

Särskild rapport

Motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri: det behövs kraftfullare åtgärder



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet
via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3846-7	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/67390	QJ-AB-15-024-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-3823-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/650483	QJ-AB-15-024-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3802-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/90338	QJ-AB-15-024-SV-E

© Europeiska unionen, 2016
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport**Motverka
gemenskapsinternt
momsbedrägeri: det behövs
kraftfullare åtgärder**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. Vi väljer ut och utformar granskningsuppgifterna så att de ska få största möjliga effekt och bedömer riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning IV – under ledning av revisionsrättens ledamot Milan Martin Cvikl – som är specialiserad på revision av inkomster, forskning och inre politik, ekonomisk och finansiell styrning samt EU-institutioner och EU-organ. Revisionen leddes av ledamoten Neven Mates, som fick stöd av Georgios Karakatsanis (kanslichef), Angela McCann (enhetschef), Carlos Soler Ruiz (granskningsledare) och Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp och Marko Mrkalj (revisorer).



Från vänster till höger: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp och C. Soler Ruiz.

Punkt

Förkortningar

Ordförklaringar

I–VII Sammanfattning

V–VII Våra viktigaste rekommendationer

1–13 Inledning

1–4 Så beskattas gemenskapsinterna transaktioner

5–10 Så undviks momsbetalning vid gemenskapsinterna transaktioner

11–13 Så fungerar det administrativa samarbetet för att bekämpa gemenskapsinternt momsbedrägeri

14–18 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

19–111 Iakttagelser

19–25 Det saknas jämförbara uppgifter om och indikatorer för gemenskapsinternt momsbedrägeri

20–22 Det saknas uppskattningar av gemenskapsinternt momsbedrägeri på EU-nivå

23–25 Det saknas resultatindikatorer för gemenskapsinternt momsbedrägeri

26–62 Ramen för administrativt samarbete gör att medlemsstaternas skattemyndigheter kan dela momsinformation med varandra

27–36 Medlemsstaterna ansåg att informationsutbyte med hjälp av elektroniska standardformulär var det ändamålsenligaste verktyget men ofta tar det tid att få svar

37–44 VIES tillhandahåller information om gemenskapsinterna transaktioner men ibland är det problem med tillförlitligheten

45–47 Multilaterala kontroller är ett ändamålsenligt verktyg men det används inte så ofta

48–55 Eurofisc: ett lovande verktyg som behöver förbättras

- 56–59 **Kommissionen ger medlemsstaterna värdefullt stöd men besöker dem inte**
- 60–62 **Information från länder utanför EU utbyts inte mellan medlemsstaterna**
- 63–70 **Fiscalis är ett viktigt EU-instrument för att förbättra det administrativa samarbetet**
- 71–92 **Momslagstiftningen har anpassats för att motverka momsbedrägeri**
- 73–75 **Perioden för att rapportera momssammanställningar och tidsfristerna för att överlämna dem har förkortats**
- 76–85 **Tullförfarande 42: kommissionen har godtagit de flesta av revisionsrättens rekommendationer men medlemsstaterna har inte genomfört dem**
- 86–89 **Omvänd betalningsskyldighet: ett användbart verktyg för bekämpning av gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag men det tillämpas inte konsekvent**
- 90–92 **Lagstiftningen om e-handel följer internationell bästa praxis men den är svår att upprätthålla**
- 93–111 **Bristande samarbete och överlappande behörigheter mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter vid bekämpningen av momsbedrägeri**
- 95–100 **Bristande utbyte av uppgifter mellan tull-, skatte-, polis- och åklagarmyndigheter**
- 101–103 **Europol och Olaf har inte tillgång till uppgifterna i VIES och från Eurofisc**
- 104–109 **Empact: ett bra initiativ men det finns risk för att det inte blir hållbart**
- 110–111 **Medlemsstaterna är emot förslagen om att moms ska omfattas av förslaget till direktiv om skyddet av ekonomiska intressen och förslaget till förordning om Europeiska åklagarmyndigheten**
- 112–122 **Slutsatser och rekommendationer**
- 113 **Mäta systemets ändamålsenlighet**
- 114 **Tull- och momsuppgifter måste kontrolleras mot varandra**
- 115 **Förbättra Eurofiscs system för tidig varning så att det är mer inriktat på handlare med hög risk**
- 116–117 **Förbättra den befintliga rättsliga ramen**
- 118–119 **Förbättra arrangemangen för administrativt samarbete**
- 120–122 **Förbättra samarbetet mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter**

- Bilaga I — Metod för revisionen vid kommissionen**
- Bilaga II — Metod för revisionen vid tull- och skattemyndigheter i medlemsstaterna**
- Bilaga III — Revisionsrättens kontrollmodell för tullförfarande 42**

Kommissionens svar

B2C: *business to consumer* (från företag till konsument).

Impact: Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot.

EU: Europeiska unionen.

GD Skatter och tullar: generaldirektoratet för skatter och tullar.

Moms: mervärdesskatt.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

Olaf: Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

SCAC: ständiga kommittén för administrativt samarbete.

VIES: system för utbyte av information om mervärdesskatt.

Administrativt samarbete: Informationsutbyte mellan medlemsstater med vars hjälp skattemyndigheterna bistår varandra och samarbetar med kommissionen i enlighet med rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 så att det säkerställs att momsen appliceras korrekt på leverans av varor och tillhandahållande av tjänster, gemenskapsinterna förvärv av varor och import av varor. Informationsutbytet mellan medlemsstater omfattar all information som kan leda till att momsen fastställs korrekt, inklusive information om enskilda fall.

Bulvanföretag: Ett företag som gör verkliga eller fiktiva gemenskapsinterna leveranser till skenföretag eller företag som inte fullgör sina skyldigheter. Det deltar frivilligt i bedrägeriet.

Destinationsmedlemsstat: Den medlemsstat till vilken varor befordras eller transporteras som är en annan medlemsstat än den från vilken leveransen sker.

Eurofisc: Ett decentraliserat nätverk av tjänstemän från medlemsstaternas skatte- och tullförvaltningar som snabbt utbyter riktad information om företag som möjligen ägnar sig åt bedrägeri och om möjliga bedrägeritransaktioner.

Eurojust: Europeiska unionens byrå för rättsligt samarbete som inrättats för att förstärka kampen mot grov organiserad brottslighet. Den består av nationella åklagare, domare eller poliser med motsvarande behörighet som utstationeras från medlemsstaterna i enlighet med deras egna rättssystem.

Europol: Europeiska unionens brottsbekämpande organ som hjälper brottsbekämpande organ i medlemsstaterna i kampen mot grov organiserad brottslighet.

Fiscalis: Ett EU-åtgärdsprogram som finansierar initiativ från skattemyndigheter om att förbättra skattesystemens funktionssätt på den inre marknaden genom system för kommunikation och informationsutbyte, multilaterala kontroller, seminarier och projektgrupper, arbetsbesök, utbildning och andra liknande verksamheter som krävs för att programmets mål ska uppnås.

Fri omsättning: Status på varor som har importerats från tredjeland och genomgått alla importformaliteter för att kunna säljas eller konsumeras på EU-marknaden.

Frigörande av varor: Den åtgärd genom vilken tullmyndigheterna gör varor tillgängliga för de ändamål som anges i tullförfarandet.

Förvärsmedlemsstat: Den medlemsstat där det gemenskapsinterna förvärvet äger rum.

Gemenskapsinterna förvärv av varor: Förvärv av rätten att såsom ägare förfoga över materiell lös egendom som försänds eller transporteras till förvärvaren av säljaren eller förvärvaren, eller för säljarens eller förvärvarens räkning, i en annan medlemsstat än den från vilken försändelsen eller transporten av varorna avgick.

Gemenskapsinterna leveranser av varor: Leverans av varor som har befordrats eller transporterats till en destination utanför sitt ursprungsterritorium men inom EU av den som säljer eller den som förvärvar varorna, eller för dessas räkning, för annan beskattningsbar person eller för en icke beskattningsbar juridisk person som agerar som sådan i en annan medlemsstat än den i vilken befordran eller transporten av varorna påbörjades.

Importmedlemsstat: Den medlemsstat till vilken varor fysiskt importeras till EU och övergår till fri omsättning.

Leveransmedlemsstat: Den medlemsstat från vilken den gemenskapsinterna leveransen sker.

Momsregistreringsnummer: Ett individuellt nummer som tilldelas varje skattskyldig person som tänker leverera varor eller tjänster eller förvärva varor i affärssyfte. Varje nummer har ett prefix bestående av två bokstäver som identifierar den medlemsstat som utfärdat numret.

O_MCTL: Ett kontrollmeddelande i VIES som genereras när ett VIES-meddelande tas emot och som innehåller alla inaktiva momsredovisningsnummer i meddelandet.

Sammanställning: Ska lämnas av varje beskattningsbar person som är registrerad för moms och gör gemenskapsinterna leveranser. Den ska i regel upprättas varje månad och ange det sammanlagda värdet på de varor eller tjänster som har levererats till varje förvärvare i andra medlemsstater, som räknas upp efter sitt momsregistreringsnummer.

SCAC: Ständiga kommittén för administrativt samarbete, som är en föreskrivande kommitté som inrättats i enlighet med artikel 58 i rådets förordning (EU) nr 904/2010 och som biträder kommissionen i de frågor som anges i samma förordning. Den består av företrädare för medlemsstaterna och leds av en företrädare för kommissionen.

Skenföretag: Ett företag som är registrerat för moms och som, eventuellt med bedrägligt uppsåt, förvärvar eller påstår sig förvärva varor eller tjänster utan att betala moms och levererar dessa varor eller tjänster med moms, men inte betalar in den moms som uppburits till den nationella skattemyndigheten.

Tulldeklaration: Det dokument genom vilket en person anger ett önskemål om att hänföra varor till ett visst tullförfarande.

Tullförfarande 42: Det förfarande en importör använder för att erhålla momsbefrielse när den importerade varan ska transporteras till en annan medlemsstat. Momsen ska betalas i destinationsmedlemsstaten.

VIES: Systemet för utbyte av momsinformation (*VAT Information Exchange System*) är ett elektroniskt nätverk för överföring av information om både giltiga momsregistreringsnummer för företag som är registrerade i medlemsstaterna och momsbefriade gemenskapsinterna leveranser. De nationella skatteförvaltningarna ansvarar för att lägga in båda typerna av information i nätverket.

Överföring: Befordran eller transport av varor av importören eller för dennes räkning som ett led i dennes affärsverksamhet till en destination utanför den medlemsstats territorium varifrån leveransen sker, men inom gemenskapen.

I

Med den inre marknaden, som infördes den 1 januari 1993, försvann gränskontrollerna vid gemenskapsinterna transaktioner. Eftersom export av varor och tjänster till en annan medlemsstat fortfarande var momsbeFriad har det lett till en risk för att dessa varor och tjänster varken beskattas i den stat som leveransen kommer från eller i den stat där konsumtionen sker. Förutom att medlemsstaterna förlorar inkomster påverkar den moms som inte blir betald Europeiska unionens egna medel.

II

Revisionen ägnades åt frågan om EU motverkar gemenskapsinternt momsbedrägeri på ett ändamålsenligt sätt. Vi fann att EU:s system inte är tillräckligt ändamålsenligt och att det påverkas negativt av bristen på jämförbara uppgifter om och indikatorer för gemenskapsinternt momsbedrägeri på EU-nivå.

III

Momsbedrägeri är ofta knutet till organiserad brottslighet. Enligt företrädare för Europol uppskattas det att 40–60 miljarder euro av medlemsstaternas årliga moms förluster orsakas av organiserade kriminella grupper och att 2 % av dessa grupper står för 80 % av de gemenskapsinterna bedrägerierna via skenföretag.

IV

EU har infört en uppsättning verktyg som medlemsstaterna kan använda för att bekämpa gemenskapsinternt momsbedrägeri, men några av dem måste förbättras eller tillämpas mer konsekvent:

- a) I de flesta besökta medlemsstaterna kontrolleras inte tull- och skatteuppgifter mot varandra på ett ändamålsenligt sätt.
 - b) Ramen för administrativt samarbete gör att medlemsstaternas skattemyndigheter kan dela momsinformation med varandra, men det finns problem med uppgifternas tillförlitlighet, korrekthet, fullständighet och aktualitet.
 - c) Det finns brister i samarbetet och överlappande behörigheter mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter.
- ### Våra viktigaste rekommendationer
- V** Även om det är medlemsstaterna som i första hand har behörighet att godkänna nya lagstiftningsåtgärder och genomföra dem bör kommissionen
- a) ta initiativ till en samordnad ansträngning från medlemsstaterna för att fastställa ett gemensamt system för insamling av statistik om gemenskapsinternt momsbedrägeri,
 - b) lägga fram förslag på lagändringar som gör att det går att kontrollera tull- och skatteuppgifter mot varandra på ett ändamålsenligt sätt,
 - c) ta initiativ till och uppmana medlemsstaterna att åtgärda brister i Eurofisc,
 - d) uppmana medlemsstaterna att bättre samordna sin politik för omvänd betalningsskyldighet,
 - e) vid sin utvärdering av arrangemangen för administrativt samarbete inrikta sig på att förkorta den tid det tar för medlemsstaterna att besvara informationsförfrågningar, förbättra tillförlitligheten i VIES och bättre följa upp resultaten av sina tidigare rapporter om administrativt samarbete,
 - f) tillsammans med medlemsstaterna avlägsna juridiska hinder för informationsutbyte mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter på nationell nivå och EU-nivå. I synnerhet bör Olaf och Europol få tillgång till uppgifter i VIES och från Eurofisc och medlemsstaterna få utnyttja information från dem.

VI

Medlemsstaterna ska bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska unionens ekonomiska intressen med ändamålsenliga avskräckande åtgärder, inbegripet lagstiftningsåtgärder. Rådet bör

- a) godkänna kommissionens förslag om gemensamt och solidariskt ansvar,
- b) ge kommissionen tillåtelse att förhandla om arrangemang för ömsesidigt bistånd med de länder där många leverantörer av digitala tjänster är etablerade och att underteckna dessa arrangemang.

VII

För att på ett ändamålsenligt sätt skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen bör Europaparlamentet och rådet

- a) föra in moms i direktivet om bekämpning av bedrägerier och i förordningen om Europeiska åklagarmyndigheten,
- b) ge Olaf tydlig behörighet och verktyg för att utreda gemenskapsinternt momsbedrägeri.

Så beskattas gemenskapsinterna transaktioner

01

När den inre marknaden infördes den 1 januari 1993 försvann gränskontrollerna vid gemenskapsinterna transaktioner. Momsregistrerade leverantörer har rätt att tillämpa en momsats på 0 % på sin försäljning till momsregistrerade köpare i andra medlemsstater. I princip ska momsen betalas i den medlemsstat där varorna förbrukas.

02

Skattemyndigheterna i den uppgiftslämnande medlemsstaten är skyldiga att bevilja momsbefrielse för gemenskapsinterna leveranser av varor under förutsättning att varorna antingen levereras direkt till kunden eller direkt överförs¹ till leverantören i en annan medlemsstat. Momsbefrielsen börjar inte gälla förrän leverantören kan visa att varorna fysiskt har lämnat den uppgiftslämnande medlemsstaten.

03

När det gäller gemenskapsintern moms måste leverantörer identifieras med ett särskilt momsregistreringsnummer och måste regelbundet rapportera sina gemenskapsinterna leveranser eller överföringar i en sammanställning² som överlämnas till skattemyndigheterna i den uppgiftslämnande medlemsstaten. EU har inrättat ett elektroniskt system (VIES)³ genom vilket medlemsstaterna utbyter information om momsregistrerade handlare och gemenskapsinterna leveranser.

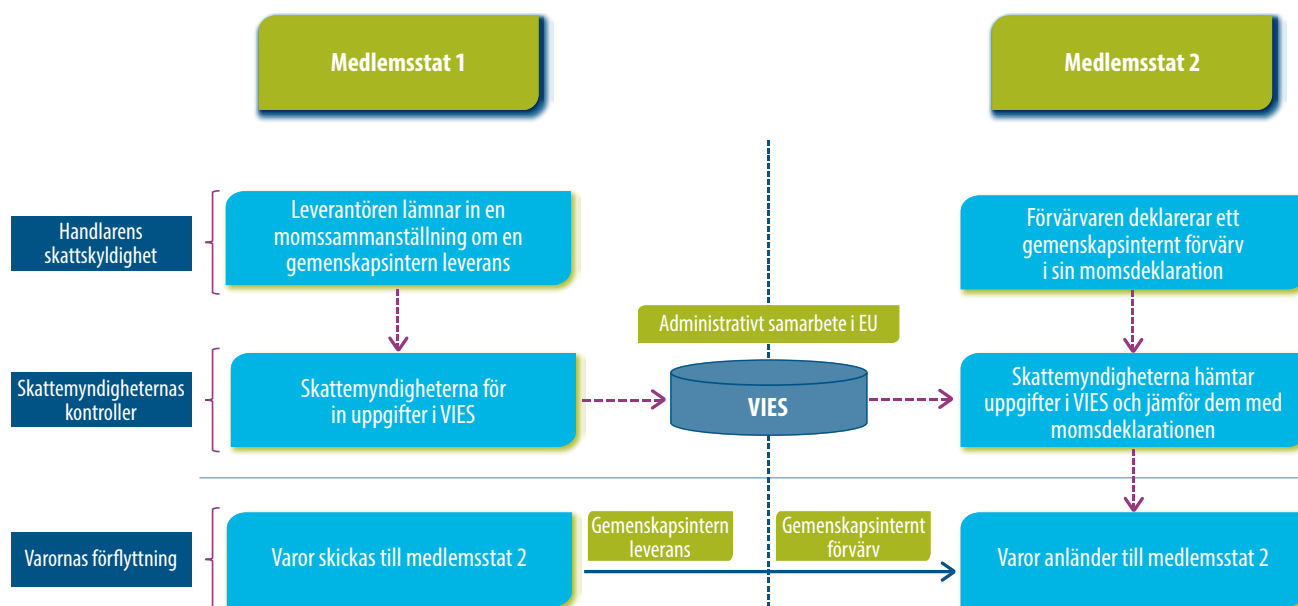
04

Skattemyndigheterna i den uppgiftslämnande medlemsstaten är skyldiga att föra in informationen från sammanställningen i VIES-databasen så att uppgifterna kan kontrolleras av skattemyndigheterna i destinationsmedlemsstaten. Kunden måste deklarerat ett gemenskapsinternt förvärv till skattemyndigheterna i destinationsmedlemsstaten – en skattepliktig händelse som gör att moms kan debiteras i det land som är slutdestinationen. **Diagram 1** visar hur gemenskapsinterna leveranser av varor rapporteras och kontrolleras med hjälp av VIES.

- 1 Med överföring av varor avses i detta sammanhang varje försändelse eller transport av varor som utförs av leverantören eller för hans räkning inom ramen för dennes affärsverksamhet till en bestämmelseort utanför den medlemsstats territorium där varorna befinner sig men inom EU, i enlighet med artikel 17.1 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (momsdirektivet) (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1).
- 2 En sammanställning som ska lämnas av varje beskattningsbar person som är registrerad för moms och gör gemenskapsinterna leveranser. Sammanställningen ska upprättas varje månad och redovisa det sammanlagda värdet på de varor som levererats till alla förvärvare i andra medlemsstater, förtecknade efter momsregistreringsnummer. Medlemsstaterna får tillåta att sammanställningen lämnas in en gång i kvartalet när värdet av de levererade varorna inte överstiger 50 000 euro.
- 3 System för utbyte av information om mervärdesskatt i enlighet med artikel 17 i rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (omarbetning) (EUT L 268, 12.10.2010, s. 1).

Diagram 1

Så fungerar VIES



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Så undviks momsbetalning vid gemenskapsinterna transaktioner

05

Det gemenskapsinterna momssystemet har ofta missbrukats genom så kallat gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag. Vid sådana bedrägerier levererar en leverantör med säte i medlemsstat 1, det så kallade bulvanföretaget, varor (utan moms) till ett annat företag med säte i medlemsstat

2, det så kallade skenföretaget. Detta företag utnyttjar sedan den momsbefriade gemenskapsinterna leveransen och säljer vidare samma varor på den inhemska marknaden i medlemsstat 2 till ett mycket konkurrenskraftigt pris. Företaget kan göra detta eftersom det debiterar sina kunder moms som det inte betalar in till skattemyndigheten och på så sätt ökar sin vinstmarginal. Därefter försvinner skenföretaget spårlost, vilket innebär att det inte går att uppbära moms i den stat där varorna eller tjänsterna konsumeras.

06

En annan variant är att en kund till skenföretaget (mäklaren) säljer eller låtsas sälja varorna utomlands, ibland tillbaka till bulvanföretaget, och kräver tillbaka den moms som den har betalat till skenföretaget från skattemyndigheterna. Samma transaktion kan uppripas i cirklar och brukar därför kallas för "karusellbedrägeri".

07

Ibland behöver varorna inte ens flyttas, eller så finns de endast på papper. Bedrägeriet kan kompliceras ytterligare när skenföretaget säljer varorna till bulvaner, varav några kan vara hederliga, för att göra det svårare för skattemyndigheterna att spåra bedrägeriet. När ett tredje land ingår i cirkeln kan tullförfarande 42⁴ också användas för att göra det svårare att spåra transaktioner.

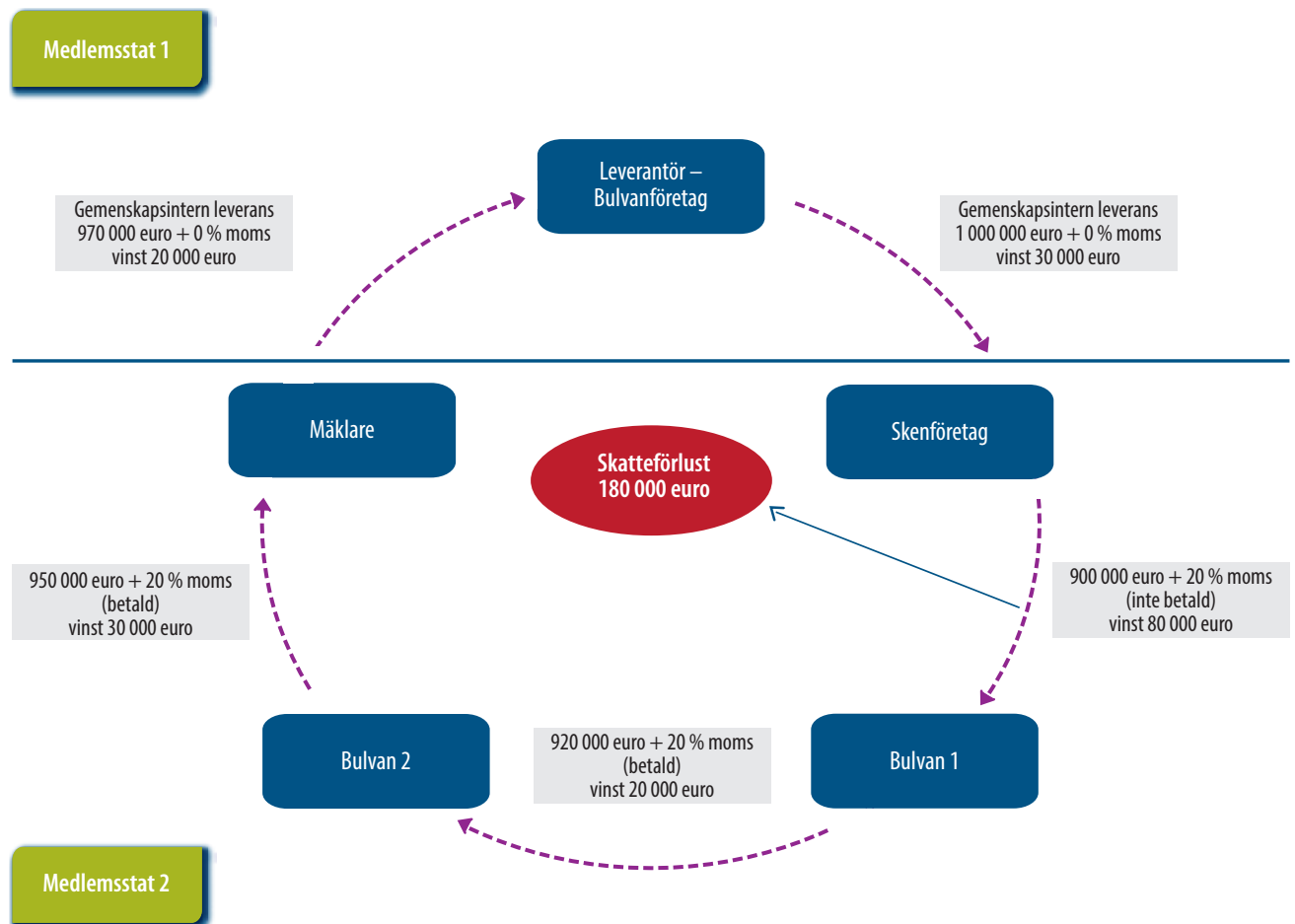
08

Diagram 2 visar flödet i ett karusellbedrägeri med en moms på 20 %. I det första steget säljer bulvanföretaget varorna till skenföretaget för 1 000 000 euro utan att lägga på moms eftersom gemenskapsinterna leveranser är momsbefriade. I det andra steget säljer skenföretaget varorna till bulvan 1 för 1 080 000 euro (900 000 plus 180 000 euro i moms). Skenföretaget överlämnar inte dessa 180 000 euro i moms till sin skattemyndighet och försvinner. I det tredje steget säljer bulvan 1, som kanske inte är medveten om att han är en del av en bedrägerikedja, varorna till bulvan 2 med en vinst på 20 000 euro och betalar 20 % av vinsten till skattemyndigheten som moms (4 000 euro). Bulvan 2 säljer varorna till mäklaren med en vinst på 30 000 euro och betalar 20 % moms på vinsten (6 000 euro). Mäklaren sluter bedrägerikedjan genom att sälja tillbaka varorna till bulvanföretaget med en vinst på 20 000 euro. Mäklaren debiterar inte bulvanföretaget moms eftersom gemenskapsinterna leveranser är momsbefriade men begär tillbaka den moms som den betalade till bulvan 2 (190 000 euro). Skattemyndigheterna i medlemsstat 2 förlorar sålunda 180 000 euro i skatt eftersom de har fått in 10 000 euro från bulvanerna 1 och 2 men har betalat tillbaka 190 000 euro till mäklaren. Den totala vinst som karusellen gör är också 180 000 euro som delas mellan de olika parter som deltagit i bedrägeriet.

4 Tullförfarande 42 är det förfarande som en importör använder för att erhålla momsbefrielse när den importerade varan ska transporteras till en annan medlemsstat. Momsen ska betalas i destinationsmedlemsstaten.

Diagram 2

Översikt över ett karusellbedrägeri



Källa: Revisionsrätten, baserat på ett exempel från arbetsgruppen för finansiella åtgärder.

Inledning

09

Skenföretag och karusellbedrägerier är vanligen inriktade på varor med högt värde såsom mobiltelefoner, datachips och ädelmetaller, men kan även gälla immateriella värden såsom utsläppskrediter, gas och elektricitet samt elcertifikat⁵.

10

Detta innebär att enskilda medlemsstater inte ensamma kan motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri utan måste ha nära samarbete med skattemyndigheter i andra EU-medlemsstater och i länder utanför EU⁶.

Så fungerar det administrativa samarbetet för att bekämpa gemenskapsinternt momsbedrägeri

11

När den inre marknaden infördes försvann gränskontrollerna vid gemenskapsinterna transaktioner. Sedan dess är medlemsstaterna beroende av information från andra medlemsstater om den gemenskapsinterna handeln för att kunna uppbära moms inom sitt territorium. Medlemsstaterna utbyter denna information med hjälp av de arrangemang för administrativt samarbete som anges i EU:s lagstiftning⁷. Lagstiftningen innehåller följande verktyg för administrativt samarbete:

- a) Informationsutbyte på begäran och utan föregående begäran med användning de standardformulär som godkänts av den ständiga kommittén för administrativt samarbete.

- b) Informationsutbyte genom den elektroniska databasen VIES (se punkterna 3 och 4 ovan).
- c) Kontroller som görs samtidigt i två eller flera medlemsstater (multilaterala kontroller) och i närvaro av skatttjänstemän i andra medlemsstater så att de får tillgång till dokumentation som finns där eller kan delta i pågående undersökningar.
- d) Ett decentraliserat nätverk kallat Eurofisc för snabbt utbyte av riktad information mellan medlemsstater om misstänkta handlare och liknande frågor. Nätverket ska främja och underlätta det multilaterala samarbetet i kampen mot momsbedrägeri. Det fungerar som en ram för samarbete och saknar rättskapacitet.

12

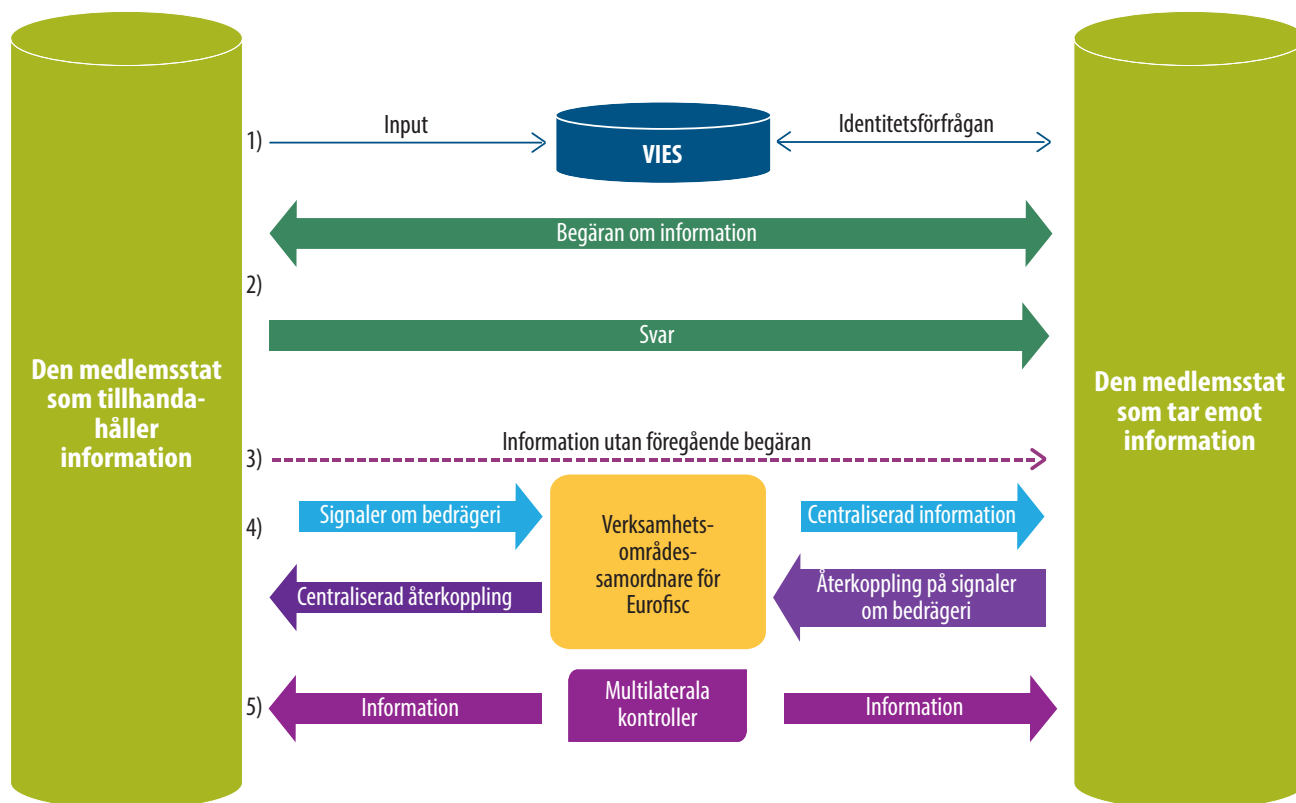
Fiscalis är ett EU-åtgärdsprogram som finansierar verksamheter som system för kommunikation och informationsutbyte, multilaterala kontroller, seminarier och projektgrupper, arbetsbesök, utbildning och andra liknande verksamheter. Dess mål är att förbättra skattesystemens funktion på den inre marknaden genom ett ökat samarbete mellan de deltagande länderna och deras administrationer och tjänstemän.

- 5 *The Fight Against Fraud on the EU's Finances* (bekämpning av bedrägeri som rör EU:s finanser), den tolfte rapporten om sessionen 2012–2013 från överhusets kommitté för Europeiska unionen, ruta 4, s. 22.
- 6 *Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud* (standardrapport om räkenskaperna för inkomster och tullar: momsbedrägeri med skenföretag), den fyrtiofemte rapporten om sessionen 2006–2007 från underhusets kommitté för offentliga finanser, sammanfattning, s. 3. Se även COM(2014) 71 final, 12.2.2014 *Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av rådets förordning (EU) nr 904/2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri*.
- 7 Rådets förordning (EU) nr 904/2010.

13

Diagram 3 visar hur de olika verktygen för administrativt samarbete fungerar och i **diagram 4** har de rangordnats efter hastighet och detaljnivå på den information som tillhandahålls.

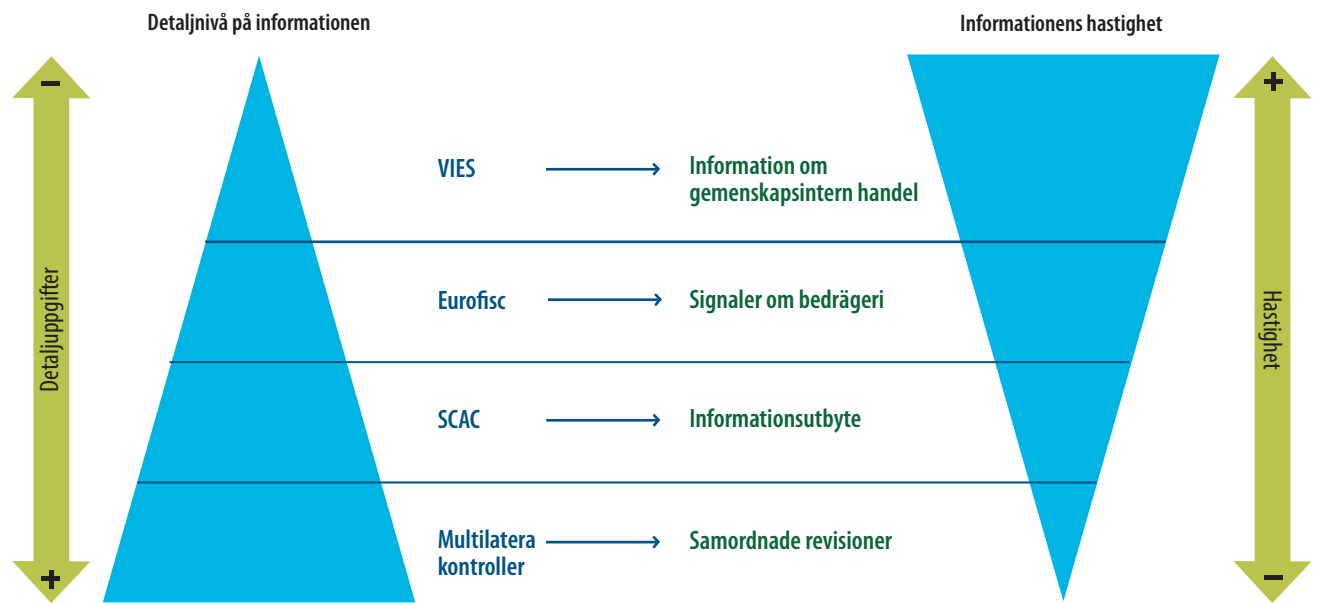
Diagram 3 Verktyg för administrativt samarbete



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Diagram 4

Rangordning av verktygen för administrativt samarbete efter hastighet och detaljnivå på den information som tillhandahålls



Källa: Revisionsrätten baserat på uppgifter från Eurofisc

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

14

Målet för revisionen var att besvara frågan "Motverkar EU gemenskapsinternt momsbedrägeri på ett ändamålsenligt sätt?" Vi undersökte detta med hjälp av följande delfrågor:

- a) Använder kommissionen sina verktyg på ett ändamålsenligt sätt för att motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri och är verktygen tillräckliga? För att besvara frågan undersökte vi om
 - i) kommissionen hade gjort en tillförlitlig uppskattning av storleken på bedrägerierna inom detta område och om den hade fastställt relevanta resultatindikatorer så att det går att bedöma problemets omfattning och ändamålsenligheten hos de antagna reglerings- och kontrollåtgärderna,
 - ii) kommissionen hade infört ändamålsenliga arrangemang för administrativt samarbete mellan medlemsstater så att momsinformation kunde delas mellan skattemyndigheter,
 - iii) kommissionen hade bidragit till inrättandet av ett stabilt regelverk genom att lägga fram relevanta lagförslag som sannolikt leder till att momsbedrägerierna i medlemsstaterna minskar,

- b) Samarbetar medlemsstater på ett ändamålsenligt sätt för att motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri? För att besvara denna fråga undersökte vi om det fanns lämpliga mekanismer som garanterade att den nödvändiga informationen förmedlades på ett ändamålsenligt sätt och att det administrativa samarbetet fungerade mellan myndigheter i olika medlemsstater och inom medlemsstater.

15

Revisionen genomfördes både vid kommissionen och i medlemsstaterna. På kommissionsnivå undersökte vi om det specifika regelverk och kontrollsystem som kommissionen har inrättat följer bästa internationella praxis när det gäller gränsöverskridande beskattning. Vidare besökte vi i informationssyfte OECD, Europol, Eurojust och ordföranden för Eurofisc. Närmare uppgifter om revisionsmetoden vid kommissionen finns i **bilaga I**.

16

Vi skickade en enkät till skattemyndigheterna i alla medlemsstater som handlade om ändamålsenligheten hos arrangemangen för administrativt samarbete i kampen mot gemenskapsinternt momsbedrägeri. Vi gjorde också revisionsbesök vid de behöriga myndigheterna i fem medlemsstater (Tyskland, Italien, Ungern, Lettland och Storbritannien). Medlemsstaterna valdes ut efter en riskanalys där vi beaktade storleken på deras beräkningsgrund för moms och deras sårbarhet för momsbedrägeri.

17

I de utvalda medlemsstaterna tittade vi på informationsflödet mellan skattemyndigheterna i uppgiftslämnande medlemsstater och skattemyndigheterna i den medlemsstat där den slutliga konsumtionen äger rum för att kontrollera om skattemyndigheterna känner till de gemenskapsinterna transaktionerna.

18

I varje medlemsstat granskade vi ett urval av verktyg för administrativt samarbete: 20 informationsutbyten på begäran, tio nya registreringar i VIES, 20 felmeddelanden i VIES, tio multilaterala kontroller och 20 meddelanden om riskföretag (signaler om bedrägeri) som utbytts genom Eurofiscs verksamhetsområde 1. För transaktionerna enligt tullförfarande 42 analyserade vi informationsutbytet mellan tullen och skattemyndigheterna i de uppgiftslämnande medlemsstaterna avseende 30 importter. Vi följde dessutom upp statusen på genomförandet av rekommendationerna i vår rapport om tullförfarande 42⁸. Närmare uppgifter om revisionsmetoden i medlemsstaterna finns i **bilaga II**.

8 Särskild rapport nr 13/2011 *Bidrar kontrollen av tullförfarande 42 till att förebygga och uppdaga undandragande av mervärdesskatt?* (<http://eca.europa.eu>).

Det saknas jämförbara uppgifter om och indikatorer för gemenskapsinternt momsbedrägeri

19

För att på ett ändamålsenligt sätt bekämpa momsbedrägeri måste skattemyndigheterna inrätta system för att uppskatta bedrägeriet och sedan anta operativa mål för att minska det. Revisionsrätten påpekade följande 2008: "Att ha tillgång till jämförbara uppgifter om gemenskapsinternt momsbedrägeri skulle bidra till att samarbetet mellan medlemsstaterna blev mer målinriktat. Kommissionen måste tillsammans med medlemsstaterna ta fram ett gemensamt arbetssätt för att mäta och analysera momsbedrägeri"⁹.

Det saknas uppskattningar av gemenskapsinternt momsbedrägeri på EU-nivå

20

Eftersom bara två medlemsstater, Belgien och Storbritannien, offentliggör uppskattningar av den moms som förloras på grund av gemenskapsinternta bedrägerier har kommissionen inga uppskattningar för EU som helhet (se **ruta 1**).

21

Eftersom det saknas direkt information om momsbedrägeri har kommissionen regelbundet beställt studier för att uppskatta skillnaden mellan den moms som faktiskt uppbärs och den totala momsskulden, det så kallade momsefterlevnadsgapet. I den senaste studien uppskattades momsgapet till 168 miljarder euro i EU-26¹⁰, eller 15,2 % av den totala skatteskulden 2013¹¹.

22

Momsefterlevnadsgapet är ingen tillförlitlig uppskattning av det gemenskapsinternta momsbedrägeriet därför att det inte bara innefattar både inhemskt och gränsöverskridande momsbedrägeri utan också andra inkomstförluster, däribland de som beror på laglig skatteflykt, företag som går i konkurs och skattemyndigheters praxis att tillåta företag med svårigheter att ligga efter med skattebetalningarna. Dessutom är momsgapet mycket känsligt för uppskattningar av den grå ekonomin som ingår i BNP-uppgifterna.

- 9 Punkt 110 i särskild rapport nr 8/2007 om administrativt samarbete i fråga om mervärdesskatt (EUT C 20, 25.1.2008, s. 1).
- 10 I studierna ingår inga uppskattningar för Kroatien och Cypern på grund av att nationalräkenskapsstatistiken för de två länderna ännu inte är fullständig.
- 11 Europeiska kommissionen, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report* (studie för att kvantifiera och analysera momsgapet i EU:s medlemsstater, rapport 2015). (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

Ruta 1

Tillgängliga uppskattningar av gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag

Storbritannien uppskattade den 22 oktober 2015 det gemenskapsinternta momsbedrägeriet till mellan 0,5 och 1 miljard brittiska pund för 2013–2014¹². De offentliggjorda siffrorna visar en minskning med 0,5 miljard brittiska pund under de senaste fem åren.

I den senast offentliggjorda uppskattningen från Belgiens nationella revisionsorgan kvantifierades bedrägerierna med skenföretag till 94 miljoner euro för 2009, 29 miljoner euro för 2010 och 28 miljoner euro för 2011¹³.

12 <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>. I Storbritannien löper räkenskapsåret från den 1 april till den 31 mars för statens finansiella rapporter.

13 *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, septembre 2012.*

Det saknas resultatindikatorer för gemenskapsinternt momsbedrägeri

23

Kommissionen fastställer inte resultatindikatorer eller operativa mål för minskning av gemenskapsinternt momsbedrägeri och det gör inte heller skattemyndigheterna i medlemsstaterna, utom i Storbritannien.

24

Storbritannien fastställer regelbundet resultatindikatorer i form av sammanlagd ytterligare inkomst till följd av informationsutbyte om moms, antal beräkningsgrunder och antal bedrägerifall.

25

Avsaknaden av uppskattningar av det gemenskapsinterna momsbedrägeriet och av resultatindikatorer för övervakning av framsteg gör det svårare att bedöma om EU:s ansträngningar att motverka momsbedrägeri är ändamålsenliga.

Ramen för administrativt samarbete gör att medlemsstaternas skattemyndigheter kan dela momsinformation med varandra

26

För att uppbära moms inom sitt territorium är medlemsstaterna beroende av information från andra medlemsstater om den gemenskapsinterna handeln. Vår enkät visade att 26 av 28 medlemsstaters skattemyndigheter anser att den nuvarande ramen för administrativt samarbete räcker för att bekämpa gemenskapsinternt momsbedrägeri på ett ändamålsenligt sätt.

Medlemsstaterna ansåg att informationsutbyte med hjälp av elektroniska standardformulär var det ändamålsenligaste verktyget men ofta tar det tid att få svar

27

Svaren på vår enkät visar att dessa informationsutbyten är det kraftfullaste verktyget för bedrägeribekämpning eftersom svaren kan användas som bevis i en domstol. De e-formulär för utbyte som infördes i juli 2013 fungerar tillfredsställande och gör att begäran behandlas snabbare. Insamling av bevis på att en handlare är delaktig i bedrägeri ökar indrivningen av moms. Dessutom använder skattemyndigheterna informationen för att neka handlare antingen rätten att dra av betald moms på sina inköp¹⁴ eller rätten till momsbefrielse för gemenskapsinterna leveranser¹⁵ (det vill säga att tillämpa en momssats på 0 %) med motiveringen att handlaren visste eller borde ha känt till att transaktionerna var kopplade till skattebortfall på grund av bedrägeri.

14 Punkterna 60 och 61 i domstolens dom av den 6 juli 2006 i de förenade målen C-439/04 och C-440/04 Kittel och Recolta Recycling [2006] ECR I-6177.

15 Punkt 55 i domstolens dom av den 6 september 2012 i mål C-273/11 Mecsek-Gabona.

28

Det finns två typer av informationsutbyte där man använder standardformulär: informationsutbyte på begäran och informationsutbyte utan föregående begäran.

Informationsutbyte på begäran

29

Medlemsstaterna förväntas lämna den efterfrågade informationen så snabbt som möjligt men inte senare än tre månader efter det datum då begäran togs emot. När den tillfrågade myndigheten redan har informationen förkortas tidsfristen till högst en månad.

30

Det tog dock ofta otillfredsställande lång tid att få svar. Statistik som medlemsstaterna har skickat till kommissionen visar att medlemsstaterna totalt svarade sent på 41 % av de förfrågningar som togs emot 2013. Vidare svarade sex medlemsstater sent i mer än 50 % av fallen. En analys av det antal förfrågningar som mottagits per medlemsstat visar att förseningarna inte alltid stod i proportion till den arbetsbelastning som orsakades av antalet fall.

31

Förutom i Storbritannien har ingen skattemyndighet i de granskade medlemsstaterna fastställt operativa mål för minskning av procentandelen sena svar, uppbärande av ytterligare inkomster efter informationsutbyte om moms eller antal beräkningsgrunder/bedrägerifall. Effekten av detta verktyg för administrativt samarbete i form av uppburen moms är dessutom i stort sett okänd.

32

Enkäten visade dock att alla utom en av dem som svarade var nöjd med svarens kvalitet. Kommissionen har fastställt resultatindikatorer för antalet informationsutbyten och det uppsatta målet att öka utgångssiffran för informationsutbyten på begäran med 13 % uppnåddes 2013.

33

Det elektroniska informationsutbytet på begäran är ett användbart verktyg som uppskattas av medlemsstaterna. Det saknas dock information om hur ändamålsenligt det är uttryckt i uppburen moms. Dessutom gör sena svar uppbörden av moms mindre effektiv.

Informationsutbyte utan föregående begäran

34

Enligt EU:s lagstiftning ska "den behöriga myndigheten i varje medlemsstat [...] utan föregående begäran vidarebefordra [...] information [...] till den behöriga myndigheten i andra berörda medlemsstater i följande fall:

- a) Om beskattningen anses äga rum i destinationsmedlemsstaten och den information som tillhandahålls av ursprungsmedlemsstaten är nödvändig för kontrollsystemets effektivitet i destinationsmedlemsstaten.
- b) Om en medlemsstat har skäl att tro att ett brott mot mervärdesskatte­lagstiftningen har begåtts eller sannolikt har begåtts i den andra medlemsstaten.
- c) Om det finns en risk för skattebortfall i den andra medlemsstaten¹⁶.

35

Kommissionen har fastställt resultatindikatorer för antalet informationsutbyten mellan medlemsstater, och dess mål att öka utgångssiffran med 10 % uppnåddes 2013.

36

Enkäten visade att medlemsstaterna helt klart ansåg att verktyget var användbart. De gav många exempel på när informationsutbytet utan föregående begäran hade varit värdefullt för dem (ytterligare beräkningsgrunder för moms, information om skenföretag och korrigeringar i VIES).

VIES tillhandahåller information om gemenskapsinterna transaktioner men ibland är det problem med tillförlitligheten

37

EU har inrättat ett elektroniskt system (VIES) genom vilket medlemsstaterna utbyter information om handlare som är momsregistrerade och om gemenskapsinterna leveranser. Medlemsstaterna ansvarar för att garantera kvaliteten och tillförlitligheten på informationen i VIES, och de ska ha rutiner för att kontrollera dessa uppgifter efter sin riskbedömning. Kontrollerna ska, i princip, göras innan registreringsnummer för moms utfärdas eller, när det endast görs preliminära kontroller före utfärdandet, senast sex månader efter utfärdandet.

¹⁶ Artikel 13.1 i rådets förordning (EG) nr 904/2010.

38

Även om vår enkät tydde på att det endast fanns tillfälliga problem med systemets tillförlitlighet (fyra av de 28 som svarade) framkom följande: i) 17 nämnde problem med uppgifter som inte var tillgängliga eller sent ställdes till förfogande, ii) enkätsvaren lyfte också fram svårigheter att få tillgång till uppgifter från elva medlemsstater, iii) problem med att snabbt avregistrera momsregistreringsnummer rapporterades för tio medlemsstater, och iv) att uppgifterna om momsregistreringsnummer inte var uppdaterade i sju medlemsstater.

39

Dessa iakttagelser bekräftades av våra granskningsåtgärder i de fem besökta medlemsstaterna. Vår granskning visade också att nya momsregistreringsnummer utfärdas i VIES utan att det utlöser riskbaserade kontroller och grundlig utbildning¹⁷ av handlare som redan är registrerade för skatt. Om medlemsstaternas riskhanteringssystem ska vara ändamålsenliga och minska problemet med skenföretag måste handlare med hög risk kontrolleras direkt när de registreras i VIES.

40

Positivt är att Portugal har infört ett system med dubbla momsnummer – ett särskilt momsregistreringsnummer för inhemsk verksamhet och ett annat som används för gemenskapsinterna leveranser. Några medlemsstater, Spanien, Portugal och Kroatien, gör ytterligare kontroller av beskattningsbara personer som vill göra gemenskapsinterna leveranser.

41

Vi tittade på ett urval felmeddelanden i VIES om felaktiga momsregistreringsnummer¹⁸ och konstaterade att skattemyndigheterna i flertalet besökta medlemsstater¹⁹ inte reagerade på felmeddelandena. Detta ökar risken för att några leveranser inte blir beskattade. Den medlemsstat som får sammanställningen ska dessutom inom två arbetsdagar meddela avsändaren att momsregistreringsnumret är felaktigt. I ett fall skickade dock en medlemsstat felmeddelandet över två år och fem månader för sent. Om felmeddelandet tas emot efter det att tidsfristen har löpt ut²⁰ kan moms inte uppbäras.

42

Vid karusellbedrägeri gör bulvanföretag fiktiva eller verkliga gemenskapsinterna leveranser till skenföretag eller företag som inte fullgör sina skyldigheter. Därför måste deras handelspartner i andra medlemsstater identifieras, övervakas och, om nödvändigt, avregistreras utan dröjsmål. Emellertid tillåter inte lagstiftningen i några medlemsstater att ett bulvanföretag avregistreras bara för att det har affärsförbindelser med skenföretag eller företag som inte fullgör sina skyldigheter.

- 17 Enligt *Compliance Risk Management Guide For Tax Administrations* (vägledning för skattemyndigheter om hantering av risker som rör efterlevnad) som utarbetats av Fiscalis projektgrupp 32 kan en möjlig åtgärd vara, om handlarens bristande efterlevnad beror på att en specifik del av skattelagstiftningen är komplex, att skattemyndigheterna ger handlare gratis rådgivning eller föreslår att lagstiftningen ändras så att den blir mindre komplex.
- 18 När en medlemsstat skickar en momsammansättning genom VIES skickar den medlemsstat som tar emot informationen tillbaka ett felmeddelande med alla felaktiga momsregistreringsnummer som upptäckts.
- 19 Italien (tio av tio), Ungern (sju av tio), Lettland (ett av tio) och Storbritannien (tio av tio).
- 20 När det inte längre är möjligt att uppbära moms enligt medlemsstatens lagstiftning.

43

Kommissionen gör inte övervakningsbesök till medlemsstaterna för att bedöma om de har vidtagit "de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de uppgifter som tillhandahålls [...] i syfte att bli registrerade till mervärdesskatt [...] är fullständiga och tillförlitliga"²¹. Utan sådana besök är det svårt för kommissionen att övervaka eventuella förbättringar av de åtgärderna.

44

VIES är ett mycket användbart verktyg för att utbyta uppgifter om gemenskapsinterna leveranser mellan medlemsstater. Medlemsstaternas användning av VIES har dock brister som ibland påverkar uppgifternas tillförlitlighet, korrekthet, fullständighet och aktualitet och därigenom systemets ändamålsenlighet när det gäller att motverka bedrägeri.

Multilaterala kontroller är ett ändamålsenligt verktyg men det används inte så ofta

45

Två eller flera medlemsstater kan komma överrens om att göra samordnade kontroller av skattskyldigheten för en eller flera närstående handlare om de anser att sådana kontroller är ändamålsenligare än kontroller som görs av bara en medlemsstat.

46

Enkäten visade att 27 medlemsstater anser att multilaterala kontroller är ett användbart verktyg för att bekämpa momsbedrägeri. Verktuget utnyttjas dock inte fullt ut och används i allt mindre omfattning. Kommissionens statistik visar att antalet multilaterala kontroller på initiativ av medlemsstaterna har minskat från 52 under 2011 till 42 under 2012 och endast 33 under 2013. Multilaterala kontroller går ofta långsamt – vår granskning visade att de i de flesta fall inte var klara inom den avsedda perioden på ett år. Kommissionens mål att höja utgångssiffran för inledda multilaterala kontroller med 7 %, det vill säga till 46, uppnåddes inte heller under 2013. Detta visar att kommissionens rekommendation om att öka antalet multilaterala kontroller på initiativ av medlemsstaterna till omkring 75 under 2014 inte var realistisk.

47

Skattemyndigheterna i de besökta medlemsstaterna har inte resultatindikatorer, med undantag för Storbritannien som har fastställt ett operativt mål för moms som uppbärs efter multilaterala kontroller. Andra medlemsstater följer inte upp indrivning som baseras på de beräkningsgrunder för moms som upprättas som ett resultat av de multilaterala kontroller som de har deltagit i, vilket minskar deras incitament att delta mer i multilaterala kontroller.

21 Artikel 22 i rådets förordning (EG) nr 904/2010.

Eurofisc: ett lovande verktyg som behöver förbättras

48

Eurofisc är ett decentraliserat nätverk av tjänstemän från medlemsstaternas skatte- och tullförvaltningar som snabbt utbyter riktad information om företag som möjligen ägnar sig åt bedrägeri eller om möjliga bedrägeritransaktioner. För närvarande är fyra verksamhetsområden operativa inom Eurofisc (se **ruta 2**).

49

Kommissionen ger Eurofisc tekniskt och logistiskt stöd men deltar inte i den dagliga driften av Eurofisc och har inte tillgång till den information som utbyts via Eurofisc. De sambands-tjänstemän från medlemsstaterna som deltar i ett av Eurofiscs verksamhetsområden har erfarenhet av att bekämpa momsbedrägeri. De utser en av sig till verksamhetsområdessamordnare. Samordnaren samlar in och sprider informationen från de sambandstjänstemän som deltar i Eurofisc.

50

När en medlemsstat har klassificerat ett företag som bulvan, som gör fiktiva eller verkliga gemenskapsinterna leveranser till skenföretag eller företag som inte fullgör sina skyldigheter, ska informationen om dess nuvarande och avsedda partner utan dröjsmål skickas via Eurofisc så att dessa kan identifieras, övervakas och, om så krävs, omgående avregistreras. Annars begränsas medlemsstaternas förmåga att motverka gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag innan det äger rum. Utan en snabb återkopplingsmekanism om nyttan med mottagna signaler om bedrägeri kan medlemsstaterna inte förbättra kvaliteten på sina riskanalyser.

51

Vår enkät visade att 27 medlemsstater ansåg att Eurofisc var ett effektivt system för tidig varning när det gäller att förebygga bedrägeri men de pekade också på följande brister, vilka också bekräftades av granskningsåtgärderna i medlemsstaterna: i) återkopplingen var inte tillräckligt frekvent, ii) de uppgifter som utbyttes var inte alltid tydligt riktade, iii) alla medlemsstater deltar inte i alla Eurofiscs verksamhetsområden, iv) informationsutbytet är inte användarvänligt och v) uppgiftsutbytet går för långsamt.

Ruta 2

Eurofiscs verksamhetsområden

- Verksamhetsområde 1: gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag.
- Verksamhetsområde 2: bedrägeri som gäller transportmedel (bilar, båtar och flygplan).
- Verksamhetsområde 3: bedrägeri i samband med missbruk av tullförfarande 42.
- Verksamhetsområde 4: centrum för övervakning av trender och utveckling när det gäller momsbedrägeri.

52

I alla de besökta medlemsstaterna var behandlingen och överföringen av signaler om bedrägeri en utdragen och otymplig process. Kontrollen av ett urval med 20 signaler om bedrägeri per besökt medlemsstat bekräftade att informationsutbytet i viss mån är utvecklade, långsamt, inte användarvänligt och sker med hjälp av kalkylblad i Excelformat. Eurofiscs verksamhetsområdessamordnare sammanställer manuellt kalkylbladen och delar ut dem till sambandstjänstemännen i de medlemsstater som deltar i Eurofisc. Det medför en risk för att ofullständig eller felaktig information sprids.

53

Var granskning visade att varje medlemsstat gör sin egen riskanalys. Det finns inga gemensamma kriterier eller informationskällor för att göra riskanalysen. Vidare ges endast lite återkoppling om nyttan med de utbytta uppgifterna. Medlemsstaterna som deltar i olika verksamhetsområden utbyter därför ofta information som innefattar icke suspekta handlare, vilket är resursslöseri²².

54

Det finns inga kvalitetsindikatorer för lämnad/mottagen återkoppling eller för aktualitet. Även om det finns statistik över antalet företag som rapporteras genom nätverket och deras klassificering i olika kategorier har medlemsstaterna inte fastställt några andra resultatindikatorer för bedömning av ändamålsenligheten hos Eurofiscs olika verksamhetsområden. Det finns inte heller någon samlad statistik över de lämnade återkopplingarnas aktualitet.

55

Resultaten av de stickprovsgranskningar som vi gjorde i de besökta medlemsstaterna visar att merparten av dem tar mer än tre månader på sig för att ge återkoppling på inkommande signaler om bedrägeri. I många fall är den lämnade informationen inte fullständig och i några fall lämnas den inte i ett standardformat, vilket leder till att behandlingen försenas ytterligare.

Kommissionen ger medlemsstaterna värdefullt stöd men besöker dem inte

56

Medlemsstaterna och kommissionen undersöker och utvärderar hur arrangemangen för administrativt samarbete fungerar. Kommissionen samlar ihop medlemsstaternas erfarenheter för att förbättra arrangemangen så att de fungerar bättre.

57

Vår enkät visar att 25 av de 28 som svarade anser att kommissionen ger medlemsstaterna värdefullt stöd. Den 12 februari 2014 offentliggjorde kommissionen sin rapport med en utvärdering av administrativt samarbete²³. Kommissionen betonade att medlemsstaterna endast kan hantera skattebedrägeri och skatteundandragande effektivt om de samarbetar och att en förbättring av det administrativa samarbetet mellan medlemsstaternas skatteförvaltningar därför var ett nyckelmål.

22 Under perioden 2011–2014 överfördes totalt 30 493 signaler i verksamhetsområde 1 om övervakade företag. Av de totalt överförda signalerna gavs ingen återkoppling om 11 028 signaler (36 %) från de medlemsstater som fick begäran. Av de återstående 19 465 signalerna klassificerades 11 127 (57 %) som normala handlare utan risk för bedrägeri. Inom verksamhetsområde 3 överfördes 83 301 signaler under 2013, vilket är en ökning med 80 % jämfört med 2012. Även om antalet informationsutbyten ökade väsentligt var informationen mindre riktad: nästan 83 % av de handlare som överfördes 2013 klassificerades som icke suspekta jämfört med 70 % 2012.

23 COM(2014) 71 final, 12.2.2014.

58

Kommissionens rapport lyfte fram områden där det administrativa samarbetet fortsättningsvis kan intensifieras: "Överlag måste begäran om information besvaras snabbare, eftersom de sena svaren utgör ett betydande problem. [...] Återkoppling, som ges spontant eller på begäran, är en metod som måste uppmuntras i samband med gott samarbete och bästa praxis, eftersom det är bästa sättet att informera skattetjänstemän om att deras arbete (i viss utsträckning) varit till nytta".

59

Kommissionens rapport byggde bland annat på ett frågeformulär som den skickade till medlemsstaterna. Sedan rapporten offentliggjordes och fram till att vi gjorde vår granskning hade dock inga besök gjorts i medlemsstaterna. Utan besök på plats vid medlemsstaternas skatteförvaltningar kan kommissionen inte ha full kännedom om hur arrangemangen för administrativt samarbete fungerar i praktiken och därigenom på ett ändamålsenligt sätt kunna förbättra dem.

Information från länder utanför EU utbyts inte mellan medlemsstaterna

60

Enligt EU:s lagstiftning får en medlemsstats behöriga myndighet som får information från ett land utanför EU vidarebefordra informationen till de behöriga myndigheterna i de medlemsstater som kan vara intresserade av den och under alla omständigheter till alla de medlemsstater som begär detta²⁴.

61

Endast 13 respondenter anser att medlemsstaterna utnyttjar denna möjlighet att utbyta information från länder utanför EU. Samtidigt föreslog nio respondenter att man bör komma överens med USA om ömsesidigt bistånd när det gäller moms, och åtta respondenter föreslog överenskommelser med Turkiet och Kina, vilket bekräftar att sådan information är viktig.

62

Information från länder utanför EU är särskilt relevant för att moms ska kunna uppbäras på digitala tjänster och immateriella värden som levereras från avlägsna platser till konsumenterna i Europa utan att leverantören är direkt eller indirekt fysiskt närvarande i konsumentens jurisdiktion (se punkterna 90–92).

24 Artikel 50.1 i rådets förordning (EG) nr 904/2010.

Fiscalis är ett viktigt EU-instrument för att förbättra det administrativa samarbetet

63

EU inrättade ett flerårigt EU-åtgärdsprogram, Fiscalis 2013, för att finansiera initiativ från skattemyndigheter för att förbättra skattesystemens funktionssätt på den inre marknaden. Det förlängdes nyligen till 2020²⁵. Fiscalis 2013 omfattade perioden 2008–2013 och fick 156,9 miljoner euro, medan anslagen till Fiscalis 2020 uppgår till 223,4 miljoner euro. I den förordning som inrättar Fiscalis 2020 omdefinieras det specifika målet och större vikt läggs på stöd till kampen mot skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering²⁶.

64

Vi kontrollerade utvärderingen efter halva tiden²⁷ och den slutliga utvärderingen²⁸ av Fiscalisprogrammet 2013 och resultaten från några av Fiscalis projektgrupper och intervjuade tjänstemän i medlemsstaterna som hade hand om Fiscalis. I varje granskad medlemsstat gjorde vi ett urval av verktyg för administrativt samarbete som finansierats av Fiscalis: 20 informationsutbyten på begäran, 20 felmeddelanden i VIES, tio multilaterala kontroller och 20 signaler om bedrägeri som utbytts genom Eurofiscs verksamhetsområde 1.

65

Trots att det i beslutet där Fiscalis 2013 inrättades föreskrevs att "arbetsprogrammet ska innehålla indikatorer för de särskilda mål[en] för programmet" hade kommissionen inte fastställt några indikatorer när halvtidsutvärderingen gjordes. I halvtidsutvärderingen rekommenderades också att kommissionen och medlemsstaterna skulle införa ett resultatbaserat övervaknings- och utvärderingssystem, inklusive en uppsättning nyckelindikatorer för output och utfall, och om möjligt utgångsvärden och mål mot vilka framsteg kan mätas varje år. Kommissionen införde också ett resultatövervakningssystem, men det blev inte operativt förrän i april 2014 och samma kritik återkom i den slutliga utvärderingen i juni 2014.

66

Eftersom det saknades uppgifter om utgångsläget och indikatorer var det inte möjligt att bedöma ändamålsenligheten i Fiscalisprogrammet 2013. Å andra sidan är de kvalitativa bevis som rapporterats i utvärderingarna eller av användarna i de besökta medlemsstaterna i stort sett positiva. Enligt halvtidsutvärderingen av Fiscalis 2013 anser deltagarna i enkäten och de intervjuade att Fiscalis bidrar till en ändamålsenligare bedrägeribekämpning genom att bedrägeri förekommer mer sällan och upptäcks i större utsträckning och att mer skatter uppbärs när bedrägerier upptäcks (skatteuppbörd). Ingen av de fem skatteförvaltningarna i de besökta medlemsstaterna mäter dock utfallet av sitt deltagande i Fiscalis på detta sätt.

25 Europaparlamentets och rådets beslut nr 1482/2007/EG av den 11 december 2007 om ett gemenskapsprogram för att förbättra skattesystemens funktionssätt på den inre marknaden (Fiscalis 2013) och upphävande av beslut nr 2235/2002/EG (EUT L 330, 15.12.2007, s. 1). I åtgärderna ingår system för kommunikation och informationsutbyte, multilaterala kontroller, seminarier och projektgrupper, arbetsbesök, utbildning och andra liknande verksamheter.

26 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1286/2013 av den 11 december 2013 om ett åtgärdsprogram för att förbättra skattesystemens funktionssätt i Europeiska unionen för perioden 2014–2020 (Fiscalis 2020) och om upphävande av beslut nr 1482/2007/EG (EUT L 347, 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.

Finansiera verktyg för administrativt samarbete

67

Omkring 22 % av budgeten gick till gemensamma åtgärder i form av multilaterala kontroller, arbetsbesök, seminarier och projektgrupper, och i den slutliga utvärderingen bedömdes kostnaderna vara mycket rimliga. Vid halvtidsutvärderingen konstaterades att när det gällde specifika mål hade programmet i stor utsträckning bidragit till att förbättra det administrativa samarbetet mellan de deltagande nationella skatteförvaltningarna.

Se till att it-infrastrukturen är lämplig

68

Närmare 75 % av budgeten gick till system för kommunikation och informationsutbyte. I den slutliga utvärderingen tittade man särskilt på it-system eftersom de svarade för en så stor andel av utgifterna inom Fiscalis 2013. Kostnaderna ansågs vara motiverade eftersom de utnyttjades i så hög grad. Vidare var de berörda parterna mycket övertygade om deras värde. I de granskade medlemsstaterna var användarna i allmänhet positiva när det gällde it-systemen.

Främja expertkunskap genom Fiscalis projektgrupper

69

Fiscalis projektgrupper består av experter från medlemsstaterna. De arbetade bland annat med att uppdatera vägledningen med god praxis för att motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri²⁹. Skatteförvaltningarna i medlemsstaterna är nöjda med sitt deltagande i dessa grupper och anser att de har bidragit till att sprida goda förvaltningsrutiner och ökat skattestjänstemännens kunskaper om EU:s skattelagstiftning. Vi anser att de rekommendationer om bästa praxis som producerades av Fiscalis projektgrupp nr 29³⁰ är tillförlitliga och använde dem som underlag till vår kontrollmodell för tullförfarande 42 (se *bilaga III*).

70

Enligt halvtidsutvärderingen har Fiscalisprogrammet i hög grad bidragit till att skattestjänstemän bättre förstår EU:s lagar och hur de ska tillämpas, särskilt när det gäller moms och punktskatter. Programmet har även i mycket hög utsträckning bidragit till att goda förvaltningsrutiner har utvecklats.

29 Vägledningen finns på medlemsstaternas webbplatser.

30 Fiscalis projektgrupp nr 29 om missbruk av momsregler vid import.

lakttagelser

Momslagstiftningen har anpassats för att motverka momsbedrägeri

71

För att en strategi för bekämpning av momsbedrägeri ska bli ändamålsenlig måste det vidtas relevanta lagstiftningsåtgärder som motverkar gemenskapsinternt momsbedrägeri. I sitt meddelande från 2008 lade kommissionen fram en handlingsplan om en samordnad strategi för att förbättra bekämpningen av momsbedrägeri i EU som innehöll elva lagstiftningsförslag³¹ för att bättre förebygga momsbedrägeri³², upptäcka momsbedrägeri³³ och förbättra skatteförvaltningarnas förmåga att ta ut och uppbära skatter³⁴.

72

Rådet antog de flesta av dessa förslag, med undantag av förslagen om gemensamt och solidariskt ansvar och om delat ansvar för skydd av samtliga medlemsstaters inkomster.

Perioden för att rapportera momssammanställningar och tidsfristerna för att överlämna dem har förkortats

73

Ett av de antagna förslagen³⁵ gällde införandet av obligatoriskt och månatligt överlämnade av information om gemenskapsinterna varuleveranser när de totala transaktionerna överstiger tröskelvärdet på 50 000 euro för att man snabbare ska kunna upptäcka bedrägeri. Medlemsstaterna får dock fortsätta att rapportera kvartalsvis om varuleveranser under tröskelvärdet och om leveranser av tjänster.

74

Kommissionens bad en extern kontraktspart bedöma effekterna på företag av ändringen av sammanställningar från kvartalsvisa till månatliga och av alternativen när det gäller tröskelvärden och avvikelser. Studien³⁶ visade att genomförandet inte var enhetligt³⁷, vilket leder till extra kostnader för företag. Företagen får extra kostnader, både engångskostnader och återkommande kostnader, när de ska lämna in sammanställningar oftare. En källa till kostnader är bristen på harmonisering mellan skatteförvaltningarna i de olika medlemsstater som ett företag är verksam i. Återkommande kostnader uppkommer på grund av att proceduren ska genomföras varje månad i stället för varje kvartal. När tidsfristerna för inlämning av momsdeklarationer och sammanställningar är olika krävs det extra kontroller. Olika rapporteringskrav innebär också att handlare som är verksamma på den inre marknaden inte har samma förutsättningar.

75

Alla medlemsstater har anpassat sin momslagstiftning till momsdirektivet. Granskningsresultaten visade dock att även om momslagstiftningen i Tyskland överensstämmer med momsdirektivet lämnar handlare fortfarande in kvartalsvisa eller årliga sammanställningar när tröskelvärdet på 50 000 euro överskrids och det är obligatoriskt med månatliga sammanställningar.

- 31 COM(2008) 807 final, 1.12.2008, om en samordnad strategi för att förbättra bekämpningen av mervärdesskattebedrägeri i EU.
- 32 Kapitlen V och IX i rådets förordning (EU) nr 904/2010 om VIES, kapitel 3 i avdelning XI i momsdirektivet, närmare bestämt artikel 226 om regler för fakturor, och avdelning VI i momsdirektivet om utkrävbarhet vid gemenskapsinterna transaktioner.
- 33 Rådets direktiv 2008/117/EG av den 16 december 2008 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner (EGT L 14, 20.1.2009, s. 7) med ändring av artikel 263.1 i momsdirektivet och artikel 20 i rådets förordning (EU) nr 904/2010 för att förkorta tidsfristerna för inlämnade av och informationsutbyte om sammanställningar; rådets direktiv 2009/69/EG av den 25 juni 2009 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller skatteundandragande vid import (EUT L 175, 4.7.2009, s. 12) om ändring av artikel 143 i momsdirektivet, kapitel V i förordning (EU) nr 904/2010 om automatiskt tillträde till uppgifter och kapitel X i förordning (EU) nr 904/2010 om Eurofisc.
- 34 Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller skatteundandragande vid import och andra gränsöverskridande transaktioner, och förslaget om gemensamt och solidariskt ansvar (inte antaget), rådets direktiv av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder (EUT L 84, 31.3.2010, s. 1) som trädde i kraft den 1 januari 2012 och förslaget om delat ansvar för skydd av samtliga medlemsstaters inkomster som inte antogs i förordningen om administrativt samarbete.
- 35 Direktiv 2008/117/EG om ändring av artikel 263.1 i momsdirektivet.
- 36 *Expert study on the issues*

Tullförfarande 42: kommissionen har godtagit de flesta av revisionsrättens rekommendationer men medlemsstaterna har inte genomfört dem

76

Tullförfarande 42 är det förfarande en importör använder för att erhålla momsbefrielse när den importerade varan ska transporteras till en annan medlemsstat. Momsen ska betalas i destinationsmedlemsstaten. För att tullförfarande 42 ska fungera krävs följande:

- Att importören lämnar komplett och giltig momsinformation³⁸ på importdeklarationen.
- Att tullmyndigheterna kontrollerar informationen innan de låter varorna övergå till fri omsättning och därefter skickar informationen till skattemyndigheterna.
- Att skattemyndigheterna jämför informationen med den information som finns på den sammanställning som lämnats in av importören.
- Att informationen i sammanställningen görs tillgänglig för andra medlemsstaters skattemyndigheter via VIES.
- Att skattemyndigheterna i destinationsmedlemsstaten ser till att varorna momsbeläggs där genom att jämföra förvärvarens momsredovisning med informationen i VIES. Se revisionsrättens kontrollmodell över tullförfarande 42 i **bilaga III**.

77

För att följa upp vår tidigare revision av tullförfarande 42³⁹ och testa hur tull- och skattemyndigheter samarbetar med varandra och med myndigheter i andra medlemsstater, t.ex. genom att vid behov använda Eurofiscs verksamhetsområde 3 (se **ruta 2**), och för att kontrollera fullständigheten hos uppgifterna i VIES gjorde vi ett riskbaserat urval med 30 importörer enligt tullförfarande 42 per besökt medlemsstat. Vi följde även upp statusen på kommissionens genomförande av våra rekommendationer i särskild rapport nr 13/2011.

De korsvisa kontrollerna mellan tull- och momsuppgifter är inte ändamålsenliga i de flesta besökta medlemsstaterna

78

Brist på information om varor som importerats enligt tullförfarande 42 kan leda till att förfarandet missbrukas och, följaktligen, till att för lite moms betalas i medlemsstaterna. Den revision som vi nu gjort i medlemsstater visade att uppgifterna i VIES om import enligt tullförfarande 42 inte var fullständiga. Vi konstaterade att tullmyndigheterna i Tyskland och Storbritannien inte skickar uppgifter om import enligt tullförfarande 42 till skattemyndigheterna. Vi fann också att handlare inte rapporterar separat i momsrapporten om de gemenskapsinterna leveranser som går vidare efter att ha importerats enligt tullförfarande 42 till Tyskland, Italien och Storbritannien.

arising from a reduced time frame and the options allowed for submitting recapitulative statements. Final report (expertstudie om konsekvenserna av en kortare tidsfrist och alternativen när det gäller inlämning av sammanställningar, slutrapport), 28.10.2011. (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

- 17 medlemsstater har tillämpat avvikelserna och lämnat in sammanställningar varje kvartal och tio har valt att inte tillämpa avvikelserna. Fem medlemsstater har gjort avvikelser obligatorisk och tolv har den som ett alternativ. Två medlemsstater har en särskild sammanställning för varor och tjänster och övriga 25 en sammanställning för både varor och tjänster. 22 medlemsstater kräver elektronisk filöverföring (dock med tio undantag). Fem medlemsstater har elektronisk filöverföring som alternativ.
- Artikel 143.2 och artiklarna 85–89 i rådets direktiv 2006/112/EG och bilagorna II och III till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 756/2012 av den 20 augusti 2012 om ändring av förordning (EEG) nr 2454/93 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EUT L 223, 21.8.2012, s. 8).
- Revisionsrättens särskilda rapport nr 13/2011.

lakttagelser

79

Skattemyndigheterna kan därför inte kontrollera tullens uppgifter om import enligt tullförfarande 42 och importörens momsammansställningar mot varandra. Dessa korsvisa kontroller är avgörande för att skattemyndigheter i andra medlemsstater ska känna till dessa vidareleveranser av varor så att de inte förblir obeskattade i den medlemsstat där de konsumeras. I Lettland gjorde man automatiska korsvisa kontroller, men det hindrade inte att ett för lågt belopp hade rapporterats i momsammansställningen i ett fall⁴⁰.

80

Resultaten av våra granskningsåtgärder i de utvalda medlemsstaterna visade på fall när för låga värden hade rapporterats, inga momsammansställningar hade lämnats in, ogiltiga momsregistreringsnummer hade tagits med i importdeklarationen och trepartstransaktioner inte hade rapporterats. Endast 22 medlemsstater utbyter information genom Eurofiscs verksamhetsområde 3.

81

Av de besökta medlemsstaterna hade endast Italien en automatisk kontroll av momsregistreringsnummer i tullens elektroniska klareringssystem. Vi fann inga bevis för att tulltjänstemännen hade kontrollerat att momsregistreringsnumren var giltiga innan varorna övergick till fri omsättning⁴¹. Vi fann inga bevis på att varor hade transporterats till destinationsmedlemsstaten⁴². I ett fall var inte de varor som levererades identiska med de varor som hade importerats. Endast i Ungern kontrollerade tullmyndigheterna i efterhand att importören hade uppfyllt alla villkor för momsbefrielse avseende samtliga 30 importer i urvalet.

82

Frankrikes högre revisionsorgan anser⁴³ att avsaknaden av ett snabbt elektroniskt system för kontroll av att befrielsen från tull i importmedlemsstaten kompenseras av beskattning i den medlemsstat där förvärvet äger rum är den största orsaken till momsbedrägeri i Europa.

83

En annan viktig orsak till bedrägeri är att importerade varor värderas för lågt och felklassificeras. Olaf samordnade en gemensam tullaktion⁴⁴ som gällde för lågt värderade textilvaror och skor från Kina. Det konstaterades att 40 % av de varor som övergick till fri omsättning enligt tullförfarande 42 var för lågt värderade. I Storbritannien fann vi två fall av för lågt värderad import enligt tullförfarande 42 som redan hade identifierats av den brittiska skattemyndigheten som ett resultat av Olafs gemensamma tullaktion. Den brittiska skattemyndigheten uppskattade att effekten på uppburen moms i Storbritannien är 0,5 miljoner brittiska pund och 10,6 miljoner brittiska pund i övriga medlemsstater. Den uppskattade effekten på uppburen tull i Storbritannien är 81 miljoner brittiska pund. Effekterna har uppskattats av den brittiska skattemyndigheten för samtliga artiklar som importerades under en treårsperiod av de två handlare som identifierats i urvalet.

40 En projektgrupp inom Fiscalis behandlar samarbetet mellan tull- och skattemyndigheter, och kommissionen har accepterat att ompröva frågan om korsvisa kontroller mellan tulldeklarationer och sammansättningar mot bakgrund av projektgruppens rekommendationer.

41 24 i Tyskland, 30 i Lettland och 20 i Storbritannien.

42 13 i Tyskland, 23 i Italien, 29 i Lettland och 20 i Storbritannien.

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 Anges i Neapel II-konventionen som utformats på grundval av artikel K.3 i EU-fördraget, om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar.

84

Kommissionen godtog och genomförde fem av de sju rekommendationer vi lämnade i vår rapport från 2011. Rådet har dock inte anammat rekommendationen att hålla importören gemensamt och solidariskt ansvarig för momsförlusten i destinationsmedlemsstaten (se punkt 72).

85

De förbättringar av lagstiftningen som kommissionen har gjort när det gäller tullförfarande 42 och uppföljningen av våra rekommendationer i särskild rapport nr 13/2011 är positiva, men bedrägeribekämpningen hindras av dåligt genomförande och fall av bristande efterlevnad som vi påträffade i medlemsstaterna under den revision som vi nu gjort.

Omvänd betalningsskyldighet: ett användbart verktyg för bekämpning av gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag men det tillämpas inte konsekvent

86

Principen för regeln om omvänd betalningsskyldighet är att skyldigheten att redovisa moms flyttas från leverantören till kunden. Detta innebär att kunden, när denne har identifierats som en beskattningsbar person, skulle vara skyldig att betala moms till skattemyndigheterna i stället för leverantören. Ett skenföretag kan i detta fall inte underlåta att betala skatt eftersom det inte uppstår moms från sin kund.

87

Regeln om omvänd betalningsskyldighet är en tillfällig åtgärd som kan tillämpas till och med december 2018⁴⁵. Den kan endast tillämpas under specifika omständigheter och på vissa sektorer som är känsliga för karusellbedrägeri och har ingen generell tillämpning. I **ruta 3** ges några exempel på sektorer på vilka medlemsstaterna kan tillämpa omvänd betalningsskyldighet.

88

Vi anser att omvänd betalningsskyldighet är ett användbart verktyg för bedrägeribekämpning när det tillämpas konsekvent av samtliga medlemsstater på dessa riskutsatta sektorer. Annars flyttar bedragarna till den medlemsstat där den omvända betalningsskyldigheten inte tillämpas, vilket begränsar möjligheterna att motverka momsbedrägeri på EU-nivå (se revisionsrättens särskilda rapport nr 6/2015 om integriteten i och genomförandet av EU:s utsläppshandelssystem).

89

Kommissionen anser inte att det i detta skede vore ändamålsenligt att generalisera den omvända betalningsskyldigheten för att bekämpa bedrägeri, det vill säga utvidga den till alla sektorer inom ekonomin, eftersom det skulle flytta bedrägeriet till detaljhandeln där risken för momsundrandande är högre. Resultatet av vår enkät bekräftar detta eftersom endast en av dem som svarade föreslog en sådan allmän tillämpning av omvänd beskattningsskyldighet.

45 Rådets direktiv 2013/43/EU av den 22 juli 2013 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller en frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tjänster som är känsliga för bedrägeri (EUT L 201, 26.7.2013, s. 4)

Exempel på sektorer där omvänd betalningskyldighet kan tillämpas

- Byggtjänster, inbegripet reparations-, rengörings-, underhålls-, ombyggnads- och rivningstjänster.
- Överlåtelse av utsläppsrätter för växthusgaser.
- Leveranser av integrerade kretsanordningar, exempelvis mikroprocessorer och centralenheter i stadiet före integrering i slutanvändningsprodukter.
- Leveranser av gas och elektricitet till en beskattningsbar återförsäljare.
- Tillhandahållande av certifikat för gas och elektricitet.
- Tillhandahållande av telekommunikationstjänster.
- Leveranser av spelkonsoler, pekdatorer och bärbara datorer.
- Leveranser av spannmål och industrigrödor, inklusive oljeväxtfrön och sockerbetor.
- Leveranser av råmetaller och metallhalvfabrikat, inklusive ädelmetaller.
- Leveranser av mobiltelefoner.
- Vissa typer av timmer (stockar, plankor och bjälkar).

Lagstiftningen om e-handel följer internationell bästa praxis men den är svår att upprätthålla

90

Distansleverans av tjänster och immateriella värden är en utmaning för momssystemen eftersom de ofta resulterar i att ingen moms eller olämpligt låga momsbelopp uppbärs. EU tillämpar destinationsprincipen på gränsöverskridande leveranser av elektroniskt levererade tjänster och immateriella värden till slutkunder, så kallade B2C (transaktioner mellan företag och konsument), i enlighet med OECD:s internationella bästa praxis.

91

Destinationsprincipen innebär att konsumtionsorten vid gränsöverskridande leveranser av tjänster och immateriella värden som kan levereras från en avlägsen plats till en privat mottagare som inte är bosatt där bör vara den jurisdiktion där mottagaren är permanent bosatt⁴⁶.

46 OECD, *Consumption Taxation of Cross-Border Services and Intangible Property in the Context of E-Commerce* (beskattning av konsumtion av gränsöverskridande tjänster och immateriella värden vid e-handel) 2001.

92

Det är svårt att upprätthålla reglerna för e-handel och det finns risk för att moms inte upp bärs om medlemsstaterna saknar information om B2C-tjänster och immateriella värden som levereras från tredjeländer via internet. Enligt Tysklands högre revisionsorgan⁴⁷ upp bärs i Tyskland endast 23,7 miljoner euro i moms på levererade B2C-tjänster från ett tredjeländ under 2011, och beloppet sjönk till 22,8 miljoner euro 2012 trots att e-handeln snabbt expanderar. Det tyska högre revisionsorganets slutsats var därför att det finns många oregistrerade handlare.

Bristande samarbete och överlappande behörigheter mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter vid bekämpningen av momsbedrägeri

93

Momsbedrägeri är ofta knutet till organiserad brottslighet. Avkastningen från gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag återinvesteras oftast i annan kriminell verksamhet. Det krävs därför att man tillämpar ett gemensamt och sektorsövergripande tillvägagångssätt för att motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri. Enligt företrädare för Europol⁴⁸ uppskattas att 40-60 miljarder euro av de årliga moms förlusterna orsakas av organiserade kriminella grupper och att 2 % av dessa grupper står för 80 % av de gemenskapsinterna bedrägerierna via skenföretag.

94

Europeiska rådet har ofta pekat på att samarbetet mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter är bristfälligt⁴⁹. Detta gör det svårare att ändamålsenligt bekämpa skattebedrägeri.

Bristande utbyte av uppgifter mellan tull-, skatte-, polis- och åklagarmyndigheter

95

Det finns ingen integrerad politik eller strategi på EU-nivå för att utreda och lagföra bedrägeri. Ofta arbetar brottsbekämpnings- och rättsmyndigheter oberoende av varandra och mycket ofta involverar de inte alla de medlemsstater som påverkas⁵⁰.

47 Bundesrechnungshof, 2013 *Bemerkungen – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 "Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern"*.

48 Uttalande av Van Heuckelom vid den konferens om momsbedrägeri som anordnades av Europaparlamentarikerna Ingeborg Grässle och Benedek Javor den 4 februari 2015 i Europaparlamentet i Bryssel (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).

49 Europeiska rådets dokument 12623/5/13 av den 16 september 2013, 16071/1/14 av den 20 mars 2015 och 9368/15 av den 1 juni 2015.

50 Strategiskt möte om momsbedrägeri anordnat av Eurojust i mars 2011, jfr rådets dokument 11570/11 av den 17 juni 2011.

lakttagelser

96

Europeiska rådet har inrättat en arbetsgrupp för tullsamarbete. Denna grupp av experter handlägger frågor som gäller operativt samarbete mellan nationella tullförvaltningar med målet att öka deras möjligheter till verkställande och särskilt att identifiera behovet av nya modeller för samarbete mellan tullen och andra organ/gemensamma tullsamarbeten⁵¹.

97

Arbetsgruppens slutsats var att samarbetet mellan tull och polis och mellan tull och skattemyndigheter är ganska bra, men att det fortfarande finns några hinder för samarbetet. De viktigaste gäller begränsningar av informationsdelning, avsaknad av strukturerade system och hopkopplade databaser, information som inte tillhandahålls i rätt tid eller är av dålig kvalitet och brist på korrekt återkoppling. I rapporten betonas också att det finns en återkommande risk för överlappningar och dubbelarbete.

98

Alla medlemsstater deltar inte i Eurofiscs samtliga verksamhetsområden (se punkt 51). Verksamhetsområde 3 ägnas åt gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag vid import enligt tullförfarande 42. Tjugotvå medlemsstater är inbegripna, men det är skattemyndigheterna och inte tullmyndigheterna som deltar⁵². Av de fem besökta medlemsstaterna deltog endast tullmyndigheterna i Ungern och Italien i verksamhetsområde 3.

99

Vår revision visade också att tullmyndigheterna i Tyskland och Storbritannien inte skickar uppgifter om import enligt tullförfarande 42 till skattemyndigheter och att handlare inte rapporterar separat i momssammanställningarna om de gemenskapsinterna leveranser som går vidare efter import enligt tullförfarande 42 i Tyskland, Italien och Storbritannien (se punkt 78).

100

Eftersom tull-, skatte-, polis- och åklagarmyndigheter inte utbyter uppgifter blir bedrägeribekämpningen mindre ändamålsenlig. Belgien lyckades minska förlusterna vid bedrägeri med 85 % på bara två år genom att samla myndigheterna och få dem att samarbeta bättre, vilket gjorde att mer fokus kunde läggas på att komma åt organisationer än skenföretag⁵³.

51 Rådets dokument 12978/14 av den 22 september 2014.

52 I en rapport från arbetsgruppen för tullsamarbete rekommenderas att tullmyndigheterna deltar aktivare i Eurofiscs verksamhetsområde 3. Se rådets dokument 16071/1 av den 20 mars 2015.

53 Från 1,1 miljard euro 2001 till 159 miljoner euro 2013. Källa: *Ondersteuningscel (BTW fraude) – Cellule de soutien (Fraude TVA)*. Se *Rapport annuel des Finances 2003*. Se också *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*, Bryssel, september 2012.

Europol och Olaf har inte tillgång till uppgifterna i VIES och från Eurofisc

101

Varken Europol eller Olaf har tillgång till Eurofiscs uppgifter. Medlemsstaterna hänvisar till artiklarna 35 och 55 i förordning (EU) nr 904/2010 och nationella lagar om skattesekretess för att vägra tillträde. Inom Eurofiscs verksamhetsområde 1–3 handlar det om utbyte av uppgifter. Så är det inte inom Eurofiscs verksamhetsområde 4, som är ett centrum för övervakning av trender och utveckling när det gäller bedrägeri. Även om det inte sker något utbyte av uppgifter får inte Europol och Olaf tillgång till denna information. De har inte heller tillträde till VIES.

102

Även om detta överensstämmer med förordningen minskar det Europols och Olafs möjligheter att motverka momsbedrägeri genom att identifiera och komma åt de organiserade kriminella grupper som ligger bakom karusellerna och också deras möjlighet att bedöma den verkliga inverkan av gemenskapsinternt momsbedrägeri.

103

De överlappande behörigheterna och avsaknaden av ändamålsenligt samarbete och informationsutbyte mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter på både nationell och internationell nivå försvårar bekämpningen av gemenskapsinternt momsbedrägeri. Situationen mellan Europol, Eurojust och Olaf beskrevs 2013 som ett "trassligt nät" som bidrar till att det saknas en samordnad respons på bedrägeri⁵⁴.

Empact: ett bra initiativ men det finns risk för att det inte blir hållbart

104

EU inrättade 2010 en flerårig policycykel för att bekämpa grov internationell och organiserad brottslighet⁵⁵ som hade som mål att leda till

- a) ändamålsenligt samarbete mellan medlemsstaternas brottsbekämpande organ, EU:s institutioner, EU:s organ och tredje parter,
- b) sammanhängande och genomtänkta operativa åtgärder inriktade på de mest omedelbara brottshoten som EU står inför.

105

Med utgångspunkt från en hotbedömning gjord av Europol⁵⁶ angav medlemsstaternas företrädare nio prioriterade områden, bland annat bedrägeri avseende punktskatter och gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag. För varje prioriterat område upprättade rådet en flerårig strategisk plan för åren 2014–2017. Målet för planen är att komma åt de organiserade kriminella gruppernas och specialisternas kapacitet att ägna sig åt punktskattebedrägeri och gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag.

106

I planen för 2014–2017 nämndes tio potentiella svaga punkter. Förutom att rådet betonade de organiserade kriminella gruppernas stora expertkunskaper och flexibilitet påpekades bristen på systematiskt samarbete mellan brottsbekämpningsmyndigheter och skattemyndigheter på nationell nivå och EU-nivå. Juridiska hinder som blockerar informationsutbytet mellan Europol och de medlemsstater som deltar i Eurofisc noterades också.

54 *The Fight Against Fraud on the EU's Finances* (bekämpning av bedrägeri som rör EU:s finanser), den tolfte rapporten om sessionen 2012–2013 från överhusets kommitté för Europeiska unionen.

55 Förslag till rådets slutsatser om inrättande och genomförande av en policycykel för EU avseende organiserad och grov internationell brottslighet, dok. nr 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

56 *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)* (hotbedömning avseende grov och organiserad brottslighet) utförd 2013.

107

Planen innehöll sex strategiska mål. Ett av målen handlar om att dela tillgängliga underrättelser på EU-nivå om de mest hotfulla organiserade kriminella grupperna. Detta överlappar med den information som delas om riskföretag inom Eurofiscs verksamhetsområde 1. Vid ett möte i den ständiga kommittén för administrativt samarbete motsatte sig några medlemsstater dessutom att brottsbekämpningsmyndigheter använder hela den vägledning med god praxis för att motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri som utformats av projektgrupp nr 82 inom Fiscalis eftersom de flesta kapitlen är relevanta för skattemyndigheter och inte för brottsbekämpningsmyndigheter.

108

För att mäta uppnåendet av varje mål utarbetades särskilda operativa handlingsplaner inom ramen för Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottsshot (Empact). Medlemsstaterna var tvungna att finansiera verksamhet inom de operativa handlingsplanerna 2014 från sina nationella budgetar. Lägesrapporter för de operativa handlingsplanerna från 2014 visar att två av elva operativa insatser inte var slutförda och hade skjutits upp till 2015 på grund av bristande finansiering. Finansieringsbristen innebär risk för att Empacts mål inte uppnås och för att de operativa handlingsplanerna inte blir hållbara.

109

Kommissionen anslog 2015 sju miljoner euro till Europol för finansiering av operativa insatser under 2015 och 2016. Dessa anslag ska dock gå till nio prioriterade områden och det återstår att se om de säkerställer Empacts finansiella hållbarhet när det gäller det prioriterade området gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag.

Medlemsstaterna är emot förslagen om att moms ska omfattas av förslaget till direktiv om skyddet av ekonomiska intressen och förslaget till förordning om Europeiska åklagarmyndigheten

110

Vid ett möte anordnat av Eurojust i mars 2011 uppmanade experter från alla medlemsstater till effektivare samarbete mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter på nationell och internationell nivå⁵⁷. De rekommenderade att man inför regler om exklusiv behörighet när det gäller gemenskapsinternt momsbedrägeri eller anförtror utredning och lagförande av sådana överträdelser till en Europeisk åklagarmyndighet.

111

Majoriteten av medlemsstaterna är dock emot kommissionens förslag att moms ska omfattas av direktivet om bekämpning av bedrägerier (det så kallade PIF-direktivet)⁵⁸ eller av förordningen om inrättande av en Europeisk åklagarmyndighet. Att utesluta moms från att omfattas av dessa förslag vore ett stort steg bakåt eftersom EU-domstolen nyligen påpekade (mål C-105/14 av den 8 september 2015, Taricco) att momsbedrägeri omfattas av den nuvarande rättsliga ramen genom PIF-konventionen⁵⁹ som PIF-direktivet skulle ersätta. Ingen sekundärrätt har heller gett Olaf utredningsbehörighet på momsområdet.

- 57 Strategiskt möte om momsbedrägeri anordnat av Eurojust i mars 2011, jfr dokument 11570/11 av den 17 juni 2011 från Europeiska unionens råd.
- 58 COM(2012) 363 final, 11.7.2012, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.*
- 59 Konvention av den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och dess båda protokoll (rådets akt av den 19 juni 1997 och rådets akt av den 27 september 1996).

112

Revisionen ägnades åt frågan om EU motverkar gemenskapsinternt momsbedrägeri på ett ändamålsenligt sätt. En stor majoritet av medlemsstater, som är de största mottagarna av momsinkomster, har angett att de är nöjda med hur det nuvarande systemet är utformat och att de ser fördelar med ömsesidigt samarbete. Några medlemsstater har dock angett områden i systemet som behöver förbättras ytterligare. Vid revisionen fann vi vidare stora brister, vilket tyder på att systemet inte är tillräckligt ändamålsenligt. Dessa brister måste åtgärdas. Kommissionen har tidigare lagt fram flera förslag på lagstiftningsåtgärder så att medlemsstaterna ska kunna förbättra ramen för informationsutbyte mellan sina skattemyndigheter för att bekämpa gemenskapsinternt momsbedrägeri⁶⁰, men medlemsstaterna har ännu inte accepterat alla förslagen. Det krävs därför nya lagförslag och andra initiativ, vilket vi föreslår i följande rekommendationer:

Mäta systemets ändamålsenlighet

113

Bristen på jämförbara uppgifter och avsaknaden av lämpliga relevanta indikatorer för att mäta medlemsstaternas resultat gör EU-systemet mindre ändamålsenligt när det gäller att motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri (se punkterna 19–25).

Rekommendation 1

Kommissionen bör ta initiativ till en samordnad ansträngning från medlemsstaterna för att fastställa ett gemensamt system för att uppskatta storleken på gemenskapsinternt momsbedrägeri så att de kan utvärdera hur väl de lyckas minska förekomsten av gemenskapsinternt momsbedrägeri, upptäcka fler bedrägerier och uppbära mera skatt när bedrägeri konstateras. Systemet skulle kunna utgå från den praxis som redan tillämpas i några medlemsstater.

Tull- och momsuppgifter måste kontrolleras mot varandra

114

Revisionen visade att det inte går att kontrollera import enligt tullförfarande 42 och momssammanställningar mot varandra eftersom tullmyndigheterna inte skickar dessa uppgifter till skattemyndigheterna och handlarna inte är skyldiga att separat rapportera de gemenskapsinternas leveranserna efter sådan import i momssammanställningarna. Dessutom utbyter inte alla medlemsstater uppgifter om riskfylld import enligt tullförfarande 42 via Eurofiscs verksamhetsområde 3 (se punkterna 76–85).

Rekommendation 2

Tullmyndigheterna i medlemsstaterna bör skicka uppgifter om import enligt tullförfarande 42 till skattemyndigheterna och genomföra andra åtgärder enligt vår kontrollmodell för tullförfarande 42 (se *bilaga III*).

60 Exempelvis kommissionens förslag av den 20 juli 2004 till Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt administrativt bistånd för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet (förslag KOM(2004) 509, ändrat genom förslag KOM(2006) 473 slutlig).

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 3

Kommissionen bör lägga fram förslag på lagändringar som gör att det går att kontrollera tull- och skatteuppgifter mot varandra på ett ändamålsenligt sätt.

Förbättra Eurofiscs system för tidig varning så att det är mer inriktat på handlare med hög risk

115

Medlemsstaterna anser att Eurofisc är ett ändamålsenligt system för tidig varning men klagade på att informationsutbytet inte är användarvänligt och att uppgiftsutbytet går långsamt och inte alltid är tydligt inriktat. Vid revisionen i utvalda medlemsstater konstaterade vi också att uppgiftshandlingen och tillgången till information var en utdragen och otymplig process som byggde på kalkylblad i Excelformat som delas ut till sambandstjänstemän i medlemsstaterna med risk för att ofullständig eller felaktig information sprids. Återkopplingen till ursprungslandet görs ofta efter mycket lång tid (se punkterna 48–55).

Rekommendation 4

Kommissionen bör rekommendera medlemsstaterna att

- a) införa en gemensam riskanalys som även innefattar analys av sociala nätverk för att se till att den information som utbyts via Eurofisc är tydligt inriktad på bedrägeri,
- b) öka hastigheten och frekvensen på informationsutbytena,

- c) använda en tillförlitlig och användarvänlig it-miljö för informationsutbytet,
- d) fastställa relevanta indikatorer och mål för mätning av de olika verksamhetsområdenas resultat,
- e) delta i Eurofiscs samtliga verksamhetsområden.

Förbättra den befintliga rättsliga ramen

116

Kommissionens förslag om gemensamt och solidariskt ansvar vid ärenden med gränsöverskridande handel har inte antagits av rådet. Det innebär att det är mindre avskräckande att göra affärer med bedrägliga handlare. Medlemsstaterna har inte genomfört momsdirektivet enhetligt när det gäller perioden för inlämning av sammanställningar, vilket ökar den administrativa bördan för handlare som är verksamma i mer än en medlemsstat (se punkterna 73–75).

Rekommendation 5

Rådet bör godkänna kommissionens förslag om gemensamt och solidariskt ansvar.

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 6

Kommissionen bör föreslå att moms-direktivet ändras så att medlemsstaternas krav på momsrapportering vid gemenskapsinterna leveranser av varor och tjänster kan harmoniseras ytterligare.

117

Det finns bevis för att bedragare flyttar till en medlemsstat där omvänd betalningsskyldighet inte tillämpas när omvänd beskattningsskyldighet införs i en eller flera medlemsstater (se punkterna 86–89).

Rekommendation 7

Kommissionen bör uppmanas att bättre samordna sin politik för omvänd betalningsskyldighet i likhet med vad som redan görs när det gäller t.ex. utsläppshandelssystemet.

Förbättra arrangemangen för administrativt samarbete

118

Kommissionen har lagt fram flera lagförslag som innebär att medlemsstaterna kan införa en lämplig ram så att deras skattemyndigheter kan utbyta information i syfte att bekämpa gemenskapsinternt momsbedrägeri, men medlemsstaterna har hittills knappt utnyttjat dem och några av dem måste förbättras eller tillämpas mer konsekvent (se punkterna 26–47 och 56–70).

Rekommendation 8

Kommissionen bör vid sin utvärdering av arrangemangen för administrativt samarbete göra övervakningsbesök i medlemsstater som valts ut efter en riskbedömning. Övervakningsbesöken bör inriktas på att förkorta den tid det tar för medlemsstaterna att besvara informationsförfrågningar, förbättra tillförlitligheten i VIES, förkorta tidsåtgången för multilaterala kontroller och bättre följa upp resultaten av dess tidigare rapporter om administrativt samarbete.

Rekommendation 9

Medlemsstater som inte redan har gjort det bör införa dubbla momsnummer (där momsregistreringsnumret för handlare som vill delta i gemenskapsintern handel är ett annat än det inhemska momsregistreringsnumret) och utföra de kontroller som föreskrivs i artikel 22 i förordning nr 904/2010 och samtidigt ge handlarna gratis rådgivning.

Rekommendation 10

Medlemsstaterna bör skicka formella underrättelser till handlare som deltar i bedrägerikedjor för att underlätta tillämpningen av EU-domstolens rättspraxis enligt målen Kittel/Mecsek och vägra antingen rätten att dra av ingående moms eller rätten att leverera med nollmoms med motiveringen att handlaren visste eller borde ha känt till att transaktionerna var kopplade till skattebortfall på grund av bedrägeri.

119

Medlemsstaterna behöver information från länder utanför EU för att kunna uppbära moms på e-handel med B2C-tjänster och immateriella värden som levereras via internet (se punkterna 90–92).

Rekommendation 11

För att förbättra samarbetet med länder utanför EU och kunna uppbära moms på e-handel med B2C-tjänster och immateriella värden som levereras via internet bör medlemsstaterna

- a) ge kommissionen tillåtelse att förhandla om arrangemang för ömsesidigt bistånd med de länder där många leverantörer av digitala tjänster är etablerade och att underteckna dessa arrangemang,
- b) för de medlemsstater som är med i OECD, underteckna och tillämpa OECD:s konvention om ömsesidig handräckning i skatteärenden för att utbyta information om leverantörer av digitala tjänster med tredjeländer.

Förbättra samarbetet mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter**120**

Gemenskapsinternt momsbedrägeri är ofta knutet till organiserad brottslighet. Det krävs därför ett bättre gemensamt och sektorsövergripande tillvägagångssätt för att motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri. Det finns dock ett antal myndigheter och organ med överlappande behörigheter att bekämpa gemenskapsinternt momsbedrägeri som inte fullt ut samarbetar och utbyter information med varandra på grund av juridiska hinder (se punkterna 93–102).

Rekommendation 12

Kommissionen och medlemsstaterna bör avlägsna juridiska hinder för informationsutbyte mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter på nationell nivå och EU-nivå. I synnerhet bör Olaf och Europol få tillgång till uppgifter i VIES och från Eurofisc och medlemsstaterna få utnyttja underrättelseinformation från dem.

121

En del i det befintliga sektorsövergripande tillvägagångssättet på EU-nivå är de operativa handlingsplaner som inrättas av medlemsstater och ratificeras av rådet inom ramen för Empact-initiativet som omfattar perioden 2014–2017. Det finns dock risk för att de operativa handlingsplanerna inte blir bärkraftiga och hållbara på grund av bristande EU-finansiering (se punkterna 104–109).

Rekommendation 13

Kommissionen bör säkerställa de operativa handlingsplanernas hållbarhet inom Empact-initiativet genom att tillhandahålla tillräckliga ekonomiska resurser.

122

Momsbedrägerier kan undgå att bestraffas på grund av negativa behörighetskonflikter om direktivet om bekämpning av bedrägerier och förordningen om inrättande av en Europeisk åklagarmyndighet inte omfattar moms (se punkterna 100–111). Momsbedrägerier kan också undgå att bestraffas på grund av för korta preskriptionstider, vilket domstolen betonar i sin dom av den 8 september 2015 (fall C-105/14 Taricco). EU-domstolen har fastslagit att momsbedrägeri påverkar EU:s ekonomiska intressen.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Milan Martin Cvikl som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 15 december 2015.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da Silva Caldeira
ordförande

Rekommendation 14

Europaparlamentet och rådet bör

- a) föra in moms i förslaget till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (PIF-direktivet) och i förslaget till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten,
- b) ge Olaf tydlig behörighet och verktyg för att utreda gemenskapssinternt momsbedrägeri.

Metod för revisionen vid kommissionen

Vi genomförde revisionen vid kommissionen i två steg: förberedande arbete och granskningsarbete på fältet.

- 1 Under det förberedande arbetet gjorde vi informationsinsamlingsbesök vid GD Skatter och tullar och vid Olaf. Vi diskuterade revisionsmetoden (revisionsfrågor, kriterier och standarder), bland annat revisionsmetoden i medlemsstaterna, och fick återkoppling och förslag från kommissionen. GD Skatter och tullar gav revisorerna tillgång till den största databasen för import, databasen "websurveillance 2". Vi diskuterade varje generaldirektorats viktigaste roller och utmaningar när det gäller bekämpning av momsbedrägeri och samlade in relevanta handlingar.

Vi granskade relevant resultatinformation, såsom GD Skatter och tullars verksamhetsförklaring som åtföljde det preliminära budgetförslaget för 2013 och GD Skatter och tullars årliga verksamhetsrapport för 2013 och statusen på genomförandet av EU:s strategi för bekämpning av momsbedrägerier och kommissionens rapporter för 2014 om administrativt samarbete på momsområdet och om ändamålsenligheten i momsutredningarna.

Vi gjorde också informationsinsamlingsbesök hos ordföranden för Eurofisc, hos Europol och hos Eurojust där vi presenterade revisionen, diskuterade deras respektive roller, ansvar och utmaningar när det gäller bekämpning av momsbedrägeri och samlade in relevanta handlingar och relevant information.

Vi gjorde informationsinsamlingsbesök vid OECD och diskuterade frågor med relevans för revisionen, t.ex. momsintäktskvoten, ömsesidigt bistånd och informationsutbyte om skattefrågor, bedrägerier med skenföretag, multilaterala kontroller, gemensamma revisioner och beskattning av digitalt levererade tjänster och immateriella värden (e-handel). Vi gick igenom de senaste OECD-rapporterna och riktlinjerna som berör moms.

Vi undersökte och diskuterade med företrädare för arbetsgruppen om moms inom EU:s högre revisionsorgan deras senaste och pågående revisionsinsatser när det gäller moms.

- 2 Under granskningsarbetet på fältet presenterade vi resultatet av enkäten i medlemsstaterna för kommissionen. Vi presenterade också det allmänna frågeformuläret som riktades till kommissionen. I det allmänna frågeformuläret behandlades den pågående utvecklingen och inhämtades bevis för kommissionens åtgärder inom områdena administrativt samarbete, uppföljningen av vår särskilda rapport om tullförfarande 42, omvänd betalningsskyldighet, e-handel och ändamålsenlighet i uppbörden av moms liksom samarbetet mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter i medlemsstaterna och EU-organ. Det allmänna frågeformuläret besvarades av GD Budget, GD Migration och inrikes frågor, GD Rättsliga frågor och konsumentfrågor, Olaf och GD Skatter och tullar.

För att bedöma ändamålsenligheten i samarbetet mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter vände vi oss till rådet och undersökte dess viktigaste dokument om Empact, operativa handlingsplaner och tullförfarande 42.

Vi skickade ett andra frågeformulär till GD Skatter och tullar för att kontrollera om kommissionen på lämpligt sätt hade följt upp att medlemsstaterna hade fört in de olika ändringar av momsdirektivet som gäller bekämpning av momsbedrägeri.

Med GD Skatter och tullar diskuterade vi den metod som kommissionens leverantör använde i de tillgängliga studierna för att uppskatta momsgapet. Vi skickade även ett tredje frågeformulär till GD Skatter och tullar för att bedöma metoden och ställde relevanta frågor om ämnet till skattemyndigheterna i Italien, Lettland och Storbritannien.

Hos Olaf samlade vi in revisionsbevis om relevanta gemensamma tullaktioner och undersökningar av tullförfarande 42 och förfarandet för låg värdering.

I de besökta medlemsstaterna intervjuade vi Fiscalis sambandstjänstemän. Vi granskade också halvtids- och slutrapporterna om utvärderingen av Fiscalis 2013, tillsammans med resultaten av Fiscalis projektgrupper som behandlat bekämpning av momsbedrägeri och gjorde kontroller i de besökta medlemsstaterna av ett urval med administrativa verktyg som finansierades av Fiscalis (se **bilaga II**).

Metod för revisionen vid tull- och skattemyndigheter i medlemsstaterna

Vi genomförde också revisionen i medlemsstaterna i två steg: förberedande arbete och granskningsarbete på fältet.

- 1** Under det förberedande arbetet skickade vi en enkät till samtliga 28 medlemsstaters centrala kontaktpersoner med ansvar för administrativt samarbete. Genom enkäten fick vi ta del av medlemsstaternas synpunkter på hur ändamålsenligt det administrativa samarbetet var när det gäller att motverka momsbedrägeri i samband med gemenskapsinterna transaktioner.

Vi gick även igenom tillgängliga årliga verksamhetsrapporter från Eurofisc, statistik om administrativt samarbete, signaler om bedrägeri i Eurofisc, O_MCTL-meddelanden och import enligt tullförfarande 42.

- 2** Under granskningsarbetet på fältet besökte vi skatt- och tullmyndigheter i Tyskland, Ungern, Italien, Lettland och Storbritannien och intervjuade centrala kontaktpersoner och andra myndigheter med ansvar för VIES, Eurofisc, Fiscalis och multilaterala kontroller med hjälp av ett frågeformulär för att samla in bevis om dessa områden.

I varje medlemsstat gjorde vi ett urval av VIES-registreringar, verktyg för administrativt samarbete och gemenskapsinterna transaktioner. Totalt valdes 110 poster ut i varje medlemsstat enligt följande metod:

- För att kontrollera att VIES uppfyller de krav på fullständighet och tillförlitlighet och de tidskrav som anges i artiklarna 22 och 23 i rådets förordning nr 904/2010 valde vi ut två stickprov med
 - ett slumpmässigt urval med O_MCTL-meddelanden som skickats (tio) och tagits emot (tio) av medlemsstaten under första halvåret 2014,
 - ett slumpmässigt urval med tio akter om nyregistrerade handlare i VIES under 2013.
- För att kontrollera både ändamålsenligheten i informationsutbytet på begäran och efterlevnaden av artiklarna 7–12 gjorde vi ett slumpmässigt urval med förfrågningar från den ständiga kommittén för administrativt samarbete som skickats (tio) och tagits emot (tio) under 2013.
- För att kontrollera både hur ändamålsenligt medlemsstaterna samarbetar med varandra och hur de följer artiklarna 29 och 30 gjorde vi ett riskbaserat urval med fem multilaterala kontroller som skattemyndigheterna i den besökta medlemsstaten hade tagit initiativ till och fem multilaterala kontroller som skattemyndigheterna i den besökta medlemsstaten hade deltagit i på begäran av andra medlemsstater. Urvalet gällde år 2013 och, om den minsta urvalsstorleken inte uppnåddes, året före och efter.
- För att kontrollera ändamålsenligheten i Eurofiscs verksamhetsområde 1 gjorde vi ett riskbaserat urval med tio signaler om bedrägeri som hade skickats och tagits emot av varje besökt medlemstat under 2013.
- För att följa upp vår tidigare granskning av tullförfarande 42 och testa hur tull- och skattemyndigheter samarbetar med varandra och med myndigheter i andra medlemsstater, t.ex. genom att vid behov använda Eurofiscs verksamhetsområde 3, och för att kontrollera fullständigheten hos uppgifterna i VIES gjorde vi ett riskbaserat urval med 30 importörer enligt tullförfarande 42.

Slutligen gick vi igenom de tillgängliga rapporterna om revisioner av Eurofisc som gjorts av de högre revisionsorganen i Tyskland, Ungern och Österrike.

Revisionsrättens kontrollmodell för tullförfarande 42

Denna kontrollmodell antog revisionsrätten för sin särskilda rapport nr 13/2011.

- 1** Obligatoriskt angivande i ruta 44 på enhetsdokumentet av ett giltigt momsregistreringsnummer för både importören (eller dennes skatterepresentant) och kunden eller importören själv vid fall av överföringar i destinationsmedlemsstaten. Kontroll i VIES av att dessa momsregistreringsnummer är giltiga innan varorna kan övergå till fri omsättning. I annat fall ska moms erläggas vid importen.
- 2** En hänvisning till uppgifter som styrker den avsedda transporten till destinationsmedlemsstaten, t.ex. transportdokumentets nummer och koden för destinationsland, som ska anges i rutorna 44 respektive 17 a i enhetsdokumentet. Annars ska tulldeklarationen korrigeras.
- 3** Tullmyndigheterna kontrollerar i efterhand med korrekt riskhanteringsteknik att transport till den destinationsmedlemsstat som angetts i ruta 17 a i enhetsdokumentet faktiskt ägde rum kort efter importen, att varorna som levererats till destinationsmedlemsstaten är desamma som de importerade varorna, att varornas importör och leverantör är samma person och att tullvärdet och det momspliktiga beloppet är korrekta. Om dessa krav inte är uppfyllda ska moms utkrävas i efterhand. Om det redovisade skattepliktiga beloppet är för lågt uppmanar skattemyndigheterna handlaren att korrigera värdet för motsvarande gemenskapsinterna leverans eller överföring av varor i sammanställningen om så krävs.
- 4** Automatiskt informationsutbyte mellan tull- och skattemyndigheterna i importmedlemsstaten om dessa importer.
- 5** Skattemyndigheterna i importmedlemsstaten underrättar så snart som möjligt destinationsmedlemsstaten om riskfylld import genom Eurofiscs verksamhetsområde 3.
- 6** Skattemyndigheterna jämför den information som erhålls från tullmyndigheterna med den momssammanställning som lämnats in av importören (eller dennes skatterepresentant) för att försäkra sig om att sammanställningen är fullständig och korrekt. Om de belopp som anges i sammanställningen är lägre än de importerade varornas momspliktiga belopp ska systemet för hantering av skatterisker avgöra om differensen måste undersökas ytterligare med avseende på de riskfaktorer som uppkommer i ärendet.
- 7** Om momssammanställningen inte lämnas in eller om informationen i sammanställningen inte är komplett eller korrekt informeras skattemyndigheterna i destinationsmedlemsstaten med hjälp av arrangemangen för administrativt samarbete.
- 8** Skattemyndigheterna i destinationsmedlemsstaten jämför den information som lämnats av andra medlemsstater med de momsdeklarationer som lämnats in av kunden (förvärvaren) eller av importören om det gäller en överföring.

Sammanfattning

IV a)

Se kommissionens svar på punkt V. b.

Kommissionen anser att det ligger på medlemsstaternas ansvar att på detaljnivå hantera organisationen av de kontroller som behövs för att genomföra relevant unionslagstiftning. Kommissionen har på en allmän nivå uppmärksammat medlemsstaterna på vikten av effektiva kontroller beträffande uttag av mervärdesskatt.

V a)

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen noterar att det finns mycket begränsat med information i medlemsstaterna om hur omfattande det gemenskapsinterna momsbedrägeriet är. Endast ett fåtal länder beräknar omfattningen av de gemenskapsinterna momsbedrägerierna, och inte heller dessa länder offentliggör vilken metod som tillämpas. Själva beräkningarna är oftast konfidentiella.

Kommissionen har vidtagit särskilda åtgärder för att förbättra beräkningarna:

- Kommissionens avdelningar (GD ESTAT och GD TAXUD) arbetar på ett samförståndsavtal för att bättre definiera framtida samarbetsområden i syfte att utreda uppgifter och metoder för beräkning av skattegap samt andra indikatorer på skattebedrägeri och skatteflykt.
- En projektgrupp för skattegap skapades under programmet Fiscalis 2020 i syfte att samla in kunskaper och utbyta information om metoder som används vid beräkning av skattegap. Därmed beaktas också olika aspekter av hur skattebedrägerier beräknas.

V b)

Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

Kommissionen har föreskrivit lagstiftning som säkerställer att informationen i artikel 143.2 i direktiv 2006/112/EG finns tillgänglig i tulldeklarationer¹. Kommissionen anser att medlemsstaterna har tillräcklig information och att behöriga myndigheter i medlemsstaterna har tillgång till dessa uppgifter för att effektivt utföra korsvisa kontroller mellan tull- och mervärdesskatteuppgifter.

Det finns tydliga juridiska ramar för behöriga skatte- och tullmyndigheter beträffande gränsöverskridande informationsutbyte. Ett ytterligare lager av informationsutbyte mellan tull- och skattemyndigheter i samband med tullförfarande 42 finns inom Eurofisc-nätverket.

Medlemsstaterna ansvarar för genomförandet av unionslagstiftningen och för uttag av lagenliga skatter. Kommissionen ser därmed inte något behov av ytterligare lagstiftning.

V c)

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen deltar redan i möten inom de olika arbetsområdena för Eurofisc och kommer att fortsätta uppmuntra medlemsstaterna att förbättra nätverkets funktionssätt och effektivitet.

V d)

Kommissionen godtar inte rekommendationen.

Se svaret på rekommendation 7.

¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 756/2012 av den 20 augusti 2012 om ändring av förordning (EEG) nr 2454/93 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EUT L 223, 21.8.2012 s. 8).

V e)

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen granskar redan dessa frågor i samband med de utvärderingsrapporter som framläggs i andra forum. Där uppmuntrar och uppmanar kommissionen kontinuerligt medlemsstaterna att förbättra svarstiden och tillförlitligheten i uppgifterna i VIES. I kommande rapporter avser kommissionen att följa upp sina rekommendationer och rekommendationerna från Fiscalis-projektgrupperna.

V f)

Kommissionen godtar rekommendationen i den utsträckning denna rekommendation rör kommissionens avdelningar.

Se kommissionens svar på rekommendation 12.

lakttagelser**19**

På kommissionens initiativ har en projektgrupp för skattegap skapats under programmet Fiscalis 2020 i syfte att samla in kunskaper och utbyta information om metoder som används vid beräkning av skattegap. Denna projektgrupp beaktar också olika aspekter vid beräkning av skattebedrägerier.

20

Det finns begränsat med information i medlemsstaterna om hur omfattande det gemenskapsinterna momsbedrägeriet är. Endast ett fåtal länder beräknar omfattningen av det gemenskapsinterna momsbedrägeriet men offentliggör vanligen inte siffrorna, och metoden som tillämpas är vanligen konfidentiell.

22

I undersökningarna används vanligen en metod uppifrån och ned eftersom kommissionen inte har tillgång till uppgifter som kan användas för beräkningar enligt en metod nedifrån och upp. Nackdelen med en metod uppifrån och ned är att resultatet inte kan delas upp efter industrisektorer eller andra kriterier (t.ex. bedrägerier).

23

Kommissionen begär in årliga uppgifter om fördelar med och resultatet av det administrativa samarbetet med den statistiska modellen.

25

Som tidigare nämnts, har kommissionen vidtagit särskilda åtgärder för att förbättra beräkningarna:

- Kommissionens avdelningar (GD ESTAT och GD TAXUD) arbetar på ett samförståndsavtal för att bättre definiera framtida samarbetsområden i syfte att utreda uppgifter och metoder för beräkning av skattegap samt andra indikatorer på skattebedrägeri och skatteflykt.
- En projektgrupp för skattegap skapades under programmet Fiscalis 2020 i syfte att samla in kunskaper och utbyta information om metoder som används vid beräkning av skattegap. Denna projektgrupp beaktar också olika aspekter vid beräkning av skattebedrägerier.

30

Kommissionen anser att man behöver hitta en balans mellan svarstid och svarens kvalitet. Kommissionen har dock redan tagit upp denna fråga med medlemsstaterna och uppmanat dem med flest sena svar att förbättra situationen.

43

Kommissionen har inte tillgång till de operativa uppgifter som medlemsstaterna ställer till förfogande för övriga medlemsstaters behöriga myndigheter via VIES, vilket begränsar kommissionens möjligheter att övervaka förbättringen av sådana åtgärder.

59

Med tanke på framtida rapporter överväger kommissionen möjligheten att utföra riktade besök i medlemsstaterna för att utvärdera det nationella genomförandet av det administrativa samarbetet inom EU.

Kommissionens gemensamma svar avseende punkterna 65 och 66

Kommissionen anser att det nya ramverket för resultatmätning som skapades i april 2014 genom det nya Fiscalis 2020-programmet bör underlätta övervakningen av programmet och dess aktiviteter. De uppgifter som samlats in under programmet bör i sig utgöra en förbättrad grund för att bedöma och utvärdera programmets effekter.

Kommissionens gemensamma svar avseende punkterna 78 och 79

Kommissionen anser att det ligger på medlemsstaternas ansvar att på detaljnivå hantera organisationen av de kontroller som behövs för att genomföra relevant unionslagstiftning. Detta omfattar organisationen av samarbetet mellan nationella tull- och skattemyndigheter. Kommissionen kommer att uppmärksamma medlemsstaterna på vikten av att informationen som deklaranterna anger i ruta 44 i tulldeklarationen är fullständig och korrekt.

81

Tullkontroller baseras på en riskanalys². Kommissionen kommer att uppmärksamma medlemsstaterna på vikten av kontroller rörande informationen som deklaranterna anger i tulldeklarationen.

² Artikel 13.2 i rådets förordning nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen.

83

Kommissionen understryker att undervärdering orsakar svåra problem vid uttag av tullar, men att förlusten av mervärdesskatt med anknytning till sådan undervärdering när varorna importeras endast är slutlig i sådana fall där importören inte har fulla rättigheter att dra av den ingående mervärdesskatten som debiterats. I övriga fall är mervärdesskatten omedelbar och beräknas på det efterföljande försäljningspriset. Det ursprungliga tullvärdet vid import är därmed inte längre relevant för mervärdesskattebeloppet som ska betalas. Kommissionen konstaterar att varor (t.ex. textilvaror och skor) emellertid kan omdirigeras till den svarta marknaden i den importerande medlemsstaten.

85

Kommissionen har på en allmän nivå uppmärksammat medlemsstaterna på vikten av effektivt genomförande av unionslagstiftningen med avseende på uttag av mervärdesskatt. Eventuella överträdelser kommer att följas upp på lämpligt sätt.

90

Kommissionen anser absolut att ett förenklat system för registrering och betalning av skatt, såsom en *mini-one-stop-shop* (MOSS), är mycket viktigt för att säkerställa skatteuttag från utländska leverantörer. Ett sådant system innebär att efterlevnadskontroller till en början kan fokuseras på företag som inte är registrerade (antingen via MOSS eller direkt registrerade i bestämmelselandet).

Beträffande förändringarna 2015 tyder tidiga resultat på att MOSS, som gäller sedan den 1.1.2015, sannolikt kommer att generera 3 miljarder euro under 2015, vilket omräknat innebär försäljning för 18 miljarder euro. För närvarande är över 11 000 företag registrerade i MOSS (det kan finnas ytterligare 100 000 mindre företag som omfattas av bestämmelsen om att marknadsplatser som onlinebutiker med appar, musik och filmer redovisar mervärdesskatt för utvecklarens eller artistens räkning).

92

Före ändringarna 2015 genomförde kommissionen en omfattande informationskampanj. Intäkterna från tredjeländer beräknas bli minst trefalt så stora under 2015 jämfört med tidigare år (t.ex. Tyskland har rapporterat att man erhöll 24,2 miljoner euro från leverantörer utanför EU bara under det första kvartalet av 2015). Kommissionen är dock medveten om svårigheterna gällande efterlevnad och har därför skapat en Fiscalis-projektgrupp (FPG38) som för närvarande slutför en rapport med rekommendationer om hur kontrollen kan förbättras på e-handelsområdet.

95

Kommissionen erinrar om att den har föreslagit inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet med uppgift att utreda och väcka talan vid bedrägerier som påverkar EU:s budget. Den föreslagna förordningen om en europeisk åklagarmyndighet diskuteras för närvarande i Europeiska unionens råd.

99

Se kommissionens svar på punkt 78.

101

Kommissionen anser att Europol och Olaf bör ges tillgång till uppgifter från VIES och Eurofisc eftersom detta är ett viktigt verktyg för att respektive organisation ska kunna utföra sin uppgift att stödja medlemsstaternas utredningar och, i Olafs fall, utreda gemenskapsinterna momsbedrägerier.

Den fleråriga strategiska planen som rör EU:s brottsprioritering "Gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag/accisbedrägerier" identifierar särskilt **"frånvaron av systematiskt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och skattemyndigheter nationellt och på EU-nivå"** som en potentiell sårbarhet i bedrägerier via skenföretag.

103

Beträffande Olaf är problemet snarare frånvaro av tydlig rättslig grund och verktyg än avsaknad av samordning med andra EU-organ.

108

Problemet löstes i stor utsträckning genom att en delegeringsöverenskommelse mellan kommissionen och Europol slöts i december 2014, genom vilken de belopp som för närvarande behövs för operativa handlingsplaner inför år 2015 och 2016 tilldelades till Impact-initiativet. Efter 2016 kommer de operativa handlingsplanerna att omfattas av Europols lagstadgade uppdrag och därmed av dess ordinarie budget (under förutsättning att den nya förordningen antas). Ändringen av den lagstadgade redovisningen, inklusive denna aspekt, pågår.

109

Med tanke på den höga absorptions hastigheten under 2015 överväger kommissionen att öka dessa 7 miljoner euro med ytterligare 2 miljoner euro. Efter 2016 kommer de operativa handlingsplanerna att omfattas av Europols lagstadgade uppdrag och därmed av dess ordinarie budget (under förutsättning att den nya förordningen antas). Ändringen av den lagstadgade redovisningen, inklusive denna aspekt, pågår.

Slutsatser och rekommendationer

112

Kommissionen och medlemsstaterna diskuterar kontinuerligt möjliga nya initiativ för att förbättra effektiviteten i det administrativa samarbetet och bekämpa momsbedrägerier. Kommissionen stöder medlemsstaternas initiativ för att förbättra effektiviteten i Eurofisc-nätverket. Kommissionen förhandlar för närvarande om ett avtal med Norge som ska tillåta bättre och riktat samarbete. Andra länder med viktiga handelsrelationer med EU kan komma att följa.

Rekommendation 1

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen noterar att det finns mycket begränsat med information i medlemsstaterna om hur omfattande det gemenskapsinterna momsbedrägeriet är. Endast ett fåtal länder beräknar omfattningen av de gemenskapsinterna momsbedrägerierna, och inte heller dessa länder offentliggör vilken metod som tillämpas. Själva beräkningarna är oftast konfidentiella.

Kommissionens avdelningar (GD ESTAT och GD TAXUD) arbetar dock på ett samförståndsavtal för att bättre definiera framtida samarbetsområden i syfte att utreda uppgifter och metoder för beräkning av skattegap samt andra indikatorer för skattebedrägeri och skatteflykt.

En projektgrupp för skattegap skapades under programmet Fiscalis 2020 i syfte att samla in kunskaper och utbyta information om metoder som används vid beräkning av skattegap. Därmed beaktas också olika aspekter av hur skattebedrägerier beräknas.

Rekommendation 2

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

Rekommendation 3

Kommissionen godtar inte denna rekommendation. Kommissionen har föreskrivit lagstiftning som säkerställer att informationen i artikel 143.2 i direktiv 2006/112/EG finns tillgänglig i tulldeklARATIONER³. Kommissionen anser att medlemsstaterna har tillräcklig information och att behöriga myndigheter i medlemsstaterna har tillgång till dessa uppgifter för att effektivt utföra korsvisa kontroller mellan tull- och mervärdesskatteuppgifter. För att dessa nationella korsvisa kontroller ska vara effektiva måste de emellertid kombineras med korsvisa kontroller i VIES.

Det finns tydliga juridiska ramar för behöriga skatte- och tullmyndigheter beträffande gränsöverskridande informationsutbyte. Ett ytterligare lager av informationsutbyte mellan tull- och skattemyndigheter i samband med tullförfarande 42 finns inom Eurofisc-nätverket.

Medlemsstaterna ansvarar för genomförandet av unionslagstiftningen och för uttag av lagenliga skatter. Kommissionen har på en allmän nivå uppmärksammat medlemsstaterna på vikten av effektiva kontroller beträffande uttag av mervärdesskatt.

³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 756/2012 av den 20 augusti 2012 om ändring av förordning (EEG) nr 2454/93 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EUT L 223 av den 21 augusti 2012, s. 8).

Kommissionen kommer dock åter att ta upp problemet med korsvisa kontroller mellan tulldeklARATIONER och sammanställningar enligt rekommendationerna från projektgruppen Fiscalis 2020.

Rekommendation 4 a)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionens slutsats i rapporten var att gemensam riskanalys och effektiva återkopplingsmekanismer inom Eurofisc skulle vara ett lämpligt sätt att möta behovet av mer specifik information och bättre användning av informationen som redan finns i nätverket. Detta skulle göra det möjligt för nätverket att få en mer framträdande roll då det behövs snabba åtgärder från skatteförvaltningar i kampen mot gränsöverskridande momsbedrägerier.

Rekommendation 4 b)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 4 c)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 4 d)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 4 e)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 5

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till rådet.

Rekommendation 6

Kommissionen godtar inte rekommendationen.

Såsom anges i kommissionens arbetsprogram för 2016 kommer en handlingsplan för mervärdesskatt att antas 2016 med målet att skapa ett effektivt och bedrägerisäkert mervärdesskattesystem.

Detta kommer även att omfatta en granskning av rapporteringskyldigheter, t.ex. för handel inom EU.

Kommissionen har inte för avsikt att föreslå ändringar i mervärdesskattedirektivet i detta hänseende innan denna process är klar.

Rekommendation 7

Kommissionen godtar inte rekommendationen.

Tillämpningen av omvänd skattskyldighet som en bedrägeribekämpningsåtgärd är valfri eftersom denna åtgärd främst riktas mot specifika bedrägeriproblem på nationell nivå.

Kommissionen är dock medveten om att den sektorsspecifika tillämpningen skapar problem och kommer att diskutera problemet med omvänd skattskyldighet i samband med handlingsplanen för mervärdesskatt som ska antas 2016.

Rekommendation 8

Kommissionen godtar rekommendationen. Med tanke på framtida rapporter överväger kommissionen möjligheten att utföra riktade besök i medlemsstaterna för att utvärdera det nationella genomförandet av det administrativa samarbetet inom EU.

Rekommendation 9

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

Rekommendation 10

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

Rekommendation 11

Kommissionen noterar att denna del av rekommendationen vänder sig till medlemsstaterna.

Rekommendation 11 b)

Kommissionen anser att ett sådant informationsutbyte kunde uppnås och garanteras på ett bättre sätt genom att lyftas på EU-nivå och genom att bilaterala avtal ingås mellan EU och tredjeländer, såsom med Norge.

Rekommendation 12

Kommissionen godtar rekommendationen i den utsträckning denna rekommendation rör kommissionens avdelningar. Kommissionen noterar samtidigt att rekommendationen också vänder sig till medlemsstaterna och rör de lagstiftande myndigheternas ömsesidiga ansvar.

Kommissionen är fast besluten att fortsätta sina ansträngningar för att undanröja återstående juridiska hinder för utbyte av information mellan myndigheter på nationell nivå och EU-nivå.

121

Se kommissionens svar på punkt 109.

Rekommendation 13

Kommissionen godtar denna rekommendation och håller redan på att genomföra den. En delegeringsöverenskommelse mellan kommissionen och Europol slöts i slutet av 2014, genom vilken de belopp som för närvarande behövs för operativa handlingsplaner inför år 2015 och 2016 tilldelades till Impact-initiativet. Efter 2016 kommer de operativa handlingsplanerna att omfattas av Europols lagstadgade uppdrag och därmed av dess ordinarie budget (under förutsättning att den nya förordningen antas). Ändringen av den lagstadgade redovisningen, inklusive denna aspekt, pågår.

Rekommendation 14

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till Europaparlamentet och rådet.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

Varje år förlorar Europeiska unionen flera miljarder euro i momsinkomster på grund av organiserad brottslighet. Eftersom export av varor och tjänster från en medlemsstat till en annan är momsbefriad kan brottslingar på ett bedrägligt sätt undkomma moms i destinationsmedlemsstaten. Det resulterar i att både de berörda medlemsstaterna och EU förlorar inkomster. I denna rapport undersöker vi hur väl EU motverkar gemenskapsinternt momsbedrägeri. Vi fann brister som tyder på att det nuvarande systemet inte är tillräckligt ändamålsenligt. De måste åtgärdas. Nu krävs hårdare tag och kraftfullare åtgärder.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån