

Særberetning

Bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet: Der er behov for mere handling



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

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

Tlf. +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3807-8	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/38532	QJ-AB-15-024-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-3853-5	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/32616	QJ-AB-15-024-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3812-2	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/40132	QJ-AB-15-024-DA-E

© Den Europæiske Union, 2016
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning**Bekæmpelse af momssvig
inden for Fællesskabet:
Der er behov for mere
handling**

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

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

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling IV — der ledes af Milan Martin Cvikl, medlem af Revisionsretten — hvis speciale er revision af indtægter, forskning og interne politikker, økonomisk og finansiell styring samt EU-institutioner og -organer. Revisionsarbejdet blev ledet af Neven Mates, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetchef Georgios Karakatsanis, kontorchef Angela McCann, holdleder Carlos Soler Ruiz og revisorerne Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp og Marko Mrkalj.



Fra venstre til højre: Dan Danielescu, Angela McCann, Josef Edelmann, Neven Mates, Georgios Karakatsanis, Maria Isabel Quintela, Wolfgang Hinnenkamp og Carlos Soler Ruiz.

Punkt

Forkortelser

Glossar

I-VII Resumé

V-VII Vores hovedanbefalinger

1-13 Indledning

1-4 Sådan beskattes transaktioner inden for Fællesskabet

5-10 Sådan sker unddragelse af betaling af moms på transaktioner inden for Fællesskabet

11-13 Sådan fungerer det administrative samarbejde om bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet

14-18 Revisionens omfang og revisionsmetoden

19-111 Bemærkninger

19-25 Mangel på sammenlignelige data og indikatorer for momssvig inden for Fællesskabet

20-22 Manglende skøn over momssvig inden for Fællesskabet på EU-niveau

23 - 25 Manglende resultatindikatorer for momssvig inden for Fællesskabet

26-70 Rammerne for det administrative samarbejde giver medlemsstaternes skattemyndigheder mulighed for at udveksle momsoplysninger

27-36 Medlemsstaterne mente, at udveksling af oplysninger ved hjælp af elektroniske standardformularer var det mest effektive værktøj, men svarene afgives ikke til tiden

37-44 Lejlighedsvis problemer med pålideligheden af oplysninger fra VIES om transaktioner inden for Fællesskabet

45-47 Multilaterale kontrolforanstaltninger er et effektivt værktøj, men de anvendes mindre hyppigt

48-55 Eurofisc: et lovende værktøj, der skal forbedres

- 56–59 Kommissionen yder værdifuld bistand til medlemsstaterne, men aflægger ikke besøg i medlemsstaterne
- 60–62 Oplysninger, der modtages fra lande uden for EU, udveksles ikke mellem medlemsstaterne
- 63–70 Fiscalis er et vigtigt EU-instrument til styrkelse af det administrative samarbejde
- 71–92 **Momslovgivningen er blevet tilpasset til at bekæmpe momssvig**
- 73–75 Den periode, som momsoversigterne dækker, og fristerne for fremsendelsen er blevet kortere
- 76–85 Toldprocedure 42: Kommissionen har accepteret de fleste af Revisionsrettens anbefalinger, men anbefalingerne er ikke blevet gennemført af medlemsstaterne
- 86–89 Omvendt betalingspligt: et nyttigt værktøj til bekæmpelse af MTIC-svig, der ikke anvendes konsekvent
- 90–92 Lovgivningen om e-handel er i overensstemmelse med international bedste praksis, men er vanskelig at håndhæve
- 93–111 **Manglende samarbejde og kompetenceoverlapning hos de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder, når det drejer sig om bekæmpelse af momssvig**
- 95–100 Manglende udveksling af oplysninger mellem told-, skatte-, politi- og anklagemyndigheder
- 101–103 Europol og OLAF har ikke adgang til oplysninger fra VIES og Eurofisc
- 104–109 EMPACT: et godt initiativ, men bæredygtigheden er truet
- 110–111 Medlemsstaterne er imod forslagene om at medtage moms i anvendelsesområdet for direktivet om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og forordningen om Den Europæiske Anklagemyndighed
- 112–122 **Konklusioner og anbefalinger**
- 113 **Måling af systemets effektivitet**
- 114 **Det er af afgørende betydning, at der foretages krydskontrol mellem toldoplysningerne og momsoplysningerne**
- 115 **Forbedring af Eurofiscsystemet til hurtig varsling for at sikre bedre målretning mod højrisikoerhvervsdrivende**
- 116–117 **Forbedring af den eksisterende lovgivning**
- 118–119 **Forbedring af ordningerne for administrativt samarbejde**
- 120–122 **Forbedring af samarbejdet mellem de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder**

- Bilag I — Revisionsmetode i Kommissionen**
- Bilag II — Revisionsmetode hos told- og skattemyndighederne i medlemsstaterne**
- Bilag III — Revisionsrettens model for kontrol af toldprocedure 42**

Kommissionens svar

B2C: business to consumer (virksomhed til forbruger)

CCIP: gennemførelsesbestemmelser til toldkodeksen

CCWP: toldsamarbejdsgruppen

EMPACT: den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler

EPPO: Den Europæiske Anklagemyndighed

EU: Den Europæiske Union

FATF: Den Finansielle Aktionsgruppe

GD for Beskatning og Toldunion: Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion

IC: inden for Fællesskabet

JCO: fælles toldaktion

MLC: multilaterale kontrolforanstaltninger

MTIC: svig i forbindelse med forsvundne forhandlere («missing traders») inden for Fællesskabet

OAP: operationelle handlingsplaner

OCG: organiserede kriminelle grupper

OECD: Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling

OLAF: Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig

PIF: beskyttelse af Unionens finansielle interesser

SAD: det administrative enhedsdokument

SCAC: Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde

VIIES: momsinformationsudvekslingssystemet

WF: Eurofiscarbejdsområde

Administrativt samarbejde: udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, hvorved medlemsstaternes skattemyndigheder yder hinanden gensidig bistand og samarbejder med Kommissionen i overensstemmelse med Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 af 7. oktober 2010 med henblik på at sikre en korrekt anvendelse af moms på leveringer af varer og tjenesteydelser, på erhvervelse af varer inden for Fællesskabet og på import af varer. Udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne omfatter alle oplysninger, der er nødvendige for en korrekt momsansættelse, herunder alle oplysninger om konkrete sager.

Bestemmelsesmedlemsstat: den medlemsstat, hvortil varerne forsendes eller transporteres efter at være leveret til en anden medlemsstat.

Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde (SCAC): et forskriftsudvalg, der er oprettet i henhold til artikel 58 i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010, og som skal bistå Kommissionen som fastsat i forordningen. Det består af repræsentanter for medlemsstaterne og har en repræsentant fra Kommissionen som formand.

Erhvervelse af varer inden for Fællesskabet: erhvervelse af retten til som ejer at råde over en løsøregenstand, som af sælgeren, af erhververen eller for disses regning forsendes eller transporteres til erhververen til en anden medlemsstat end den, hvor forsendelsen eller transporten af denne vare påbegyndes.

Erhvervelsesmedlemsstat: den medlemsstat, hvor erhvervelsen inden for Fællesskabet finder sted.

Eurofisc: et decentraliseret netværk af tjenestemænd fra medlemsstaternes told- og skattemyndigheder, der hurtigt udveksler målrettede oplysninger om mulige svigagtige selskaber og transaktioner.

Eurojust: Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde, der blev oprettet for at styrke bekæmpelsen af grov organiseret kriminalitet. Enheden består af nationale anklagere, dommere eller polititjenestemænd med tilsvarende kompetence, der er udstationeret af medlemsstaterne i overensstemmelse med medlemsstaterne egne retssystemer.

Europol: Den Europæiske Unions politienhed, der bistår de retshåndhævende organer i medlemsstaterne med bekæmpelse af grov organiseret kriminalitet.

Fiscalis: et EU-handlingsprogram til finansiering af skattemyndighedernes initiativer til forbedring af beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked ved hjælp af kommunikations- og informationsudvekslingssystemer, multilaterale kontrolforanstaltninger, seminarer og projektgrupper, arbejdsbesøg, uddannelsesaktiviteter og andre lignende aktiviteter, der er nødvendige for at opfylde programmets mål.

Fri omsætning: status for varer, der er importeret fra tredjelande, og som har været igennem alle importformaliteter for at kunne sælges eller forbruges i EU.

Frigivelse af varer: handling, hvorved toldmyndighederne giver tilladelse til, at der disponeres over en vare til de formål, der er fastsat i toldproceduren.

Gennemstrømningselskab: et selskab, der står for reelle eller fiktive leveringer inden for Fællesskabet til »missing traders« (stråmandsselskaber) eller erhvervsdrivende, der har misligholdt deres forpligtelser. Selskabet deltager frivilligt i den svigagtige ordning.

Indførselsmedlemsstat: den medlemsstat, hvor varerne fysisk importeres til EU og overgår til fri omsætning.

Levering af varer inden for Fællesskabet: levering af varer, der af sælgeren, af erhververen eller for disses regning forsendes eller transporteres til steder uden for medlemsstaternes respektive område, men inden for EU, til en anden afgiftspligtig person eller en ikkeafgiftspligtig juridisk person, som handler i denne egenskab i en anden medlemsstat end den, hvor forsendelsen eller transporten af varerne påbegyndes.

Leveringsmedlemsstat: den medlemsstat, hvorfra levering inden for Fællesskabet finder sted.

Momsregistreringsnummer (momsnummer): et individuelt nummer givet til hver enkelt afgiftspligtig person, der agter at levere varer eller tjenesteydelser eller at erhverve varer i erhvervsøjemed. Alle numre starter med to bogstaver, der identificerer den udstedende medlemsstat.

O_MCTL: en kontrolmeddelelse i VIES, der genereres ved modtagelsen af en meddelelse i VIES, og som angiver alle de inaktive momsnumre, meddelelsen indeholder.

Overførsel: forsendelse eller transport af varer til brug for leverandørens virksomhed foretaget af leverandøren eller for dennes regning til et sted uden for den medlemsstats område, hvor leveringen finder sted, men inden for Fællesskabet.

Oversigt: en oversigt, som skal indsendes af enhver momsregistreret afgiftspligtig person, der leverer varer inden for Fællesskabet. Der skal som hovedregel indsendes en oversigt hver måned med angivelse af den samlede værdi af de varer eller tjenesteydelser, der er leveret til hver enkelt erhverver i andre medlemsstater, opstillet efter erhververens momsregistreringsnummer.

Stråmandsselskab (»missing trader«): en erhvervsdrivende, der er momsregistreret, og som eventuelt med henblik på bedrageri erhverver eller foregiver at erhverve varer eller tjenesteydelser uden at betale moms og leverer disse varer eller tjenesteydelser med moms indregnet, men uden at overføre den skyldige moms til de nationale myndigheder.

Toldangivelse: den handling, hvorved en person tilkendegiver at ville angive en vare til en bestemt toldprocedure.

Toldprocedure 42: den ordning, som en importør anvender for at opnå momsfrigørelse, når de importerede varer skal transporteres til en anden medlemsstat. Det er i bestemelsesmedlemsstaten, der skal betales moms.

VIES: Momsinformationsudvekslingssystemet VIES er et elektronisk netværk til overførsel både af oplysninger om gyldige momsregistreringsnumre for virksomheder, der er registreret i medlemsstaterne, og om afgiftsfrie leveringer inden for Fællesskabet. De nationale skattemyndigheder er ansvarlige for at levere begge typer oplysninger til netværket.

I

Det indre marked, der blev etableret den 1. januar 1993, afskaffede grænsekontrol for samhandel inden for Fællesskabet. Da eksport af varer og tjenesteydelser til andre medlemsstater fortsat er fritaget for moms, har dette skabt en risiko for, at der ikke svares moms af disse varer og tjenesteydelser hverken i leveringsmedlemsstaten eller i forbrugsmedlemsstaten. Når der ikke opkræves moms, fører det ikke alene til et indtægtstab for medlemsstaterne, det indvirker også på Den Europæiske Unions egne indtægter.

II

Revisorerne undersøgte, om EU bekæmper momssvig inden for Fællesskabet effektivt. Retten konstaterede, at EU-systemet ikke er tilstrækkeligt effektivt, og at det påvirkes negativt af mangel på sammenlignelige data om og indikatorer for momssvig inden for Fællesskabet på EU-niveau.

III

Momssvig er ofte knyttet til organiseret kriminalitet. Ifølge Europols repræsentanter skønnes det, at 40-60 milliarder euro af medlemsstaternes årlige tab af momsindtægter kan tilskrives organiserede kriminelle grupper, og at 2 % af disse grupper står bag 80 % af den svig, der involverer stråmandsselskaber (»missing trader«-svig (MTIC-svig)) inden for Fællesskabet.

IV

EU har indført en lang række værktøjer, som medlemsstaterne kan anvende til bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet, men nogle af disse skal styrkes eller anvendes mere konsekvent. Det drejer sig navnlig om følgende:

- a) Der er ikke effektive krydskontroller mellem told- og skatteoplysninger i de fleste af de besøgte medlemsstater.

- b) Rammerne for det administrative samarbejde gør det muligt for medlemsstaternes skattemyndigheder at udveksle momsoplysninger, men der er problemer med oplysningernes nøjagtighed, fuldstændighed og rettidighed.
- c) Der mangler samarbejde, og der er kompetenceoverlapning hos de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder.

Vores hoved anbefalinger

V

Selv om beføjelsen til at godkende og gennemføre nye retlige foranstaltninger primært ligger hos medlemsstaterne, bør Kommissionen:

- a) tage initiativ til en koordineret indsats fra medlemsstaternes side for at etablere et fælles system til indsamling af statistik om momssvig inden for Fællesskabet
- b) foreslå lovgivningsmæssige ændringer, der kan gøre det muligt at foretage effektiv krydskontrol mellem told- og momsoplysninger
- c) tage initiativ og tilskynde medlemsstaterne til at afhjælpe svagheder ved Eurofisc
- d) tilskynde medlemsstaterne til i højere grad at koordinere deres regler om omvendt betalingspligt
- e) som led i evalueringen af ordningerne for administrativt samarbejde fokusere på at forbedre rettidigheden af medlemsstaternes svar på anmodninger om oplysninger, pålideligheden af oplysningerne i VIES og opfølgningen på resultaterne fra tidligere rapporter om det administrative samarbejde og
- f) sammen med medlemsstaterne fjerne lovgivningsmæssige hindringer for udveksling af oplysninger mellem de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder på nationalt niveau og på EU-niveau. Navnlig bør OLAF og Europol have adgang til oplysninger fra VIES og Eurofisc, og medlemsstaterne bør få gavn af de oplysninger, som de leverer.

VI

Medlemsstaterne bør bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Den Europæiske Unions finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og effektivt, herunder lovgivningsmæssige foranstaltninger. Rådet bør navnlig:

- a) godkende Kommissionens forslag om solidarisk hæftelse
- b) bemyndige Kommissionen til at forhandle aftaler om gensidig bistand med de lande, hvor de fleste udbydere af digitale tjenester er etableret, og indgå disse aftaler.

VII

Med henblik på effektivt at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser bør Europa-Parlamentet og Rådet:

- a) sørge for, at moms bliver omfattet af direktivet om bekæmpelse af svig (»PIF-direktivet«) og forordningen om Den Europæiske Anklagemyndighed
- b) give OLAF klare beføjelser og værktøjer til at efterforske momssvig inden for Fællesskabet.

Sådan beskattes transaktioner inden for Fællesskabet

01

Det indre marked, der blev etableret den 1. januar 1993, har afskaffet grænsekontrol for samhandel inden for Fællesskabet. Momsregistrerede leverandører er berettiget til at anvende en nulsats for moms på salg til momsregistrerede købere i andre medlemsstater. I princippet skal momsen betales i den medlemsstat, hvor varerne forbruges.

02

Skattemyndighederne i leveringsmedlemsstaten skal indrømme momsfritagelse for varer, der leveres inden for Fællesskabet, under forudsætning af, at varerne enten leveres til en kunde eller overføres¹ direkte til leverandøren i en anden medlemsstat. Momsfritagelsen finder først anvendelse, når leverandøren kan bevise, at varerne fysisk har forladt leveringsmedlemsstaten.

03

I forbindelse med moms inden for Fællesskabet skal leverandører have et specifikt momsregistreringsnummer (ID), og de skal med jævne mellemrum indberette deres leveringer eller overførsler inden for Fællesskabet i en oversigt², som indsendes til skattemyndighederne i den medlemsstat, der leverer varerne. EU har oprettet et elektronisk system (VIES)³, som medlemsstaterne bruger til udveksling af oplysninger om erhvervsdrivende, der er momsregistreret, og om leveringer inden for Fællesskabet.

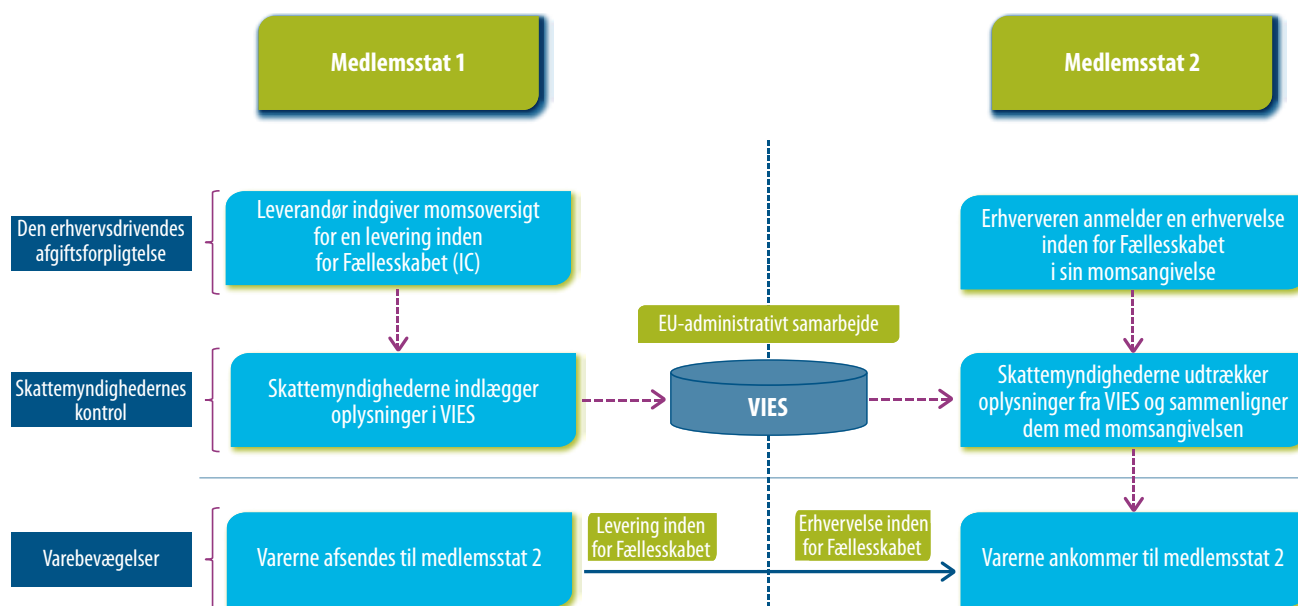
04

Skattemyndighederne i leveringsmedlemsstaten skal lægge oversigtens oplysninger ind i VIES-databasen og stiller dermed disse oplysninger til rådighed for skattemyndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten. Kunden skal anmelde en erhvervelse inden for Fællesskabet til skattemyndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten, da en sådan erhvervelse fører til momspligtens indtræden, og momsen forfalder i den endelige bestemmelsesmedlemsstat. **Figur 1** viser, hvordan leveringer af varer inden for Fællesskabet indberettes og kontrolleres ved hjælp af VIES.

- 1 Overførsel betyder i denne forbindelse forsendelse eller transport af varer til brug for leverandørens virksomhed foretaget af leverandøren eller for dennes regning til et sted uden for den medlemsstats område, hvor leveringen finder sted, men inden for Fællesskabet, jf. artikel 17, stk. 1, i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (momsdirektivet) (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1).
- 2 En oversigt, som skal indsendes af enhver momsregistreret afgiftspligtig person, der leverer varer inden for Fællesskabet. Oversigten udarbejdes hver måned med angivelse af den samlede værdi af vareleverancer til hver enkelt erhverver i andre medlemsstater, opstillet efter momsregistreringsnummer. Medlemsstaterne kan tillade, at oversigten indsendes kvartalsvist, hvis værdien af de leverede varer ikke overstiger 50 000 euro.
- 3 Momsinformationsudvekslingssystemet i henhold til artikel 17 i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 af 7. oktober 2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (omarbejdning) (EUT L 268 af 12.10.2010, s. 1).

Figur 1

Sådan fungerer VIES



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Sådan sker unddragelse af betaling af moms på transaktioner inden for Fællesskabet

05

Momssystemet inden for Fællesskabet er ofte blevet misbrugt ved svig i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet (»missing trader«-svig (MTIC-svig)). I forbindelse med denne form for svig leverer en leverandør, der er etableret i medlemsstat 1, det såkaldte gennemstrømningselskab, varer (der er fritaget for moms) til et andet selskab, der er

etableret i medlemsstat 2, det såkaldte stråmandsselskab (eller »missing trader«). Stråmandsselskabet udnytter så momsfritagelsen for levering af varer inden for Fællesskabet og videresælger de samme varer på medlemsstat 2's hjemmemarked til meget konkurrencedygtige priser. Det kan stråmandsselskabet gøre, fordi det ikke betaler moms til skattemyndighederne, selv om det opkræver moms hos kunden. På den måde kan selskabet øge sin fortjenstmargen. Derefter forsvinder stråmandsselskabet sporløst, og det gør det umuligt at opkræve moms i den medlemsstat, hvor varerne eller tjenesteydelserne forbruges.

06

I en variant af denne ordning sælger eller foregiver stråmandsselskabets kunde (mægleren) at sælge varerne i udlandet - undertiden tilbage til gennemstrømningselskabet - og anmoder skattemyndighederne om refusion af den moms, det har betalt til stråmandsselskabet. Den samme transaktion kan gentages flere gange og kaldes så »karruselsvig«.

07

Undertiden bevæger varerne sig slet ikke, eller også findes de kun på papiret. Svigen kan kompliceres yderligere, hvis stråmandsselskabet sælger varerne til de såkaldte »buffer traders«, hvoraf nogle kan være ærlige, for at gøre det vanskeligere for skattemyndighederne at opspore den svigagtige ordning. Når karrusellen involverer et tredjeland, kan toldprocedure 42⁴ også anvendes til at vanskeliggøre transaktionernes sporbarhed.

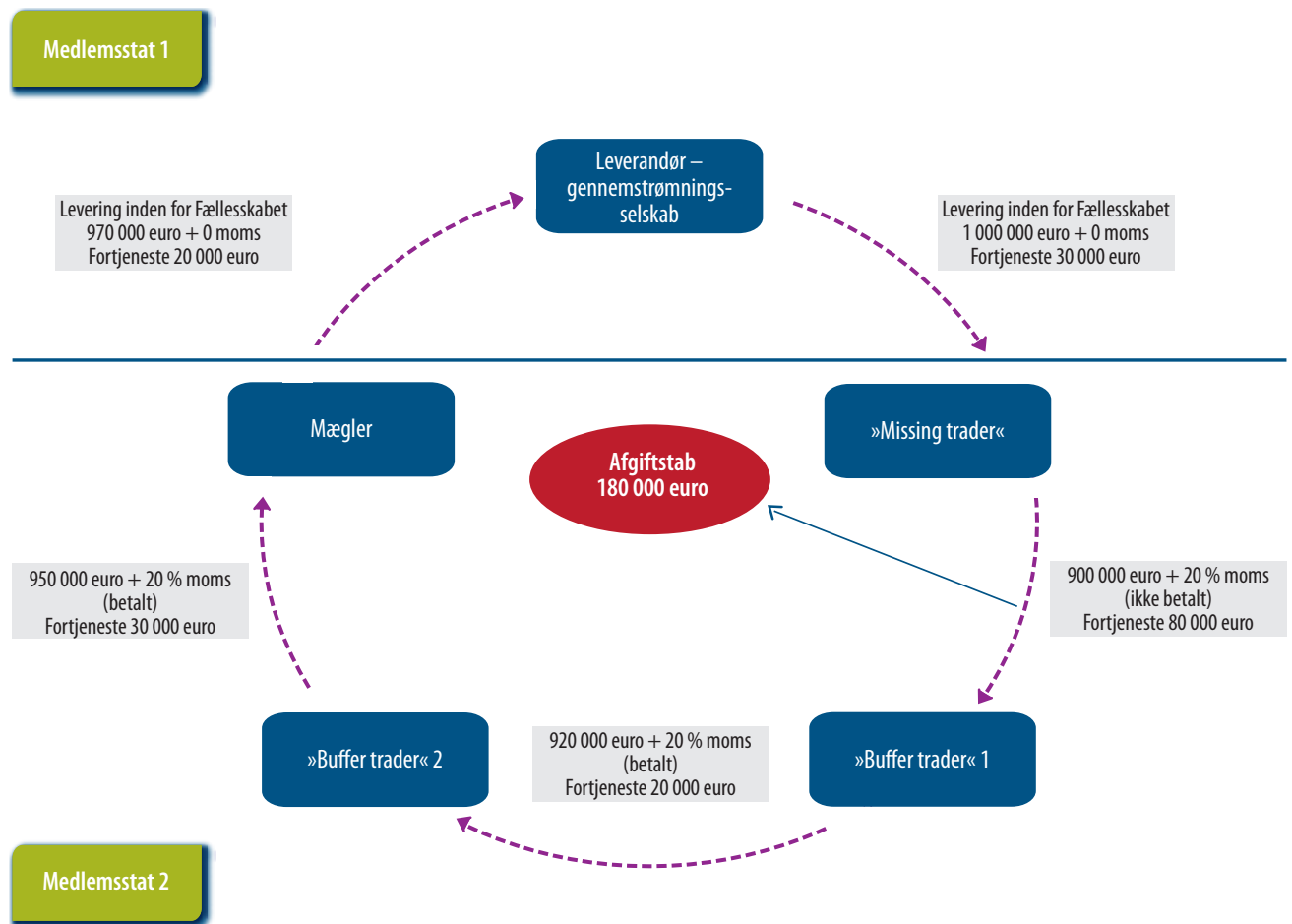
08

Figur 2 viser en basal karruselsvigordning, hvor momssatsen er sat til 20 %. Først sælger gennemstrømningselskabet varerne til stråmandsselskabet (»missing trader«) for 1 000 000 euro uden at opkræve moms, da leveringer inden for Fællesskabet er fritaget for moms. Derefter sælger stråmandsselskabet (»missing trader«) varerne til buffer trader 1 for 1 080 000 euro (900 000 plus 180 000 euro i moms). Stråmandsselskabet betaler ikke de 180 000 euro i moms til skattemyndighederne og forsvinder. Derefter sælger buffer trader 1, der måske ikke er klar over, at det deltager i en momssvigkarrusel, varerne til buffer trader 2 med en fortjeneste på 20 000 og betaler skattemyndighederne 20 % af denne fortjeneste i moms (4 000 EUR). Buffer trader 2 sælger varerne til mægleren med en fortjeneste på 30 000 euro og betaler 20 % moms af denne fortjeneste (6 000 EUR). Til sidst sælger mægleren varerne tilbage til gennemstrømningselskabet med en fortjeneste på 20 000 EUR. Mægleren opkræver ikke moms af gennemstrømningselskabet, fordi leveringer inden for Fællesskabet er fritaget for moms, men mægleren anmoder om refusion af den moms, vedkommende har betalt til buffer trader 2 (190 000 EUR). På den måde lider skattemyndighederne i medlemsstat 2 et afgiftstab på 180 000 EUR, fordi de opkræver 10 000 fra buffer trader 1 og 2, men tilbagebetaler 190 000 euro til mægleren. Den samlede fortjeneste ved denne momssvigkarrusel er også 180 000 EUR, der deles mellem parterne i karrusellen.

4 Toldprocedure 42 er den ordning, som en importør anvender for at opnå momsfrigørelse, når de importerede varer skal transporteres til en anden medlemsstat. Det er i bestemmelsesmedlemsstaten, der skal betales moms.

Figur 2

En karruselsvigordning



Kilde: Den Europæiske Revisionsret, baseret på et eksempel fra Den Finansielle Aktionsgruppe.

Indledning

09

»Missing trader«- og karruselsvig fokuserer normalt på produkter af høj værdi som for eksempel mobiltelefoner, computerchips og ædelmetaller, men omfatter også immaterielle goder som CO₂-kreditter, gas- og elektricitetscertifikater og certifikater for grøn energi⁵.

10

Som det fremgår af ovenstående, kan de enkelte medlemsstater ikke bekæmpe momssvig inden for Fællesskabet på egen hånd. De er nødt til at have et tæt samarbejde med skattemyndighederne i andre EU-medlemsstater og lande uden for EU⁶.

Sådan fungerer det administrative samarbejde om bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet

11

Med det indre marked afskaffedes grænsekontrol for samhandel inden for Fællesskabet. Siden da har medlemsstaterne været afhængige af oplysninger fra andre medlemsstater om samhandel inden for Fællesskabet for at kunne opkræve moms på deres område. Medlemsstaterne udveksler disse oplysninger ved hjælp af de ordninger for administrativt samarbejde, der er oprettet i henhold til EU-lovgivningen⁷. Lovgivningen fastlægger følgende værktøjer for administrativt samarbejde:

- a) udveksling af oplysninger efter anmodning og udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning ved hjælp af de standardformularer, der er godkendt af Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde (SCAC)

- b) udveksling af oplysninger gennem den elektroniske database VIES (jf. punkt 3 og 4 ovenfor)
- c) kontrol, der foretages samtidigt i to eller flere medlemsstater (multilaterale kontrolforanstaltninger - MLC), og tilstedeværelse af skatteembedsmænd i andre medlemsstater, så de får mulighed for at få adgang til dokumentation, som findes der, eller for at deltage i igangværende undersøgelser, og
- d) et decentraliseret netværk, Eurofisc, til hurtig udveksling af målrettede oplysninger mellem medlemsstaterne om mistænkelige erhvervsdrivende og lignende. Dets formål er at fremme og lette det multilaterale samarbejde om at bekæmpe momssvig. Netværket fungerer som en ramme for samarbejdet uden status som juridisk person.

12

Fiscalis er et EU-handlingsprogram, der finansierer aktiviteter som f.eks. kommunikations- og informationsudvekslingssystemer, multilaterale kontrolforanstaltninger, seminarer og projektgrupper, arbejdsbesøg, uddannelsesaktiviteter og andre lignede aktiviteter. Programmets formål er at forbedre beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked ved at øge samarbejdet mellem de deltagende lande, deres myndigheder og embedsmænd.

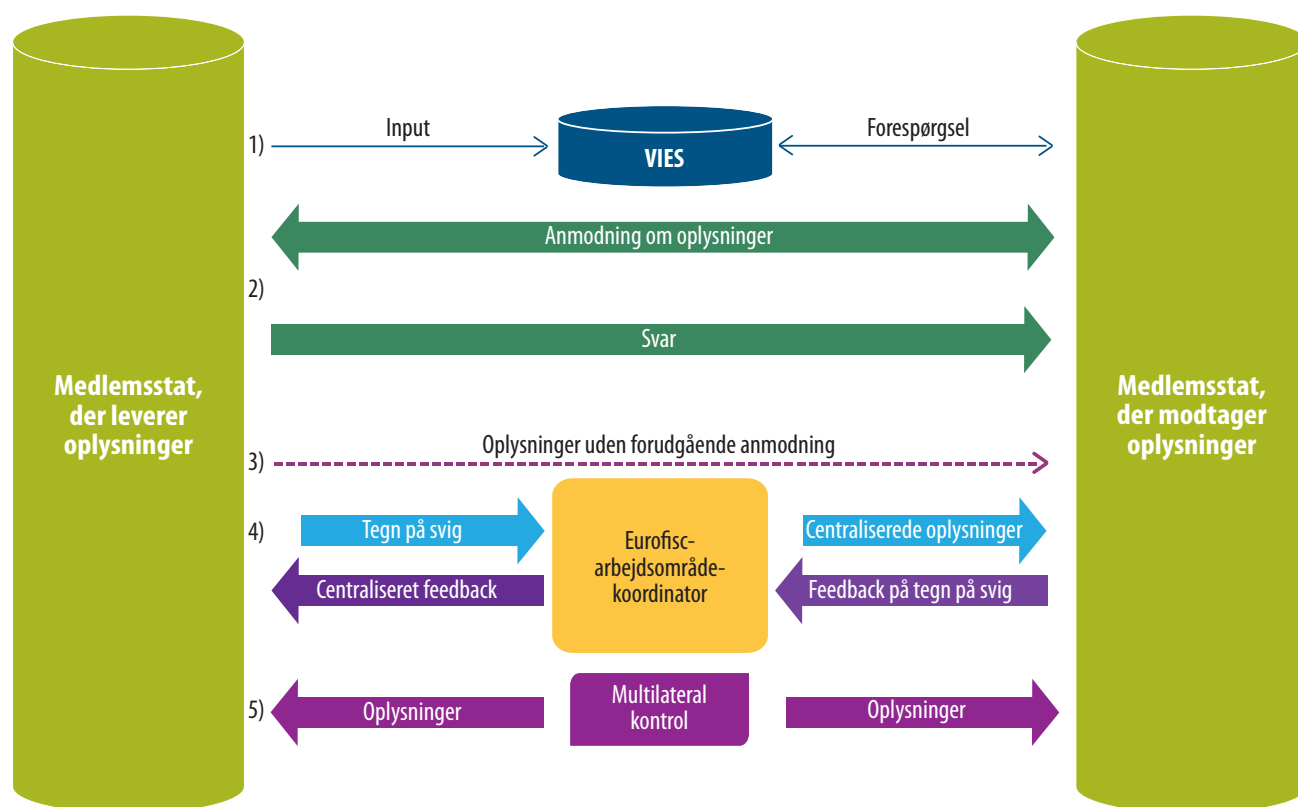
- 5 Det britiske Overhus' EU-udvalgs 12. betænkning for perioden 2012-2013 »The Fight Against Fraud on the EU's Finances«, tekstboks 4, s. 22.
- 6 Det Britiske Underhus' udvalg for offentlige regnskaber »Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud«, Forty-fifth Report of Session 2006-07, Summary, s. 3. Jf. også COM(2014) 71 final af 12. februar 2014 »Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift.
- 7 Rådets forordning (EU) nr. 904/2010.

13

Figur 3 nedenfor viser, hvordan de forskellige værktøjer for administrativt samarbejde fungerer, og figur 4 viser deres rangordning i forhold til hastigheden og detaljeringsgraden af de leverede oplysninger.

Figur 3

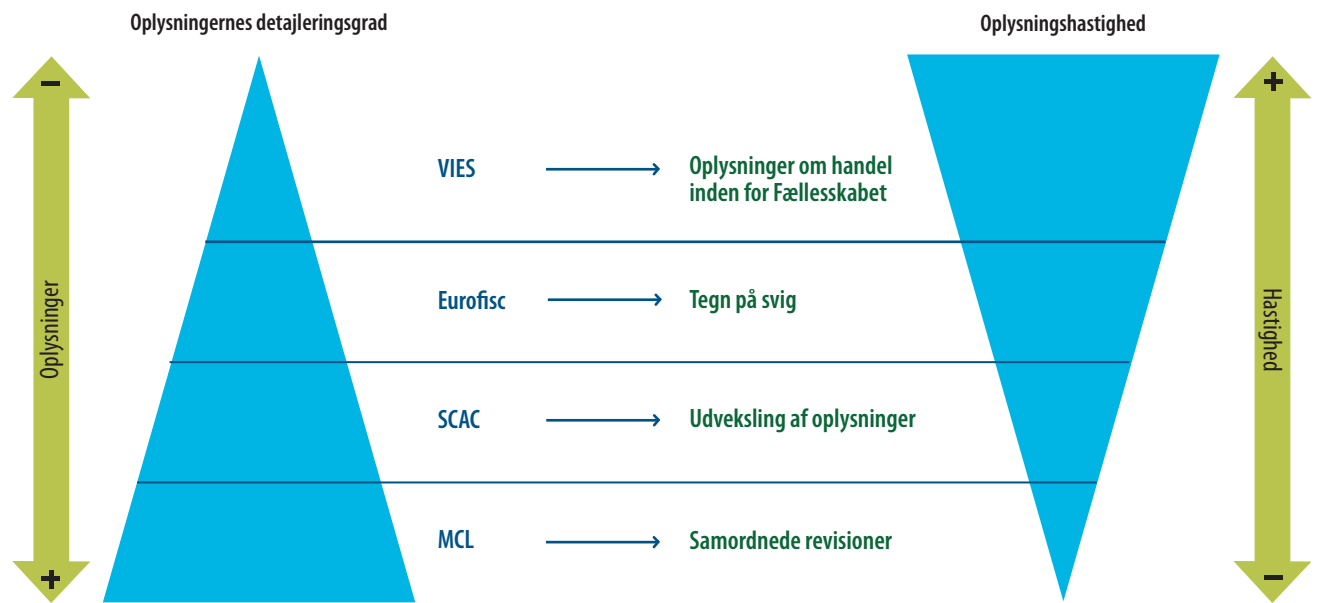
Værktøjer for administrativt samarbejde



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Figur 4

Rangordning af værktøjerne for administrativt samarbejde i forhold til de leverede oplysningers hastighed og detaljeringsgrad



Kilde: Den Europæiske Revisionsret, baseret på oplysninger fra Eurofisc.

14

Formålet med revisionen var at få besvaret spørgsmålet »Bekæmper EU moms-svig inden for Fællesskabet effektivt?«. Det blev gjort ved at søge svar på følgende underspørgsmål:

- a) Bruger Kommissionen de værktøjer, den har til rådighed til at bekæmpe moms-svig inden for Fællesskabet, effektivt, og er disse værktøjer tilstrækkelige? For at besvare dette spørgsmål undersøgte vi, om:
 - i) Kommissionen havde lavet et pålideligt skøn over omfanget af svig på dette område, og om den havde fastsat relevante resultatindikatorer, så problemets størrelse og effektiviteten af de regler og kontrolforanstaltninger, der er indført for at løse problemet, kan vurderes
 - ii) Kommissionen havde etableret effektive ordninger for administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne, så momsoplysningerne kan udveksles mellem skattemyndighederne
 - iii) Kommissionen havde bidraget til at etablere et hensigtsmæssigt regelsæt ved at fremsætte relevante lovgivningsforslag, der kan føre til en reduktion af moms-svig i medlemsstaterne.

- b) Samarbejder medlemsstaterne effektivt om at bekæmpe moms-svig inden for Fællesskabet? For at besvare dette spørgsmål undersøgte vi, om der er etableret passende mekanismer til at sikre effektiv formidling af de nødvendige oplysninger og administrativt samarbejde mellem myndighederne i de forskellige medlemsstater og i de enkelte medlemsstater.

15

Vi udførte revisionen både på kommissionsniveau og på medlemsstatsniveau. I Kommissionen undersøgte vi, om de specifikke regler og kontrolforanstaltninger, som Kommissionen har etableret, er i overensstemmelse med international bedste praksis for grænseoverskridende beskatning. Vi aflagde også informationsbesøg hos OECD, Europol, Eurojust og hos formandskabet for Eurofisc. **Bilag I** indeholder nærmere oplysninger om den revisionsmetode, der blev anvendt i Kommissionen.

16

Vi sendte et spørgeskema til alle medlemsstaternes skattemyndigheder om effektiviteten af de administrative samarbejdsordninger i bekæmpelsen af moms-svig inden for Fællesskabet. Desuden aflagde vi revisionsbesøg hos de relevante myndigheder i fem medlemsstater (Tyskland, Italien, Ungarn, Letland og Det Forenede Kongerige). Disse lande var udvalgt på baggrund af en risikoanalyse, der tog højde for størrelsen af deres momsgrundlag og deres sårbarhed over for moms-svig.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

17

I de udvalgte medlemsstater undersøgte vi informationsstrømmen mellem skattemyndighederne i leveringsmedlemsstaterne og i den medlemsstat, hvor det endelige forbrug fandt sted, for at sikre, at skattemyndighederne er opmærksomme på transaktioner inden for Fællesskabet.

18

I hver af medlemsstaterne har vi revideret en stikprøve af værktøjer for administrativt samarbejde: 20 udvekslinger af oplysninger efter anmodning, 10 nye registreringer i VIES, 20 fejlmeddelelser i VIES, 10 multilaterale kontrolforanstaltninger (MLC) og 20 meddelelser om højrisikoerhvervsdrivende (tegn på svig) udvekslet gennem Eurofisc-arbejdsområde 1. I forbindelse med transaktioner under toldprocedure 42 analyserede vi udvekslingen af oplysninger mellem told- og skattemyndighederne i leveringsmedlemsstaten for en stikprøve på 30 indførsler. Desuden fulgte vi op på status for gennemførelsen af anbefalingerne fra vores beretning om toldprocedure 42⁸. Der er nærmere oplysninger om revisionsmetoden i medlemsstaterne i **bilag II**.

8 Særberetning nr. 13/2011 »Forebygges og afsløres momsunddragelse ved kontrollen af toldprocedure 42?« (<http://eca.europa.eu>).

Mangel på sammenlignelige data og indikatorer for momssvig inden for Fællesskabet

19

Hvis momssvig skal bekæmpes effektivt, skal skattemyndighederne etablere systemer, der kan estimere omfanget af momssvig, og derefter opstille operationelle mål for at reducere momssvig. Som Retten påpegede i 2008: »Samarbejdet mellem medlemsstaterne kunne målrettes bedre, hvis der fandtes sammenlignelige oplysninger om momssvig inden for Fællesskabet. Kommissionen og medlemsstaterne bør sammen udvikle en fælles metode til kvantificering og analyse af momssvig«⁹.

Manglende skøn over momssvig inden for Fællesskabet på EU-niveau

20

Eftersom kun to medlemsstater, Belgien og Det Forenede Kongerige, offentliggør skøn over tab af momsindtægter som følge af svig inden for Fællesskabet, har Kommissionen ikke skøn for EU som helhed (jf. **tekstboks 1**).

21

Da der ikke foreligger direkte oplysninger om momssvig, har Kommissionen løbende bestilt undersøgelser for at få et skøn over forskellen mellem de momsbeløb, der reelt opkræves, og den samlede momsforpligtelse, kaldet momsgabet (»Compliance VAT gap«). I den seneste undersøgelse blev momsgabet anslået til 168 milliarder euro i EU-26¹⁰, eller 15,2 % af den samlede momsforpligtelse i 2013¹¹.

22

Momsgabet giver ikke et pålideligt skøn over momssvig inden for Fællesskabet, fordi det ud over indenlandsk og grænseoverskridende momssvig også medtager andre indtægtstab, herunder tab som følge af lovlig skatteundgåelse, erhvervsdrivendes konkurs og skattemyndighedernes praksis med at tolerere skatterestancer hos selskaber i vanskeligheder. Desuden er momsgabet meget følsomt over for skøn over den grå økonomi, der indgår i BNP-data.

- 9 Punkt 110 i særberetning nr. 8/2007 om det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift (EUT C 20 af 25.1.2008, s. 1).
- 10 Skøn fra Kroatien og Cypern er ikke medtaget i undersøgelserne, da de nationale regnskabsstatistikker for de to lande stadig er ufuldstændige.
- 11 Europa-Kommissionen, »Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report« (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

Tilgængelige skøn for MTIC-svig

Den 22. oktober 2015 opgjorde Det Forenede Kongerige momssvig inden for Fællesskabet til at udgøre mellem 0,5 og 1 milliard GBP for 2013-14¹². De offentliggjorte tal viser, at der er sket et fald på 0,5 milliarder GBP i løbet af de seneste fem år.

I det seneste skøn offentliggjort af Belgiens overordnede revisororgan blev »missing trader«-svig opgjort til 94 millioner euro for 2009, 29 millioner euro for 2010 og 28 millioner euro for 2011¹³.

12 <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>. I Det Forenede Kongerige går regnskabsåret fra den 1. april til den 31. marts for offentlige regnskaber.

13 »Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne«. Rapport fra Belgiens overordnede revisionsorgan forelagt for repræsentanternes hus (Chambre des représentants) i Bruxelles, september 2012.

Manglende resultatindikatorer for momssvig inden for Fællesskabet

23

Kommissionen opstiller ikke resultatindikatorer eller operationelle mål for reduktion af momssvig inden for Fællesskabet, og det gør medlemsstaternes skattemyndigheder, med undtagelse af Det Forenede Kongerige, heller ikke.

24

Det Forenede Kongerige opstiller løbende resultatindikatorer for den akkumulerede ekstra indtægt som følge af udveksling af momsoplysninger, antallet af momsansættelser og antallet af tilfælde af svig.

25

Manglen på EU-dækkende skøn over momssvig inden for Fællesskabet og på resultatindikatorer til overvågning af fremskridt gør det vanskeligt at vurdere, om EU's bestræbelser på at bekæmpe momssvig er effektive.

Rammerne for det administrative samarbejde giver medlemsstaternes skattemyndigheder mulighed for at udveksle momsoplysninger

26

Medlemsstaterne er afhængige af de oplysninger, som de modtager fra andre medlemsstater om samhandel inden for Fællesskabet, for at kunne opkræve moms i deres område. Den undersøgelse, vi foretog, viser, at 26 ud af 28 medlemsstaters skattemyndigheder mener, at de aktuelle rammer for det administrative samarbejde er tilstrækkelige til effektivt at bekæmpe momssvig inden for Fællesskabet.

Medlemsstaterne mente, at udveksling af oplysninger ved hjælp af elektroniske standardformularer var det mest effektive værktøj, men svarene afgives ikke til tiden

27

Resultaterne af vores undersøgelse viser, at disse informationsudvekslinger er det mest effektive værktøj i bekæmpelsen af svig, eftersom svarene kan bruges som bevis i en retssag. De elektroniske formularer til disse udvekslinger, der blev indført i juli 2013, fungerer tilfredsstillende og resulterer i hurtigere behandling af anmodningerne. Indsamlingen af beviser på, at en erhvervsdrivende er involveret i svig, forbedrer inddrivelsen af moms. Desuden bruger skattemyndighederne disse oplysninger til at nægte erhvervsdrivende retten til at fradrage moms, som de har betalt for deres køb¹⁴, eller retten til momsfrigtagelse ved leveringer inden for Fællesskabet¹⁵ (dvs. at anvende en momssats på nul) på baggrund af, at den erhvervsdrivende vidste eller burde have vidst, at vedkommendes transaktioner var forbundet med svigagtige afgiftstab.

- 14 Domstolens dom af 6. juli 2006 i de forenede sager C-439/04 og C-440/04 Kittel og Recolta Recycling [2006] ECR I-6177, punkt 60 og 61.
- 15 Domstolens dom af 6. september 2012 i sag C-273/11 Mecsek-Gabona, punkt 55.

28

Der er to typer af informationsudveksling, hvortil der benyttes standardformularer: udveksling af oplysninger efter anmodning og udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning.

Udveksling af oplysninger efter anmodning

29

Medlemsstaternes myndigheder skal give de oplysninger, der anmodes om, så hurtigt som muligt og senest tre måneder efter modtagelsen af en anmodning. I tilfælde, hvor den myndighed, der anmodes om oplysninger, allerede ligger inde med de pågældende oplysninger, nedsættes fristen til højst én måned.

30

Men oplysningerne afgives ikke til tiden. Statistik, som medlemsstaterne har sendt til Kommissionen, viser, at medlemsstaterne samlet set svarede for sent på 41 % af de modtagne anmodninger i 2013. Desuden svarede seks medlemsstater for sent mere end 50 % af gangene. En analyse af antallet af modtagne anmodninger pr. medlemsstat viser, at forsinkelserne ikke altid stod i et rimeligt forhold til den arbejdsbyrde, som antallet af anmodninger medførte.

31

Med undtagelse af Det Forenede Kongerige har ingen af de reviderede medlemsstaters skattemyndigheder fastlagt operationelle mål for reduktion af procentdelen af for sene svar, opkrævning af ekstra indtægter som følge af udveksling af momsoplysninger eller for antallet af momsansættelser/tilfælde af svig. Desuden er effekten af dette værktøj for administrativt samarbejde med hensyn til opkrævning af moms stort set ukendt.

32

Undersøgelsen viste imidlertid, at alle respondenter på nær én var tilfredse med svarenes kvalitet. Kommissionen har fastsat resultatindikatorer for antallet af udvekslinger af oplysninger, og det mål, der blev sat om at øge baseline-tallet for udvekslinger af oplysninger efter anmodning med 13 %, blev nået i 2013.

33

Elektronisk udveksling af oplysninger efter anmodning er et nyttigt værktøj, som medlemsstaterne er glade for. Der mangler imidlertid oplysninger om værktøjets effektivitet med hensyn til opkrævning af moms. De for sene svar hæmmer endvidere effektiviteten af momsopkrævningen.

Udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning

34

I EU-lovgivningen står der: »Den kompetente myndighed i hver medlemsstat fremsender uden forudgående anmodning ... oplysninger til den kompetente myndighed i enhver anden medlemsstat, som berøres heraf, i følgende situationer:

- a) hvor afgiftsfastsættelsen skønnes at finde sted i bestemmelsesmedlemsstaten, og oplysningerne fra oprindelsesmedlemsstaten er nødvendige for effektiviteten af bestemmelsesmedlemsstatens kontrolsystem
- b) hvor en medlemsstat har grunde til at tro, at der er eller kan være begået en overtrædelse af momslovgivningen i den anden medlemsstat, og
- c) hvor der er risiko for tab af skatteindtægter i den anden medlemsstat¹⁶«.

35

Kommissionen har fastsat resultatindikatorer for antallet af udvekslinger af oplysninger mellem medlemsstaterne, og målet, der var at øge baseline-tallet med 10 %, blev nået i 2013.

36

Undersøgelsen viste, at medlemsstaterne klart mente, at værktøjet var nyttigt. De gav mange eksempler (supplerende momsansættelser, oplysninger om »missing traders«, rettelser i VIES) på, at udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning havde været værdifuld for dem.

Lejlighedsvisse problemer med pålideligheden af oplysninger fra VIES om transaktioner inden for Fællesskabet

37

EU har oprettet et elektronisk system (VIES), som medlemsstaterne bruger til udveksling af oplysninger om erhvervsdrivende, der er momsregistrerede, og om leveringer inden for Fællesskabet. Medlemsstaterne har ansvaret for at sikre kvaliteten og pålideligheden af de oplysninger, der findes i VIES, og de bør indføre procedurer for kontrol af disse data i forlængelse af deres risikovurdering. Kontrollen bør i princippet gennemføres forud for udstedelsen af momsregistreringsnumre, eller, hvis der kun foretages foreløbig kontrol forud for en sådan registrering, senest seks måneder efter registreringen.

¹⁶ Artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010.

38

Selv om vores undersøgelse viste, at der kun lejlighedsvist er problemer med systemets pålidelighed (fire respondenter ud af 28), i) blev der i 17 tilfælde anført problemer med, at data ikke var tilgængelige eller var tilgængelige for sent, ii) viste besvarelsenerne også, at der var vanskeligheder med at få adgang til data fra 11 medlemsstater, iii) rapporterede respondenterne problemer med rettidig annullering af momsnumre med hensyn til ti medlemsstater, og iv) var dataene om momsnumre heller ikke opdateret i syv medlemsstater.

39

Disse resultater blev bekræftet af de revisionstest, vi udførte i de fem medlemsstater, vi besøgte. Vores test viste også, at der tildeles nye momsnumre i VIES, uden at det udløser risikobaseret kontrol og »hensigtsmæssig uddannelse«¹⁷ af erhvervsdrivende, der allerede er registreret med henblik på afgifter. Hvis medlemsstaternes risikostyringsystemer skal være effektive og reducere problemet med »missing traders«, er det vigtigt, at højrisikoerhvervsdrivende straks kontrolleres ved registrering i VIES.

40

På den positive side kan det nævnes, at der i Portugal er etableret et to-strengt momsnummersystem, dvs. et separat momsnummer til indenlandsk aktivitet og et andet momsnummer til leveringer inden for Fællesskabet. Desuden har nogle medlemsstater som f.eks. Spanien, Portugal og Kroatien indført ekstra kontrol af afgiftspligtige personer, der forsøger at levere varer eller tjenesteydelser inden for Fællesskabet.

41

Vi udtog en stikprøve bestående af fejlmeddelelser i VIES om forkerte momsnumre¹⁸ og konstaterede, at skattemyndighederne i de fleste af de besøgte medlemsstater¹⁹ ikke reagerede på disse meddelelser. Det øger risikoen for, at der ikke svares moms af nogle leveringer. Desuden skal den medlemsstat, der modtager oversigterne, underrette afsenderen inden for to arbejdsdage, hvis momsnumrene ikke er korrekte. I ét tilfælde sendte en medlemsstat imidlertid fejlmeddelelsen mere end to år og fem måneder for sent. Hvis fejlmeddelelsen modtages efter forældelsesfristen²⁰, kan der ikke opkræves moms.

42

I karruselsvig foretager gennemstrømningselskaber fiktive eller reelle leverancer inden for Fællesskabet til »missing traders« eller erhvervsdrivende, der har misligholdt deres forpligtelser. Derfor skal deres forretningsforbindelser i andre medlemsstater straks identificeres, overvåges og, om nødvendigt, afmeldes. I henhold til lovgivningen i nogle medlemsstater kan et gennemstrømningselskab imidlertid ikke afmeldes, bare fordi det har forretningsforbindelser med »missing traders« eller erhvervsdrivende, der har misligholdt deres forpligtelser.

- 17 Hvis grunden til de erhvervsdrivendes manglende overholdelse er, at specifikke dele af skattelovgivningen er komplicerede, kan en mulig løsning - ifølge »Compliance Risk Management Guide For Tax Administrations« fra Fiscalisprojektgruppe nr. 32 - være, at skattemyndighederne giver gratis rådgivning til de erhvervsdrivende eller foreslår en lovændring, der kan fjerne kompleksiteten.
- 18 Når en medlemsstat sender en momsoversigt via VIES, sender den medlemsstat, der modtager oplysningen, en fejlmeddelelse tilbage med angivelse af alle de ukorrekte momsnumre, medlemsstaten har opdaget.
- 19 Italien (10 ud af 10 tilfælde), Ungarn (7 ud af 10), Letland (1 ud af 10) og Det Forenede Kongerige (10 ud af 10).
- 20 Den periode, efter hvilken det ikke længere er muligt at opkræve moms, som defineret i medlemsstaternes skattelovgivning.

Bemærkninger

43

Kommissionen aflægger ikke overvågningsbesøg hos medlemsstater for at vurdere, om de har vedtaget »de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at de oplysninger, der gives med henblik på deres identificering til brug for momsregistrering, er fuldstændige og nøjagtige«²¹. Uden sådanne besøg er det vanskeligt for Kommissionen at overvåge eventuelle forbedringer i sådanne foranstaltninger.

44

VIES er et meget nyttigt værktøj til udveksling af oplysninger mellem medlemsstater om leveringer inden for Fællesskabet. Der er imidlertid svagheder i den måde, medlemsstaterne bruger værktøjet på, hvilket i nogle tilfælde påvirker pålideligheden, nøjagtigheden, fuldstændigheden og rettidigheden af oplysningerne i VIES og dermed værktøjets effektivitet med hensyn til bekæmpelse af svig.

Multilaterale kontrolforanstaltninger er et effektivt værktøj, men de anvendes mindre hyppigt

45

To eller flere medlemsstater kan aftale at gennemføre samordnet kontrol af en eller flere indbyrdes forbundne erhvervsvirksomheders afgiftsforpligtelser, hvis de mener, at en sådan kontrol er mere effektiv end kontrol udført af kun en enkelt medlemsstat.

46

Undersøgelsen viste, at 27 medlemsstater mener, at multilaterale kontrolforanstaltninger (MLC) er et nyttigt værktøj til bekæmpelse af momssvig. Værktøjet udnyttes imidlertid ikke fuldt ud, og brugen af værktøjet er nedadgående. Det fremgår af Kommissionens statistikker, at multilaterale kontrolforanstaltninger, der iværksættes af medlemsstaterne, er faldet fra 52 i 2011 til 42 i 2012 og bare 33 i 2013. Multilaterale kontrolforanstaltninger er ofte langsomme: Vores revision viste, at kontrollerne i de fleste tilfælde ikke var afsluttet inden for den tilsigtede periode på et år. Desuden blev Kommissionens mål, nemlig en stigning i baseline-tallet for iværksatte multilaterale kontrolforanstaltninger med 7 %, dvs. til 46, ikke nået i 2013. Det viser, at Kommissionens anbefaling om at øge antallet af multilaterale kontrolforanstaltninger iværksat af medlemsstaterne til ca. 75 i 2014 ikke var realistisk.

47

Skattemyndighederne i de besøgte medlemsstater har ikke resultatindikatorer. Den eneste undtagelse er Det Forenede Kongerige, der har fastsat et operationelt mål for moms, der opkræves i forlængelse af deltagelse i multilaterale kontrolforanstaltninger. Andre medlemsstater følger ikke op på inddrivelse, som er baseret på de momsansættelser, der er foretaget som følge af de multilaterale kontrolforanstaltninger, de deltager i, hvilket betyder, at de har mindre incitament til at øge deres deltagelse i multilaterale kontrolforanstaltninger.

21 Artikel 22 i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010.

Eurofisc: et lovende værktøj, der skal forbedres**48**

Eurofisc er et decentraliseret netværk af tjenestemænd fra medlemsstaternes told- og skattemyndigheder, der hurtigt udveksler målrettede oplysninger om mulige svigagtige selskaber og transaktioner. Der er for øjeblikket fire arbejdsområder under Eurofisc (jf. **tekstboks 2**).

49

Kommissionen yder teknisk og logistisk støtte til Eurofisc, men den deltager ikke i den daglige drift af Eurofisc og har ikke adgang til de oplysninger, der udveksles via Eurofisc. Medlemsstaternes forbindelsesembedsmænd, der deltager i et bestemt Eurofiscarbejdsområde, har erfaring med bekæmpelse af momssvig. De udpeger en Eurofiscarbejdsområdekoordinator blandt de deltagende forbindelsesembedsmænd. Denne koordinator indsamler og videreformidler de oplysninger, der modtages fra de deltagende forbindelsesembedsmænd.

50

Når en medlemsstat har kategoriseret et selskab som et gennemstrømnings-selskab, der foretager fiktive eller reelle leverancer inden for Fællesskabet til »missing traders« eller erhvervsdrivende, der har misligholdt deres forpligtelser, bør oplysninger relateret til selskabets nuværende og påtænkte forretningsforbindelser straks sendes via Eurofisc, så disse hurtigt kan identificeres, overvåges og, om nødvendigt, afmeldes. Ellers begrænses medlemsstaternes mulighed for at bekæmpe MTIC-svig, før det finder sted. Uden en hurtig feedbackmekanisme om anvendeligheden af de modtagne tegn på svig kan medlemsstaterne ikke forbedre kvaliteten af deres risikoanalyse.

51

Vores undersøgelse viste, at 27 medlemsstater mener, at Eurofisc er et effektivt tidligt varslingsystem til brug ved bekæmpelse af svig, men de påpegede alligevel følgende svagheder, der også blev bekræftet af revisionstest i medlemsstaterne: i) der gives ikke tilstrækkeligt ofte feedback, ii) de oplysninger, der udveksles, er ikke altid tilstrækkeligt målrettede, iii) ikke alle medlemsstater deltager i alle Eurofiscarbejdsområderne, iv) udvekslingen af oplysninger er ikke brugervenlig, og v) dataudvekslingen er for langsom.

Eurofiscarbejdsområder

- Arbejdsområde 1: »Missing Trader«-svig inden for Fællesskabet (MTIC).
- Arbejdsområde 2: Svig i forbindelse med transportmidler (biler, både og fly).
- Arbejdsområde 3: Svig i relation til misbrug af toldprocedure 42.
- Arbejdsområde 4: Observationsorgan for tendenser og udvikling inden for momssvig.

Bemærkninger

52

Behandling og uploading af tegn på svig var en langsommelig og besværlig proces i alle de besøgte medlemsstater. Undersøgelsen af en stikprøve på 20 tegn på svig for hver af de besøgte medlemsstater bekræftede, at udvekslingen af oplysninger til en vis grad er rudimentær, langsom, ikke brugervenlig og foregår via Excel-regneark. Eurofiscarbejdsområdekoordinatoren indsamler og videreformidler disse regneark manuelt blandt forbindelsesembetsmændene fra de enkelte medlemsstater, der deltager i Eurofisc. Det betyder, at der er risiko for, at der bliver sendt ufuldstændige eller forkerte oplysninger.

53

Vores revision viste, at de enkelte medlemsstater udfører deres egne risikoanalyser. Der er ingen fælles kriterier for eller informationskilder om, hvordan risikoanalysen skal udføres. Desuden er der sparsom feedback vedrørende anvendeligheden af de udvekslede oplysninger. Som følge heraf udveksler medlemsstater, der deltager i forskellige arbejdsområder, ofte oplysninger, der omfatter ikkeproblematisk erhvervsdrivende, hvilket medfører ressourcespild²².

54

Der er ingen kvalitetsindikatorer for den feedback, der gives/modtages, eller for rettidigheden. Selv om der leveres statistikker for antallet af selskaber, der rapporteres gennem netværket, og inddelingen af disse i forskellige kategorier, har medlemsstaterne ikke fastsat nogen resultatindikatorer til vurdering af effektiviteten af de forskellige Eurofiscarbejdsområder. Desuden findes der ingen globale statistikker om rettidigheden af den feedback, der gives.

55

Resultaterne af de stikprøver, der blev foretaget i de besøgte medlemsstater, viser, at de fleste af medlemsstaterne er mere end tre måneder om at sende feedback på indkommende tegn på svig. I mange tilfælde er de oplysninger, der gives, ufuldstændige, og i nogle tilfælde gives oplysningerne ikke i et standardformat, hvilket resulterer i yderligere forsinkelser i behandlingen.

Kommissionen yder værdifuld bistand til medlemsstaterne, men aflægger ikke besøg i medlemsstaterne

56

Medlemsstaterne og Kommissionen undersøger og evaluerer, hvordan ordningerne for administrativt samarbejde fungerer. Kommissionen samler medlemsstaternes erfaringer med henblik på at forbedre ordningernes funktion.

57

Vores undersøgelse viser, at 25 ud af 28 respondenter mener, at Kommissionen yder værdifuld bistand til medlemsstaterne. Den 12. februar 2014 offentliggjorde Kommissionen sin rapport om evaluering af det administrative samarbejde²³. Kommissionen fremhævede, at medlemsstaterne kun kan bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse effektivt, hvis de samarbejder, og at det derfor var et centralt mål at forbedre det administrative samarbejde mellem medlemsstaternes skattemyndigheder.

22 I perioden 2011-2014 blev der uploadet i alt 30 493 tegn på svig i arbejdsområde 1 for overvågede selskaber. I forbindelse med 11 028 (36 %) af det samlede antal uploadede tegn på svig blev der ikke givet feedback af de medlemsstater, der blev anmodet om feedback. Af de resterende 19 465 tegn på svig blev 11 127 selskaber (57 %) betegnet som normale erhvervsdrivende uden nogen risiko for svig. I arbejdsområde 3 blev der uploadet 83 301 tegn på svig i 2013, hvilket var en stigning på 80 % i forhold til 2012. Selv om antallet af informationsudvekslinger er steget betydeligt, er målrætningen af oplysningerne faldet: Næsten 83 % af de erhvervsdrivende, der blev uploadet i 2013, blev betegnet som ikkeproblematisk sammenlignet med 70 % i 2012.

23 COM(2014) 71 final af 12. februar 2014.

Bemærkninger

58

Kommissionens rapport fremhævede områder, hvor det administrative samarbejde stadig kan styrkes. »Generelt skal der sikres hurtigere besvarelser af anmodninger om oplysninger, da de sene besvarelser er et kritisk punkt ... feedback, som gives spontant eller efter anmodning, er en tilgang, der skal ansøres inden for rammerne af godt samarbejde og bedste praksis, da det er den måde, hvorpå man bedst informerer skatteembedsmænd om, at deres arbejde (i et vist omfang) har været gavnligt«.

59

Kommissionens rapport var bl.a. baseret på et spørgeskema, der blev sendt til medlemsstaterne. Der er imidlertid ikke aflagt nogen besøg hos medlemsstaterne i perioden fra offentliggørelsen af rapporten frem til tidspunktet for revisionen. Uden besøg på stedet hos medlemsstaternes skattemyndigheder kan Kommissionen ikke vide med sikkerhed, hvordan de administrative samarbejdsordninger reelt fungerer - og dermed på effektiv vis forbedre ordningernes funktion.

Oplysninger, der modtages fra lande uden for EU, udveksles ikke mellem medlemsstaterne

60

I EU-lovgivningen gælder det, at når et land uden for EU sender oplysninger til den kompetente myndighed i en medlemsstat, kan denne myndighed sende oplysningerne til de kompetente myndigheder i de medlemsstater, som må formodes at være interesseret i disse oplysninger, og under alle omstændigheder til dem, der anmoder herom²⁴.

61

Kun 13 respondenter mener, at medlemsstaterne bruger denne mulighed for at udveksle oplysninger modtaget fra lande uden for EU. Samtidig foreslog ni respondenter, at der skulle indgås en aftale om gensidig bistand vedrørende moms med USA, og otte respondenter foreslog aftaler med Tyrkiet og Kina, hvilket bekræfter vigtigheden af sådanne oplysninger.

62

Oplysninger fra lande uden for EU er særligt relevante i forbindelse med opkrævning af moms for digitale tjenester og immaterielle goder, der leveres fra fjernlokationer til europæiske forbrugere uden nogen direkte eller indirekte fysisk tilstedeværelse af leverandøren i forbrugerens jurisdiktion (jf. punkt 90-92).

²⁴ Artikel 50, stk. 1, i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010.

Fiscalis er et vigtigt EU-instrument til styrkelse af det administrative samarbejde

63

EU har etableret et flerårigt EU-handlingsprogram, Fiscalis 2013, til finansiering af skattemyndighedernes initiativer til forbedring af beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked. Programmet er for nylig blevet forlænget til 2020²⁵. Fiscalis 2013 dækkede perioden 2008-2013 med en bevilling på 156,9 millioner euro, mens finansieringsrammen for Fiscalis 2020 er 223,4 millioner euro. Forordningen om oprettelse af Fiscalis 2020 omdefinierer det specifikke mål og lægger mere vægt på at støtte bekæmpelsen af skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning²⁶.

64

Vi har undersøgt midtvejsevalueringen²⁷ og den endelige evaluering²⁸ af Fiscalis 2013-programmet, output fra visse Fiscalisprojektgrupper, og vi har interviewet de embedsmænd, der er ansvarlige for Fiscalis i medlemsstaterne. I hver af de reviderede medlemsstater udtog vi en stikprøve af de værktøjer for administrativt samarbejde, der er finansieret af Fiscalis: 20 udvekslinger af oplysninger efter anmodning, 20 fejlmeddelelser i VIES, 10 multilaterale kontrolforanstaltninger og 20 tegn på svig udvekslet gennem Eurofiscarbejdsområde 1.

65

Selv om beslutningen om oprettelsen af Fiscalis 2013 fastslog at »arbejdsprogrammet skal indeholde indikatorer for de specifikke mål for programmet«, havde Kommissionen, da midtvejsevalueringen blev gennemført, ikke fastsat nogen indikatorer. I midtvejsevalueringen blev det anbefalet, at Kommissionen og medlemsstaterne skulle indføre et resultatbaseret overvågnings- og evalueringssystem, der bl.a. skulle indeholde et sæt centrale output- og resultatindikatorer og, så vidt muligt, baseline og mål, som fremskridtene hvert år kunne måles imod. Kommissionen indførte et resultatovervågnings-system, men det blev først taget i brug i april 2014, og kritikken blev gentaget ved den endelige evaluering i juni 2014.

66

For di der ikke var opstillet referencetal og -indikatorer, var det ikke muligt at kvantificere Fiscalis 2013-programmets effektivitet. På den anden side er de kvalitative beviser, der er rapporteret i evalueringerne eller af aktørerne i de besøgte medlemsstater, overvejende positive. Ifølge midtvejsevalueringen af Fiscalis 2013 mener deltagere og adspurgte i spørgeundersøgelsen for eksempel, at Fiscalis bidrager til en mere effektiv bekæmpelse af svig i form af reduceret forekomst af svig, øget afsløring af svig og opkrævning af et større afgiftsbeløb efter afsløring af svig (afgiftsinddrivelse). Der er imidlertid ingen af de fem skattemyndigheder i de besøgte medlemsstater, der måler resultatet af deres deltagelse i Fiscalis på disse parametre.

25 Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1482/2007/EF af 11. december 2007 om oprettelse af et fællesskabsprogram til forbedring af beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked (Fiscalis 2013-programmet) og om ophævelse af beslutning nr. 2235/2002/EF (EUT L 330 af 15.12.2007, s. 1). Aktiviteterne omfatter kommunikations- og informationsudvekslingssystemer, multilaterale kontrolforanstaltninger, seminarer og projektgrupper, arbejdsbesøg, uddannelsesaktiviteter og andre, lignede aktiviteter.

26 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2013 af 11. december 2013 om fastlæggelse af et handlingsprogram til forbedring af virkemåden for beskatningssystemer i Den Europæiske Union for perioden 2014-2020 (Fiscalis 2020) og om ophævelse af beslutning nr. 1482/2007/EF (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 25).

27 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf.

28 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf.

Finansiering af værktøjer for administrativt samarbejde

67

Ca. 22 % af budgettet gik til fælles aktioner bestående af multilaterale kontrolforanstaltninger, arbejdsbesøg, seminarer og projektgrupper, og i den endelige evaluering blev omkostningerne vurderet som »meget rimelige«. Med hensyn til de specifikke mål konstaterede midtvejsevalueringen, at programmet »i høj grad« havde bidraget til at forbedre det administrative samarbejde mellem de deltagende nationale skattemyndigheder.

Sikring af en hensigtsmæssig IT-infrastruktur

68

Næsten 75 % af budgettet var afsat til kommunikations- og informationsudvekslingssystemer. Den endelige evaluering undersøgte specifikt IT-systemer, da de udgjorde så stor en del af udgifterne til Fiscalis 2013. Disse omkostninger blev anset for at være berettigede på grund af et højt anvendelsesniveau. Desuden var interessenterne »i vid udstrækning overbevist« om systemernes værdi. I de reviderede medlemsstater var brugerne generelt positive over for IT-systemerne.

Fremme af ekspertise gennem Fiscalisprojektgrupper

69

Fiscalisprojektgrupperne består af eksperter fra medlemsstaterne. De arbejder bl.a. på at opdatere vejledningen i god praksis for bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet (»Good Practice Guide to tackling Intra-Community VAT fraud«)²⁹. Medlemsstaternes skattemyndigheder er tilfredse med deres deltagelse i disse grupper og mener, at de har bidraget til formidling af god administrativ praksis og øget kendskabet til EU-skatte lovgivningen blandt skatteembedsmænd. Vi mener, at anbefalingerne om bedste praksis fra Fiscalisprojektgruppe nr. 29³⁰ er fornuftige og brugte dem som grundlag for vores kontrolmodel for toldprocedure 42 (Jf. **bilag III**).

70

Ifølge midtvejsevalueringen har Fiscalisprogrammet »i høj grad« bidraget til, at skatteembedsmændene har kunnet opnå et højt niveau med hensyn til forståelse af EU's lovgivning og dens gennemførelse, især inden for områderne moms og punktafgifter. Programmet har også »i meget høj grad« bidraget til udviklingen af god administrativ praksis.

29 Vejledningen i god praksis er offentliggjort på medlemsstaternes websteder.

30 Fiscalisprojektgruppe nr. 29 om misbrug af momsreglerne ved import.

Momslovgivningen er blevet tilpasset til at bekæmpe momssvig

71

En effektiv strategi til bekæmpelse af momssvig kræver, at der vedtages hensigtsmæssige lovgivningsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe momssvig inden for Fællesskabet. I sin meddelelse i 2008 fastlagde Kommissionen en handlingsplan for en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af momssvig i Den Europæiske Union, som omfattede 11 lovgivningsforslag³¹, der sigtede på at forbedre foranstaltningerne til at forhindre momssvig³², afsløre momssvig³³ og skattemyndighedernes evne til at opkræve og inddrive skatter³⁴.

72

De fleste af disse forslag blev godkendt af Rådet med undtagelse af forslaget om solidarisk ansvar og forslaget om fælles ansvar for beskyttelse af medlemsstaternes indtægter.

Den periode, som momsoversigterne dækker, og fristerne for fremsendelsen er blevet kortere

73

Et af de godkendte forslag³⁵ betød, at der blev indført obligatorisk månedlig indgivelse af oplysninger om leveringer af varer inden for Fællesskabet, hvis de samlede transaktioner oversteg en tærskelværdi på 50 000 euro. Det skete med henblik på at gøre det muligt hurtigere at afsløre svig. Medlemsstaterne har dog stadig lov til at rapportere kvartalsvist, når det drejer sig om leveringer af varer under tærskelværdien og leveringer af tjenesteydelser.

74

Kommissionen bad en ekstern kontrahent om at vurdere, hvordan det havde indvirket på virksomhederne, at oversigterne var blevet ændret fra kvartaloversigter til månedsoversigter, og at der var forskellige muligheder med hensyn til tærskelværdier og undtagelser. Undersøgelsen³⁶ viste, at gennemførelsen ikke var ensartet³⁷, hvilket medfører ekstraomkostninger for virksomhederne. Hyppigere indgivelse af oversigter medfører ekstraomkostninger for virksomhederne, både engangsomkostninger og tilbagevendende omkostninger. En årsag til omkostningerne er den manglende harmonisering fra skattemyndighedernes side i de forskellige medlemsstater, hvor et selskab driver virksomhed. De tilbagevendende omkostninger skyldes, at proceduren skal gennemføres hver måned i stedet for hvert kvartal. Hvis der er forskellige tidsfrister for indgivelse af momsangivelser og -oversigter, er der brug for ekstra kontrol. Desuden betyder forskellige indberetningskrav, at der ikke er lige vilkår for erhvervsdrivende, der opererer på det indre marked.

75

Alle medlemsstater har tilpasset deres momslovgivning til momsdirektivet. I Tyskland viste revisionen imidlertid, at selv om momslovgivningen er tilpasset momsdirektivet, indgiver erhvervsdrivende stadig kvartalsvise eller årlige oversigter, selv om tærskelværdien på 50 000 euro for obligatorisk indgivelse af månedlige oversigter er overskredet.

- 31 KOM(2008) 807 endelig af 1. december 2008 om en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af momssvig i Den Europæiske Union.
- 32 Kapitel V og IX i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010, om VIES, momsdirektivets afsnit XI, kapitel 3, nærmere betegnet artikel 226, om faktureringsregler og momsdirektivets afsnit VI om skattepligt i forbindelse med EU-interne transaktioner.
- 33 Rådets direktiv 2008/117/EF af 16. december 2008 om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem med henblik på at forebygge momsunddragelse i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet (EUT L 14 af 20.1.2009, s. 7) om ændring af momsdirektivets artikel 263, stk. 1, og artikel 20 i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 om forkortelse af fristerne for indgivelse og udveksling af oplysninger om oversigter, Rådets direktiv 2009/69/EF af 25. juni 2009 om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår afgiftssvig i forbindelse med indførsel (EUT L 175 af 4.7.2009, s. 12) om ændring af momsdirektivets artikel 143, kapitel V i forordning (EU) nr. 904/2010, om automatiseret adgang til oplysninger, kapitel X i forordning (EU) nr. 904/2010, om Eurofisc.
- 34 Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår afgiftssvig i forbindelse med import og andre grænseoverskridende transaktioner, om forslaget om solidarisk hæftelse (ikke vedtaget), Rådets direktiv 2010/24/EU af 16. marts 2010 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger (EUT L 84 af 31.3.2010, s. 1), der trådte i kraft den 1. januar 2012, og forslaget om fælles ansvar for beskyttelse af medlemsstaternes indtægter, der ikke blev vedtaget i forordningen om administrativt samarbejde.
- 35 Direktiv 2008/117/EF om ændring af momsdirektivets artikel 263, stk. 1.

Toldprocedure 42: Kommissionen har accepteret de fleste af Revisionsrettens anbefalinger, men anbefalingerne er ikke blevet gennemført af medlemsstaterne

76

Toldprocedure 42 (CP42) er den ordning, som en importør anvender for at opnå momsfrigtagelse, når de importerede varer skal transporteres til en anden medlemsstat. Det er i bestemmelsesmedlemsstaten, der skal betales moms. Hvis toldprocedure 42 skal fungere rigtigt, kræver det:

- at importøren anfører fuldstændige og korrekte momsoplysninger³⁸ i importangivelsen
- at toldmyndighederne kontrollerer disse oplysninger, før varerne frigives, og derefter sender oplysningerne til skattemyndighederne
- at skattemyndighederne sammenholder disse oplysninger med oplysningerne i den momsoversigt, som importøren har indsendt
- at oplysningerne i oversigten stilles til rådighed for andre medlemsstaters skattemyndigheder ved hjælp af momsinformationsudvekslingssystemet VIES, og
- at skattemyndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten sikrer, at der opkræves moms dér, ved at sammenholde erhververens momsangivelse med oplysningerne i VIES. Jf. Revisionsrettens model for kontrol af toldprocedure 42 i **bilag III**.

77

Som opfølgning på vores tidligere revision af toldprocedure 42³⁹ og for at teste, hvordan told- og skattemyndighederne samarbejder med hinanden og med myndighederne i andre medlemsstater, f.eks. ved, om nødvendigt, at anvende Eurofiscarbejdsområde 3 (jf. **tekstboks 2**) og for at kontrollere, om oplysningerne i VIES er fuldstændige, har vi valgt en risikobaseret stikprøve på 30 indførsler under toldprocedure 42 for hver af de besøgte medlemsstater. Vi fulgte også op på status for Kommissionens gennemførelse af vores anbefalinger fra særberetning nr. 13/2011.

I de fleste af de besøgte medlemsstater er krydskontroller mellem toldoplysninger og momsoplysninger ikke effektive

78

Manglende oplysninger om varer importeret under toldprocedure 42 kan føre til misbrug af proceduren og følgelig til indbetaling af for lidt moms i medlemsstaterne. Denne revision i medlemsstaterne viste, at oplysningerne i VIES om indførsler under toldprocedure 42 ikke var fuldstændige. Vi konstaterede, at toldmyndighederne i Tyskland og Det Forenede Kongerige ikke sender data om indførsler under toldprocedure 42 til skattemyndighederne. Vi konstaterede også, at erhvervsdrivende i deres momsoversigter ikke særskilt indberetter viderelevering af varer inden for Fællesskabet efter indførsler under toldprocedure 42 i Tyskland, Italien og Det Forenede Kongerige.

36 »Expert study on the issues arising from a reduced time frame and the options allowed for submitting recapitulative statements. Final report, 28 October 2011« (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

37 17 medlemsstater har gennemført undtagelsen om indgivelse af oversigter kvartalsvis, mens ti har valgt ikke at gennemføre undtagelsen. Fem medlemsstater har gjort anvendelsen af undtagelsen obligatorisk, mens 12 medlemsstater har gjort den frivillig. To medlemsstater har særskilte oversigter for henholdsvis varer og ydelser, mens de øvrige 25 medlemsstater har en kombineret oversigt for varer og tjenesteydelser. 22 medlemsstater kræver elektronisk indberetning (i ti medlemsstater er der dog undtagelser). Fem medlemsstater har gjort elektronisk indberetning frivillig.

38 Artikel 143, stk. 2, og artikel 85-89 i Rådets direktiv 2006/112/EF og bilag II og III til Kommissionens gennemførelsesordning (EU) nr. 756/2012 af 20. august 2012 om ændring af forordning (EØF) nr. 2454/93 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EUT L 223 af 21.8.2012, s. 8).

39 Revisionsrettens særberetning nr. 13/2011

Bemærkninger

79

Derfor kan skattemyndighederne ikke krydskontrollere toldoplysningerne for indførsler under toldprocedure 42 og de momsoversigter, som importøren har indsendt. Denne krydskontrol er helt central for at sikre, at skattemyndighederne i andre medlemsstater er opmærksomme på de respektive videreleveringer af varer, så der bliver svaret moms i den medlemsstat, hvor varerne forbruges. I Letland var der automatisk krydskontrol, men det forhindrede ikke, at der i et tilfælde var indberettet et for lille beløb i momsoversigten⁴⁰.

80

De revisionstest, vi udførte i de udvalgte medlemsstater, viste, at der var tilfælde af for lav værdiansættelse, manglende indsendelse af momsoversigter, brug af ugyldige momsnumre i toldangivelser for import af varer og manglende indberetning af trekantstransaktioner. Kun 22 medlemsstater udveksler oplysninger gennem Eurofiscarbejdsområde 3.

81

Italien var den eneste af de besøgte medlemsstater, der havde automatiseret kontrol af momsnumre i de elektroniske fortoldningssystemer. Vi fandt ikke bevis for, at toldembedsmændene havde kontrolleret momsnumrenes gyldighed, før varerne overgik til fri omsætning⁴¹. Vi fandt ikke bevis for transporten af varer til bestemmelsesmedlemsstaten⁴². I ét tilfælde svarede de varer, der blev leveret, ikke til de importerede varer. Ungarn var den eneste medlemsstat, hvor toldmyndighederne efterfølgende kontrollerede, at importøren havde opfyldt alle betingelser for momsfrigtagelse for alle 30 indførsler i den udvalgte stikprøve.

82

Det franske overordnede revisionsorgan mener⁴³, at manglen på et hurtigt elektronisk system, der kan kontrollere, at toldfrigtagelsen i indførselsmedlemsstaten opvejes af beskatning i erhvervsmedlemsstaten, er hovedårsagen til momssvig i Europa.

83

En anden vigtig årsag til svig er for lav værdiansættelse og forkert klassificering af importerede varer. OLAF har koordineret en fælles toldaktion⁴⁴ (JCO) om for lav værdiansættelse af tekstiler og sko fra Kina. Her blev det konstateret, at værdiansættelsen var for lav for 40 % af de varer, der overgår til fri omsætning under toldprocedure 42. I Det Forenede Kongerige fandt vi to tilfælde af for lavt ansatte indførsler under toldprocedure 42, som allerede var blevet påpeget af de britiske skatte- og toldmyndigheder som følge af OLAF's fælles toldaktion. De britiske skatte- og toldmyndigheder anslog effekten på momsoprævningen i Det Forenede Kongerige til at være 0,5 millioner GBP og 10,6 millioner GBP i andre medlemsstater. Den anslåede effekt på toldoprævningen i Det Forenede Kongerige er 81 millioner GBP. Disse beløb er anslået af skatte- og toldmyndighederne i Det Forenede Kongerige for alle vareposter importeret af de to erhvervsdrivende, der er identificeret i stikprøven, over en treårig periode.

40 En Fiscalisprojektgruppe beskæftiger sig med samarbejdet mellem told- og skattemyndigheder, og Kommissionen har indvilget i at tage spørgsmålet om krydskontrol mellem toldangivelser og oversigter op til fornyet overvejelse i lyset af Fiscalisprojektgruppens anbefalinger.

41 24 i Tyskland, 30 i Letland og 20 i Det Forenede Kongerige.

42 13 i Tyskland, 23 i Italien, 29 i Letland og 20 i Det Forenede Kongerige.

43 »L'action de La Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Janvier 2015«.

44 I henhold til Napoli II-konventionen, der er udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om gensidig bistand og samarbejde mellem toldmyndighederne.

84

Kommissionen har accepteret og gennemført fem af de syv anbefalinger, vi fremsatte i vores beretning fra 2011. Rådet har imidlertid ikke taget anbefalingen om, at importøren skal hæfte solidarisk for det tab af momsindtægter, der opstår i bestemmelsesmedlemsstaten, til følge (jf. punkt 72).

85

De lovgivningsmæssige forbedringer, som Kommissionen har indført vedrørende toldprocedure 42 og opfølgningen på vores anbefalinger i særberetning nr. 13/2011, er positive, men bekæmpelsen af svig vanskeliggøres af dårlig gennemførelse og tilfælde af manglende overholdelse, som vi opdagede i medlemsstaterne under den nuværende revision.

Omvendt betalingspligt: et nyttigt værktøj til bekæmpelse af MTIC-svig, der ikke anvendes konsekvent

86

Princippet bag reglen om omvendt betalingspligt er, at pligten til at betale moms skifter fra leverandøren til kunden. Det betyder, at kunden, når denne er identificeret som en afgiftspligtig person, er ansvarlig for at betale moms til skattemyndighederne i stedet for til leverandøren. I dette tilfælde kan en »missing trader« ikke misligholde betalingerne til statskassen, eftersom denne ikke opkræver moms hos sin kunde.

87

Reglen om omvendt betalingspligt er en midlertidig foranstaltning, der kan anvendes indtil december 2018⁴⁵. Reglen anvendes kun under specifikke omstændigheder og på visse sektorer, der er sårbare over for karruselsvig, og finder ikke generel anvendelse. **Tekstboks 3** viser eksempler på sektorer, hvor medlemsstaterne kan anvende omvendt betalingspligt.

88

Vi mener, at omvendt betalingspligt er et nyttigt værktøj til bekæmpelse af svig, når det anvendes konsekvent af alle medlemsstater over for disse risikosektorer. Ellers flytter svindlere til den medlemsstat, hvor omvendt betalingspligt ikke anvendes, og på den måde begrænses muligheden for at bekæmpe momssvig på EU-niveau (jf. Revisionsrettens særberetning nr. 6/2015 om EU ETS - integritet og gennemførelse).

89

På nuværende tidspunkt mener Kommissionen ikke, at en generaliseret omvendt betalingspligt, dvs. en udvidelse af den omvendte betalingspligt til at gælde for alle sektorer i økonomien, vil være effektiv med hensyn til bekæmpelse af svig, da dette vil flytte svig til detailledet, hvor risikoen for momsunddragelse er større. Resultaterne af vores undersøgelse bekræfter dette, da kun en enkelt af respondenterne foreslog generaliseret anvendelse af omvendt betalingspligt.

45 Rådets direktiv 2013/43/EU af 22. juli 2013 om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig (EUT L 201 af 26.7.2013, s. 4).

Eksempler på sektorer, hvor omvendt betalingspligt kan anvendes

- Byggeri, herunder reparation, rengøring, vedligeholdelse, ombygnings- og nedrivningsarbejde.
- Overførsel af kvoter for drivhusgasemissioner.
- Levering af integrerede kredsløbsanordninger såsom mikroprocessorer og centrale databehandlingsenheder i den tilstand, som de er i, inden de integreres i slutbrugerprodukter.
- Levering af gas og elektricitet til en afgiftspligtig videreforsender.
- Levering af gas- og elektricitetscertifikater.
- Levering af teleydelser.
- Levering af spillekonsoller, tablet-PC'er og bærbare computere.
- Levering af korn og industriafgrøder, herunder oliefrø og sukkerroer.
- Levering af råmetal og halvfabrikata af metal, herunder ædelmetaller.
- Levering af mobiltelefoner.
- Visse typer tømmer (træstammer, planker, bjælker).

Lovgivningen om e-handel er i overensstemmelse med international bedste praksis, men er vanskelig at håndhæve**90**

Fjernlevering af ydelser og immaterielle goder er en udfordring for momssystemerne, da fjernlevering ofte resulterer i, at der enten slet ikke opkræves moms eller kun opkræves et alt for lille momsbeløb. EU anvender bestemmelseslandsprincippet i forbindelse med grænseoverskridende leveringer af elektronisk leverede ydelser og immaterielle goder til slutforbrugerne, B2C (Business to Consumer - virksomhed til forbruger), i overensstemmelse med international bedste praksis som identificeret af OECD.

91

Bestemmelseslandsprincippet betyder, at forbrugsstedet for grænseoverskridende leveringer af ydelser og immaterielle goder, der kan leveres fra en fjernlokation til en ikkebosiddende privat modtager, skal være den jurisdiktion, hvor modtageren har fast bopæl⁴⁶.

46 OECD »Consumption Taxation of Cross-Border Services and Intangible Property in the Context of E-Commerce«, 2001.

92

Det er vanskeligt at håndhæve reglerne om e-handel, og der er en risiko for, at momsens ikke opkræves, hvis medlemsstaterne mangler oplysninger om B2C-ydelser og immaterielle goder, der leveres fra tredjelande via internettet. Ifølge det overordnede tyske revisionsorgan⁴⁷ opkrævede Tyskland kun 23,7 millioner euro i moms på levering af B2C-ydelser fra tredjelande i 2011, og tallet faldt til 22,8 millioner euro i 2012, samtidig med at e-handelen er i hastig udvikling. Det overordnede revisionsorgan i Tyskland konkluderede derfor, at der er mange ikkeregistrerede erhvervsdrivende.

Manglende samarbejde og kompetenceoverlappning hos de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder, når det drejer sig om bekæmpelse af momssvig

93

Momssvig er ofte knyttet til organiseret kriminalitet. Indtægter fra MTIC-svig geninvesteres sædvanligvis i andre kriminelle aktiviteter. Derfor bør der vedtages en fælles og tværfaglig tilgang til bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet. Ifølge Europols repræsentanter⁴⁸ skønnes det, at 40-60 milliarder euro af det årlige tab af momsindtægter kan tilskrives organiserede kriminelle grupper, og at 2 % af disse grupper står bag 80 % af al MTIC-svig.

94

Det Europæiske Råd har ofte påpeget det manglende samarbejde mellem de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder⁴⁹. Det er en udfordring for effektiv bekæmpelse af afgiftssvig.

Manglende udveksling af oplysninger mellem told-, skatte-, politi- og anklagemyndigheder

95

Der er ingen integreret politik eller strategi på EU-niveau for efterforskning og retsforfølgning af svig. Ofte arbejder de retshåndhævende myndigheder og de juridiske myndigheder uafhængigt af hinanden, og meget ofte involverer de ikke alle de berørte medlemsstater⁵⁰.

47 Bundesrechnungshof, 2013 Bemerkungen - Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 »Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern«.

48 Udtalelse fra Van Heuckelom på konferencen om momssvig under ledelse af medlem af Europa-Parlamentet Ingeborg Gräßle og medlem af Europa-Parlamentet Benedek Javor den 4. februar 2015 i Europa-Parlamentet i Bruxelles (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).

49 Det Europæiske Råds dokumenter 12623/5/13 af 16. september 2013, 16071/1/14 af 20. marts 2015 og 9368/15 af 1. juni 2015.

50 Strategimøde om momssvig afholdt af Eurojust i marts 2011, jf. Rådsdokument 11570/11 af 17. juni 2011.

Bemærkninger

96

Det Europæiske Råd har nedsat en toldsamarbejdsgruppe (CCWP). Denne ekspertgruppe beskæftiger sig med operativt samarbejde mellem nationale toldmyndigheder med henblik på at forbedre deres håndhævelsesmuligheder og, især, med henblik på at afdække behovet for nye samarbejdsmodeller mellem toldmyndigheder og andre organer/fælles toldaktioner⁵¹.

97

Samarbejdsgruppen konkluderede, at samarbejdet mellem toldmyndighederne og politiet og mellem told- og skattemyndighederne er rimelig godt, men at der stadig er visse hindringer for samarbejdet. De vigtigste hindringer er restriktioner på udveksling af oplysninger, mangel på strukturerede systemer og forbundne databaser, oplysninger, der ikke gives rettidigt, eller som er af for dårlig kvalitet, og mangel på passende feedback. Rapporten fremhæver også, at der er en tilbagevendende risiko for overlappning og dobbeltarbejde.

98

Det er ikke alle medlemsstater, der deltager i alle Eurofiscarbejdsområder (jf. punkt 51). Arbejdsområde 3 beskæftiger sig med MTIC-svig i forbindelse med indførsler under toldprocedure 42. 22 medlemsstater er involveret, men det er skattemyndighederne og ikke toldmyndighederne, der deltager⁵². I de fem besøgte medlemsstater er det kun de ungarske og italienske toldmyndigheder, der deltager i arbejdsområde 3.

99

Vores revision viste også, at toldmyndighederne i Tyskland og Det Forenede Kongerige ikke sender oplysninger om indførsler under toldprocedure 42 til skattemyndighederne, og at erhvervsdrivende i deres momsoversigter ikke særskilt indberetter viderelevering af varer inden for Fællesskabet efter indførsler under toldprocedure 42 i Tyskland, Italien og Det Forenede Kongerige (jf. punkt 78).

100

Den manglende udveksling af oplysninger mellem told- og skattemyndigheder, politi- og anklagemyndigheder svækker effektiviteten af bekæmpelsen af svig. I Belgien har man reduceret tab som følge af svig med 85 % på bare to år ved at indføre en »fælles tilgang« med bedre samarbejde mellem myndighederne, hvor der blev fokuseret på optrævelse af bagmændene i stedet for på »missing traders«⁵³.

- 51 Rådsk dokument 12978/14 af 22. september 2014.
- 52 En CCWP-rapport anbefaler, at toldmyndighederne spiller en mere aktiv rolle i Eurofiscarbejdsområde 3. Jf. rådsk dokument 16071/1/14 af 20. marts 2015.
- 53 Fra 1,1 milliard euro i 2001 til 159 millioner euro i 2003. Kilde: Ondersteuningscel (BTW fraude) - Cellule de soutien (Fraude TVA). Jf. »Rapport annuel des Finances 2003«. Jf. også »Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants«. Bruxelles, september 2012.

Europol og OLAF har ikke adgang til oplysninger fra VIES og Eurofisc

101

Hverken Europol eller OLAF har adgang til oplysninger fra Eurofisc. Medlemsstaterne påberåber sig artikel 35 og 55 i forordning (EU) nr. 904/2010 og nationale regler om fortrolighed med hensyn til skatteforhold og afviser at give adgang til disse oplysninger. Eurofiscarbejdsområde 1-3 involverer udveksling af oplysninger. Det er ikke tilfældet for Eurofiscarbejdsområde 4, der er et observationsorgan, hvor tendenser inden for momsrig undersøges. Selv om der ikke udveksles oplysninger, har Europol og OLAF ikke adgang til disse oplysninger. De har heller ikke adgang til VIES.

102

Selv om dette er i overensstemmelse med forordningen, begrænser det Europolis og OLAF's mulighed for at bekæmpe momsrig gennem identificering og optrævling af de organiserede kriminelle grupper, der står bag karruselsrig, og endda deres mulighed for at vurdere effekten af momsrig inden for Fællesskabet.

103

Kompetenceoverlapning og mangel på effektivt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder på både nationalt og internationalt niveau hæmmer bekæmpelsen af momsrig inden for Fællesskabet. I 2013 blev forholdet mellem Europol, Eurojust og OLAF beskrevet som et »kompliceret net«, hvilket er med til at svække koordineringen af indsatsen mod rig⁵⁴.

EMPACT: et godt initiativ, men bæredygtigheden er truet

104

I 2010 fastlagde EU en flerårig politikcyklus til tackling af grov international og organiseret kriminalitet⁵⁵, som har til formål:

- a) at sikre et effektivt samarbejde mellem medlemsstaternes retshåndhævende instanser, EU-institutionerne, EU-agenturerne og relevante tredjeparter og
- b) at opnå en sammenhængende og solid operationel indsats, der er rettet mod de mest presserende kriminelle trusler, som rammer EU.

105

På baggrund af en trusselsvurdering fra Europol⁵⁶ opstillede medlemsstaternes repræsentanter ni prioritetsområder, herunder moms- og toldrig og MTIC-rig. For hvert prioritetsområde har Rådet udarbejdet en flerårig strategisk plan, der dækker årene 2014-2017. Planens mål er at optræve kapaciteten hos organiserede kriminelle grupper og specialister, der er involveret i moms- og toldrig og MTIC-rig.

106

I planen for 2014-2017 nævnes ti potentielle sårbarheder. Ud over at fremhæve de organiserede kriminelle gruppers store ekspertise og fleksibilitet peger planen på manglende systemisk samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder og skattemyndighederne på nationalt niveau og EU-niveau. Den bemærker også lovgivningsmæssige hindringer for udveksling af oplysninger mellem Europol og medlemsstater, der er repræsenteret i Eurofisc.

54 Det britiske Overhus' EU-udvalgs 12. betænkning for perioden 2012-2013 »The Fight Against Fraud on the EU's Finances«.

55 Udkast til Rådets konklusioner om fastlæggelse og gennemførelse af en EU-politikcyklus for organiseret og grov international kriminalitet, dok. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

56 Europolis EU-trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet »Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)« fra 2013.

Bemærkninger

107

Planen indeholder seks strategiske mål. Et af disse mål vedrører udveksling af efterretninger på EU-niveau om de organiserede kriminelle grupper, der udgør den største trussel. Her er der overlapning med de oplysninger, der udveksles om risikovirksomheder under Eurofiscarbejdsområde 1. Endvidere modsatte nogle medlemsstater sig på et møde i Det Stående Udvalg vedrørende Administrativt Samarbejde (SCAC), at de retshåndhævende myndigheder brugte hele vejledningen i god praksis for bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet («Good Practice Guide to tackling Intra-Community VAT fraud»), der er udarbejdet af Fiscalisprojektgruppe nr. 82, fordi de fleste kapitler var relevante for skattemyndighederne og ikke for de retshåndhævende myndigheder.

108

Der blev udviklet en række operationelle handlingsplaner (OAP) under den tværfaglige platform mod kriminelle trusler (EMPACT) til at måle opfyldelsen af de enkelte mål. Medlemsstaterne skulle finansiere 2014-aktiviteterne under OAP over deres nationale budgetter. Statusrapporter for OAP 2014 viser, at to ud af 11 operationelle aktioner ikke var afsluttet og blev udskudt til 2015 på grund af manglende finansiering. Den manglende finansiering udgør en risiko for opfyldelsen af EMPACT-målene og for bæredygtigheden af de operationelle planer.

109

I 2015 afsatte Kommissionen 7 millioner euro til Europol til finansiering af operationelle aktioner i 2015 og 2016. Men eftersom denne bevilling dækker ni prioritetsområder, er det endnu uvist, om bevillingen vil sikre EMPACT's finansielle bæredygtighed inden for det prioriteede område, MTIC-svig.

Medlemsstaterne er imod forslagene om at medtage moms i anvendelsesområdet for direktivet om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og forordningen om Den Europæiske Anklagemyndighed

110

I marts 2011 opfordrede eksperter fra alle medlemsstater på et møde arrangeret af Eurojust til et mere effektivt samarbejde mellem de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder på nationalt og internationalt niveau⁵⁷. Rådet anbefalede, at der skulle udarbejdes regler om enekompetence for momssvig inden for Fællesskabet, eller at efterforskningen og retsforfølgningen af sådanne lovovertrædelser skulle overdrages til Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO).

111

Et flertal af medlemsstaterne er imidlertid imod Kommissionens forslag om, at direktivet om bekæmpelse af svig (PIF-direktivet)⁵⁸ eller forordningen om etablering af en europæisk anklagemyndighed skal omfatte moms. Hvis moms udelukkes fra disse forslags anvendelsesområde, vil det være et stor tilbageskridt, eftersom momssvig, som det blev påpeget i en nylig dom fra EU-Domstolen (sag C-105/14 af 8. september 2015, Taricco), er omfattet af den nuværende retlige ramme, nemlig konventionen om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser⁵⁹, som direktivet om beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser skulle erstatte. Desuden har ingen afledte retsakter givet OLAF efterforskningsbeføjelser inden for momsområdet.

57 Strategimøde om momssvig afholdt af Eurojust i marts 2011, jf. EU-Rådets dokument 11570/11 af 17. juni 2011.

58 COM(2012) 363 final af 11. juli 2012 »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser«.

59 Konvention af 26. juli 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og de to protokoller hertil (Rådets retsakt af 19. juni 1997 og Rådets retsakt af 27. september 1996).

112

Revisorerne undersøgte, om EU bekæmper momsrig inden for Fællesskabet effektivt. Et stort flertal af de medlemsstater, der er de største modtagere af momsindtægter, har udtrykt tilfredshed med den måde, det nuværende system er bygget op på, og de sætter pris på fordelene ved gensidigt samarbejde. Medlemsstaterne har imidlertid påpeget nogle områder, hvor der er behov for yderligere forbedring af systemet. Desuden konstaterede revisorerne betydelige svagheder, som indikerer, at systemet ikke er tilstrækkeligt effektivt. Disse svagheder bør afhjælpes. Tidligere har Kommissionen foreslået flere lovgivningsmæssige foranstaltninger, der vil gøre det muligt for medlemsstaterne at forbedre rammerne for udveksling af oplysninger mellem skattemyndighederne i bekæmpelsen af momsrig inden for Fællesskabet⁶⁰, men medlemsstaterne har endnu ikke accepteret alle disse foranstaltninger. Der er derfor behov for ny lovgivning og andre initiativer som foreslået i anbefalingerne nedenfor.

Måling af systemets effektivitet

113

Manglen på sammenlignelige data og manglen på tilstrækkelige relevante indikatorer til måling af medlemsstaternes resultater har en negativ effekt på EU-systemets effektivitet med hensyn til bekæmpelse af momsrig inden for Fællesskabet (jf. punkt 19-25).

Anbefaling 1

Kommissionen bør iværksætte en koordineret indsats fra medlemsstaternes side til at etablere et fælles system til estimering af omfanget af momsrig inden for Fællesskabet, der vil gøre det muligt for medlemsstaterne at vurdere deres resultater med hensyn til at reducere forekomsten af momsrig inden for Fællesskabet, øge afsløringen af svig og øge afgiftsinddrivelsen efter afsløring af svig. Dette system kan baseres på den praksis, der allerede anvendes i nogle medlemsstater.

Det er af afgørende betydning, at der foretages krydskontrol mellem toldoplysningerne og momsoplysningerne

114

Revisionen viste, at det ikke er muligt at foretage krydskontrol mellem indførsler under toldprocedure 42 og momsoversigterne, fordi toldmyndighederne ikke sender disse oplysninger til skattemyndighederne, og fordi erhvervsdrivende ikke er forpligtede til særskilt at indberette videreleveringen af varer inden for Fællesskabet efter sådanne indførsler i momsoversigterne. Desuden er det ikke alle medlemsstater, der udveksler oplysninger om risikable indførsler under toldprocedure 42 via Eurofiscarbejdsområde 3 (jf. punkt 76-85).

Anbefaling 2

Medlemsstaternes toldmyndigheder bør sende oplysninger om indførsler under toldprocedure 42 til skattemyndighederne og gennemføre andre foranstaltninger fra vores model for kontrol af toldprocedure 42 (jf. **bilag III**).

60 For eksempel Kommissionens forslag af 20. juli 2004 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gensidig administrativ bistand med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser mod svig og enhver anden ulovlig aktivitet (forslag KOM(2004) 509 ændret ved forslag KOM(2006) 473 endelig).

Konklusioner og anbefalinger

Anbefaling 3

Kommissionen bør foreslå lovgivningsmæssige ændringer, der kan gøre det muligt at foretage effektiv krydskontrol mellem told- og skatteoplysninger.

Forbedring af Eurofiscsystemet til hurtig varsling for at sikre bedre målretning mod højriskoerhvervsdrivende

115

Medlemsstaterne mener, at Eurofisc er et effektivt system til hurtig varsling, men de beklagede sig over, at udvekslingen af oplysninger ikke er brugervenlig, og at dataudvekslingen er for langsom og ikke altid tilstrækkeligt målrettet. Ved revisionen i udvalgte medlemsstater konstaterede Retten også, at databehandlingen og adgangen til oplysninger var en langsom og besværlig proces, der foregår ved hjælp af Excel-regneark, der sendes til forbindelsesembudsmandene fra medlemsstaterne med risiko for, at der sendes ufuldstændige eller forkerte oplysninger. Feedback gives ofte til oprindelseslandet med betydelige forsinkelser (jf. punkt 48-55).

Anbefaling 4

Kommissionen bør anbefale medlemsstaterne at:

- a) indføre en fælles risikoanalyse, herunder anvendelse af social netværksanalyse, for at sikre, at de oplysninger, der udveksles via Eurofisc, er nøje målrettet mod svig
- b) forbedre hastigheden og hyppigheden af informationsudvekslingerne

- c) anvende et pålideligt og brugervenligt IT-miljø til informationsudvekslingerne
- d) opstille relevante indikatorer og mål med henblik på at måle de forskellige arbejdsområders resultater og
- e) deltage i alle Eurofiscarbejdsområderne.

Forbedring af den eksisterende lovgivning

116

Kommissionens forslag om solidarisk hæftelse ved grænseoverskridende handel er ikke blevet vedtaget af Rådet. Det betyder, at den afskrækkende virkning mod at gøre forretninger med svigagtige erhvervsdrivende reduceres. Gennemførelsen af momsdirektivet for så vidt angår tidsfristen for indgivelse af oversigter er ikke ensartet i medlemsstaterne, og det betyder, at den administrative byrde for erhvervsdrivende, som er aktive i mere end én medlemsstat, øges (jf. punkt 73-75).

Anbefaling 5

Rådet bør godkende Kommissionens forslag om solidarisk hæftelse.

Konklusioner og anbefalinger

Anbefaling 6

Kommissionen bør forslå en ændring af momsdirektivet med henblik på at opnå yderligere harmonisering af medlemsstaternes momsindberetningskrav for leveringer af varer og tjenesteydelser inden for Fællesskabet.

117

Revisionen viser, at når der indføres omvendt betalingspligt i en eller flere medlemsstater, flytter svindlerne til den medlemsstat, hvor omvendt betalingspligt ikke anvendes (jf. punkt 86-89).

Anbefaling 7

Kommissionen bør tilskynde medlemsstaterne til bedre koordinering af deres politik om omvendt betalingspligt, som det for eksempel allerede er sket i emissionshandelssystemet.

Forbedring af ordningerne for administrativt samarbejde

118

Kommissionen har foreslået flere lovgivningsmæssige foranstaltninger, der vil gøre det muligt for medlemsstaterne at skabe hensigtsmæssige rammer for udveksling af oplysninger mellem skattemyndighederne med henblik på bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet, men disse foranstaltninger anvendes stadig kun i ringe grad af medlemsstaterne, og nogle af foranstaltningerne bør styrkes eller anvendes mere konsekvent (jf. punkt 26-47 og 56-70).

Anbefaling 8

Som led i sin evaluering af ordningerne for administrativt samarbejde bør Kommissionen aflægge overvågningsbesøg hos medlemsstater, der udvælges på grundlag af en risikoanalyse. Disse overvågningsbesøg bør fokusere på at forbedre rettidigheden af medlemsstaternes svar på anmodninger om oplysninger, pålideligheden af oplysningerne i VIES, hastigheden af multilaterale kontrolforanstaltninger og opfølgningen på resultaterne fra tidligere rapporter om det administrative samarbejde.

Anbefaling 9

Medlemsstater, der ikke allerede har gjort det, bør gennemføre et *tostrøget* momsnummersystem (erhvervsdrivende, der ønsker at deltage i handel inden for Fællesskabet, bør tildeles momsnumre, der er forskellige fra deres indenlandske momsnumre), og medlemsstaterne bør udføre de kontroller, der er fastsat i artikel 22 i forordning (EU) nr. 904/2010, og samtidig give gratis rådgivning til de erhvervsdrivende.

Anbefaling 10

Medlemsstaterne bør sende åbnings skrivelser til erhvervsdrivende, der er involveret i momskarruselsvig, for at lette anvendelsen af EU-Domstolens retspraksis i sagerne Kittel/Mecsek, og medlemsstaterne bør nægte disse erhvervsdrivende retten til at fradrage indgående moms eller retten til at anvende en momssats på nul på leveringer på baggrund af, at den erhvervsdrivende vidste eller burde have vidst, at vedkommendes transaktioner var forbundet med svigagtige afgiftstab.

119

Medlemsstaterne har brug for oplysninger fra lande uden for EU for at håndhæve momsopkrævningen for e-handel med B2C-ydelser og immaterielle goder leveret via internettet (jf. punkt 90-92).

Anbefaling 11

Med henblik på at styrke samarbejdet med lande uden for EU og håndhæve momsopkrævningen for e-handel med B2C-ydelser og immaterielle goder leveret fra disse lande bør medlemsstaterne:

- a) bemyndige Kommissionen til at forhandle aftaler om gensidig bistand med de lande, hvor de fleste udbydere af digitale tjenester er etableret og indgår disse aftaler, og
- b) for så vidt angår de medlemsstater, der er medlemmer af OECD, underskrive og gennemføre OECD's konvention om gensidig administrativ bistand i skattesager for at kunne udveksle oplysninger om digitale tjenesteudbydere med tredjelande.

Forbedring af samarbejdet mellem de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder**120**

Momssvig inden for Fællesskabet er ofte knyttet til organiserede kriminelle strukturer. Det betyder, at der bør vedtages en bedre fælles og tværfaglig tilgang til bekæmpelse af moms-
svig inden for Fællesskabet. Der er imidlertid en række myndigheder og organer med kompetenceoverlapping med hensyn til bekæmpelse af moms-
svig inden for Fællesskabet, der ikke samarbejder fuldt ud og ikke udveksler oplysninger med hinanden som følge af lovgivningsmæssige begrænsninger (jf. punkt 93-102).

Anbefaling 12

Kommissionen og medlemsstaterne bør fjerne lovgivningsmæssige hindringer for udveksling af oplysninger mellem de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder på nationalt niveau og på EU-niveau. Navnlig bør OLAF og Europol have adgang til oplysninger fra VIES og Eurofisc, og medlemsstaterne bør få gavn af de efterretningsmæssige oplysninger, som de leverer.

Konklusioner og anbefalinger

121

Et af elementerne i en tværfaglig tilgang på EU-niveau er de operationelle handlingsplaner (OAP), som medlemsstaterne har etableret, og Rådet har ratificeret under EMPACT-initiativet, der dækker perioden 2014-2017. De operationelle handlingsplaners levedygtighed og bæredygtighed er imidlertid truet på grund af manglende EU-finansiering (jf. punkt 104-109).

Anbefaling 13

Kommissionen bør sikre bæredygtigheden af de operationelle planer under EMPACT-initiativet ved at stille tilstrækkelige finansielle ressourcer til rådighed.

122

Tilfælde af momssvig kunne gå ustraffet hen på grund af negative kompetencekonflikter, hvis forslagene til direktivet om strafferetlig beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser og forordningen om Den Europæiske Anklagemyndighed ikke medtager moms i anvendelsesområdet (jf. punkt 110 og 111). Momssvig kan også gå ustraffet hen på grund af for korte forældelsesfrister, som Domstolen understregede det i sin dom af 8. september 2015 (sag C-105/14 Taricco). Af EU-Domstolens retspraksis fremgår det, at momssvig er til skade for EU's finansielle interesser.

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Milan Martin CVIKL, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 15. december 2015.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Anbefaling 14

Europa-Parlamentet og Rådet bør:

- a) sørge for, at moms bliver omfattet af forslaget til direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (BFI-direktivet) og forslaget til forordning om Den Europæiske Anklagemyndighed, og
- b) give OLAF klare kompetencer og værktøjer til at efterforske momssvig inden for Fællesskabet.

Revisionsmetode i Kommissionen

Vi udførte revisionen i Kommissionen i to faser: en forberedelsesfase og revisionsarbejdet i marken.

1. I forberedelsesfasen aflagde vi informationsindsamlingsbesøg hos Generaldirektoratet (GD) for Beskatning og Toldunion og OLAF. Vi drøftede revisionsmetoden (revisionsspørgsmål, kriterier og standarder), herunder revisionsmetoden i medlemsstaterne, og modtog feedback og forslag fra Kommissionen. GD for Beskatning og Toldunion gav revisorerne adgang til hoveddatabasen for indførsler, databasen »websurveillance 2«. Vi drøftede de vigtigste roller og udfordringer for de enkelte generaldirektorater i bekæmpelsen af momssvig og indsamlede relevante dokumenter.

Vi undersøgte relevante resultatoplysninger som f.eks. GD for Beskatning og Toldunions aktivitetsredegørelse, som ledsagede det foreløbige budgetforslag for 2013, og GD for Beskatning og Toldunions årlige aktivitetsrapport for 2013 sammen med status for gennemførelsen af EU's strategi for bekæmpelse af momssvig og Kommissionens rapporter for 2014 om det administrative samarbejde på momsområdet og om momsoprævningens effektivitet.

Vi aflagde også informationsindsamlingsbesøg hos formandskabet for Eurofisc, hos Europol og hos Eurojust, hvor vi redegjorde for revisionen, drøftede deres respektive roller, ansvarsområder og udfordringer i bekæmpelsen af momssvig og indsamlede relevante dokumenter og oplysninger.

Vi aflagde et informationsindsamlingsbesøg hos OECD og drøftede spørgsmål, der var relevante for revisionen, som f.eks. momsindtægtskvoten, gensidig bistand og udveksling af oplysninger om skatteforhold, »missing trader«-svig, multilaterale kontrolforanstaltninger, fælles revision og beskatning af digitalt leverede tjenesteydelser og immaterielle goder (e-handel). Vi undersøgte de seneste OECD-rapporter og -retningslinjer med relevans for momsområdet.

Vi undersøgte og drøftede de seneste og igangværende revisionsaktiviteter i forbindelse med moms med repræsentanter for de overordnede revisionsorganer i EU's arbejdsgruppe om moms.

2. Under revisionsarbejdet i marken fremlagde vi resultaterne af undersøgelsen i medlemsstaterne for Kommissionen. Vi fremlagde også det generelle spørgeskema stilet til Kommissionen. Det generelle spørgeskema omhandlede den nuværende udvikling og havde til formål at indsamle bevis om Kommissionens aktiviteter inden for de forskellige områder af det administrative samarbejde, opfølgningen på vores særberetning om toldprocedure 42, omvendt betalingspligt, e-handel og momsopkrævningens effektivitet, herunder samarbejdet mellem de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder blandt medlemsstaterne og de europæiske organer. Det generelle spørgeskema blev besvaret af GD for Budget, GD for Migration og for Indre Anliggender, GD for Retlige Anliggender og Forbrugere, OLAF og GD for Beskatning og Toldunion.

Med henblik på at vurdere effektiviteten af samarbejdet mellem de administrative, juridiske og retshåndhævende myndigheder henvendte vi os til Rådet og undersøgte dets hoveddokumenter vedrørende EMPACT, operationelle handlingsplaner og toldprocedure 42.

Vi sendte et andet spørgeskema til GD for Beskatning og Toldunion for at kontrollere, om Kommissionen havde fulgt behørigt op på medlemsstaternes gennemførelse i national lovgivning af de forskellige ændringer til momsdirektivet vedrørende momssvig.

Med GD for Beskatning og Toldunion drøftede vi den metode, Kommissionens kontrahent fulgte i de tilgængelige undersøgelser for at vurdere momsgabet. Vi sendte også et tredje spørgeskema til GD for Beskatning og Toldunion for at vurdere denne metode og stille relevante spørgsmål om dette emne til skattemyndighederne i Italien, Letland og Det Forenede Kongerige.

Hos OLAF indsamlede vi revisionsbeviser vedrørende de relevante fælles toldaktioner og undersøgelser vedrørende toldprocedure 42 og for lav værdiansættelse.

I de besøgte medlemsstater interviewede vi Fiscalisforbindelsesembedsmændene. Vi undersøgte også midtvejsevalueringsrapporten og den endelige evalueringsrapport om Fiscalis 2013 sammen med output fra de Fiscalisprojektgrupper, der er relevante i bekæmpelsen af momssvig, og vi udførte test i de besøgte medlemsstater af en stikprøve af de administrative værktøjer, der finansieres af Fiscalis (jf. **bilag II**).

Revisionsmetode hos told- og skattemyndighederne i medlemsstaterne

Vi udførte også revisionen i medlemsstaterne i to faser: en forberedelsesfase og revisionsarbejdet i marken.

1. I forberedelsesfasen sendte vi en spørgeundersøgelse til alle 28 medlemsstaters centrale forbindelsesembedsmænd med ansvar for det administrative samarbejde. Ved hjælp af denne undersøgelse fik vi kendskab til medlemsstaternes syn på effektiviteten af det administrative samarbejde inden for området bekæmpelse af momssvig i relation til transaktioner inden for Fællesskabet.

Vi undersøgte også de tilgængelige årlige aktivitetsrapporter fra Eurofisc, statistikkerne om det administrative samarbejde, tegn på svig udvekslet gennem Eurofisc, O_MCTL-meddelelser og indførsler under toldprocedure 42.

2. Under revisionsarbejdet i marken besøgte vi told- og skattemyndighederne i Tyskland, Ungarn, Italien, Letland og Det Forenede Kongerige, hvor vi interviewede de centrale forbindelsesembedsmænd og andre myndigheder med ansvar for VIES, Eurofisc, Fiscalis og multilaterale kontrolforanstaltninger. I denne forbindelse indsamlede vi beviser inden for disse områder ved hjælp af et spørgeskema.

I hver medlemsstat udvalgte vi en stikprøve bestående af VIES-registreringer, værktøjer for administrativt samarbejde og transaktioner inden for Fællesskabet. Vi udvalgte i alt 110 emner i hver medlemsstat med følgende tilgang:

- a) Med henblik på at kontrollere, om VIES overholder de krav til fuldstændighed, nøjagtighed og rettidighed, der er fastsat i artikel 22 og 23 i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010, udtog vi to stikprøver:
 - i) en tilfældigt udvalgt stikprøve på O_MCTL-meddelelser sendt (10) og modtaget (10) af medlemsstaten i første halvdel af 2014 og
 - ii) en tilfældigt udvalgt stikprøve på 10 sagsakter vedrørende erhvervsdrivende, der var nyregistrerede i VIES i 2013.
- b) Med henblik på at kontrollere både effektiviteten af udvekslingen af oplysninger efter anmodning og overholdelsen af kravene i artikel 7-12 udtog vi en tilfældig stikprøve af SCAC-anmodninger sendt (10) og modtaget (10) i 2013.
- c) Med henblik på at kontrollere, hvor effektivt medlemsstaterne samarbejder med hinanden, og om artikel 29 og 30 overholdes, udtog vi en risikobaseret stikprøve på fem multilaterale kontrolforanstaltninger, hvor skattemyndighederne i den besøgte medlemsstat tog initiativet, og fem multilaterale kontrolforanstaltninger, hvor skattemyndighederne i den besøgte medlemsstat deltog efter anmodning fra andre medlemsstater. Stikprøven refererede til regnskabsåret 2013, og, hvis minimumsstørrelsen af stikprøven ikke blev nået, til det foregående år og det efterfølgende år.
- d) Med henblik på at kontrollere effektiviteten af Eurofiscarbejdsområde 1 udtog vi en risikobaseret stikprøve på 10 tegn på svig, der var sendt og modtaget af hver af de besøgte medlemsstater i 2013, og
- e) som opfølgning på vores tidligere revision af toldprocedure 42 og for at teste, hvordan told- og skattemyndighederne samarbejder med hinanden og med myndighederne i andre medlemsstater, f.eks. ved, om nødvendigt, at anvende Eurofiscarbejdsområde 3, og for at kontrollere, om oplysningerne i VIES er fuldstændige, udtog vi en risikobaseret stikprøve på 30 indførsler under toldproceduren.

Endelig undersøgte vi de tilgængelige rapporter om revisioner af Eurofisc, der var udarbejdet af de overordnede revisionsorganer i Tyskland, Ungarn og Østrig.

Revisionsrettens model for kontrol af toldprocedure 42

Denne kontrolmodel blev indført af Retten i særberetning nr. 13/2011.

1. Obligatorisk angivelse i rubrik 44 i det administrative enhedsdokument af gyldige momsnumre i bestemmelsesmedlemsstaten for både importøren (eller dennes fiskale repræsentant) og kunden eller importøren selv, hvis der er tale om en overførsel. VIES-kontrol af disse momsnumres gyldighed, før varerne overgår til fri omsætning. Hvis momsnumrene ikke er gyldige, skal der betales moms ved indførslen.
2. En reference til et bevis for, at varerne er bestemt til transport til bestemmelsesmedlemsstaten, f.eks. angivelse af transportdokumentnummeret og bestemmelsesmedlemsstatens kode i henholdsvis rubrik 44 og 17 a) i det administrative enhedsdokument. Hvis der ikke er en sådan reference bør toldangivelsen korrigeres.
3. Med anvendelse af hensigtsmæssige risikostyringsteknikker foretager toldmyndighederne efterfølgende kontrol af, om transporten til den bestemmelsesmedlemsstat, som er angivet i rubrik 17 a) i det administrative enhedsdokument, faktisk har fundet sted kort tid efter indførslen, at de varer, der blev leveret til bestemmelsesmedlemsstaten, er de samme som de importerede varer, at importøren og leverandøren af varerne er den samme person, og at toldværdiansættelsen og den momspligtige værdi er korrekte. Hvis disse krav ikke er opfyldt, inddrives momsen efterfølgende. Hvis den afgiftspligtige værdi er ansat for lavt, anmoder skattemyndighederne den erhvervsdrivende om i oversigten at korrigere værdien af de tilsvarende leveringer eller overførsler af varer inden for Fællesskabet, hvis det er nødvendigt.
4. Automatisk udveksling af oplysninger om disse indførsler mellem toldmyndighederne og skattemyndighederne i indførselsmedlemsstaten.
5. Skattemyndighederne i indførselsmedlemsstaten underretter hurtigst muligt bestemmelsesmedlemsstaten om risikable indførsler via Eurofiscarbejdsområde 3.
6. Skattemyndighederne sammenholder oplysningerne fra toldmyndighederne med den momsoversigt, som importøren (eller dennes fiskale repræsentant) har indgivet, for at sikre, at den er fuldstændig/præcis. Hvis værdierne i oversigten er lavere end den momspligtige værdi af indførslen, bør det under hensyntagen til de risikofaktorer, der er forbundet med sagen, afgøres af skattemyndighedernes risikostyringssystem, om differencen skal undersøges nærmere.
7. Hvis oversigten ikke er indsendt, eller hvis oplysningerne i den ikke er fuldstændige/præcise, underrettes skattemyndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten under ordningerne for administrativt samarbejde.
8. Skattemyndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten sammenholder oplysningerne fra andre medlemsstater med momsangivelsen fra kunden (erhververen) eller fra importøren selv, hvis der er tale om en overførsel.

Resumé

IV a)

Se Kommissionens svar på punkt V. b).

Kommissionen mener, at de nærmere bestemmelser om kontrollen i forbindelse med gennemførelsen af den relevante EU-lovgivning hører ind under medlemsstaternes ansvar. Kommissionen har generelt henledt medlemsstaternes opmærksomhed på vigtigheden af, at der føres en effektiv kontrol med momsopkrævningen.

V a)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen bemærker, at der er meget begrænsede oplysninger til rådighed i medlemsstaterne om omfanget af momssvig inden for Fællesskabet. Der er meget få lande, som estimerer omfanget af momssvig inden for Fællesskabet, og selv disse lande offentliggør ikke den anvendte metode, ligesom deres skøn for det meste er fortrolige.

Kommissionen har truffet specifikke foranstaltninger for at forbedre skønnene:

- Kommissionens tjenestegrene (GD ESTAT og GD TAXUD) arbejder på en hensigtserklæring, der skal definere de områder, som det fremtidige samarbejde skal dække, med det formål at finde frem til data og metoder, der kan estimere skattegab samt andre indikatorer for skattesvig og skatteunddragelse.
- Projektgruppen for skattegab blev nedsat under Fiscalis 2020-programmet for at samle viden og udveksle oplysninger om forskellige metoder til at estimere skattegab. Dette omfatter også aspekter af at estimere skattesvig.

V b)

Kommissionen accepterer ikke anbefalingen.

Kommissionen har fastsat lovgivning, der sikrer, at oplysningerne i artikel 143, stk. 2, i direktiv 2006/112/EF er tilgængelige i toldangivelsen¹. Kommissionen mener, at medlemsstaterne har tilstrækkelige oplysninger, og medlemsstaternes kompetente myndigheder har adgang til disse oplysninger for at kunne gennemføre en effektiv krydskontrol mellem toldoplysningerne og momsoplysningerne.

Med hensyn til grænseoverskridende udveksling af oplysninger er der fastlagt klare retlige rammer for både kompetente skatte- og toldmyndigheder. Inden for Eurofiscnetværket behandles endnu et lag af udveksling af oplysninger mellem told- og skattemyndighederne i forbindelse med toldprocedure 42.

Det er medlemsstaternes ansvar at sørge for at gennemføre EU-lovgivningen og opkræve retligt skyldige skatter. Kommissionen anerkender derfor ikke behovet for yderligere lovgivning.

V c)

Kommissionen accepterer anbefalingen. Den deltager allerede i møderne i Eurofiscarbejdsområderne, og den vil fortsætte med at tilskynde medlemsstaterne til at forbedre den måde, netværket fungerer på, og gøre det mere effektivt.

V d)

Kommissionen accepterer ikke anbefalingen.

Se svar under anbefaling 7.

¹ Se Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 756/2012 af 20. august 2012 om ændring af forordning (EØF) nr. 2454/93 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EUT L 223 af 21.8.2012, s. 8).

V e)

Kommissionen accepterer anbefalingen. Den ser allerede på disse spørgsmål i forbindelse med sine evalueringsrapporter, som fremlægges i diverse fora, hvor den løbende opmuntrer og opfordrer medlemsstaterne til at forbedre aktualiteten af svarene og pålideligheden af VIES-oplysningerne. Kommissionen agter i de kommende rapporter at følge op på anbefalingerne og på anbefalingerne fra Fiscalisprojektgrupperne.

V f)

Kommissionen accepterer anbefalingen i det omfang, den er rettet til dens tjenestegrene.

Se Kommissionens svar på anbefaling 12.

Bemærkninger**19**

På Kommissionens initiativ blev der nedsat en projektgruppe for skattegab under Fiscalis 2020-programmet for at samle viden og udveksle oplysninger om forskellige metoder til at estimere skattegab. Denne projektgruppe tager også hensyn til aspekter af skøn af skattesvig.

20

Der er begrænsede oplysninger i medlemsstaterne om omfanget af momssvig inden for Fællesskabet. De meget få lande, der estimerer størrelsen af momssvig inden for Fællesskabet, offentliggør det normalt ikke, og den anvendte metode holdes for det meste hemmelig.

22

Den anvendte metode i undersøgelserne er baseret på en top-down-tilgang, eftersom Kommissionen ikke har adgang til oplysninger, som kan anvendes til at foretage skøn med bottom-up-tilgangen. Ulempen ved top-down-tilgangen er, at resultaterne ikke kan opdeles efter erhvervssektorer eller andre kriterier (f.eks. svig).

23

Kommissionen anmoder årligt om oplysninger om fordelene ved og resultaterne af det administrative samarbejde med den statistiske model.

25

Som nævnt ovenfor har Kommissionen truffet specifikke foranstaltninger for at forbedre skønnene:

- Kommissionens tjenestegrene (GD ESTAT og GD TAXUD) arbejder på en hensigtserklæring, der skal definere de områder, som det fremtidige samarbejde skal dække, med det formål at finde frem til data og metoder, der kan estimere skattegab samt andre indikatorer for skattesvig og skatteunddragelse.
- Projektgruppen for skattegab blev nedsat under Fiscalis 2020-programmet for at samle viden og udveksle oplysninger om forskellige metoder til at estimere skattegab. Denne projektgruppe tager også hensyn til aspekter af skøn af skattesvig.

30

Kommissionen mener, at der skal findes en balance mellem rettidigheden af besvarelserne og kvaliteten deraf. Kommissionen har imidlertid allerede taget dette spørgsmål op med medlemsstaterne og opfordret de medlemsstater, som har svaret for sent flest gange, til at rette op på situationen.

43

Kommissionen har ikke adgang til operationelle oplysninger, som medlemsstaterne har stillet til rådighed for andre medlemsstaters kompetente myndigheder gennem VIES, hvilket begrænser Kommissionens muligheder for at overvåge, om disse foranstaltninger forbedres.

59

Kommissionen overvejer at gennemføre målrettede besøg i medlemsstaterne for at vurdere den nationale gennemførelse af EU's administrative samarbejdsordninger med hensyn til de fremtidige rapporter.

Kommissionens fælles svar på punkt 65 og 66

Kommissionen mener, at den nye resultatmålingsramme, som blev indført i april 2014 med den nye udgave af Fiscalis 2020-programmet, bør fremme overvågningen af programmet og dets aktiviteter. De oplysninger, der indsamles i løbet af programmet, bør således give et bedre udgangspunkt for at vurdere og evaluere programmets effektivitet.

Kommissionens fælles svar på punkt 78 og 79

Kommissionen mener, at de nærmere bestemmelser om kontrollen i forbindelse med gennemførelsen af den relevante EU-lovgivning hører ind under medlemsstaternes ansvar. Dette omfatter tilrettelæggelse af samarbejdet mellem nationale told- og skattemyndigheder. Kommissionen vil henlede medlemsstaternes opmærksomhed på betydningen af, at de oplysninger, som klarererne angiver i felt nr. 44 i toldangivelsen, er fuldstændige og korrekte.

81

Toldkontrollen er baseret på en risikoanalyse². Kommissionen vil henlede medlemsstaternes opmærksomhed på betydningen af kontrollen i forbindelse med de oplysninger, som klarererne giver i toldangivelsen.

² Artikel 13, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks.

83

Kommissionen understreger, at selv om undervurderinger forårsager alvorlige problemer ved opkrævning af told, vil der kun forekomme tab af momsindtægter i forbindelse med denne undervurdering på det tidspunkt, hvor varerne importeres, hvis importøren ikke har fuld fradragsret for indgående moms. I andre tilfælde er momsen mellemliggende og beregnes af den efterfølgende salgspris, hvilket vil sige, at den oprindelige toldværdi ved indførslen ikke længere er relevant for den skyldige moms. Kommissionen anerkender, at varer (f.eks. tekstiler og sko) kan omdirigeres til det sorte marked i den importerende medlemsstat.

85

Kommissionen har generelt henledt medlemsstaternes opmærksomhed på vigtigheden af, at EU-lovgivningen gennemføres med henblik på momsopkrævning. Der vil blive fulgt op på eventuel misligholdelse i det fornødne omfang.

90

Kommissionen er overbevist om, at et forenklet system til registrering og betaling af skat, såsom Mini One Stop Shop, er afgørende for at sikre beskatning af udenlandske leverandører. Et sådant system betyder, at overensstemmelseskontroller i første omgang kan rettes mod virksomheder, der ikke er registreret (enten gennem Mini One Stop Shop eller direkte registreret i bestemmelseslandet).

Med hensyn til 2015-ændringerne viser de første resultater, at Mini One Stop Shop, som har været gældende siden den 1. januar 2015, sandsynligvis vil generere 3 mia. EUR i 2015, svarende til et salg på 18 mia. EUR. I dag er mere end 11 000 virksomheder registreret i MOSS (der kan være yderligere 100 000 mindre virksomheder, som er omfattet af bestemmelsen om, at markedspladser som online-ansøgnings-/musik-/filmbutikker angiver moms for udvikleren/kunstneren).

92

Forud for ændringerne for 2015 lancerede Kommissionen en intensiv kommunikationskampagne. Det anslås, at indtægter fra tredjelande som minimum er tredoblet i 2015 sammenlignet med tidligere år (Tyskland rapporterede f.eks., at de modtog 24,2 mio. EUR i 1. kvartal 2015 alene fra leverandører uden for EU). Ikke desto mindre erkender Kommissionen udfordringerne i forbindelse med overholdelse og har derfor nedsat en Fiscalisprojektgruppe (FPG38), som er ved at færdiggøre en rapport med anbefalinger til at forbedre kontrollen inden for e-handel.

95

Kommissionen minder om, at den har foreslået at oprette en europæisk offentlig anklagemyndighed, som skal have til opgave at efterforske og retsforfølge svig til skade for EU-budgettet. Den foreslåede forordning om en europæisk anklagemyndighed er i øjeblikket til behandling i Rådet.

99

Se Kommissionens svar på punkt 78.

101

Kommissionen støtter, at Europol og OLAF skal have adgang til VIES og til oplysninger i Eurofisc som et vigtigt redskab til at sætte begge organisationer i stand til bedre at løse deres opgave med at støtte medlemsstaternes undersøgelser og i OLAF's tilfælde med at foretage undersøgelser af momssvig inden for Fællesskabet.

Den flerårige strategiplan i forbindelse med EU's kriminalitetsprioritet »MTIC/punktafgiftssvig« identificerer specifikt »manglen på et systematisk samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder og skattemyndighederne på nationalt plan og EU-plan« som en potentiel sikkerhedsrisiko i forbindelse med MTIC-svig.

103

Hvad angår OLAF, ligger problemet i manglen på et klart retsgrundlag og klare værktøjer snarere end i manglen på koordinering med andre EU-organer.

108

Problemet blev i vid udstrækning løst med indgåelsen af en delegeringsaftale mellem Kommissionen og Europol i december 2014 med tildeling af de aktuelt nødvendige beløb til EMPACT-initiativet for OAP'er i 2015 og 2016. Efter 2016 vil finansieringen af OAP'er høre ind under Europols lovpligtige opgaver og dermed det almindelige budget (forudsat at den nye forordning vedtages). Ændringen af den retlige finansieringsoversigt, herunder dette aspekt, pågår.

109

I betragtning af den høje absorptionshastighed i 2015 overvejer Kommissionen at supplere de 7 mio. EUR med yderligere 2 mio. EUR. Efter 2016 vil finansieringen af OAP'er høre ind under Europols lovpligtige opgaver og dermed det almindelige budget (forudsat at den nye forordning vedtages). Ændringen af den retlige finansieringsoversigt, herunder dette aspekt, pågår.

Konklusioner og anbefalinger

112

Kommissionen drøfter løbende eventuelle nye initiativer til at forbedre effektiviteten af det administrative samarbejde og bekæmpelse af momssvig med medlemsstaterne. Den støtter de initiativer, som medlemsstaterne har iværksat for at effektivisere Eurofiscnetværket. Kommissionen forhandler i øjeblikket om en aftale med Norge, der skal udmønte sig i et bedre og mere målrettet samarbejde, og andre lande med vigtige handelsmæssige forbindelser til EU kan følge i fremtiden.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer anbefalingen. Kommissionen bemærker, at der er meget begrænsede oplysninger i medlemsstaterne om omfanget af momssvig inden for Fællesskabet. Der er meget få lande, som estimerer omfanget af momssvig inden for Fællesskabet, og selv disse lande offentliggør ikke den anvendte metode, ligesom deres skøn for det meste er fortrolige.

Kommissionens tjenestegrene (GD ESTAT og GD TAXUD) arbejder imidlertid på en hensigtserklæring, der skal definere de områder, som det fremtidige samarbejde skal dække, med det formål at finde frem til data og metoder, der kan estimere skattegab samt andre indikatorer for skattesvig og skatteunddragelse.

Projektgruppen for skattegab blev nedsat under Fiscalis 2020-programmet for at samle viden og udveksle oplysninger om forskellige metoder til at estimere skattegab. Dette omfatter også aspekter af at estimere skattesvig.

Anbefaling 2

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 3

Kommissionen accepterer ikke denne anbefaling. Kommissionen har fastsat lovgivning, der sikrer, at oplysningerne i artikel 143, stk. 2, i direktiv 2006/112/EF er tilgængelige i toldangivelsen³. Kommissionen mener, at medlemsstaterne har tilstrækkelige oplysninger, og medlemsstaternes kompetente myndigheder har adgang til disse oplysninger for at kunne gennemføre en effektiv krydskontrol mellem toldoplysningerne og momsoplysningerne. For at være effektive skal disse nationale krydskontroller imidlertid kombineres med krydskontroller i VIES.

Med hensyn til grænseoverskridende udveksling af oplysninger er der fastlagt klare retlige rammer for både kompetente skatte- og toldmyndigheder. Inden for Eurofiscnetværket behandles endnu et lag af udveksling af oplysninger mellem told- og skattemyndighederne i forbindelse med toldprocedure 42.

³ Se Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 756/2012 af 20. august 2012 om ændring af forordning (EØF) nr. 2454/93 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EUT L 223 af 21.8.2012, s. 8).

Det er medlemsstaternes ansvar at sørge for at gennemføre EU-lovgivningen og opkræve retligt skyldige skatter. Kommissionen har generelt henledt medlemsstaternes opmærksomhed på vigtigheden af, at der føres en effektiv kontrol med momsopkrævningen.

Kommissionen vil imidlertid genoverveje spørgsmålet om krydskontrol mellem toldangivelser og oversigter på baggrund af anbefalingerne fra Fiscalis 2020-projektgruppen.

Anbefaling 4 a)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen konkluderede i sin rapport, at det inden for Eurofisc ville være hensigtsmæssigt med en fælles risikoanalyse og en effektiv feedbackmekanisme som svar på behovet for mere målrettede oplysninger og for at gøre bedre brug af de oplysninger, der allerede er tilgængelige i netværket. Det ville gøre det muligt for netværket at styrke sin rolle yderligere som en hurtig reaktion fra skattemyndighederne på grænseoverskridende momssvig.

Anbefaling 4 b)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 4 c)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 4 d)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 4 e)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 5

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er rettet til Rådet.

Anbefaling 6

Kommissionen accepterer ikke anbefalingen.

Som anført i Kommissionens arbejdsprogram for 2016 vil en momsbehandlingsplan, som vedtages i 2016, tage sigte mod at levere en effektiv momsordning, som er sikret mod svig.

Dette vil omfatte en gennemgang af rapporteringsforpligtelser som for handel internt i EU.

Før resultatet af denne øvelse foreligger, agter Kommissionen imidlertid ikke at foreslå en ændring af momsdirektivet i denne henseende.

Anbefaling 7

Kommissionen accepterer ikke anbefalingen.

Anvendelse af mekanismen med omvendt betalingspligt som en foranstaltning til bekæmpelse af svig er frivillig, eftersom den primært er rettet mod specifikke problemer med svig på nationalt plan.

Kommissionen er imidlertid klar over, at en sektorbestemt anvendelse skaber problemer, og har til hensigt at drøfte spørgsmålet om omvendt betalingspligt i forbindelse med momsbehandlingsplanen, som vil blive vedtaget i 2016.

Anbefaling 8

Kommissionen accepterer anbefalingen. Kommissionen overvejer at gennemføre målrettede besøg i medlemsstaterne for at vurdere den nationale gennemførelse af EU's administrative samarbejdsordninger med hensyn til de fremtidige rapporter.

Anbefaling 9

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 10

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 11

Kommissionen bemærker, at denne del af anbefalingen er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 11 b)

Kommissionen mener, at en sådan udveksling af oplysninger kunne opnås bedre og garanteres gennem en EU-tilgang og gennem indgåelse af bilaterale aftaler mellem EU og tredjelande, sådan som det kan ses med Norge.

Anbefaling 12

Kommissionen accepterer anbefalingen i det omfang, den er rettet til dens tjenestegrene. Den bemærker samtidig, at henstillingen også er rettet til medlemsstaterne og indebærer et gensidigt ansvar for den lovgivende myndighed.

Kommissionen agter at fortsætte sine bestræbelser på at fjerne de resterende retlige hindringer for udveksling af oplysninger mellem myndighederne på nationalt plan og på EU-plan.

121

Se Kommissionens svar på punkt 109.

Anbefaling 13

Kommissionen accepterer denne anbefaling og er allerede ved at gennemføre den. Kommissionen og Europol underskrev i slutningen af 2014 en delegationsaftale om tildeling af de aktuelt nødvendige beløb til EMPACT-initiativet til OAP'erne i 2015 og 2016. Efter 2016 vil finansieringen af OAP'er høre ind under Europol's lovpligtige opgaver og dermed det almindelige budget (forudsat at den nye forordning vedtages). Ændringen af den retlige finansieringsoversigt, herunder dette aspekt, pågår.

Anbefaling 14

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er rettet til Europa-Parlamentet og Rådet.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Hvert år mister Den Europæiske Union milliarder i momsindtægter på grund af organiseret kriminalitet. Eftersom eksport af varer og tjenesteydelser fra en EU-medlemsstat til en anden er fritaget for moms, kan kriminelle på svigagtig vis unddrage sig moms i bestemmelsesmedlemsstaten. Det fører til indkomsttab for de berørte lande og for EU. I beretningen undersøges det, hvor godt EU håndterer momssvig inden for Fællesskabet. Vi fandt en række svagheder, som tyder på, at den nuværende ordning ikke er tilstrækkelig effektiv. Disse svagheder skal afhjælpes. Der er behov for en stærk og beslutsom indsats.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret