

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 936 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere.

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag

Journalnummer

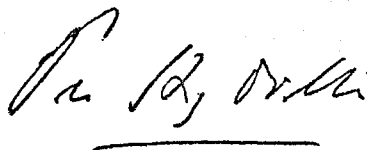
1

400.C.2-0

EUK

2. juni 2004

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Skatteministeriets grundnotat om beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om udnyttelsen af administrative samarbejdsordninger i bekæmpelse af momssvig, KOM(2004) 260.





Grundnotat
om

Beretning fra Kommissionen til Rådet og EU-Parlamentet om udnyttelsen af administrative samarbejdsordninger i bekæmpelse af momssvig, KOM (2004) 260.

Resumé

Kommissionen anfører, at det gældende momssystem, hvor levering af varer mellem virksomheder momsbes i købers land åbner op for momssvig, og i særdeleshed karruselmomssvig.

Siden år 2000 er det gennemført en række foranstaltninger, der har modvirket momssvig. For det første er der på EU-plan vedtaget en ny forordning om gensidig administrativ bistand, som udbygger de retlige rammer for samarbejdet, og beslutningen om Fiskalis 20003-2007 giver mulighed for at finansiere det øgede samarbejde. Kommissionen anfører, at man for at styrke kontrolmulighederne i den kommende tid på EU-plan vil foreslå en reform af informationssystemet VIÉS.

For det andet har medlemslandene gjort fremskridt med hensyn til en mere moderne og effektiv moms kontrol og de er begyndt at bruge administrativt samarbejde i den løbende kontrol. Kommissionen anfører dog, at der fortsat kan gøres forbedringer, og peger især på, at medlemslandene endnu ikke stiller de fornødne menneskelige ressourcer til rådighed for de nationale tjenestegrene, der er ansvarlige for den gensidige bistand.

Kommissionen anfører desuden, at der er udarbejdet en række eksempler på "god praksis", som medlemsstaterne i øget omfang bør benytte.

Sammenfattende er det Kommissionens opfattelse, at der er muligt at bekæmpe svig effektivt inden for rammerne af det nuværende momssystem, hvis man fortsætter med at intensivere det administrative samarbejde og gøre de nationale kontrolordninger mere effektive.

1. Baggrund

Rådet vedtog den 5. juni 2000 en række henstillinger til Kommissionen og medlemslandene med henblik på bekæmpelse af momssvig. I nærværende beretning redegør Kommissionen for, hvorledes henstillingerne er blevet fulgt op samt vurderer, om det har været tilstrækkeligt til at løse problemerne med momssvig. Herudover gennemgår Kommissionen yderligere foranstaltninger, der bør iværksættes.

Beretningen indgår som led i det arbejdsprogram, som Kommissionen bebudede i sin meddelelse om momsstrategien, KOM(2003) 614 af 20. oktober 2003, jf. grundnotat af 29. oktober 2003 (EUV Alm. del – bilag 96 og SKU Alm. del – bilag 58).

2. Indhold

Beretningen indeholder:

- A. Momssvig i det nuværende system.
- B. EU-initiativer med henblik på bekæmpelse af momssvig.
- C. Ændringer på nationalt plan som reaktion på Rådets henstillinger.
- D. Yderligere initiativer med henblik på især "momskaruseller".
- E. Konklusioner og henstillinger.

Punkt A

Momssvig i det nuværende system (se beretningens afsnit 3)

Når momspligtige virksomheder i to EU-lande handler med hinanden, skal momsen betales af køber i dennes land, det vil sige varerne bliver afsendt momsfrit. Ved ophævelse af grænsekontrollen i 1993 blev det i forbindelse med moms kontrol af virksomheder med grænseoverskridende handel væsentligt for medlemslandene at få oplysninger om varehandler fra hinanden. Derfor indførte man informationssystemet VIES, hvortil virksomheder med salg til andre EU-lande skal indberette alt salg, herunder købers momsnummer og salgsbeløbets størrelse.

Herudover er der tilfælde, som ikke er dækket af VIES, hvor salg til ikke momspligtige personer også momses i købers land (fjernsalg til private over en vis mindstegrænse, salg af nye transportmidler, og salg af visse ydelser). Kontrol af grænseoverskridende handel på disse områder kræver effektiv brug af administrativt bistand og en jævn strøm af oplysninger mellem medlemsstaterne.

Kommissionen anfører, at momssvig særlig efter 1993 har været – og stadig er – et relativt stort problem. Visse medlemsstater har anslået tabet for staten til op til 10 % af nettomomsindtægterne.

En af de former for momssvig, der i særlig grad er et problem ved handlen mellem EU-landene, er den såkaldte "karuselsvig".

Mønsteret for karuselsvig er som følger:

Et firma oprettet til lejligheden (A) leverer et parti varer til et "skraldespandsselskab" (B) i et andet EU. Skraldespandsselskabet (B) får varerne uden moms som EU-leverance. (B) sælger nu varerne videre med moms til en virksomhed (C) i samme land. B indbetaler imidlertid ikke denne moms til staten og forsvinder. C har betalt moms til B og kan trække denne fra i sit momsregnskab. Statens finansielle tab svarer til den moms C har betalt til B. C sælger herefter varen videre til A – dvs. som momsfri EU-leverance og hele mønsteret kan gentage sig.

I praksis konstrueres denne form for momssvig på særdeles komplicerede måder, som omfatter transaktioner mellem flere medlemslande og flere virksomheder i hvert land.

B. EU initiativer med henblik på bekæmpelse af momssvig (se beretningens afsnit 4)

• Administrativt samarbejde

8. oktober 2003 blev der vedtaget en ny forordning om administrativt samarbejde på momsområdet. Den nye forordning giver bedre mulighed for effektivt samarbejde, idet den indeholder klare og bindende regler for udveksling af oplysninger mellem medlemslandene. Den giver også medlemslandene mulighed for at bede et andet land om at foretage revision af en virksomhed eller foretage en egentlig administrativ undersøgelse.

Den nye forordning giver også mulighed for hurtigere udveksling af oplysninger, idet den indeholder regler, som giver mulighed for direkte kontakter mellem embedsmænd i flere lande.

Der er desuden lagt op til, at der skal udveksles flere oplysninger spontant, hvilket vil sige, at finder et medlemsland oplysninger, der kan interessere andre lande, skal disse oplysninger sendes til de relevante lande.

Kommissionen anfører, at netop udveksling af oplysninger er meget væsentlig i forbindelse med bekæmpelse af momskarruselsvig.

• Fiskalis-programmet

Fiskalis-programmet 2003-2007 opererer med et budget på 44 mio. EURO (plus en ekstrabevilling til udvidelsen), der blandt andet skal anvendes til at gennemføre udvekslinger af embedsmænd mellem landene, gennemførelse af seminarer, multilaterale kontroller samt til at understøtte EU edb-systemer økonomisk.

• VIES II

Et af de væsentligste kommende initiativer for at forbedre samarbejdet mellem medlemslandene og bekæmpe momssvig er en revision af kontrolsystemet VIES.

Da det indre marked blev etableret i 1993 og grænsekontrollen faldt væk blev VIES lavet. Alle virksomheder, der momsfrit sælger varer til virksomheder i et andet EU-land (det er køber, der skal indbetale moms i eget land) skal indberette dette salg (mængde og aftager) til myndighederne. Oplysningerne kan blandt andet bruges til, at køberlandets myndigheder i forbindelse med kontrol af købervirksomheden via oplysningerne på VIES kan se, om denne virksomhed har betalt moms for hele den varemængde, der er købt fra andre EU-lande.

Systemet er imidlertid ved at være forældet og fungerer både for langsomt og med for dårlig kvalitet af data. Kommissionen har derfor besluttet, at VIES skal reformeres på en måde så systemet bliver moderne, stærkere og mere fleksibelt, således at det kan producere hurtige og præcise data. Det er endvidere planlagt, at VIES II skal udvides til at omfatte virksomheders salg af ydelser til virksomheder i andre EU-lande.

Kommissionen vil derfor i år (2004) lade gennemføre en forundersøgelse med henblik på etablering af et VIES II, inden det nuværende Fiskalis-program udløber i 2008.

- **Gensidig bistand**

Kommissionen anfører, at koordineret gensidig bistand er væsentlig til bekæmpelse af svig, og at dette også gælder mellem medlemslande og Kommissionen. Derfor vil Kommissionen udarbejde forslag til en forordning om gensidig administrativ bistand til beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Forordningen skal blandt andet dække momssvig, hvidvaskning af udbyttet af svig i EU og svig med strukturfondsmidler.

C. Ændringer på nationalt plan som reaktion på Rådets henstillinger (se beretningens afsnit 5)

Kommissionen anfører, at medlemslandene på nationalt plan har gjort mærkbare fremskridt med hensyn til momskontrollen.

Før det første udnytter medlemslandene i stigende grad mulighederne for administrativt samarbejde. Kommissionen mener, at en yderligere bistand mellem medlemslandene kræver, at der udvikles en egentlig EU-kultur i forvaltningerne, således at der bliver en forståelse for samhørigheden og afhængigheden af hinanden. Kommissionen anser Fiskalis-programmet for at være en vigtig brik i bestræbelserne på at bibringe embedsmændene denne EU-forståelse.

For det andet har medlemslandene forbedret kontrolmetoderne. Kommissionen nævner i denne forbindelse særlig øget brug af blandt andet risikoanalyse og ebd-revision.

Kommissionen anfører imidlertid, at der stadig er behov for forbedringer og en egentlig koordineret kontrolpolitik og bemærker, at der faktisk er sket et fald i brugen af multilaterale kontroller. Dette finder Kommissionen bekymrende, idet netop multilaterale kontroller må anses for vigtige i forbindelse med momskarruselsvigen. Kommissionen mener, at den begrænsede brug af disse kontroller skyldes, at de kræver ret store menneskelige ressourcer – og vel at mærke ”menneskelige ressourcer”, der behersker flere sprog. Kommissionen anfører således, at medlemslandene skal indarbejde de multilaterale kontroller i deres nationale kontrolplaner.

Kommissionen anfører desuden, at selv om medlemslandene har fjernet mange retlige hindringer for det administrative samarbejde, er der stadig hindringer tilbage – navnlig hindringer vedrørende retten til privatlivets fred, der gør det umuligt at få adgang til bestemte oplysninger. Herudover har de fleste medlemslande ikke mulighed for at retsforfølge en person, hvis svigagtige gerning kun skader de finansielle interesser i et andet medlemsland. Kommissionen vil derfor i begyndelsen af 2005 foreslå en rammeafgørelse inden for tredje søjle (det mellemstatslige retlige samarbejde) vedrørende efterfølgende gennemførelse i national lov.

Kommissionen er af den opfattelse, at det er absolut nødvendigt, i et EU med 25 medlemslande, at samtlige medlemslande afsætter flere menneskelige ressourcer til den gensidige bistand.

D. Yderligere initiativer med henblik på især ”momskarruseller” (se beretningens afsnit 6)

Kommissionen har sammen med medlemslandene undersøgt, hvilke foranstaltninger, der giver de bedste resultater i forbindelse med bekæmpelse af momskaruseller. Følgende former for "bedste praksis" er fundet:

- Skærpet kontrol i registreringsfasen for at finde potentielle "skraldespandselskaber". Mistanker skal betyde krav om finansielle garantier, månedsafregning m.v.
- Løbende brug af risikovurderingssystemer.
- Når en momskarusel afsløres, skal der ske hurtig tilbageholdelse af momsrefusion til køberen og annullering af momsregistreringsnummeret.
- For at lette bevisbyrden kan solidarisk hæftelse indføres.
- Oprettelse af specielle afdelinger til bekæmpelse af momssvig med de fornødne beføjelser.

Kommissionen anfører, at man kan spørge sig selv, om ændringer af selve momssystemet måske vil kunne foretages for at imødegå problemet med momskaruseller. Følgende forslag er blevet nævnt:

- Suspension af betaling af moms for indenlandske B2B-transaktioner (handel mellem to virksomheder) eller brug af omvendt betalingspligt så køber betaler moms samtidig med, at fradrag opnås.

Hvis der ikke skal betales moms af B2B-handel er der heller ikke nogen moms at fratække og der kan derfor ikke laves karruselsvig. Dette vil dog betyde, at al moms skal betales i detailledet. Ud over at bryde afgørende med et af momssystemets grundlæggende principper om betaling af moms i alle led, mener Kommissionen, at det givetvis vil medføre nye svigmuligheder og risiko for manglende indbetalinger. Virksomheder kan forsvinde efter B2C-salg (salg til forbruger) ligesom efter B2B-salg (salg til virksomheder) og der vil skulle ske en væsentlig skærpelse af kontrollen til forbrugerne. Desuden vil mulighederne for moms frit B2B-salg gøre undergrundsekonomien større og det vil derfor stadig være nødvendigt at registrere dette salg.

Kommissionen anfører, at suspension af betaling af moms ved B2B-handler eller brug af omvendt betalingspligt kunne indskrænkes til at gælde kun de former for varer, der svindles mest med. Men ud over ovennævnte ulemper anfører Kommissionen, at det vil betyde, at nogle varer kan handles uden moms, mens andre skal momses, hvilket vil åbne muligheder for nye former for indenlandske momskaruseller.

- Konkret betaling af moms for alle transaktioner inden for EU.

Det er Kommissionens opfattelse, at et sådant system med moms i oprindelseslandet vil kunne fjerne en stor del af momssvigen – i særdeleshed karruselsvig. Der må dog samtidig indføres et system med omfordeling af momsindtægter fra oprindelseslandet til forbrugslandet. Desuden vil en sådan ordning kræve langt mere harmoniserede momssatser for at undgå, at alle blot køber deres varer fra de lande, der har de laveste satser. Kommissionen mener ikke, at en satsharmonisering er mulig så længe medlemslandene ønsker at bevare deres selvbestemmelse på det fiskale område.

Et sådant oprindelseslandssystem kunne også fungere ved, at sælgervirksomheden skal momse med forbrugslandets sats, hvilket dog vil indebære en stor administrativ belastning for virksomhederne.

- Konkret betaling af moms for visse transaktioner inden for EU.
Oprindelseslandssystemet kunne begrænses til at omfatte varer, med hvilke man ved der foregår karruselvindel. Det vil give de problemer som er nævnt ovenfor med omfordeling af moms og satsharmonisering. Desuden mener Kommissionen, at karruselvigen blot vil blive flyttet over til andre varer.
- Købers fradrag af moms betinget af, at leverandøren har indbetalt den.
Inden for rammerne af 6. momsdirektiv er der visse muligheder for at stramme op på reglerne om fradrag, for eksempel således, at der først kan fratrækkes, når betaling for varen er modtaget.

Kommissionen anfører, at retten til fradrag er grundlæggende i momssystemet og medlemslandene skal sikre sig at eventuelle stramninger af fradragsretten er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Desuden vil stramninger være belastende for virksomhederne.

Kommissionen er sammenfattende af den opfattelse, at selv om ændringer af momssystemet umiddelbart kan virke som brugbare løsninger, skal man passe på ikke blot at åbne for nye – og måske endda værre – svigmuligheder. Desuden skal man passe på ikke at give alle de hæderlige virksomheder nye byrder.

Kommissionen understreger, at der inden for det nuværende system findes muligheder for at bekæmpe svigen. Det anføres, at visse medlemslande har iværksat flere af de omtalte ”bedste praksiser” med meget positive resultater i forbindelse med bekæmpelse af karruselsvig til følge.

Ud over de lovgivningsmæssige ting der allerede er sat i gang og planlagt på området (forordningen om administrativt samarbejde, Fiskalis 2003-2007 og VIES II) finder Kommissionen det nødvendigt, at der etableres en fælles definition af begrebet momssvindl og en harmonisering af de strafferetlige sanktioner.

E. Konklusioner og henstillinger (se beretningens afsnit 7)

Kommissionen finder, at momssvig kan og skal bekæmpes inden for det nuværende system. Kommissionen anser det for bedre at øge det administrative samarbejde og gøre de nationale kontrolordninger mere effektive, end at foretage en tvivlsom reform af selve momsordningen.

Kommissionen henstiller, at

- Medlemsstaterne fortsat bør udnytte mulighederne for administrativt samarbejde. De bør navnlig i videst muligt omfang gøre brug af redskaberne i den nye forordning (meddelelser, anmodninger om administrative undersøgelser og udsendelse af embedsmænd til andre medlemsstater).

- De bør afsætte de fornødne menneskelige ressourcer, så der kan foretages et større antal multilaterale kontroller, og indarbejde disse kontroller i deres nationale kontrolplaner.
- De bør fjerne de sidste lovgivningsmæssige hindringer, som Rådet havde identificeret, for at gøre momskontrollen lige effektiv overalt på EU's område.
- De bør hurtigst muligt vedtage en national plan med henblik på at nedbringe den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for svar på anmodninger om gensidig bistand.
- De bør i den forbindelse meget snart afsætte ekstra ressourcer til den gensidige bistand dels i de centrale forbindelseskontorer, dels på lokalt plan, og de bør i videst muligt omfang udnytte de muligheder for decentralisering, der er fastsat i den nye forordning, for at undgå, at det stigende antal anmodninger om gensidig bistand medfører en overbelastning af systemet.
- De bør fortsat effektivisere og modernisere kontrollen på skatte- og afgiftsområdet. De medlemsstater, som endnu ikke har indført edb-baseret revision, bør gøre det snarest muligt.
- De bør hurtigst muligt anvende de forskellige former for anbefalet praksis vedrørende bekæmpelsen af "momskarruseller" og bl.a. oprette nationale bedrageriafdelinger med de fornødne beføjelser til at udveksle oplysninger med de øvrige medlemsstater.

3. Retsgrundlag

Der er tale om en beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet udarbejdet som led i Kommissionens arbejdsprogram.

4. Høring

Det er ikke skønnet relevant at sende Kommissionens beretning til høring hos erhvervslivet.

5. Proportionalitets- og nærhedsprincippet

Der er tale om en beretning fra Kommissionen om udnyttelsen af administrative samarbejdsordninger i bekæmpelse af momssvig og principperne berøres ikke. Regeringen er overordnet set enig med Kommissionen i, at bekæmpelse af grænseoverskridende momssvig bedst sker på fællesskabsplan, men der skal tages stilling til nærheds- og proportionalitetsprincippet ifm. konkrete forslag, som måtte udmunde af beretningen.

6. Samfundsøkonomiske, administrative og statsfinansielle konsekvenser

Ingen, idet der er tale om en beretning og ikke konkrete forslag til regelændringer.

7. Administrative og økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

Ingen, idet der er tale om en beretning fra Kommissionen og ikke konkrete forslag til regelændringer.

8. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Ingen.

9. Tidligere forelæggelse for Folketinget

* Folketinget har ikke tidligere været orienteret om beretningen.