



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.4.2004
KOM(2004) 260 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**om udnyttelsen af administrative samarbejdsordninger i bekæmpelsen
af momssvig**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Resumé.....	3
2.	Baggrund.....	4
3.	Momssvig inden for det nuværende system.....	4
3.1.	Det nuværende momssystem og dets kontrolmæssige konsekvenser	4
3.2.	Situationen med hensyn til momssvig	5
4.	EU-initiativer med henblik på bekæmpelse af momssvig.....	7
4.1.	Nye retlige rammer for administrativt samarbejde	7
4.2.	Fiscalis-programmet 2003-2007	9
4.3.	Et kommende EU-initiativ: VIES II.....	10
4.4.	Et kommende initiativ fra Kommissionen om gensidig bistand inden for bekæmpelse af svig.....	11
5.	Ændringer på nationalt plan som reaktion på Rådets henstillinger.....	11
5.1.	Vigtige fremskridt	11
5.2.	Der er et stykke vej endnu.....	13
6.	Yderligere initiativer med henblik på det særlige problem med "momskarruseller".	15
6.1.	Tilpasning af kontrolsystemet med henblik på bekæmpelse af "momskarruseller" ..	15
6.2.	Eventuel tilpasning af selve momssystemet.....	16
6.3.	Kommissionens synspunkt.....	19
7.	Konklusioner og henstillinger	19
7.1.	Konklusioner	19
7.2.	Henstillinger	20

1. RESUMÉ

Momsovergangsordningen er udformet, så levering af varer inden for EU mellem afgiftspligtige personer er afgiftsfritaget i varernes oprindelsesmedlemsstat og pålægges afgift i bestemmelsesmedlemsstaten. Til denne "standardordning" er føjet en lang række særlige og i mange tilfælde komplicerede ordninger på forskellige områder, hvor medlemsstaterne har ønsket at opretholde mere omfattende kontrol med skatter og afgifter.

Denne afgiftsfritagelsesordning medfører risiko for momssvig, bl.a. den særlige form for svigagtige transaktioner mellem virksomheder i forskellige EU-medlemsstater, der betegnes "momskarruseller". Varerne kan i realiteten cirkulere, uden at der betales afgift, og det er derfor vigtigt, at EU-instrumenterne vedrørende administrativt samarbejde udnyttes så effektivt som muligt, og at de nationale kontrolordninger tilpasses, så der tages højde for disse problemer.

Kommissionen beklagede i sin seneste beretning¹ om administrativt samarbejde og moms kontrol, at det endnu ikke var sket. Rådet (økonomi- og finansministrene) opfordrede derfor den 5. juni 2000 Kommissionen og medlemsstaterne til at iværksætte en række foranstaltninger for at intensivere indsatsen mod svig under den nuværende momsordning.

Der er taget en lang række initiativer som reaktion på Rådets henstillinger, og de er blevet koordineret i Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde inden for Området Indirekte Skatter (SCAC).

På EU-plan vedtog Rådet for nylig forordning (EF) nr. 1798/2003², som indebærer en kraftig udbygning af de retlige rammer på området for gensidig administrativ bistand. Der er desuden vedtaget en beslutning om Fiscalis-programmet 2003-2007³, som giver mulighed for at finansiere en styrkelse af det løbende samarbejde. På lidt længere sigt har Kommissionen desuden bebudet en gennemgribende reform af VIES-systemet⁴.

Medlemsstaterne har på deres side gjort mærkbare fremskridt med hensyn til en mere moderne og effektiv moms kontrol og er begyndt at udnytte det administrative samarbejde som et redskab i den løbende kontrol. Det er dog endnu ikke tilstrækkeligt, og der er endnu et stykke vej, navnlig med hensyn til at stille de fornødne menneskelige ressourcer til rådighed for de nationale forvaltningsgrene, der er ansvarlige for den gensidige bistand.

Det er blevet drøftet ved flere lejligheder i de seneste år, hvilke yderligere foranstaltninger der kan iværksættes for at bekæmpe de særlige såkaldte "momskarruseller" mere effektivt.

En af løsningerne er en gennemgribende reform af selve moms kontrollen. Der er således udarbejdet en liste over god praksis. De medlemsstater, som har benyttet sig af denne mulighed, har allerede kunnet registrere særdeles gode resultater.

¹ KOM(2000) 28 endelig af 28.1.2000.

² EUT L 264 af 15.10.2003, s. 1.

³ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 2235/2002/EF af 3. december 2002 (EFT L 341 af 17.12.2002).

⁴ System for udveksling af momsoplysninger.

En anden løsning, som visse nationale myndigheder, erhvervsfolk og akademiske kredse har peget på, skulle bestå i at ændre på selve den måde, hvorpå momssystemet fungerer. Her er der flere muligheder, men de indebærer alle flere ulemper end potentielle fordele.

Konklusionen i denne beretning er derfor, at det 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. Det er de første gode resultater, der har kunnet konstateres i visse medlemsstater, bevis på.

2. BAGGRUND

Kommissionen er forpligtet til med jævne mellemrum at udarbejde en beretning om, hvordan det administrative samarbejde på momsområdet fungerer.

Der er foreløbig udsendt tre beretninger i medfør af artikel 14 i den tidligere forordning om administrativt samarbejde, forordning (EØF) nr. 218/92⁵. Den første beretning⁶ omhandlede systemet for udveksling af momsoplysninger (VIES). Den anden beretning⁷ gennemgik udvekslingen af oplysninger i medfør af forordningen. Den tredje beretning var en fælles beretning om det administrative samarbejde og kontrolprocedurene, udarbejdet i henhold til dels artikel 14 i forordning (EØF) nr. 218/92⁸, dels artikel 12, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1553/89⁹.

Den tredje af disse beretninger indeholdt en række henstillinger, som har dannet grundlag for drøftelser i Rådets ad hoc-gruppe vedrørende skatteunddragelse. Med udgangspunkt i arbejdet i denne gruppe vedtog Rådet (økonomi- og finansministrene) den 5. juni 2000 en række henstillinger rettet til Kommissionen og medlemsstaterne (jf. bilag 1). Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde inden for Området Indirekte Skatter (SCAC) fik til opgave at følge op på Rådets henstillinger på momsområdet.

I den foreliggende beretning redegøres der for alle de foranstaltninger, der er iværksat som opfølgning på Rådets henstillinger, og man har desuden forsøgt at vurdere, om det har været tilstrækkeligt til at løse problemerne med momssvig. Desuden gennemgås nogle yderligere foranstaltninger, der bør iværksættes på et senere tidspunkt.

Beretningen indgår som led i det arbejdsprogram, Kommissionen bebudede i sin meddelelse for nylig om momsstrategien¹⁰.

3. MOMSSVIG INDEN FOR DET NUVÆRENDE SYSTEM

3.1. Det nuværende momssystem og dets kontrolmæssige konsekvenser

For at få fjernet grænsekontrollen i fiskalt øjemed inden for EU fra den 1. januar 1993 besluttede Rådet i 1991 at indføre momsovergangsordninger¹¹. Disse ordninger indebærer, at

⁵ EFT L 24 af 1.2.1992, s. 1.

⁶ KOM(94) 262 endelig udg. af 23. juni 1994.

⁷ KOM(96) 681 endelig udg. af 8. januar 1997.

⁸ EFT L 24 af 1.2.1992, s. 1.

⁹ EFT L 155 af 7.6.1989, s. 9.

¹⁰ KOM(2003) 614 endelig af 20. oktober 2003.

¹¹ Rådets direktiv 91/680/EØF om tilføjelse til det fælles merværdiafgiftssystem og om ændring, med henblik på afskaffelse af de fiskale grænser, af direktiv 77/388/EØF (EFT L 376 af 31. 12. 1991, s. 1).

transaktioner mellem afgiftspligtige personer i forskellige medlemsstater fortsat skal være afgiftsbelagt i henhold til de satser og regler, der gælder i bestemmelsesmedlemsstaten. Der blev indført afgiftsfritagelse for levering af varer i en anden medlemsstat i stedet for ordningen med fritagelse ved udførsel, og den afgiftspligtige handling "indførsel" blev afløst af "erhvervelse" i indførselsmedlemsstaten. Værdien af sådanne varer, der cirkulerer inden for EU uden moms, er i dag over 1 500 mia. EUR om året (hvilket repræsenterer 150 til 200 mia. EUR i momsindtægter).

Ophævelsen af grænsekontrollen resulterede i, at kontrollen med afgiftsopkrævningen i samhandelen inden for EU blev integreret i den indenlandske moms kontrol, hvilket krævede samarbejde mellem medlemsstaterne af et helt nyt omfang. Medlemsstaterne fik brug for oplysninger fra andre medlemsstater for at kunne føre kontrol med afgiften, eftersom de ikke længere kunne indhente oplysninger om strømmen af varer ind på deres område via den traditionelle toldkontrol ved grænsen.

Disse oplysninger, som indgår i medlemsstaternes kontrolordninger for transaktioner inden for EU, leveres af VIES-systemet, som er et fælles edb-netværk, der leverer detaljerede kontroloplysninger om alle afgiftsfritagne transaktioner inden for EU.

Ud over ændringerne i forbindelse med de ovenfor beskrevne momsovergangsordninger blev der indført særordninger for nye transportmidler, fjernsalg og salg til ikke-afgiftspligtige juridiske personer. Formålet med disse særordninger var at opretholde medlemsstaternes skatte- og afgiftsprovener ved at pålægge bestemte varer – ud over leverancer mellem afgiftspligtige personer – afgift i bestemmelseslandet. Disse særordninger, som ikke er dækket af VIES, kræver også særlig kontrol. For at sikre en korrekt beskatning bør der helt generelt flyde en jævn strøm af oplysninger mellem medlemsstaterne om transaktioner, der falder ind under særordningerne.

Der består også særordninger for visse tjenesteydelser, der leveres inden for EU, navnlig de tjenesteydelser, der er omfattet af artikel 9, stk. 2, litra e), i sjette momsdirektiv¹²; de afgiftsbelægges i bestemmelseslandet og er undergivet et "omvendt opkrævningssystem"¹³. Også her er der behov for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, hvis man vil være helt sikker på, at kunden i bestemmelseslandet angiver det korrekte afgiftsbeløb. VIES-data dækker imidlertid kun levering af varer inden for EU og altså ikke disse tjenesteydelser.

3.2. Situationen med hensyn til momssvig

3.2.1. Momssvig – et reelt problem i mange medlemsstater

På denne baggrund står det klart for Kommissionen og medlemsstaterne, at hverken det administrative samarbejde eller de nationale kontrolordninger i tilstrækkelig grad er tilpasset den nye situation, der indtrådte i 1993.

Der er usikkerhed omkring opklaringsprocenten i relation til momssvig, og det er vanskeligt at sætte nøjagtigt tal på, hvor store beløb det drejer sig om, men der er ingen tvivl om, at det involverer rigtigt mange penge. Visse medlemsstater har anslået tabet for staten til op til 10 % af nettomomsindtægterne. Momssvig er således blevet et reelt problem i mange

¹² EFT L 145 af 13.6.1977, s. 1. Direktivet er senest ændret ved direktiv 2003/92/EF (EUT L 260 af 11.10.2003, s. 8).

¹³ Det betyder, at tjenesteydelsen faktureres uden moms, og at afgiften angives af kunden på samme måde som ved levering og erhvervelse af varer inden for EU.

medlemsstater. Ud over mistede indtægter for staten er momssvig også til skade for den lovlige handel inden visse økonomiske sektorer og virker konkurrencefordrejende til fordel for uhæderlige forretningsfolk.

3.2.2. *"Momskarruseller" – en særlig trussel mod momssystemet*

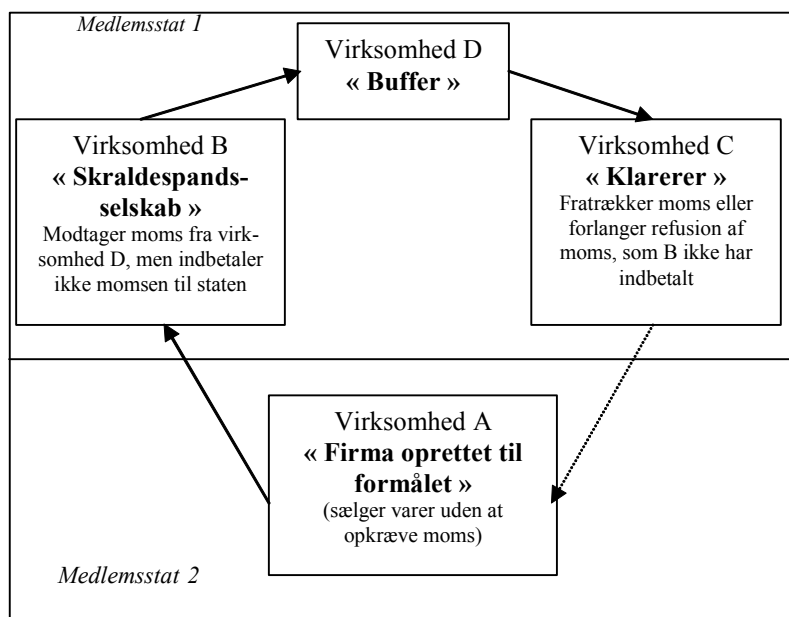
En bestemt trafik, som synes at være blevet mere udbredt i de seneste år, og som nu er et stort problem for medlemsstaterne, er de såkaldte "momskarruseller" i forbindelse med handel inden for EU. Denne trafik vil meget vel kunne udnytte den kommende udvidelse og brede sig til de nye medlemsstater.

Denne form for momssvig er et klart eksempel på misbrug af momsfrigtagelsen ved handel inden for EU.

Mønsteret er som følger: Et firma oprettet til lejligheden (A) leverer et parti afgiftsfritagne varer til et såkaldt "skraldespandsselskab" (B) i en anden medlemsstat. Denne virksomhed (B) erhverver varerne uden at betale moms og leverer dem efterfølgende til en tredje virksomhed (C) i samme medlemsstat, der optræder som klarerer. "Skraldespandsselskabet" opkræver moms af sit salg til mellemmanden, men indbetaler ikke momsen til staten og forsvinder. Klarereren (C) forlanger momsen på virksomhedens køb fra (B) refunderet. Det finansielle tab for staten svarer således til den moms, (C) har betalt til (B). Virksomhed (C) kan efterfølgende angive en afgiftsfritaget levering inden for EU til virksomhed (A), og (A) kan derefter foretage en afgiftsfritaget levering inden for EU til (B), hvorefter mønsteret gentager sig, hvilket forklarer betegnelsen "momskarrusel".

For at vanskeliggøre momsefterforskningen vil varerne i mange tilfælde blive leveret fra (B) til (C) via flere virksomheder, der skal sløre transaktionen ("buffers"). Det kan forekomme, at en "buffer-virksomhed" ikke har kendskab til svindelen, men som oftest vil virksomheden vide, at den er involveret i en uhæderlig transaktion (på grund af forretningstransaktionens usædvanlige karakter).

I praksis konstrueres denne form for momssvig på en særdeles kompliceret måde, som omfatter transaktioner mellem flere medlemsstater og flere virksomheder i hver medlemsstat. Den underliggende mekanisme i "momskarruseller" i forbindelse med handel inden for EU kan dog illustreres således:



4. EU-INITIATIVER MED HENBLIK PÅ BEKÆMPELSE AF MOMSSVIG

Kommissionen beskrev allerede i januar 2000 i sin tredje "artikel 14-beretning" situationen med hensyn til momssvig som særdeles bekymrende, og det samme gjorde Rådet i juni 2000.

Både i Kommissionens beretning og i Rådets henstillinger fra juni 2000 blev det understreget, at det var nødvendigt at iværksætte hasteforanstaltninger på EU-plan for at bekæmpe denne form for momssvig. De fleste af Rådets henstillinger har resulteret i konkrete tiltag.

4.1. Nye retlige rammer for administrativt samarbejde

I juni 2001 fremsatte Kommissionen et forslag¹⁴ til en ny forordning for at styrke samarbejdet mellem medlemsstaternes skatte- og afgiftsmyndigheder om bekæmpelse af momssvig. Rådet vedtog forslaget den 8. oktober 2003, og den 1. januar 2004 trådte forordning (EF) nr. 1798/2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift i kraft.

Forordningen opererer med ét enkelt sæt retlige rammer, der er en kombination af forordning (EØF) nr. 218/92 og direktiv 77/799/EØF¹⁵ om merværdiafgift. Forordningen har medført en væsentlig forbedring af de retlige rammer for det administrative samarbejde og må derfor betragtes som et vigtigt redskab i bekæmpelsen af momssvig.

4.1.1. Mere effektive regler

Den nye forordning indeholder klare og bindende regler, som vil gøre det lettere at udveksle oplysninger. F.eks. gælder der nu entydige bindende regler for, hvordan en anmodning om oplysninger skal fremsættes, hvordan og hvornår den skal besvares, og hvordan der skal udveksles oplysninger med tredjelande.

Forordningen fastsætter også nye regler, der giver medlemsstaterne mulighed for at udvide samarbejdet til mere end blot at udveksle oplysninger. F.eks. er det nu muligt for en skatte- og

¹⁴ KOM(2001) 294 endelig af 18. juni 2001.

¹⁵ EFT L 336 af 27.12.1977, s. 15.

afgiftsmyndighed at anmode en anden skatte- og afgiftsmyndighed om på dens vegne at kundgøre en afgørelse for personer, som er afgiftspligtige i forhold til førstnævnte myndighed, men som er etableret i sidstnævnte myndigheds land. Det er også muligt at fremsætte en specifik anmodning om revision eller endog anmode om tilladelse til at sende en embedsmand til den anden medlemsstat for at medvirke ved en revision.

Disse nye redskaber vil være særdeles nyttige i situationer, hvor en afgiftspligtig person ikke er etableret på det pågældende lands område og ikke har nogen fiskal repræsentant i dette land, og i situationer, hvor en virksomhed opbevarer alt regnskabsmateriale i et andet land end etableringslandet.

Muligheden for at anmode om en specifik administrativ undersøgelse er også et meget nyttigt redskab til bekæmpelse af "momskaruseller". Det giver medlemsstaterne mulighed for at anmode andre medlemsstater om at kontrollere oplysninger om en afgiftspligtig person (adresse, aktivitet, aktiver, direktørens identitet m.m.) eller indsamle mere bevismateriale ved mistanke om uregelmæssigheder.

4.1.2. Flere direkte kontakter

Den nye forordning giver også mulighed for direkte kontakt mellem embedsmænd hos skatte- og afgiftsmyndigheder i forskellige medlemsstater frem for altid at skulle gå via de centrale forbindelseskontorer. Det vil gøre samarbejdet hurtigere og mere effektivt. Det er Kommissionens opfattelse, at direkte kommunikation mellem kontrol- og bedrageriafdelinger er den mest effektive metode til at sikre hurtigere udveksling af oplysninger.

De centrale forbindelseskontorer skal fortsat være ansvarlige for organiseringen af det administrative samarbejde. Alle skatte- og afgiftsmyndigheder kan dog nu også udpege andre forbindelseskontorer og kompetente embedsmænd, som kan udveksle oplysninger direkte. Det kan f.eks. være regionale forvaltninger eller specialiserede operationelle tjenestegrene (f.eks. bedrageriafdelinger) eller individuelle told- og skatteembedsmænd, der medvirker ved multilaterale kontroloperationer.

Det skal understreges, at direkte udveksling af oplysninger i forvejen har fungeret med godt resultat inden for begrænsede rammer, navnlig mellem lokalkontorer i grænseregioner i henhold til bilaterale ordninger.

Alle medlemsstaterne kan nu fuldt udnytte de muligheder, den nye forordning giver, for at lette direkte udveksling af oplysninger mellem såvel lokalkontorer som nationale bedrageriafdelinger, for hvem hurtig adgang til oplysninger fra andre medlemsstater er en forudsætning for at kunne bekæmpe momssvig inden for EU effektivt.

4.1.3. Flere udvekslinger af oplysninger

Udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne har hidtil været utilstrækkelig, eftersom der uden for VIES-netværket kun var tale om meget begrænset spontan eller systematisk informationsudveksling. Hovedårsagen hertil var, at der ikke på EU-plan var vedtaget rammer for sådanne dataudvekslinger, hvorfor der måtte etableres bilaterale ordninger. Det var imidlertid ikke særligt effektivt, og det var besværligt for skatte- og afgiftsmyndighederne at forvalte forskellige ordninger, som hver især var baseret på særlige regler.

Den eneste undtagelse var den multilaterale aftale vedrørende nye transportmidler, som 14 medlemsstater undertegnede den 27. november 2002. Aftalen blev forhandlet inden for rammerne af SCAC, men uden for den formelle udvalgsprocedure.

Den nye forordning tager derfor sigte på at intensivere spontan udveksling af oplysninger mellem myndighederne for at bekæmpe svig mere effektivt. Ifølge de nye bestemmelser er medlemsstaterne forpligtet til at udveksle oplysninger i alle sager, hvor det kan hjælpe andre medlemsstater til at afsløre og bekæmpe momssvig. Nøjagtigt hvilke kategorier af oplysninger, og hvordan de enkelte medlemsstater skal håndtere udvekslingerne, afgøres i nær fremtid med vedtagelsen af en gennemførelsesforordning.

Et meget vigtigt område for denne form for udveksling af oplysninger bliver "momskarrusellerne", hvor den nye forordning gør det obligatorisk at udveksle oplysninger. Det vil kunne være en hjælp til at identificere momskarruseller og også forhindre, at der bliver registreret virksomheder, som der er sandsynlighed for vil gå ind i denne form for momssvig.

4.2. Fiscalis-programmet 2003-2007

Den nye forordning om administrativt samarbejde var en forudsætning for at forbedre medlemsstaternes samarbejde omkring bekæmpelse af momssvig, men det var desuden nødvendigt at følge dette lovgivningsinitiativ op med konkrete foranstaltninger til forbedring af samarbejdet mellem medlemsstaternes skatte- og afgiftsmyndigheder og embedsmændene i disse forvaltningsgrene.

I den forbindelse har Rådet og Europa-Parlamentet vedtaget Fiscalis-programmet 2003-2007 for at intensivere det daglige samarbejde mellem embedsmændene. Der kan fra dette program bevilges midler til afholdelse af seminarer for embedsmænd i skatte- og afgiftsforvaltningen, udvekslinger og studiebesøg i andre deltagende lande¹⁶, multilaterale kontroller¹⁷ samt projektgrupper, hvor embedsmænd fra forskellige lande kan arbejde sammen på specifikke områder. Der kan også via dette program bevilges midler til IT-systemer på skatte- og afgiftsområdet (primært VIES).

Fiscalis-programmet, som er en fortsættelse af et tidligere program, men med kraftig fokus på EU's forestående udvidelse, opererer med et budget på 44 mio. EUR over fem år (plus ekstrabevillinger i forbindelse med udvidelsen). Et af hovedformålene med programmet er at gøre det muligt for de tiltrædende lande så hurtigt som muligt at nå op på samme samarbejdsniveau og samme effektivitet i kontroloperationerne som de nuværende medlemsstater.

Kommissionen har således allerede afholdt eller planlagt en række specifikke foranstaltninger for disse lande under Fiscalis-programmet 2003-2007. Der har været afholdt flere intensive uddannelsesseminarer for de tiltrædende lande om risikoanalyse, edb-baseret revision og "momskarruseller".

¹⁶ De deltagende lande er medlemsstaterne, de tiltrædende lande og kandidatlandene.

¹⁷ En multilateral kontrol er en samtidig kontrol foretaget af to eller flere medlemsstater af skatte- og afgiftsforholdene hos én eller flere afgiftspligtige personer, som er af fælles eller komplementær interesse for myndighederne.

4.3. Et kommende EU-initiativ: VIES II

På mellemlang sigt vil der blive iværksat andre initiativer for at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne omkring bekæmpelse af momssvig. Kommissionen overvejer navnlig en revision af VIES og eventuel udvidelse af systemet til at omfatte tjenesteydelser, hvilket skulle gøre det lettere for medlemsstaterne at forbedre kontrollen.

Da VIES blev etableret i 1993, var det beregnet til at fungere i fire år, nemlig det tidsrum, momsovergangsordningerne efter de oprindelige planer skulle være gældende. Det har imidlertid nu været i brug væsentligt længere. Selv om systemet har givet gode resultater med hensyn til kontroloplysninger om hovedparten af de handelstransaktioner, der foregår mellem medlemsstaterne, bliver manglerne ved systemet stadig tydeligere.

Medlemsstaternes brug af VIES er øget ganske betydeligt siden 1993. F.eks. fremsætter medlemsstaterne nu årligt ca. 15 mio. anmodninger om specifikke oplysninger via VIES, og i øjeblikket foretages der hver måned mere end 3 mio. valideringer af momsregistreringsnumre via internettet, hvilket også omfatter VIES på World Wide Web.

Der er imidlertid kun foretaget meget få større forbedringer af teknisk eller funktionel art siden 1992, bortset fra indførelse af elektronisk udveksling af blanketter mellem de centrale forbindelseskontorer og udveksling af oplysninger om elektronisk leverede tjenesteydelser fra afgiftspligtige personer, som ikke er etableret i EU. Der er også gennemført visse tiltag for at forbedre medlemsstaternes direkte adgang til de øvrige medlemsstaters databaser og gøre datatransmissionen hurtigere. Teknologien var meget avanceret i 1992, men er nu forældet.

VIES har desuden vist sig ikke at være et velegnet redskab til at bekæmpe "momskarruseller", ikke på grund af selve systemets langsommelighed, men fordi der går for lang tid, før oplysningerne om transaktioner mellem virksomheder i forskellige lande bliver tilgængelige for medlemsstaterne. Der går normalt mindst tre måneder mellem tidspunktet for transaktionen og transmissionen af de pågældende data, hvilket i mange tilfælde er mere, end et "skraldespandsselskab" behøver for at forsvinde.

Et andet problem, som medlemsstaterne har påpeget siden 1993, er det faktum, at VIES-dataene ikke er komplette. Kvaliteten af de data, der sendes via VIES, afhænger af, om de momsangivelser, de afgiftspligtige personer indsender, er komplette og korrekte, og sanktionerne for manglende opfyldelse af denne forpligtelse er i mange tilfælde ikke tilstrækkeligt effektive. Eftersom afgiftspligtige personer nu kan fremsende samlede angivelser elektronisk¹⁸, må det forventes, at flere virksomheder vil vælge elektronisk fremsendelse, hvilket vil forbedre kvaliteten af de udvekslede data. Der kan dog gøres mere for at automatisere fremsendelsen af data om afgiftspligtige personer, og det ville både lette arbejdet for de afgiftspligtige personer selv og forbedre kvaliteten af de pågældende data.

Af alle disse grunde har Kommissionen besluttet, at tiden er inde til at tage VIES op til nyvurdering og se på, hvordan dataene indlæses, gøres tilgængelige og anvendes. I stedet for blot at udvide systemet til også at omfatte tjenesteydelser, som det er foreslået af Rådets ad hoc-gruppe vedrørende skatteunddragelse, mener Kommissionen, at det vil være bedre at erstatte det eksisterende VIES med et mere moderne, stærkere og mere fleksibelt system, som kan producere hurtigere og mere præcise data.

¹⁸ Jf. artikel 22, stk. 6, litra b), i sjette momsdirektiv.

Kommissionen vil derfor i år lade gennemføre en forundersøgelse med henblik på etablering af et ny VIES, inden Fiscalis-programmet 2003-2007 slutter. Det nye system skal give mulighed for hurtigere og mere effektiv udveksling af oplysninger om handelstransaktioner mellem virksomheder i forskellige medlemsstater, og samtidig skal det være billigere for de afgiftspligtige personer.

4.4. Et kommende initiativ fra Kommissionen om gensidig bistand inden for bekæmpelse af svig

En koordineret gensidig administrativ bistand og udveksling af oplysninger (også mellem medlemsstaterne og Kommissionen) er vigtige elementer i bekæmpelsen af svig. Kommissionen er derfor for øjeblikket ved at udarbejde et forslag til en forordning om gensidig administrativ bistand til beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser over for svig og andre ulovlige aktiviteter. Det er meningen, at dette initiativ skal dække momssvig, hvidvaskning af udbyttet af svig i EF, svig med strukturfondsmidler og andre former for svig, som endnu ikke er omfattet af afledt fællesskabsret.

For så vidt angår finansiel kriminalitet er det hensigten med initiativet, at oplysningerne skal indhentes ved hjælp af de værktøjer til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, der er omhandlet i retsakter under første og tredje søjle, for at beskytte Fællesskabets finansielle interesser. Det betyder navnlig, at man forsøger at opspore svig i EF gennem oplysninger om mistænkelige finansielle transaktioner.

Det nye initiativ kompletterer eksisterende lovgivning, især forordning 515/97¹⁹ om gensidig bistand inden for told- og landbrugsanliggender og forordning 1798/2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift.

5. ÆNDRINGER PÅ NATIONALT PLAN SOM REAKTION PÅ RÅDETS HENSTILLINGER

Ud over de mange initiativer, der er iværksat på EU-plan, skal det også nævnes, at medlemsstaterne selv har gjort mærkbare fremskridt med hensyn til momskontrollen, og at mange af Rådets henstillinger fra juni 2000 er blevet fulgt op. Hovedparten af disse nationale foranstaltninger er blevet koordineret på EU-plan af SCAC.

Der mangler dog fortsat visse reformer og forbedringer, før medlemsstaternes samarbejde omkring bekæmpelse af momssvig er optimalt.

5.1. Vigtige fremskridt

5.1.1. Mere intensiv udnyttelse af det administrative samarbejde

Medlemsstaterne udnytter i stigende grad de administrative samarbejdsordninger. Hvad angår udveksling af oplysninger efter anmodning, viser SCAC's statistikker (jf. figuren i bilag 2) en mærkbar stigning i antallet af anmodninger om gensidig bistand i relation til både artikel 2 i direktiv 77/799/EØF og artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92. Der kan således konstateres en stigning i det samlede antal anmodninger på 18 % i 2000 i forhold til 1999 og 29 % i 2001 i forhold til 2000. Tallet forblev nogenlunde uændret i 2002.

¹⁹ EFT L 82 af 22.3.1997, s. 1.

Disse fremskridt skyldes dels øget forståelse i medlemsstaterne for betydningen af den gensidige bistand, når det gælder moms kontrol, men også et voksende behov for at gøre brug af den gensidige bistand for at bekæmpe momssvig i europæisk målestok.

Denne indsats bør fortsætte, så den gensidige bistand bliver et dagligt redskab i forbindelse med kontrollen på skatte- og afgiftsområdet. Det kræver, at der udvikles en regulær EU-kultur i skatte- og afgiftsforvaltningerne på alle niveauer. Der er derfor behov for en omfattende indsats for at gøre de ansvarlige for kontrollen bevidste om, hvor vigtig den gensidige bistand er i forbindelse med moms kontrollen. Det bliver også nødvendigt at efteruddanne de pågældende embedsmænd i EU-retten på det fiskale område og i de øvrige medlemsstaters praksis og regler. Det vil være en fordel, at de fleste af embedsmændene har et grundigt kendskab til mindst ét andet EU-sprog, hvilket forudsætter dels en ændring af rekrutteringsmetoderne, dels en øget uddannelsesindsats. I denne forbindelse bør finansieringsmulighederne i det nye Fiscalis-program 2003-2007 udnyttes fuldt ud.

5.1.2. Mere effektiv og moderne kontrol

Det skal også understreges, at medlemsstaterne har gennemført en omfattende modernisering af deres kontrolmetoder.

Man har især koncentreret indsatsen på to områder: indførelse af nationale risikoanalyse systemer og udvikling af edb-baseret revision.

5.1.2.1. Risikoanalyse

Risikoanalyse er en metode til at udvælge virksomheder og sektorer, der bør gøres til genstand for kontrol på grund af den potentielle "risiko for svig". I en situation med knappe ressourcer er et sådant system afgørende for at kunne gøre kontrollen mere effektiv. Systemet gør det f.eks. muligt at udnytte de mange data fra VIES langt mere hensigtsmæssigt.

Samtlige medlemsstater har i denne forbindelse indarbejdet et risikoanalyse system i kontrollen med skatter og afgifter. Visse medlemsstater har desuden udviklet særlige registreringssystemer og momsrefusionssystemer, som betyder, at de fleste afgiftspligtige personer langt hurtigere kan få tildelt et momsregistreringsnummer eller få refunderet afgifter. De gør det samtidig muligt at koncentrere kontrolindsatsen på de virksomheder eller sektorer, som er forbundet med den største risiko.

Kommissionen har altid støttet sådanne foranstaltninger, bl.a. gennem afholdelse af flere seminarer og ved via Fiscalis-programmet at finansiere adskillige udvekslinger af embedsmænd. Kommissionen har desuden i samarbejde med medlemsstaterne identificeret former for god praksis og udarbejdet fælles metoder til identificering af risikoindikatorer for at gøre det lettere for medlemsstaterne at opbygge deres egne systemer. Kommissionen vil fortsat støtte indsatsen på dette felt inden for rammerne af en ny projektgruppe vedrørende "risikostyring".

5.1.2.2. Edb-baseret revision

Edb-baseret revision er nødvendig, efterhånden som stadigt flere virksomheder fremsender og lagrer regnskabsdata elektronisk (ordrer, følgesedler, fakturaer, regnskaber m.m.).

En sådan modernisering af kontrollen forudsætter dels en ændring af lovgivningen, før man kan benytte edb-filer til kontrolformål (i de medlemsstater, hvor det endnu ikke er tilfældet),

dels indkøb og udvikling af det nødvendige materiel og programmel samt uddannelse af de ansatte i de nye metoder.

Kommissionen har sammen med medlemsstaterne udarbejdet anbefalinger til en sådan modernisering af kontrolmetoderne. De seneste undersøgelser og drøftelser i SCAC tager således sigte på at gøre det lettere for medlemsstaterne at gennemføre moderniseringen, idet man har opstillet forskellige retningslinjer.

Alle disse initiativer og foranstaltninger synes at bære frugt, eftersom hovedparten af medlemsstaterne nu lægger stor vægt på at udbygge kapaciteten med hensyn til edb-baseret revision. Visse medlemsstater er desuden i færd med at udvikle specielle og særdeles nyskabende undersøgelsesværktøjer til brug for kontrollen med elektronisk handel.

Nogle af medlemsstaterne og ganske mange af de tiltrædende lande har dog endnu ikke kapacitet til at udføre edb-baseret revision. EU-foranstaltningerne på dette område skal derfor videreføres inden for rammerne af det nye Fiscalis-program 2003-2007, specielt fordi edb fremover vil blive stadigt vigtigere i forbindelse med momsregnskaber og -fakturering i takt med udbredelsen af elektronisk handel. Med vedtagelsen den 20. december 2001 af direktiv 2001/115/EF²⁰, der skal gøre det muligt at benytte elektronisk fakturering på tværs af grænserne på ensartede vilkår, bliver edb-baseret revision endnu mere afgørende.

5.2. Der er et stykke vej endnu

5.2.1. De nationale kontrolplaner er fortsat utilstrækkeligt koordineret

Selv om medlemsstaterne tilsyneladende er begyndt at bruge den gensidige bistand som et dagligt redskab i kontrollen med skatter og afgifter, må det konstateres, at der mangler en egentlig koordinering af kontrolpolitikkerne.

De vigtigste redskaber i denne koordinering er organisering af multilaterale kontroller, dvs. samordnede kontroller af skatte- og afgiftsforholdene hos en eller flere afgiftspligtige personer, som er af interesse for skatte- og afgiftsmyndighederne i flere medlemsstater.

Kommissionen finder det i den forbindelse bekymrende, at der gennemføres stadigt færre af den slags kontroller (det var i forvejen ikke ret mange), på trods af at de finansieres via Fiscalis-programmet. I 2003 blev der kun gennemført tre sådanne kontroller, fire i 2002 og otte i 2001 i hele EU (imod 15 i 2000, hvilket i forvejen var meget lidt i forhold til de 1 500 000 virksomheder, der handler på tværs af grænserne i EU).

Denne tydeligt faldende tendens er særdeles foruroligende. Den skyldes utvivlsomt de problemer, der er forbundet med den praktiske gennemførelse af sådanne kontroller. Vedtagelsen af det nye Fiscalis-program 2003-2007 og den nye forordning om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift har dog betydet, at disse vanskeligheder er blevet mindre, idet finansieringen foregår hurtigere, og der gælder mere fleksible regler for gennemførelsen af kontrollen, hvilket burde resultere i øget brug af denne form for kontrol, bl.a. i forbindelse med bekæmpelse af "moms-karuseller".

Denne begrænsede aktivitet skyldes formentlig også det faktum, at skatte- og afgiftsmyndighederne prioriterer multilaterale kontroller lavt, fordi de optager store ressourcer og kræver, at medarbejderne behersker flere sprog.

²⁰ EFT L 15 af 17.1.2002, s. 24.

En tredje årsag er, at der ikke tages højde for disse multilaterale kontroller ved udarbejdelsen af de nationale kontrolplaner.

5.2.2. Der er stadig visse retlige hindringer for et effektivt administrativt samarbejde

Effektiv udnyttelse af den gensidige bistand i bekæmpelsen af momssvig forudsætter desuden, at denne bistand ikke hindres af en national lovgivning, som bremser eller blokerer udvekslingen af oplysninger eller gør den mindre effektiv. Det er grunden til, at Rådet havde identificeret nogle præcise hindringer og forlangt disse hindringer fjernet.

Mange af hindringerne er allerede fjernet med vedtagelsen af den nye forordning om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift. Ifølge forordningen skal den afgiftspligtige person således ikke længere underrettes på forhånd, når der skal udveksles oplysninger, hvilket blev anset for at være et særligt stort problem, når det drejer sig om at bekæmpe momssvig.

Der er dog fortsat visse hindringer, navnlig lovgivning vedrørende retten til privatlivets fred. Visse medlemsstater har således på grund af deres lovgivning ikke mulighed for at skaffe sig adgang til bestemte oplysninger, hvorfor de pågældende oplysninger heller ikke kan formidles videre til andre skatte- og afgiftsmyndigheder, som eventuelt måtte have brug for dem. Der er her tale om en hindring, som stadigvæk er af stor betydning for et effektivt administrativt samarbejde om bekæmpelse af svig, og den må de pågældende medlemsstater se at få fjernet. En anden hindring er, at der i de fleste medlemsstater ikke er mulighed for at retsforfølge en afgiftsskyldner, hvis svigagtige handlinger kun skader de fiskale indtægter i en anden medlemsstat. Der er her tale om en hindring, der især er skadelig inden for bekæmpelsen af momskarruseller. Derfor vil Kommissionen for at afhjælpe det nuværende problem i begyndelsen af 2005 foreslå en rammeafgørelse inden for tredje søjle vedrørende efterfølgende gennemførelse i national lov.

5.2.3. En foruroligende mangel på ressourcer til varetagelse af de nye og vanskelige opgaver

Hvis den gensidige bistand skal gøres til et hverdagsredskab i kontrollen på skatte- og afgiftsområdet, kræver det også, at der afsættes de nødvendige midler til at behandle det stigende antal anmodninger om bistand.

Visse medlemsstater har ganske vist gjort en del for at sikre de centrale forbindelseskontorer yderligere ressourcer, men det synes at fremgå af SCAC's statistikker om udveksling af oplysninger (jf. tabellen i bilag 3), at det er utilstrækkeligt. Antallet af forsinkede svar (afgivet efter fristens udløb) er stadigvæk alt for stort og vokser fortsat. Man kan således konstatere en stigning i det samlede antal svar, som først er afgivet efter fristens udløb, på 27 % i 2000 (i forhold til 1999) og 24 % i 2001 (i forhold til 2000) og 17 % i 2002 (i forhold til 2001). I forhold til det samlede antal anmodninger om gensidig bistand hvert år er det således over halvdelen, der besvares for sent.

Den mærkbare stigning de seneste år i antallet af anmodninger om gensidig bistand indebærer fare for, at systemet skal blive overbelastet enten hos de forvaltningsgrene, der er ansvarlige for organiseringen af bistanden (navnlig de centrale forbindelseskontorer), eller hos de instanser, der skal udføre kontrollen i forbindelse med gensidig bistand. Stigningen må i øvrigt forventes at blive endnu større i de kommende år dels på grund af den nye forordning om administrativt samarbejde, dels på grund af EU's udvidelse til 25 medlemsstater i 2004.

Det er derfor absolut nødvendigt for at følge med denne udvikling, at samtlige medlemsstater afsætter flere menneskelige ressourcer til den gensidige bistand (både i de centrale forbindelseskontorer, i de nye decentrale tjenester for gensidig bistand samt i de instanser, der udfører den konkrete kontrol i forbindelse med gensidig bistand).

6. YDERLIGERE INITIATIVER MED HENBLIK PÅ DET SÆRLIGE PROBLEM MED "MOMSKARRUSELLER"

6.1. Tilpasning af kontrolsystemet med henblik på bekæmpelse af "momskarruseller"

Ud over, hvad der allerede er gennemført på EU-plan og nationalt plan som reaktion på Rådets henstillinger, er der iværksat yderligere initiativer for at finde egnede løsninger på det særlige problem med "momskarruseller".

Kommissionen har sammen med medlemsstaterne foretaget en grundig undersøgelse af momssvig i forbindelse med handel inden for EU og har set på de forskellige foranstaltninger, der er iværksat på nationalt plan, og som har givet de bedste resultater i bekæmpelsen af "momskarruseller". Disse former for "bedste praksis" er baseret på en mere intensiv og hurtigere udnyttelse af den gensidige bistand og tilpasning af nationale kontrolsystemer med henblik på at bryde "momskarrusellerne". Det første aspekt er allerede blevet behandlet både i Rådets henstillinger og i den nye forordning om administrativt samarbejde, hvorimod det andet aspekt kræver en yderligere indsats fra de enkelte medlemsstater. I det følgende redegøres der for de former for "bedste praksis", man har fundet.

6.1.1. Foranstaltninger for at forhindre "skraldespandsselskaber" i at komme ind i momssystemet

Det er i første omgang vigtigt at gøre, hvad man kan, for at forhindre "skraldespandsselskaber" i overhovedet at komme ind i momssystemet. For at gøre det skal skatte- og afgiftsmyndighederne kunne identificere svindelselskaber, som ansøger om momsregistrering udelukkende med henblik på at gennemføre svigagtige transaktioner. Det kræver skærpet kontrol på det tidspunkt, potentielt mistænkelige virksomheder skal registreres. Hertil kommer normalt en kombination af foranstaltninger, der giver skatte- og afgiftsmyndighederne mulighed for at forlange finansielle garantier, månedlig momsafregning og særlige inspektionsprogrammer med besøg i de nye virksomheder.

6.1.2. Kontrolmetoder til afsløring af "skraldespandsselskaber"

På trods af disse forebyggende foranstaltninger kan suspekte virksomheder muligvis stadig slippe gennem kontrollen ved registreringen. Det er derfor også nødvendigt at etablere specifikke overvågnings- og risikovurderingssystemer for hurtigt at kunne afsløre potentielle "skraldespandsselskaber". Den centrale risikovurdering, dvs. gennemgang af momsangivelser og VIES-uoverensstemmelser, bør suppleres med indsamling af konkrete oplysninger, så man får "realtidsoplysninger" f.eks. i forbindelse med administrativt samarbejde.

6.1.3. Foranstaltninger med henblik på at sætte en stopper for "momskarruseller", når først de er afsløret

Succesrige strategier til håndtering af "momskarruseller" kræver, at en hurtig afsløring kombineres med tilbageholdelse af momsrefusionen til køberen, medens man afventer

resultatet af yderligere efterforskning. Nogle medlemsstater har derfor tilpasset deres lovgivning og administrative procedurer omkring momsrefusion.

Desuden bør momsregistreringsnumrene på "skraldespandsselskaber", der blot simulerer økonomisk aktivitet, omgående trækkes tilbage for at forhindre dem i fortsat at erhverve varer uden at betale moms, så "momskarrusellen" bringes til ophør.

6.1.4. Tilbagesøgning af moms, når der er afsløret en "momskarrusel"

Efter at "momskarrusellen" er blevet stoppet, må man forsøge at inddrive den ubetalte moms. Eftersom der ikke er nogen reel mulighed for at inddrive momsen fra "skraldespandsselskabet", er det en effektiv metode at nægte de øvrige parter, som er involveret i "karrusellen", at fratække momsen eller blive fritaget for moms.

For at lette bevisbyrden i komplekse "momskarruselsystemer" har nogle medlemsstater for nylig skærpet deres lovgivning vedrørende bekæmpelse af momssvig ved at indføre "solidarisk hæftelse" på skatte- og afgiftsområdet. Det betyder, at hvis en skatte- og afgiftspligtig person kendte til eller burde have kendt til samarbejdspartnerens svigagtige aktiviteter, bliver han ansvarlig for betalingen af den moms, samarbejdspartneren skylder. I nogle medlemsstater har indførelsen af solidarisk hæftelse haft en klart forebyggende virkning og synes at være effektiv. Retsgrundlaget for denne foranstaltning findes i artikel 21 i direktiv 77/388/EØF under forudsætning af, at proportionalitetsprincippet respekteres.

6.1.5. Oprettelse af afdelinger til bekæmpelse af momssvig

Ud over ovennævnte foranstaltninger er det også nødvendigt at tilpasse selve strukturen i skatte- og afgiftsmyndighederne for hurtigt at kunne afsløre og effektivt bekæmpe disse former for internationalt svig. "Momskarrusellernes" specifikke og komplekse karakter kræver, at der findes specialiserede bedrageri- og efterforskningsafdelinger med de fornødne beføjelser til at kunne sikre en hurtig og effektiv indsats på alle niveauer. Afdelingerne bør have bemyndigelse til hurtigt at kunne udveksle oplysninger med deres kolleger i de øvrige medlemsstater.

6.2. Eventuel tilpasning af selve momssystemet

6.2.1. De forskellige forslag

Nationale myndigheder, repræsentanter for erhvervslivet og akademiske kredse i flere medlemsstater har undersøgt mulighederne for en gennemgribende ændring af den måde, momssystemet fungerer på, for at få løst problemet med "momskarruseller". Flere af forslagene går ud på, at man skal fjerne muligheden for at kombinere transaktioner, for hvilke der betales moms, med transaktioner, der er fritaget for moms, og sikre, at transaktioner inden for én og samme medlemsstat og transaktioner mellem forskellige medlemsstater behandles ens i hele EU. Det kan man opnå ved enten at forlange konkret betaling af moms for transaktioner fra virksomhed til virksomhed inden for EU (B2B) eller ved at suspendere betalingen af moms for indenlandske B2B-transaktioner.

Andre løsninger går ud på, at "momskarruseller" kun er mulige, fordi afgiftspligtige personer kan få refunderet momsen, uden at der stilles betingelse om, at "skraldespandsselskabet" har indbetalt afgiften til statskassen.

6.2.1.1. Suspension af betaling af moms for indenlandske B2B-transaktioner

De finansielle tab, der er forbundet med "momskarruseller", skyldes, at et "skraldespandsselskab" undlader at betale den moms, som en anden virksomhed i kæden har fradraget eller fået refunderet i fuldt omfang. Derfor indebærer suspension af betaling af moms for alle B2B-transaktioner visse fordele med hensyn til bekæmpelse af "momskarruseller", eftersom der ikke længere bliver tale om fradrag eller refusion af moms.

Suspension af betalingen af moms kan enten gennemføres ved at fritage B2B-transaktioner for moms eller ved en "omvendt opkrævningsordning", hvorefter det er kunden, der på samme tid indbetaler og fratrækker afgiften på sine indkøb med modregning i købsmomsen. Alle disse forslag har dog betydelige ulemper.

For det første er det tvivlsomt, om en sådan foranstaltning vil være effektiv med hensyn til bekæmpelse af svig. Systemer med suspension af betalingen af moms for B2B-transaktioner underminerer et af de grundlæggende principper i momssystemet, nemlig betalingen af moms i flere led, som skal sikre en vis selvkontrol i det fiskale system og en klar fordeling af ansvaret mellem køber og sælger. I et system med suspension af betalingen af moms ligger hele ansvaret for opkrævning af afgiften i detailledet. Det vil igen medføre nye muligheder for svig og risiko for manglende indbetalinger. Virksomheder kan forsvinde efter B2C-transaktioner på samme måde som efter B2B-transaktioner, leverancer til endelige forbrugere kan svigagtigt angives som B2B-transaktioner, og den generelle mulighed for at købe til priser eksklusive moms vil kunne gøre undergrundsøkonomien endnu mere udbredt (hvor registreret salg simpelthen er afskaffet).

For det andet ville det kræve betydelige ekstra ressourcer hos skatte- og afgiftsmyndighederne med hensyn til både personale og teknologi. Alle B2B-transaktioner skulle registreres og krydskontrolleres. Desuden skulle kontrollen med B2C-transaktioner skærpes, fordi hele ansvaret for opkrævning af afgiften kommer til at ligge i detailledet.

For det tredje ville det medføre en betydelig ekstra administrativ byrde for virksomhederne. Ligesom under det nuværende system for transaktioner mellem forskellige medlemsstater, ville det være nødvendigt at angive alle indenlandske transaktioner til myndighederne, og virksomhederne ville være nødsaget til at kontrollere deres kunders momsstatus.

6.2.1.2. Suspension af betaling af moms for visse indenlandske B2B-transaktioner

Rent teoretisk kunne systemet med suspension af betaling af moms begrænses til visse kategorier af virksomheder eller leverancer. Visse skatte- og afgiftsmyndigheder har foreslået at anvende det "omvendte opkrævningssystem" på bestemte sektorer eller eventuelt en ordning med frivillig suspension af momsbetalingen. Ud over de ovennævnte ulemper ville det også medføre, at man på samme tid ville have indenlandske B2B-transaktioner, for hvilke der skal erlægges moms, og tilsvarende transaktioner, for hvilke der ikke skal erlægges moms. Det ville skabe mulighed for rent indenlandske "momskarrusel"-transaktioner, der kombinerer almindelige indenlandske transaktioner, for hvilke leverandørerne opkræver moms hos kunden, med indenlandske transaktioner, som er omfattet af suspensionsordningen.

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

En anden mulighed kunne være at pålægge alle transaktioner inden for EU moms. Dermed genindføres systemet med betaling af moms i alle led, hvilket sikrer, at afgiftssystemet til en vis grad er selvkontrollerende. Hvis der betales moms af alle indgående og udgående transaktioner, vil det kun være forskellen mellem indgående og udgående moms, der kan

svindles med, og den finansielle risiko ved "momskarruseller" ville være langt mindre. Det ville fjerne de smuthuller i det nuværende system, der ligger til grund for "momskarrusellerne". Det er netop denne form for system, Kommissionen altid har betragtet som det ideelle endelige momssystem i det indre marked (det såkaldte "oprindelsessystem").

Det bedste ville være at forlange konkret betaling af moms for alle B2B-transaktioner inden for EU til den sats, der er gældende i oprindelsesmedlemsstaten.

Der måtte dog i så fald indføres et system med omfordeling af momsindtægter fra oprindelseslandet til bestemmelseslandet. En sådan ordning ville også kræve en langt mere omfattende harmonisering end den nuværende, f.eks. langt mere ensartede momssatser. En sådan harmonisering vil ikke kunne gennemføres på kort sigt på grund af forskellige indenlandske ordninger i medlemsstaterne og på grund af den betydning, som de fleste – hvis ikke alle – medlemsstater tillægger deres selvbestemmelsesret på det fiskale område med hensyn til fastsættelse af satserne for skatter og afgifter.

Et sådant system kunne også fungere ved, at man opererer med satsen i bestemmelsesmedlemsstaten, men det ville være besværligt for virksomhederne, fordi det nuværende fritagelsessystem ville blive erstattet af beregning af moms til en sats, som ville være forskellig fra køber til køber. Alle virksomheder, der handler med flere EU-medlemsstater, måtte derfor kende momssatserne på de relevante produkter eller tjenesteydelser i samtlige medlemsstater.

6.2.1.4. Konkret betaling af moms for visse transaktioner inden for EU

De fleste "momskarruseller" involverer højværdivarer, som er lette at transportere, f.eks. computerdele og mobiltelefoner²¹. Rent teoretisk kunne konkret betaling af moms for transaktioner inden for EU begrænses til disse økonomiske sektorer. Opkrævning af moms for transaktioner inden for EU ville naturligvis eliminere "momskarruseller", der er baseret på højrisikovarer, men det ville medføre de samme problemer med omfordeling af momsindtægter og afgiftsharmonisering, som gør sig gældende for et regulært "oprindelsessystem". Desuden kunne andre typer varer anvendes, f.eks. biler, tekstiler, telefonkort, fødevarer, læskedrikke, metalvarer, alkohol, benzin m.m. Selv om en sådan ordning altså ville løse problemet med momssvig i de mest sårbare sektorer, ville problemerne – i hvert fald delvis – rykke over til andre sektorer.

6.2.1.5. Fradrag for moms kunne gøres betinget af, at afgiften er betalt, eller at den er blevet indbetalt til statskassen af leverandøren

"Momskarruseller" er kun mulige, fordi afgiftspligtige personer kan fradrage momsen uafhængigt af, om leverandøren har indbetalt afgiften til statskassen. Derfor undersøger myndighederne i visse medlemsstater mulighederne for at ændre reglerne om fradrag af moms ved til en vis grad at gøre den betinget af leverandørens indbetaling af afgiften. Det er klart, at retten til at fradrage momsen er et grundlæggende princip, og at alle foranstaltninger, der begrænser denne rettighed, bør være i nøje overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Et andet forslag går ud på at udnytte den mulighed, der ligger i artikel 10, stk. 2, tredje afsnit, i det sjette momsdirektiv, for at stramme reglerne om fradrag af moms. Medlemsstaterne kan for visse transaktioner eller visse kategorier af virksomheder bestemme, at momsen først

²¹ Man har dog foreløbig afdækket 40 forskellige sektorer, der har været involveret i "momskarruseller".

forfalder til betaling (og derfor først kan fratrækkes), "når vederlaget indgår". En sådan ordning måtte dog kombineres med et krydskontrolsystem for at være rigtigt effektiv.

En sådan ordning ville dog medføre ekstra byrder for virksomhederne.

6.3. Kommissionens synspunkt

Kommissionen hilser med tilfredshed, at medlemsstaterne overvejer forskellige lovgivningsforanstaltninger (f.eks. en stramning af reglerne om fradrag af moms) for at beskytte momsordningen mod alvorligt misbrug som f.eks. "momskarruseller". Kommissionen vil i nært samarbejde med medlemsstaterne fortsætte med at undersøge og indsamle "bedste praksis" på dette felt og på baggrund af de indhøstede erfaringer overveje, om der er behov for at ændre EU-lovgivningen.

Tanken om at gå endnu videre og ændre selve momsordningen for at bekæmpe momssvig kan ved første øjekast synes besnærende. Man skal dog passe på ikke at åbne nye smuthuller, som kan vise sig at være lige så alvorlige som den nuværende form for svig – hvis ikke værre. Det ville navnlig være tilfældet, hvis der blev tale om mere generel momsfrigørelse. Desuden må alle foreslåede ændringer undersøges omhyggeligt med hensyn til, hvilke eventuelle administrative byrder de vil medføre for hæderlige virksomheder. På samme måde må det vurderes, hvilke krav de vil stille til skatte- og afgiftsmyndighederne med hensyn til yderligere personale- og teknologiresourcer til oprettelse og vedligehold af databanker, bearbejdning af data og nødvendig kontrol.

Det skal også understreges, at der findes løsninger til at bekæmpe denne form for svig inden for den nuværende momsordning. Kommissionen har således noteret sig, at de medlemsstater (navnlig Nederlandene og Det Forenede Kongerige), som allerede har iværksat de under punkt 6.1. nævnte efterforsknings- og kontrolforanstaltninger til bekæmpelse af "momskarruseller", har opnået gode resultater.

Alle de nævnte foranstaltninger tillige med medlemsstaternes seneste initiativer på kontrolområdet og de lovgivningsinitiativer, der er truffet på EU-plan (den nye forordning om administrativt samarbejde, Fiscalis-programmet 2003-2007 og VIES II), burde være tilstrækkeligt til at løse det specifikke problem med "momskarruseller".

Ud over hvad der for nylig er blevet igangsat på dette område, er det også nødvendigt at overveje etablering af en fælles definition for hele EF af begrebet momssvindel og harmonisering af strafferetlige sanktioner.

Det er derfor Kommissionens opfattelse, at man, før der foretages gennemgribende ændringer af momsordningen, bør sætte mere ind på at bekæmpe svig under den nuværende ordning ved fortsat at arbejde på at forbedre det administrative samarbejde og momskontrolordningerne i medlemsstaterne.

7. KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

7.1. Konklusioner

Kommissionen har reageret på Rådets henstillinger ved at foreslå en udbygning af de retlige rammer for det administrative samarbejde. Den 7. oktober 2003 blev der således vedtaget en ny forordning om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift, og den 3. december 2002 blev der truffet beslutning om Fiscalis-programmet 2003-2007. Det er desuden

Kommissionens plan på lidt længere sigt at stille forslag om en modernisering af VIES-systemet.

Medlemsstaterne har også gjort en betydelig indsats for at efterkomme Rådets henstillinger.

Medlemsstaterne har i langt højere grad end tidligere benyttet sig af muligheden for gensidig bistand. Stigningen i antallet af anmodninger om bistand må forventes at blive endnu større med udvidelsen af EU og vedtagelsen af den nye forordning om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift.

Medlemsstaterne har i et vist omfang gjort deres kontrolprocedurer mere effektive og moderne, bl.a. ved at indføre risikoanalyse-systemer og investere i edb-baseret revision.

Ud over alle de foranstaltninger, der er iværksat som reaktion på Rådets henstillinger, har man gjort sig mange overvejelser for at finde løsninger på det specifikke problem med momssvig i forbindelse med transaktioner over grænserne inden for EU (navnlig "momskarrusellerne").

En løsning består i at tilpasse kontrollen til disse nye typer momssvig. På EU-plan er der i samarbejde med medlemsstaterne udarbejdet en liste over god praksis. De medlemsstater, der har iværksat nogle af disse løsninger, har allerede kunnet registrere gode resultater.

En anden løsning, som er foreslået af visse nationale myndigheder, erhvervsfolk og akademiske kredse, skulle bestå i at ændre selve momsordningen. Der er flere muligheder, men de er alle forbundet med flere ulemper end potentielle fordele.

Det må derfor foretrækkes fortsat at intensivere det administrative samarbejde og gøre de nationale kontrolordninger mere effektive for at drage fordel af alle de reformer, der er gennemført de seneste år, både på nationalt plan og EU-plan, frem for at forsøge sig med en tvivlsom reform af selve momsordningen, som er forbundet med alt for mange risici og usikkerhedsmomenter i forhold til forventelige positive resultater.

Endelig er det vigtigt, at de ti nye medlemsstater hurtigst muligt vedtager de samme standarder med hensyn til kontrol og gensidig bistand.

7.2. Henstillinger

- Medlemsstaterne bør fortsat 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 momscontrollen 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 "momskaruseller" (jf. punkt 6.1.) og bl.a. oprette nationale bedrageriafdelinger med de fornødne beføjelser til at udveksle oplysninger med de øvrige medlemsstater.

BILAG 1

Rådets henstillinger fra juni 2000

1. Henstillinger, som vedrører Kommissionens kompetenceområde

1. Alle eksisterende lovgivningsmæssige hindringer på EU-plan bør fjernes for at give mulighed for et hurtigt og effektivt administrativt samarbejde mellem de forskellige medlemsstater i sager om skatte- og momssvig og i tilfælde af tydelige tegn på svigagtig praksis.

Det er navnlig nødvendigt at:

- overveje at indføre undtagelser fra de forskellige bestemmelser om retten til privatlivets fred, der hæmmer eller forsinker udvekslingen af oplysninger
 - undersøge muligheden for at fastsætte kortere tidsfrister for udvekslingen af oplysninger om de mest alvorlige tilfælde af svig
 - fjerne kravet om, at den afgiftspligtige person skal underrettes, før der kan udveksles oplysninger
 - omformulere uklare bestemmelser i direktiv 77/799/EØF og se nærmere på begrænsningerne for brugen af oplysninger.
2. EU-lovgivningen bør ændres med henblik på at sikre mere direkte kontakt mellem kontrolmyndighederne i de forskellige medlemsstater. Denne målsætning kan f.eks. opfyldes ved at udsende embedsmænd til at deltage i kontroloperationer i andre medlemsstater, hvilket vil kunne effektivisere bekæmpelsen af svig. Sådanne fælles kontroloperationer bør under alle omstændigheder være omfattet af bilaterale eller multilaterale aftaler og ledes og overvåges af en embedsmand fra den medlemsstat, hvori inspektionen gennemføres.
 3. Det bør undersøges, om VIES-systemet kan ændres med henblik på eventuelt at omfatte tjenesteydelser, navnlig de tjenesteydelser, som er omhandlet i artikel 9, stk. 2, litra e), i sjette momsdirektiv.
 4. Forordning (EØF) nr. 218/92 og direktiv 77/799/EØF bør ændres primært med det formål at få fastlagt en hensigtsmæssig, samlet lovgivningsramme for en styrkelse af samarbejdet omkring bekæmpelse af svig, så de ovennævnte hindringer kan fjernes.
 5. Bestemmelserne i sjette momsdirektiv bør gennemgås med henblik på en forenkling og fremsættelse af et nyt direktivforslag snarest muligt.

2. Henstillinger, som vedrører medlemsstaternes kompetenceområde

1. Alle eksisterende lovgivningsmæssige hindringer på nationalt plan bør fjernes for at give mulighed for et hurtigt og effektivt administrativt samarbejde mellem de forskellige medlemsstater i sager om skatte- og momssvig og i tilfælde af tydelige tegn på svigagtig praksis.

Det er navnlig nødvendigt at:

- overveje at indføre undtagelser fra de forskellige bestemmelser om retten til privatlivets fred, der hæmmer eller forsinker udvekslingen af oplysninger
 - undersøge muligheden for at fastsætte kortere tidsfrister for udvekslingen af oplysninger om de mest alvorlige tilfælde af svig
 - fjerne kravet om, at den afgiftspligtige person skal underrettes, før der kan udveksles oplysninger.
2. Den nationale lovgivning bør ændres med henblik på at sikre mere direkte kontakt mellem kontrolmyndighederne i de forskellige medlemsstater. Denne målsætning kan f.eks. opfyldes ved at udsende embedsmænd til at deltage i kontroloperationer i andre medlemsstater, hvilket vil kunne effektivisere bekæmpelsen af svig. Sådanne fælles kontroloperationer bør under alle omstændigheder være omfattet af bilaterale eller multilaterale aftaler og ledes og overvåges af en embedsmand fra den medlemsstat, hvori inspektionen gennemføres.
 3. Det bør undersøges, om VIES-systemet kan ændres for at give hurtigere adgang til oplysningerne i systemet, eftersom tidsfaktoren har stor betydning i sager om svig, hvorfor det administrative samarbejde må forenkles og gøres hurtigere både i forbindelse med dette system og i forbindelse med andre samarbejds mekanismer.
 4. Der bør afsættes de fornødne menneskelige og materielle ressourcer til de centrale forbindelseskontorer, der skal kunne etablere den fornødne kontakt til relevante kontrolinstanser, navnlig specialiserede bedrageriafdelinger, så de fastsatte svarfrister kan overholdes, og der kan udveksles præcise og fyldestgørende oplysninger.
 5. Det bør sikres, at lokale eller regionale kontrolafdelinger, afhængigt af hvordan forvaltningen i den enkelte medlemsstat er struktureret, råder over de nødvendige menneskelige ressourcer til omgående at kunne besvare anmodninger om oplysninger fra de øvrige medlemsstater og følge op på dem i tilstrækkeligt omfang.
 6. Det bør overvejes, hvorvidt det er relevant at etablere direkte kontakter med forudgående bemyndigelse fra den kompetente myndighed i specielle sager eller typer af sager: multilaterale kontroloperationer og direkte transmission af data i sager om svig og i tilfælde af tydelige tegn på svigagtig praksis, i grænseregioner og i forbindelse med fælles efterforskning.
 7. Der bør fastsættes administrative sanktioner i tilfælde af for sen fremsendelse af ovennævnte meddelelser, sikres hurtig behandling af denne type meddelelser og hurtig korrigerende af eventuelle fejl i dem, således at dataene dels kan fremsendes inden for den fastsatte frist, dels er så fyldestgørende som muligt. Tiltag på dette område vil resultere i hurtigere og mere pålidelige oplysninger, således at de kan anvendes til risikoanalyseformål og mere effektiv organisering af kontroloperationer.
 8. Der bør via aftaler sikres hurtigere såvel spontan som automatisk udveksling af oplysninger, navnlig om bestemte sager eller transaktioner, som normalt er forbundet med en højere risiko for svig eller skatte- og afgiftsunddragelse, f.eks. fjernsalg og salg af nye transportmidler til private.
 9. Udvælgelsesmetoderne bør optimeres på grundlag af en risikoanalyse. Disse metoder bør under skyldig hensyntagen til subsidiaritetsprincippet i videst muligt omfang

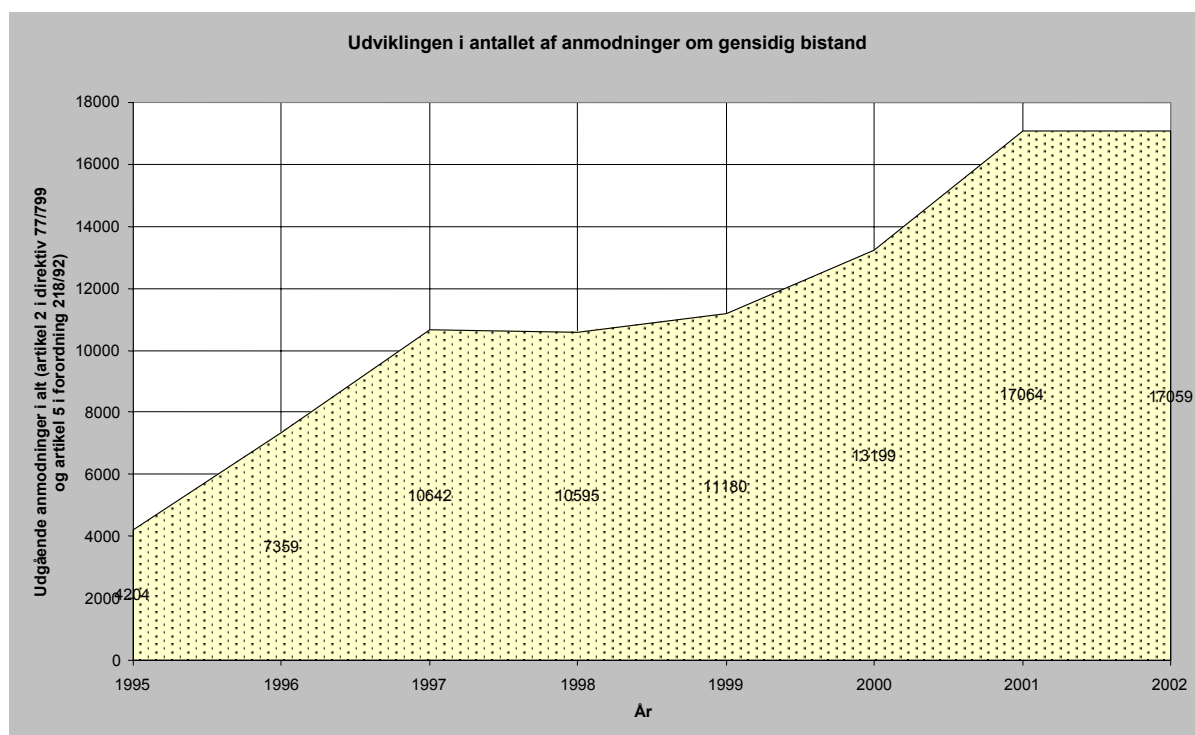
bygge på principper, som er fælles for alle medlemsstaterne, men som endnu ikke er fastlagt.

10. Der bør ved udarbejdelsen af de nationale inspektionsplaner tages hensyn til visse retningslinjer, som skal være baseret på nogle fælles træk ved skatte- og afgiftsunddragelse og svig, og som om muligt bør fastsættes i overensstemmelse med de metoder, der er nævnt i den foregående henstilling, navnlig med henblik på at bekæmpe svig på en samordnet måde og ikke sag for sag og drage konklusioner om forekomsten af bestemte typer svig inden for EU.
11. Der bør fastlægges en strategi for tilsyn med registreringsprocedurer, så der tages hensyn til advarselssignaler, der peger i retning af mulig svig på skatte- og afgiftsområdet. Hvis det ved en kontrol kan konstateres, at den anmeldte aktivitet ikke udøves i praksis, eller at forudsætningerne for dens udøvelse ikke er til stede, bør medlemsstaterne overveje forskellige sikkerhedsforanstaltninger.
12. Kontrolsystemerne bør tilpasses de faktiske forhold i forbindelse med elektronisk handel, og der bør indføres udbredt brug af edb-procedurer ved revisioner.

3. Henstillinger, som kræver andre EU-indgreb end lovgivning

1. Det bør undersøges, om VIES-systemet kan ændres for at give de enkelte medlemsstater direkte adgang til de øvrige medlemsstaters VIES-databaser med de sikkerhedsforanstaltninger, der er nødvendige i denne sammenhæng for at forhindre krænkelse af forretningshemmeligheder m.m. Derved kan en medlemsstat opspore afgiftspligtige statsborgere, som modtager overførsler inden for EU fra en bestemt virksomhed, der er registreret i en anden medlemsstat.
2. Udvælgelsesmetoderne bør optimeres på grundlag af en risikoanalyse. Disse metoder bør under skyldig hensyntagen til subsidiaritetsprincippet i videst muligt omfang bygge på principper, som er fælles for alle medlemsstaterne, men som endnu ikke er fastlagt.
3. Der bør ved udarbejdelsen af de nationale inspektionsplaner tages hensyn til visse retningslinjer, som skal være baseret på nogle fælles træk ved skatte- og afgiftsunddragelse og svig, og som om muligt bør fastsættes i overensstemmelse med de metoder, der er nævnt i den foregående henstilling, navnlig med henblik på at bekæmpe svig på en samordnet måde og ikke sag for sag og drage konklusioner om forekomsten af bestemte typer svig inden for EU.
4. Medlemsstaternes kontrolsystemer bør tilpasses de faktiske forhold i forbindelse med elektronisk handel, og der bør indføres udbredt brug af edb-procedurer ved revisioner.
5. Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet bør opfordres til at arbejde aktivt på at sikre, at bestemte typer momssvig bekæmpes mere effektivt.

BILAG 2



BILAG 3

