtige beløb for henholdsvis de importerede varer (toldangivelserne i indførselslandet) og de solgte varer (IOSS-momsangivelsen i identifikationsmedlemsstaten). Hvis sidstnævnte er betydeligt lavere end førstnævnte, bør grundene til momsunderskuddet fastslås ved en undersøgelse.

67 Det er imidlertid kun identifikationsmedlemsstaten, der har adgang til de oplysninger, der er nødvendige for denne analyse, hvorimod forbrugsmedlemsstaten ikke har adgang til dem. Det er derfor ikke muligt for forbrugsmedlemsstaten, som har den retlige beføjelse til at tilpasse sin egen moms, at træffe korrigerende foranstaltninger. Kun hvis forbrugsmedlemsstaten og identifikationsmedlemsstaten er den samme, har den adgang til de oplysninger, der er nødvendige for at gøre det.

IOSS-oplysningerne kan ikke anvendes til at identificere bevidste afgiftsnedsættelser fra forhandlernes side

68 Vi konstaterede adskillige tilfælde af for lav værdiansættelse af produkter og dermed også af importørens moms, hovedsagelig i forbindelse med smartphones, tekstiler, sko og smykker, og adskillige angivelser, for hvilke anvendelsen af IOSS-importsystemet ikke var tilladt (jf. [bilag III](#)). Eksempelvis fandt vi i Belgien et tilfælde med smartphones til en værdi af 0,01 euro.

69 Hvis salgsværdien sættes for lavt for delvist at unddrage sig beskatning, kan en forhandler angive varerne til en lav værdi i indførselsmedlemsstaten, men sælge dem til en højere pris i forbrugsmedlemsstaten. For at identificere et sådant misbrug skal der derfor foretages en sammenligning (ved identifikationsmedlemsstaten) mellem IOSS-importangivelserne og forhandlernes faktiske salgsværdier. Problemet er, at identifikationsmedlemsstaten ikke kan foretage denne kontrol, fordi den ikke har adgang til IOSS-importangivelserne. Den har kun adgang til de månedlige oversigter fra Kommissionens Surveillance-database om IOSS, som er begrænset til aggregerede data, der ikke kan anvendes til sådanne kontroller. Identifikationsmedlemsstaten skal derfor kontakte skattemyndighederne i hver indførselsmedlemsstat, som derefter skal anmode deres toldmyndigheder om importoplysningerne. Vi undersøgte, om disse månedlige oversigter var tilgængelige i de udvalgte medlemsstater, og om deres skattemyndigheder krydstjekkede deres indhold med de værdier, der var angivet i IOSS-momsopgørelserne.

70 Vi konstaterede, at medlemsstaternes skattemyndigheder oplevede vanskeligheder og forsinkelser med hensyn til at få adgang til de månedlige IOSS-oversigter fra Surveillance-databasen. Desuden indeholder denne database kun oplysninger om den medlemsstat, hvor IOSS-forhandleren er registreret (identifikationsmedlemsstaten), og om indførselsmedlemsstaten, men ikke om forbrugsmedlemsstaten.

IOSS-oplysningerne er fortsat upålidelige og ufuldstændige, hvilket forhindrer effektiv kontrol

71 I teorien bør det samlede afgiftspligtige beløb for de solgte varer, der er angivet i en IOSS-momsopgørelse, stemme overens med det tilsvarende beløb for de importerede varer i Surveillance 3-databasen om IOSS for samme måned. Under vores besøg i de udvalgte medlemsstater oplyste alle de kompetente myndigheder os imidlertid om, at der var uoverensstemmelser mellem de månedlige IOSS-rapporter og IOSS-momsopgørelserne. Hovedårsagerne til disse uoverensstemmelser var manglende overensstemmelse mellem rapporteringsperioderne, overførselsfejl i toldrelaterede importsystemer, fejl fra klarerernes side, valutakursudsving, returvarer og svigagtigt erhvervede IOSS-numre. I 2023 nedsatte de franske toldmyndigheder en pilotarbejdsgruppe, der skulle identificere datavidenskabelige modeller med henblik på bedst muligt at imødegå de risici, der er forbundet med IOSS.

72 På denne baggrund bemærkede vi, at der ikke foretages systematisk kontrol mellem IOSS-importoplysningerne i de månedlige oversigter og oplysningerne i IOSS-momsopgørelserne i nogen af de fem medlemsstater, der blev udvalgt til denne revision.

Mangler i samarbejdet mellem medlemsstaterne og EU-organerne

73 Medlemsstaterne og EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer skal samarbejde effektivt om at forebygge og bekæmpe misbrug af CP42 og IOSS. Vi undersøgte, hvordan medlemsstaterne samarbejder (henholdsvis bilateralt og multilateralt), hvordan de samarbejder med EU-organerne, samt hvordan disse EU-organer samarbejder.

Det bilaterale samarbejde mellem medlemsstaterne er besværligt, og Eurofisc mangler kompetencer

74 For at bekæmpe misbrug af CP42 og IOSS er der behov for samarbejde i og mellem medlemsstaterne. For at lette et sådant samarbejde er der oprettet et forum for multilateralt samarbejde (Eurofisc).

Procedurer for velfungerende samarbejde mellem told- og skattemyndighederne i en medlemsstat

75 Inden for hver medlemsstat skal told- og skattemyndighederne udveksle alle de oplysninger, der er nødvendige for at foretage en momsansættelse. I de udvalgte medlemsstater vurderede vi, om told- og skattemyndighederne samarbejder effektivt, så det sikres, at de momsbeløb, der opkræves, er korrekte.

76 Med hensyn til samarbejde om at forhindre og bekæmpe misbrug af CP42 og IOSS bemærkede vi, at told- og skattemyndighederne samarbejder og udveksler oplysninger gennem regelmæssige møder og e-mailkorrespondancer.

77 I de fem besøgte medlemsstater konstaterede vi imidlertid også forskelle i samarbejdsordningerne mellem told- og skattemyndighederne. I Irland og Slovenien opererer told- og skattemyndighederne inden for en integreret organisationsstruktur og har adgang til alle systemer og data, herunder VIES. I Belgien og Frankrig har told- og skattemyndighederne indgået formelle samarbejdsaftaler. I Italien indeholder lovgivningen bestemmelser om told- og skattemyndighedernes deling af de operationelle beføjelser til bekæmpelse af svig.

Samarbejdsordningerne mellem told- og skattemyndighederne i de forskellige medlemsstater er besværlige

78 Medlemsstaternes told- og skattemyndigheder skal også samarbejde og udveksle oplysninger på tværs af grænserne for at lette korrekt momsansættelse og for at forhindre og bekæmpe svig i forbindelse med CP42 og IOSS. I de medlemsstater, der blev udvalgt til denne revision, undersøgte vi, om deres told- og skattemyndigheder samarbejder effektivt.

79 Vi bemærker, at EU's retlige rammer ikke indeholder bestemmelser om direkte udveksling af oplysninger mellem told- og skattemyndigheder i forskellige medlemsstater eller centraliseret realtidsudveksling af oplysninger i hele EU. Som følge heraf skal skattemyndigheder, som anmoder om toldoplysninger fra en anden medlemsstat, kontakte deres nationale toldmyndighed, som derefter sender anmodningen til den anden medlemsstats toldmyndighed. Det pågældende svar sendes derefter tilbage til den anmodende nationale toldmyndighed, som dernæst videre sender det til de anmodende skattemyndigheder. Dette er alt for tidskrævende og skaber hindringer for hurtig afsløring af momssvig i forbindelse med import.

Samarbejdet gennem Eurofisc fungerer godt, men netværket mangler kompetence til at suspendere eller afregistrere forsvundne forhandlere i momsinformationsudvekslingssystemet

80 Eurofisc-netværket blev oprettet²³ for at fremme og lette det multilaterale samarbejde om bekæmpelse af momssvig. Medlemsstaterne skal samarbejde med Eurofisc for at sikre hurtig udveksling, behandling og analyse af målrettede oplysninger om grænseoverskridende momssvig og koordinere eventuelle opfølgende foranstaltninger. Kommissionen yder teknisk og logistisk støtte til Eurofisc. Vi undersøgte samarbejdet gennem Eurofisc i de fem udvalgte medlemsstater.

81 Medlemsstaterne deltager frivilligt i Eurofisc. I forbindelse med CP42 og IOSS deltog alle fem medlemsstater på områderne svig i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet (dvs. når en virksomhed, der sælger en vare eller tjenesteydelse, pålægger moms og derefter forsvinder uden at betale momsen til de relevante nationale skattemyndigheder) og e-handel (jf. punkt 12). Vi konstaterede, at der var et højt niveau af aktivt samarbejde på disse områder, og at skattemyndighederne havde gjort god brug af "Transaction Network Analysis"-værktøjet. Dette værktøj gør det muligt hurtigt at udveksle og behandle momsdata og gør Eurofisc i stand til at afsløre mistænkelige netværk tidligere og mere effektivt. Det udgør også en platform for samarbejde og udveksling af oplysninger mellem nationale skatteembedsmænd.

82 Alle de repræsentanter for skattemyndighederne, som vi interviewede i de fem medlemsstater, mente, at dette værktøj var meget nyttigt til at afsløre CP42-svig, men nogle bemærkede, at det var nødvendigt, at medlemsstaterne generelt forbedrer anmeldelsernes rettidighed og identifikationen af mistænkelige forhandlere. Hvad angår CP42 omfatter det nuværende system til udveksling af oplysninger om udenlandske importører kun fiskale repræsentanter, hvilket gør det vanskeligt at afsløre svig, eftersom systemet ikke indeholder oplysninger om den reelle importør.

83 Endelig bemærkede vi i forbindelse med IOSS, at deltagerne på området e-handel havde udarbejdet en praktisk vejledning til krydstjek af oplysninger i IOSS-momsangivelser. Vi konstaterede, at de besøgte medlemsstater generelt arbejder godt sammen med Eurofisc gennem deres aktive deltagelse, hvilket er afgørende for at bekæmpe grænseoverskridende momssvig.

²³ Rådets forordning (EU) nr. 904/2010.

84 Vi vurderede også effektiviteten dels af samarbejdet med Eurofisc om hurtig udveksling, behandling og analyse af målrettede oplysninger om grænseoverskridende momssvig mellem medlemsstater, dels af koordineringen af eventuelle opfølgende foranstaltninger. Vi konstaterede, at de medlemsstater, der er omfattet af denne revision, samarbejdede aktivt ved hurtigt at identificere mistænkelige forhandlere, når det var nødvendigt, og foretage efterfølgende undersøgelser på grundlag af signaler om momssvig modtaget gennem Eurofiscs Transaction Network Analysis-værktøj.

85 Ifølge Eurofiscs repræsentanter er der en sammenhæng mellem omfanget af momssvig i medlemsstaterne og den tid, der går, før momsregistreringsnumrene afregistreres eller suspenderes i VIES (jf. punkt [26-30](#)). I medlemsstater med langvarige ugyldiggørelsesprocedurer ville man i tilfælde af mistanke om svig kunne undgå kumulering af skader på EU's finansielle interesser ved hjælp af forebyggende suspension eller afregistrering af forsvundne forhandlere. I den forbindelse bemærker vi, at Eurofisc ikke selv har kompetence til i VIES at suspendere eller afregistrere momsnumre med høj risiko, da dette ville kræve, at den skattemæssige kompetence blev overført fra medlemsstaterne.

Der er potentiale ved medlemsstaternes samarbejde med en række EU-organer om at bekæmpe momssvig i forbindelse med import under de forenklede toldprocedurer, men det udnyttes ikke fuldt ud

Begrænset samarbejde mellem medlemsstaterne og OLAF og Europol for så vidt angår de forenklede toldprocedurer ved import

86 Medlemsstaterne bør give OLAF og Europol relevante oplysninger, så de kan overveje, hvilke passende foranstaltninger der skal træffes i overensstemmelse med deres mandater. Vi undersøgte, om de kompetente myndigheder i de fem medlemsstater, vi besøgte med henblik på denne revision, samarbejder effektivt med OLAF og Europol om bekæmpelse af misbrug af CP42 og IOSS.

87 Vi konstaterede, at medlemsstaternes samarbejde med OLAF om told- og skattespørgsmål i forbindelse med CP42-svig indtil for nylig var begrænset til svig i form af for lav værdiansættelse. I 2024 begyndte OLAF at fokusere på og samarbejde med medlemsstaterne om unddragelse af importafgifter og moms på varer, der indføres ulovligt i EU og videreeksporteres til de endelige forbrugere via e-handel. Desuden er OLAF også aktivt med hensyn til at identificere momsregistreringsknudepunkter for skuffeselskaber, der anvendes som svigagtige importører i forbindelse med toldrelateret momssvig. Endelig har OLAF siden 2024 indledt undersøgelser vedrørende unddragelse af importafgifter og momssvig ved import fra fjerntliggende onlineplatforme under one-stop-shoppen for import. Dette omfatter omfattende krydskontrol af import- og momsoplysninger ved hjælp af avancerede analytiske værktøjer med henblik på at opdage momsunddragelse.

88 Medlemsstaternes told- og skattemyndigheder samarbejder ikke direkte med Europol, men kun via operationelle foranstaltninger, der gennemføres under EU-instrumentet for operationelt samarbejde på tværs af fagområder og agenturer om bekæmpelse af organiseret kriminalitet på EU-plan²⁴. Manglen på direkte samarbejde med Europol skyldes begrænsninger vedrørende udvekslingen af oplysninger på grund af medlemsstaternes retlige rammer (f.eks. hvis deres toldmyndigheder ikke betragtes som retshåndhævende enheder). Dette indirekte samarbejde indebærer en risiko for forsinkede efterforskninger, ufuldstændige efterretninger, mindre effektivitet og øget svig mod EU.

Samarbejdet mellem medlemsstaterne og EPPO om bekæmpelse af momssvig er gnidningsløst, men momssvig i forbindelse med nationale direkte skatter ligger uden for EPPO's ansvarsområde

89 Medlemsstaterne skal samarbejde med EPPO om efterforskning og retsforfølgning af grænseoverskridende momssvig, der overstiger 10 millioner euro²⁵ (f.eks. CP42-svig, hvor varer importeres i én medlemsstat og transporteres til andre medlemsstater, uden at der betales moms). Vi gennemgik de fem besøgte medlemsstaters samarbejde med EPPO om grænseoverskridende momssvig under CP42 og IOSS og undersøgte, hvordan de fastlægger de relevante tilfælde på grundlag af denne tærskel.

²⁴ Den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler.

²⁵ Forordning (EU) 2017/1939.

90 Vi konstaterede, at de udvalgte medlemsstater, der deltager i EPPO (Belgien, Frankrig, Italien og Slovenien), samarbejder i alle sager om efterforskning og retsforfølgning af grænseoverskridende momssvig for over 10 millioner euro. Irland, der ikke deltager i EPPO, ændrede for nylig sin straffelov for at lette gensidig juridisk bistand i straffesager, der efterforskes af EPPO.

91 Repræsentanterne for en af medlemsstaterne meddelte os imidlertid, at beregningen af tærsklen på 10 millioner euro i forbindelse med CP42 potentielt kan skabe problemer. Medlemsstaterne tøvede nemlig med at underrette EPPO om tilfælde af momssvig under tærsklen på 10 millioner euro, når de var usikre på, om andre medlemsstater blev påvirket.

92 Vi bemærker også, at lovovertrædelser i forbindelse med moms og nationale direkte skatter ofte er uløseligt forbundet (f.eks. når en momssvindler køber en ejendom i en medlemsstat uden at betale ejendomsskat). EPPO har imidlertid ingen beføjelser til at efterforske og retsforfølge strafbare handlinger vedrørende direkte skatter, som påvirker medlemsstaternes nationale budgetter. Selv når skaderne ved momsimport overstiger 10 millioner euro og dermed falder ind under EPPO's kompetenceområde, kan myndigheden ikke gribe ind, når momssviget er knyttet til nationale direkte skatter.

Samarbejdet mellem Eurofisc og OLAF/Europol hæmmes af retlige bestemmelser om data- og informationsudveksling

93 I vores særberetning om momssvig inden for Fællesskabet²⁶ anbefalede vi, at Kommissionen og medlemsstaterne fjerner lovgivningsmæssige hindringer for udveksling af oplysninger og giver OLAF og Europol adgang til VIES- og Eurofiscdata (anbefaling 12). I 2018 blev der fulgt op på vores anbefaling gennem en lovgivningsmæssig ændring²⁷, der gjorde det muligt for Eurofisc at anmode om målrettede oplysninger fra Europol og OLAF. OLAF og Europol har dog stadig ikke adgang til VIES- og Eurofiscdata, og der er heller ingen bestemmelser, der giver dem mulighed for at anmode om oplysninger fra Eurofisc, hvilket er afgørende for at styrke et effektivt momssamarbejde. Kommissionen overvejer i øjeblikket at revidere forordning (EU) nr. 904/2010. I forbindelse hermed har OLAF anmodet Kommissionens tjenestegrene med ansvar for revisionen om at afhjælpe ovennævnte svagheder.

²⁶ Revisionsrettens [særberetning 24/2015](#) om bekæmpelse af momssvig.

²⁷ Rådets forordning (EU) [2018/1541](#).

94 Vi konstaterede, at der som følge af disse svagheder ikke havde været nogen informationsudveksling mellem Eurofisc og OLAF i revisionsperioden 2021-2023, hvilket resulterede i et ineffektivt samarbejde. OLAF har f.eks. ikke adgang til Transaction Network Analysis-data (TNA-data) og er således forhindret i effektivt at gennemføre administrative undersøgelser i samarbejde med medlemsstaterne. I forbindelse med revisionen af forordning nr. 904/2010 har OLAF anmodet om at få adgang til de relevante TNA-data. OLAF's manglende adgang til Eurofisc-data og dets manglende beføjelse til at anmode om oplysninger på eget initiativ mindsker OLAF's kapacitet til at foretage administrative toldrelaterede undersøgelser af momssvig.

95 Tilsvarende vil Europols adgang til TNA-værktøjet - som Eurofisc driver - være afgørende for at bekæmpe momssvig, da det vil gøre det muligt at krydstjekke oplysninger og på et tidligt tidspunkt opdage momssvig og forbindelser med kriminelle netværk. Eurofisc-medlemmerne oplyste os imidlertid, at samarbejdet med Europol er begrænset på grund af retlige begrænsninger og rammerne for fortrolighed i skatteforhold i medlemsstaterne. EU RESTRICTED-informationer kan ikke udveksles mellem Europol og Eurofisc. Eurofisc-medlemmerne kan heller ikke udveksle sådanne informationer med hinanden. Europol kan derfor kun give Eurofisc informationer, der ikke er EU RESTRICTED. Den manglende adgang til Eurofisc-data mindsker Europols evne til at identificere og opløse de organiserede kriminelle grupper, der står bag momssvig.

96 I 2019 blev der udarbejdet en vejledning om samarbejdet mellem Eurofisc og Europol/OLAF under Fiscalisprogrammet (jf. punkt 10). Vejledningen er allerede forældet, fordi den ikke tager hensyn til EPPO's operationelle aktiviteter siden juni 2021. Desuden indledte Eurofisc i 2021 et pilotprojekt vedrørende indgivelse af anmodninger om oplysninger til Europol og sendte fire anmodninger, som omhandlede forskellige tilfælde af omfattende momssvig. I de seneste år har Europol imidlertid ikke samarbejdet med Eurofisc, da Europol ikke har modtaget andre sådanne anmodninger siden 2022.

De retlige rammer resulterer i tidskrævende procedurer, som påvirker effektiviteten af OLAF's og EPPO's behandling af sager om momssvig

97 Samarbejdsaftalen mellem OLAF og EPPO i 2021 havde til formål at etablere et tæt samarbejde vedrørende udøvelsen af deres efterforsknings- og retsforfølgningsmandater. Vi vurderede, om samarbejdet mellem OLAF og EPPO var effektivt, når det gælder rettidig udveksling af oplysninger på følgende område: begrundet mistanke om kriminel aktivitet vedrørende momssvig i forbindelse med import.

98 For at identificere momstab i forbindelse med CP42-misbrug og for lav værdiansættelse skal OLAF først gennemføre en undersøgelse for at fastslå, om den angivne toldværdi er pålidelig. Desuden kræver de retlige rammer, at OLAF uden unødigt forsinkelse anmelder straffesager til EPPO, når der er konstateret begrundet mistanke om kriminel aktivitet. OLAF sætter derefter sin undersøgelse i bero for at sætte EPPO i stand til at reagere på de fremsendte oplysninger, og, hvor det er relevant, åbner OLAF supplerende sager med henblik på at træffe administrative forebyggende foranstaltninger for at beskytte de pågældende finansielle interesser (f.eks. ved at kræve sikkerhedsstillelse ved import).

99 Derefter gennemgår og genanalyserer EPPO det bevismateriale, der er indsamlet af OLAF og de nationale told- og skattemyndigheder, for at fastslå, om der er tilstrækkeligt grundlag for retsforfølgning i en sag om momssvig. Det er vigtigt for EPPO, at bevismaterialet er tilgængeligt og kan antages i straffesager. Den samlede proces, som involverer forskellige aktører på EU- og medlemsstatsniveau og skal overholde de retlige rammer, er tidskrævende.

100 Vi bemærkede, at OLAF mellem 2021 og 2023 sendte 12 sager om CP42- og IOSS-misbrug videre til EPPO, og at OLAF støttede to EPPO-sager i 2021. I samme periode accepterede EPPO i alt seks supplerende sager, som OLAF havde foreslået.

101 Endvidere mangler EPPO direkte og øjeblikkelig adgang til alle nødvendige skatte- og toldoplysninger, hvilket hindrer hurtig og effektiv efterforskning og inddrivelse af aktiver. F.eks. kræver det forudgående tilladelse fra de nationale myndigheder, hvis oplysninger, som de nationale skattemyndigheder skal videregive til Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde, skal anvendes i straffesager. Vi bemærkede endvidere, at EPPO ikke har kompetence i sager med momssvig, der er knyttet til nationale direkte skatter - som henhører under medlemsstaternes kompetence - hvilket forhindrer EPPO i fuldt ud at beskytte EU's finansielle interesser.

Konklusioner og anbefalinger

102 Samlet set konkluderer vi, at EU's finansielle interesser og det indre marked ikke beskyttes tilstrækkeligt mod momssvig i forbindelse med import, når der ved toldangivelser gøres brug enten af toldprocedure 42, som fritager EU-importører for at betale moms ved handel inden for Fællesskabet, eller af one-stop-shoppen for import, som er en særordning for fjernsalg af importerede varer. De tilgængelige foranstaltninger i momsrammen, er ikke tilstrækkelige til effektivt at forhindre og afsløre svig, når disse former for momsfritagelse anvendes, eller til at opretholde en passende balance mellem handelslettelse og beskyttelse af EU's finansielle interesser.

103 Vi konstaterede smuthuller og uoverensstemmelser i EU's lovgivningsmæssige ramme for CP42-importproceduren og one-stop-shoppen for import, som tilsammen indebærer en betydelig risiko for misbrug og truer beskyttelsen af EU's finansielle interesser. Navnlig varierer sanktioner og bøder betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Vi bemærkede også, at der ikke findes harmoniserede regler i EU for at blive fiskal repræsentant under toldprocedure 42. I de besøgte medlemsstater konstaterede vi desuden forskellige tilgange til ugyldiggørelse af momsregistreringsnumre og uoverensstemmelse mellem momsnumres og økonomiske aktørers registrerings- og identifikationsnumres status (jf. punkt [19-35](#)).

Anbefaling 1 - Styrke den lovgivningsmæssige ramme for de forenklede toldprocedurer ved import for at sikre større sammenhæng på tværs af medlemsstaterne

Vi anbefaler, at Kommissionen adresserer følgende spørgsmål, når den foreslår revisioner af lovgivningen:

- a) indførelse af standardiserede regler for udpegelse af fiskale repræsentanter
- b) indførelse af standardiserede regler for rettidig ugyldiggørelse af momsregistreringsnumre
- c) sikring af, at momsregistreringsnumrene for afgiftspligtige personer eller deres fiskale repræsentanter, som til stadighed ikke overholder reglerne om momsfritagelse for transaktioner inden for Fællesskabet, uden unødigt forsinkelse ugyldiggøres eller suspenderes i momsinformationsudvekslingssystemet
- d) sikring af, at de registrerede forhandlere, der til stadighed ikke overholder told- og skattelovgivningen, uden unødigt forsinkelse får ugyldiggjort eller suspenderet de registrerings- og identifikationsnumre for økonomiske aktører, som de er indehavere af
- e) sikring af, at momsregistreringsnumre og registrerings- og identifikationsnumre for økonomiske aktører tilhørende forhandlere, der ikke overholder reglerne, har samme status.

Tidsramme: 2028

104 Kommissionen har støttet medlemsstaterne i gennemførelsen af de seneste lovgivningsmæssige ændringer, men foretog ikke behørig overvågning på stedet af deres aktiviteter mod misbrug af CP42 og IOSS. Nærmere bestemt gav Kommissionen efter indførelsen af IOSS rettidig vejledning til medlemsstaterne. Den har derimod ikke gennemført overvågningsbesøg i medlemsstaterne vedrørende CP42 (siden 2006) og IOSS (siden 2021). I lyset af forslaget i forbindelse med reformen af EU-toldkodeksen vedrørende obligatorisk anvendelse af IOSS og afskaffelse af tærsklen på 150 euro bør det desuden overvejes at gennemføre en tilbundsgående analyse af IOSS-ordningen. På denne baggrund mener vi ikke, at Kommissionen i øjeblikket er i stand til at give et skøn over det momsgab, der forårsages af momssvig i forbindelse med import (jf. punkt [36-40](#)).

Anbefaling 2 - Foretage en tilbundsgående analyse af den lovgivningsmæssige ramme og gennemførelsen heraf

Kommissionen bør foretage en tilbundsgående analyse af den lovgivningsmæssige ramme og gennemførelsen heraf i medlemsstaterne for så vidt angår momsfrigørelse ved handel med importerede varer inden for Fællesskabet samt af særordningen for fjernsalg af importerede varer.

Tidsramme: 2028

105 I vores revision konstaterede vi også væsentlige svagheder i medlemsstaternes kontrolrammer vedrørende misbrug af CP42 og IOSS. Det er planen, at ViDA-pakken og forslaget til toldreform skal afhjælpe nogle af disse svagheder. Under CP42-proceduren er der imidlertid ingen styrket kontrol eller planer om at foretage en sådan kontrol, som sikrer, at importerede varer er bestemt til at blive transporteret eller sendt fra indførselsmedlemsstaten til en anden medlemsstat (jf. punkt [41-72](#)).

Anbefaling 3 - Analysere fordelene ved, at medlemsstaterne systematisk kræver transportdokumentation, når der importeres forsendelser under toldprocedure 42

Vi anbefaler, at Kommissionen:

- a) med henblik på at bekæmpe CP42-misbrug analyserer fordelene ved, at medlemsstaterne kræver, at der ved indførsler systematisk fremlægges dokumentation for, at de importerede varer er bestemt til at blive transporteret eller sendt fra indførselsmedlemsstaten til en anden medlemsstat
- b) fremmer den gode praksis for krav om transportdokumentation under CP42, som blev konstateret under denne revision.

Tidsramme: 2028

106 Vi konstaterede også mangler i samarbejdet mellem medlemsstaterne og på EU-plan om at bekæmpe misbrug af CP42 og IOSS. Procedurerne for, hvordan told- og skattemyndighederne samarbejder om at bekæmpe et sådant misbrug, varierer fra medlemsstat til medlemsstat, men vi konstaterede, at de generelt fungerer godt. De bilaterale samarbejdsordninger mellem de forskellige medlemsstaters respektive told- og skattemyndigheder er imidlertid alt for besværlige på grund af den indirekte udveksling af oplysninger mellem disse myndigheder. Dette skaber hindringer for hurtig afsløring af momssvig i forbindelse med import. Til sammenligning fungerer det multilaterale samarbejde gennem Eurofisc godt, men netværket mangler kompetence til som en sikkerhedsforanstaltning at suspendere eller afregistrere forsvundne forhandlere i VIES (jf. punkt [73-85](#)).

107 Med hensyn til samarbejdet med en række EU-organer om bekæmpelse af misbrug af CP42 og IOSS konstaterede vi, at medlemsstaternes samarbejde med OLAF og Europol er begrænset og ikke bidrager til effektivt at bekæmpe momssvig i forbindelse med import. Samarbejdet med EPPO forløber derimod mere gnidningsløst, men med begrænsninger på grund af EPPO's manglende kompetence vedrørende momssvig i forbindelse med direkte skatter. Hvad angår samarbejdet mellem EU-organer konstaterede vi, at det mellem Eurofisc og OLAF/Europol stadig hæmmes af visse retlige bestemmelser om datadeling og informationsudveksling trods vores tidligere anbefalinger. Vi konstaterede også, at de retlige rammer resulterer i tidskrævende procedurer, som har en indvirkning på OLAF's og EPPO's effektivitet i sager om momssvig (jf. punkt [86-101](#)).

Anbefaling 4 - Kræve, at told- og skattemyndighederne i de forskellige medlemsstater samarbejder direkte, og styrke Eurofiscs rolle

Vi anbefaler, at Kommissionen adresserer følgende spørgsmål, når den foreslår revisioner af lovgivningen:

- a) sørge for direkte udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes told- og skattemyndigheder
- b) give Eurofisc mulighed for at suspendere momsregistreringsnumre i momsinformationsudvekslingssystemet, hvis der er væsentlige indikatorer for momssvig.

Tidsramme: 2028

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 13. februar 2025.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
Formand

Bilag

Bilag I - Detaljeret beskrivelse af de forenklede toldprocedurer ved import

Toldprocedure 42 er en mekanisme, der gør det muligt for en EU-importør at opnå momsfrigørelse, når varer, som importeres fra et tredjeland til en EU-medlemsstat, skal transporteres til en anden medlemsstat. Momsen betales af køberen i bestemmelsesmedlemsstaten i henhold til dennes nationale momsregler.

CP42 omfatter følgende transaktioner:

- import af varer fra en stat uden for EU til en EU-medlemsstat, hvilket er en momsfrigørelse transaktion
- levering af varer inden for Fællesskabet fra indførselsmedlemsstaten til bestemmelsesmedlemsstaten, med anvendelse af momssatsen på 0 %
- erhvervelse af varer inden for Fællesskabet fra bestemmelsesmedlemsstaten, hvor momsens opkræves.

Importøren skal give de relevante myndigheder i indførselsmedlemsstaten følgende oplysninger:

- det momsregistreringsnummer, som importøren har fået tildelt i indførselsmedlemsstaten, eller momsregistreringsnummeret for den fiskale repræsentant, der er ansvarlig for at betale importørens moms
- det momsregistreringsnummer, som kunden har fået tildelt i en anden medlemsstat
- dokumentation for, at de importerede varer er bestemt til at blive transporteret eller sendt fra indførselsmedlemsstaten til en anden medlemsstat.

Toldmyndighederne i indførselsmedlemsstaten skal kontrollere, om betingelserne for frigørelse er opfyldt, og er ansvarlige for at indrømme momsfrigørelsen.

Skattemyndighederne i indførselsmedlemsstaten er ansvarlige for at kontrollere, at oplysningerne er nøjagtige, ved at krydstjekke de oplysninger, som importørerne har anført i momsoversigten, med de oplysninger, de har modtaget fra toldmyndighederne. De skal også stille disse oplysninger til rådighed for skattemyndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten via VIES.

Skattemyndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten skal krydstjekke de oplysninger, de har modtaget fra andre medlemsstater via VIES, med varemodtagernes momsopgørelser.

IOSS er en særordning for fjernsalg af varer importeret fra tredjelande eller tredjelandsområder til EU, som forenkler angivelsen og betalingen af moms, idet momsen indgår i den købspris, som kunden betaler.

Leverandører registrerer sig for at få et IOSS-momsregistreringsnummer, der er gyldigt for al sådan import, som angives i alle EU-medlemsstater. Alle IOSS-momsregistreringsnumre, der udstedes af EU-medlemsstaternes skattemyndigheder, er elektronisk tilgængelige for toldmyndighederne i hele EU.

Toldmyndighederne kontrollerer ved hjælp af IOSS-momsregistreringsdatabasen gyldigheden af det IOSS-momsregistreringsnummer, der er anført i en toldangivelse. Hvis det er gyldigt, og toldmyndighederne vælger ikke at udføre yderligere kontrol, frigives varerne til fri omsætning i EU under momsfrigørelsesordningen. Toldmyndighederne skal regelmæssigt sende alle relevante oplysninger fra toldangivelserne til Kommissionens Surveillance-system, så der kan genereres månedlige rapporter, hvor den samlede importværdi pr. IOSS-momsregistreringsnummer angives.

Hver måned angiver og betaler sælgeren momsen til skattemyndighederne i den medlemsstat, hvor vedkommende er registreret (dvs. identifikationsmedlemsstaten). Skattemyndighederne matcher den værdi, der er angivet i sælgerens momsopgørelse, med den værdi, der fremgår af de månedlige IOSS-rapporter, der er indhentet fra Surveillance-systemet. Skattemyndighederne i identifikationsmedlemsstaterne omfordeler derefter den opkrævede moms til skattemyndighederne i de medlemsstater, hvor varerne forbruges.

Bilag II - Overblik over alle Revisionsrettens beretninger vedrørende moms

- o [Særberetning 12/2019](#): "E-handel: Mange af udfordringerne med at opkræve moms og told er stadig ikke løst"
- o [Særberetning 19/2017](#): "Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser"
- o [Særberetning 24/2015](#): "Bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet: Der er behov for mere handling"
- o [Særberetning 13/2011](#): "Forebygges og afsløres momsunddragelse ved kontrollen af toldprocedure 42?"

Bilag III - Resultater af vores stikprøvekontrol af de forenklede toldprocedurer ved import

Vi vurderede de kontroller, som told- og skattemyndighederne udførte af CP42 og IOSS i fem udvalgte medlemsstater. Vores resultater er sammenfattet nedenfor.

CP42-kontroller

	Nej	Risiko- og kontrolstrategi	Krydskontrol af told- og skatteoplysninger	Troværdighedskontroller	Kontrol efter toldbehandling
	Delvis				
	Ja				
Belgien					
Frankrig					
Irland					
Italien					
Slovenien					

IOSS-kontroller

	Nej	Risiko- og kontrolstrategi	Krydskontrol af told- og skatteoplysninger	Troværdigheds-kontroller	Kontrol efter toldbehandling
	Delvis				
	Ja				
Belgien					
Frankrig					
Irland					
Italien					
Slovenien					

Herudover udvalgte vi i hver besøgte medlemsstat en risikobaseret stikprøve på 30 toldrelaterede importangivelser under CP42 og IOSS og en tilfældig stikprøve på 10 IOSS-registreringsnumre fra de månedlige oversigter over toldrelaterede importoplysninger. Som led i vores arbejde inkluderede vi tjeklister, spørgsmål vedrørende de forventede centrale kontroller og analyse af den dokumentation, der blev fremlagt for hver udvalgt stikprøve.

Under vores stikprøvetest af de 30 toldrelaterede importangivelser konstaterede vi adskillige fejl eller manglende relevante oplysninger.

Nogle af de fejl vedrørende CP42, som vi konstaterede i de udvalgte medlemsstater, vedrørte:

- ukorrekte koder for importører, fiskale repræsentanter eller kunder
- for lav værdiansættelse
- manglende indgivelse af momsopgørelser eller momsoversigter
- uoverensstemmelse mellem momsgrundlaget i momsopgørelserne og toldangivelserne
- sen indgivelse af visse momsopgørelser og momsoversigter.

Nogle af de fejl vedrørende IOSS, som vi konstaterede i de udvalgte medlemsstater, vedrørte:

- for lav værdiansættelse, hovedsagelig af smartphones, tekstiler, sko og smykker
- tilfælde, hvor IOSS-importsystemet ikke var tilladt (f.eks. punktafgiftspligtige varer)
- mangel på de oplysninger, som skulle kontrolleres.

I stikprøven på de 10 IOSS-registreringsnumre fra de månedlige oversigter over toldrelaterede importoplysninger konstaterede vi, at der manglede relevante oplysninger, som påvirkede:

- identifikationsmedlemsstaterne - som derfor ikke kunne afgøre, om der for hver IOSS-importangivelse fandtes en tilsvarende IOSS-momsopgørelse
- forbrugsmedlemsstaterne - som derfor ikke kunne kontrollere omfanget af den moms, de havde ret til.

**Bilag IV - Resultater af momsbeskatningen i
bestemmelsesmedlemsstaten baseret på vores stikprøve af
indførelser under toldprocedure 42 i de besøgte medlemsstater**

Medlemsstater i stikprøven	Opkrævet moms	Ikke opkrævet moms	Opkrævet moms - ikke bekræftet*	Fejl i stikprøven	Verserende sager	Stikprøvens størrelse
Belgien	4	10	14	1	1	30
Irland	8	3	3	15	1	30
Frankrig	9	6	6	0	9	30
Italien	7	18	4	0	1	30
Slovenien	16	4	0	0	10	30
I alt	44	41	27	16	22	150

Note: * Da der kun findes aggregerede data i momsoversigterne.

Forkortelser

CP42: Toldprocedure 42

EORI: Registrering og identifikation af økonomiske operatører

EPPO: Den Europæiske Anklagemyndighed

Europol: Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde

IOSS: One-stop-shop for import

Moms: Merværdiafgift

OLAF: Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig

TAXUD: Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion

TNA: Transaction Network Analysis

ViDA: Moms i den digitale tidsalder

VIES: Momsinformationsudvekslingssystemet

Glossar

Administrativt samarbejde: Samarbejde mellem medlemsstaterne i form af udveksling og behandling af oplysninger, fælles tiltag og gensidig bistand med henblik på gennemførelse af EU-retten.

Eurofisc: Netværk til bekæmpelse af grænseoverskridende momssvig, som omfatter embedsmænd fra de 27 EU-medlemsstater samt Norge.

Fiscalis: EU-samarbejdsprogram, som finansierer initiativer iværksat af skattemyndighederne med henblik på at sikre mere velfungerende skattesystemer i medlemsstaterne.

Forbrugsmedlemsstat/bestemmelsesmedlemsstat: Den EU-medlemsstat, hvor varerne leveres til slutkunden.

Forsvunden forhandler: Person eller virksomhed i en EU-medlemsstat, som lader sig momsregistrere med henblik på at erhverve varer fra en anden medlemsstat uden at betale moms, og som derefter begår svig ved at opkræve moms på salget af disse varer, men uden at overføre den til skattemyndighederne.

Identifikationsmedlemsstat: EU-medlemsstat, hvor en sælger er registreret til one-stop-shoppen for import, og hvor vedkommende angiver og betaler den moms, der er skyldig i forbrugsmedlemsstaten.

Indførselsmedlemsstat: EU-medlemsstat, hvortil varerne importeres, og hvor de derefter overgår til fri omsætning, efter at alle importformaliteter er opfyldt.

Kontrol efter frigivelse: Toldkontrol, som udføres, efter at varer er blevet frigivet til fri omsætning af toldmyndighederne.

Momsoversigt: Dokument, der skal indgives, som regel månedligt, af enkeltpersoner og virksomheder, der er momspligtige i EU, og som indeholder en oversigt over den samlede værdi af de varer eller tjenesteydelser, der leveres til kunder og virksomheder i andre medlemsstater.

Momsregistreringsnummer: Individuelt nummer til hver afgiftspligtig person, der har til hensigt at levere varer eller tjenesteydelser eller erhverve varer til erhvervsmæssige formål.

One-stop-shop for import: Ordning, der gør det muligt for sælgere af varer fra lande uden for EU at lade sig momsregistrere i en enkelt EU-medlemsstat og opkræve og overføre moms på alt fjernsalg (f.eks. online- og postordrer) til kunder i EU, hvilket betyder, at kunderne ikke længere skal betale importmoms af disse varer.

Toldangivelse: Officielt dokument med nærmere oplysninger om varer, der frembydes til import eller eksport eller henføres under en anden toldprocedure.

Toldkontrol: Procedure til kontrol af, om EU's toldregler og anden relevant lovgivning overholdes.

Toldprocedure 42: Procedure, der anvendes til at importere ikke-EU-varer til én EU-medlemsstat med henblik på transport til en anden medlemsstat, hvor momsen skal betales.

Transaction Network Analysis: Eurofiscs dataanalyseværktøj til at lette afsløring af potentielt momssvig.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-08>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-08>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling IV - Regulering af markeder og konkurrenceøkonomi, der ledes af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af François-Roger Cazala, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Dirk Pauwels og attaché Stephanie Girard, ledende administrator John Sweeney, opgaveansvarlig Benny Fransen, viceopgaveansvarlig Esther Torrente Heras og revisorerne Sergio Gascón, Marion Schiefele og Grigorios Tsaramanidis.



François-Roger Cazala



John Sweeney



Benny Fransen



Esther Torrente Heras



Sergio Gascón



Marion Schiefele



Grigorios Tsaramanidis

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2025

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Figur 1, 2 og 3 - ikoner: Disse figurer er udformet ved anvendelse af ressourcer fra [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-4795-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/8956548	QJ-01-25-020-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4796-6	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/5404794	QJ-01-25-020-DA-N

HVORDAN DER HENVISES TIL DENNE PUBLIKATION

Den Europæiske Revisionsret, [særberetning 08/2025](#): "Momssvig i forbindelse med import - EU's finansielle interesser beskyttes ikke tilstrækkeligt under de forenklede toldprocedurer ved import", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025.

I forbindelse med denne revision vurderede vi, om EU's finansielle interesser og det indre marked beskyttes effektivt mod momssvig i forbindelse med import, når der anvendes forenklede toldprocedurer.

Vi konstaterede mangler og uoverensstemmelser i EU's lovgivningsmæssige ramme samt alvorlige svagheder i medlemsstaternes kontrol af, at de skyldige momsbeløb, der opkræves, er korrekte. Mange af disse svagheder skyldes de udfordringer, som told- og skattemyndighederne oplever, når de samarbejder på tværs af medlemsstaterne.

Vi anbefaler, at Kommissionen på grundlag af en dybdegående analyse foreslår ændringer til den lovgivningsmæssige ramme med henblik på at opnå større sammenhæng på tværs af medlemsstaterne, når de anvender forenklede toldprocedurer, at den analyserer fordelene ved obligatorisk transportdokumentation for forsendelser under toldprocedure 42, og at den kræver mere effektivt samarbejde mellem de nationale told- og skattemyndigheder.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, i TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/contact

Websted: eca.europa.eu

X: @EUAuditors