



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 08.01.1997
KOM(96) 681 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Andra rapporten enligt artikel 14

**TILLÄMPNING AV RÅDETS FÖRORDNING
(EEG) NR 218/92 AV DEN 27 JANUARI 1992 OM
ADMINISTRATIVT SAMARBETE INOM
OMRÅDET FÖR INDIREKT BESKATTNING
(MERVÄRDESSKATT)**

INNEHÅLL

1. BAKGRUND.....	3
1.1 Övergångsordningen för mervärdesskatt.....	3
1.2 Konsekvenser för kontrollen av övergångs ordningen för mervärdesskatt.....	3
1.3 Gemenskapens rättsliga ram för administrativt samarbete.....	4
2. UTVECKLINGEN AV DET ADMINISTRATIVA SAMARBETET UNDER 1994 OCH 1995: EN UTVÄRDERING.....	5
2.1 Utvecklingen inom gemenskapen.....	5
2.1.1 Utvidgningen 1995.....	5
2.1.2 Bedrägeribekämpning.....	5
2.1.3 Multilateral försöksverksamhet inom området för mervärdesskattekontroll.....	6
2.1.4 Ömsesidigt bistånd vid uppbörd.....	7
2.2 Administrativt samarbete på medlemsstatsnivå.....	8
2.2.1 Användning av redskapen för samarbete.....	8
2.2.2 Medlemsstaterna roll vid insamlingen av uppgifter.....	13
2.2.3 Centrala kontaktkontor och deras betydelse för iakttagandet av tidsfrister.....	13
3. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER.....	15
3.1 Slutsatser.....	15
3.2 Rekommendationer.....	16

1. BAKGRUND

1.1 Övergångsordningen för mervärdesskatt

För att uppnå avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna från och med 1.1.1993 beslutade rådet 1991 att upprätta övergångsordningen för mervärdesskatt¹. Denna ordning innebär att gemenskapsinterna transaktioner mellan skattskyldiga fortfarande beskattas med den skattesats och enligt de villkor som gäller i destinationslandet. En skattebefrielse för varor som är avsedda för en annan medlemsstat infördes för att ersätta skattebefrielsen vid export och den beskattningsbara händelsen "import" ersattes av "förvärv" i den medlemsstat där varorna förvärvas.

Närmare upplysningar om hur övergångsordningen för mervärdesskatt fungerar återfinns i kommissionens rapport till rådet och Europaparlamentet om funktionen av övergångsordningen för mervärdesbeskattning av gemenskapsintern handel².

1.2 Konsekvenser för kontrollen av övergångsordningen för mervärdesskatt

Före den 1 januari 1993 övervakades den gränsöverskridande varuhandeln mellan skattskyldiga i gemenskapen genom kontroller vid nationsgränserna av dokument som åtföljde den fysiska förflyttningen av varorna. Avskaffandet av gränskontrollerna medförde att övervakningen av beskattningen av handel inom gemenskapen integrerades med den inhemska kontrollen av mervärdesskatt.

Mervärdesbeskattningens krav och den utmaning som avskaffandet av gränskontrollerna utgjorde krävde samarbete mellan medlemsstaterna i en ny omfattning. I synnerhet behövde medlemsstaterna uppgifter från andra medlemsstater för skattekontrollen. Behoven var följande:

- Möjlighet att få uppgifter om alla gemenskapsinterna transaktioner som genomförts mellan näringsidkare i deras eget register över mervärdesskatteskyldiga och näringsidkare som identifierats för mervärdesskatteändamål i andra medlemsstater.
- Möjlighet att kontrollera köparens momsregistreringsnummer.

Dessa uppgifter, som gör det möjligt för medlemsstaterna att kontrollera mervärdesskatt på gemenskapsinterna transaktioner, erhålls via ett informationssystem för mervärdesskatt (VIES) "VAT Information Exchange System", som är ett gemensamt datanätverk

¹ Rådets direktiv 91/680/EEG med tillägg till det gemensamma systemet för mervärdesskatt och med ändring av direktiv 77/388/EEG med sikte på avskaffandet av fiskala gränser, EGT nr L 376, 31.12.1991, s. 1.

² KOM(94) 515 slutlig, 23.11 1994.

1.3 Gemenskapens rättsliga ram för administrativt samarbete

Rådets förordning (EEG) nr 218/92³ avser administrativt samarbete inom området för indirekt beskattning (mervärdesskatt). Den utgör den rättsliga ram som förpliktigar medlemsstaterna att förse varandra med de uppgifter som är nödvändiga för att kontrollera uttaget av mervärdesskatt på gemenskapsintern handel och är utformad för att komplettera bestämmelserna i direktiv 77/799/EEG⁴ (om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna inom området för direkta och indirekta skatter). Förordningen ger även medlemsstaterna rätt att erhålla dessa uppgifter löpande i ackumulerad form samt att på begäran erhålla kompletterande detaljerade uppgifter. Direktiv 76/308/EEG föreskriver ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna vid uppbörd av bland annat de nationella förvaltningarnas fordringar avseende mervärdesskatt⁵.

Den ständiga kommittén för administrativt samarbete inom mervärdesskatteområdet (Standing Committee on Administrative Cooperation in the Field of Indirect Taxation, SCAC) upprättades i enlighet med artikel 10 i förordningen. SCAC, som förvaltas av kommissionen och har en företrädare för kommissionen som ordförande, ansvarar för att utvecklingen av det administrativa samarbetet och det ömsesidiga biståndet oavbrutet hålls under uppsikt. Den övervakar även medlemsstaternas insatser när det gäller insamling, utväxling och användning av informationen. Den dagliga förvaltningen av samarbetet övervakas av ett nät av centrala kontaktkontor (Central Liaison Office, CLO).

I artikel 11 i förordning (EEG) nr 218/92 föreskrivs att "Medlemsstaterna och kommissionen skall undersöka och utvärdera funktionen av de administrativa bestämmelser som föreskrivs i denna förordning ...". Enligt artikel 11 är kommissionen även ansvarig för att sammanställa medlemsstaternas erfarenheter av nya former för skatteflykt och skatteundandragande.

I artikel 14 föreskrivs följande: "Vartannat år efter dagen för denna förordnings ikraftträdande skall kommissionen till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport om hur denna förordning tillämpas, särskilt på grundval av de övervakningsförfaranden som föreskrivs i artikel 11".

Den första rapporten enligt artikel 14 i förordning (EEG) nr 218/92, som offentliggjordes den 23 juni 1994⁶, beskrev den nya administrativa ram som infördes till följd av avskaffandet av gränskontrollerna när det gäller mervärdesskatt och redogjorde för dess framgångsrika införelse. Denna andra rapport beskriver utvecklingen av det administrativa samarbetet sedan 1993, bedömer hur bra samarbetet har fungerat i praktiken och ger rekommendationer till förbättringar.

³ EGT nr L 24, 1.2.1992, s. 1.

⁴ EGT nr L 366, 27.12.1977, s. 15, senast ändrat genom direktiv 92/12/EEG (EGT nr L 76, 23.3.1992, s.1).

⁵ EGT nr L 73, 19.3.1976, s. 18, senast ändrat genom direktiv 92/108/EEG (EGT nr L 390, 31.12.1992, s.124).

⁶ KOM(94) 262 slutlig.

2. UTVECKLING AV DET ADMINISTRATIVA SAMARBETET UNDER 1994 OCH 1995: EN UTVÄRDERING

2.1 Utvecklingen inom gemenskapen

2.1.1 Utvidgningen 1995

En huvuduppgift för SCAC och dess tekniska underkommitté under 1994 var att förbereda för gemenskapens utvidgning den 1 januari 1995. De anslutande medlemsstaterna och gemenskapen var tvungna att vidta förberedelser för att säkerställa att övergångsordningen för mervärdesskatt på gemenskapsintern handel kunde tillämpas på ett riktigt sätt från och med dagen för anslutningen. Detta var främst en uppgift för de nya medlemsstaterna själva, men SCAC måste ändå säkerställa att Österrike, Finland och Sverige blev anslutna till VIES-nätet och att ordningen anpassades till den utvidgade gemenskapen.

VIES gjordes tillgängligt för prövning av de tre nya medlemsstaterna och gemenskapen bestående av 12 medlemsstater från och med den första veckan i december 1994 och kunde tas i full drift av gemenskapen med 15 medlemsstater från och med den 1 januari 1995.

2.1.2 Bedrägeribekämpning

SCAC upprättade 1992 en underkommitté för bedrägeribekämpning med uppgift att "undersöka rättsliga, administrativa och tekniska bestämmelser - redan befintliga eller under utarbetande inom gemenskapen - för bedrägeribekämpning inom området för indirekt beskattning". Vid denna tid hade kommissionen rekommenderat medlemsstaterna att anta ett mer strategiskt och operativt program för bedrägeribekämpning, men detta avslogs av ett antal medlemsstater. Underkommittén sammanträdde endast två gånger under 1994 och inte alls under 1995. Arbetet vid dess sammanträde i december 1994 begränsades till fall av bedrägeri inom mervärdesskatteområdet som framlagts av ett antal medlemsstater.

I praktiken koncentrerades underkommitténs arbete de första åren på installationen av ett datanätverk (Fiscal SCENT) i medlemsstaterna och på att utbilda nationella tjänstemän i dess användning. Även om alla medlemsstater nu är inkopplade på nätverket och trots att tjänstemännen utbildats, är det tydligt att medlemsstaterna med några få undantag inte utnyttjar möjligheten att skicka meddelanden på nätverket i någon större utsträckning. Det innebär att systemets fulla potential inte utnyttjas. Detta är särskilt oroande eftersom syftet med Fiscal SCENT var att underlätta snabba och säkra kontakter mellan nationella myndigheter som handlägger bedrägerier i samband med mervärdesskatt. Under 1996 har kommissionen återigen börjat framhäva fördelarna med ordningen.

Denna avsaknad av gemensamma insatser på gemenskapsnivå i fråga om bedrägeribekämpningen är att beklaga. Den härrör delvis från det till en början begränsade uppdrag som medlemsstaterna gav underkommittén, vilket låg långt ifrån att försöka formulera en gemenskapsstrategi för bedrägeribekämpningen. Dessutom försvårade några medlemsstaters obenägenhet att samarbeta multilateralt med varandra kommissionens möjligheter att utarbeta en sammanhängande strategi. Kommissionen har därför haft svårt att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 11 i förordning (EEG) nr 218/92, nämligen att samlar medlemsstaternas erfarenheter av nya former av skatteundandragande och skatteflykt.

SCAC har dock under 1996 antagit det av kommissionen föreslagna nya uppdrag till underkommittén, som syftar till att uppmuntra och underlätta en högre grad av samordning av medlemsstaternas ansträngningar och resurser i fråga om bedrägeribekämpningen. Den omformade underkommittén har antagit ett omfattande arbetsprogram för att identifiera de delar i ordningen för indirekt beskattning som är mest utsatta för bedrägeri, utvärdera hur befintliga bestämmelser fungerar och om de är tillräckliga för att angripa bedrägerier och se till att dessa bestämmelser används med största möjliga verkan. För att detta arbetsprogram skall bli framgångsrikt kommer alla medlemsstater att behöva engagera sig för att utväxla information grundad på faktiska undersökningar. Endast med en sann vilja att sammanföra information kommer det att vara möjligt att utforma en gemenskapsstrategi för bekämpningen av bedrägerier på mervärdesskatteområdet, vilken är nödvändig för att den inre marknaden skall fungera tillfredsställande.

Kommissionen har fått särskild information om ärenden som gäller uteblivna intäkter på mellan två och sextio miljoner ecu. Det framgår tydligt av sådana ärenden att det finns ett behov av en nära samordning av de nationella myndigheternas ansträngningar i invecklade gränsöverskridande ärenden. Det bistånd kommissionen kan ge i fråga om samordning av gemenskapsåtgärder på detta område försvåras av att det saknas en sådan tillräckligt bred rättslig grund som finns på tull- och jordbruksområdena.

2.1.3 Multilateral försöksverksamhet inom området för mervärdesskattekontroll

Företag som bedriver handel i flera medlemsstater behandlas normalt som separata nationella enheter när det gäller kontroll av mervärdesskatt. Kommissionen och medlemsstaterna oroades 1994 av att multinationella företag kunde utnyttja uppenbara skillnader i behandlingen mellan medlemsstaternas skatteförvaltningar till skada för en sund konkurrens och kontrollen i stort. Eftersom internationellt verksamma näringsidkare ansvarar för stora belopp i mervärdesskatt måste medlemsstaterna ge hög prioritet åt kontrollen av dessa näringsidkare.

Under 1994 och 1995 påbörjade SCAC en försöksverksamhet avseende gemensam kontroll av multinationella företag med direktiv 77/799/EEG som främsta rättslig grund och med finansiellt stöd från gemenskapen.

Målet för försöksverksamheten var att undersöka hur effektiva de redskap är, som gemenskapens rättsliga ram för administrativt samarbete tillhandahåller. Försöksverksamheten gav också en möjlighet att jämföra de olika kontrollmetoderna i medlemsstaterna.

Vissa medlemsstater deltog av olika skäl inte i försöksverksamheten. Några medlemsstater föredrog bilateral kontroll av mervärdesskatt framför multilateral kontroll och några medlemsstater ansåg sig inte kunna delta på grund av att kommissionen deltog. Den nationella lagstiftningen i vissa medlemsstater förhindrade dem från att delta trots att gemenskapslagstiftningen tillåter detta.

De medlemsstater som deltog rapporterade att de som ett resultat av den samordnade kontrollen hade fått en mer fullständig kunskap om och förståelse för de kontrollerade näringsidkarnas verksamhet. Handelsbruk som uteslutande tillkommit för att erhålla största möjliga skattefördelar upptäcktes också. Vissa förvaltningar upptäckte till och med verksamheter hos näringsidkarna som tidigare varit helt okända för dem. Kontrollerna bekräftade också att näringsidkarna utnyttjade komplexiteten och oklarheterna i övergångsbestämmelserna för uttag av mervärdesskatt och de skilda tolkningar som medlemsstaterna tillåts göra.

Resultaten av försöksverksamheten utvisade att de redskap som finns att tillgå inom gemenskapens rättsliga ram kan utnyttjas för att förbättra kontrollen av multinationella näringsidkare. De visade emellertid också på ett antal rättsliga och praktiska hinder för ett verkligt effektivt samarbete när det gäller att kontrollera detta invecklade, men inte ovanliga, handelsbruk. SCAC antog en första samling allmänna riktlinjer för framtida multilaterala kontroller av mervärdesskatt.

Kommissionen kommer under den närmaste framtiden att fortsätta att finansiera en viss försöksverksamhet för att ytterligare visa på nödvändigheten av multilaterala, snarare än nationella eller bilaterala, kontroller av mervärdesskatt och att vidareutveckla de riktlinjer som redan finns. Trots att de två försöken varit uppenbart framgångsrika måste emellertid även medlemsstaterna genomföra sådana multilaterala kontroller på eget initiativ som ett led i sin dagliga kontrollverksamhet.

Kommissionen anser att för att möta de utmaningar som sådana näringsidkare utgör, bör denna kontroll utgöra en gemensam del i de nationella kontrollstrategierna. Dessutom anser kommissionen att de medlemsstater som ännu inte deltagit i försöksverksamheten bör göra det så snart som möjligt.

2.1.4 Ömsesidigt bistånd vid uppbörd

Det har sedan en tid stått klart att det finns brister när det gäller hur väl samarbetet enligt direktiv 76/3308/EEG fungerar, som föreskriver ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna vid uppbörd av fordringar avseende mervärdesskatt. Bistånd begärs för ett mycket litet antal fordringar och medlemsstaterna medger att andelen fall där man är framgångsrik när det gäller uppbörden av de ofta betydande beloppen utestående skatt ligger långt under den förväntade. Kommissionen företog med hjälp av medlemsstaterna en omfattande analys av orsakerna till dessa problem. Resultatet av kommissionens analys, som fick ett brett stöd i SCAC, identifierar följande fem huvudorsaker till bristerna:

- Stora skillnader mellan medlemsstaternas uppbördsbefogenheter.
- Avsaknad av lika rättslig behandling av fordringar mellan medlemsstaterna och inhemska fordringar.
- Uppbörd av andra medlemsstaters fordringar prioriteras lågt.
- Långsamma, komplicerade och illa förstådda system för ömsesidigt bistånd.
- Svårigheten i sig att spåra vissa betalningsskyldiga.

Kommissionen kommer i början av 1997 att lägga fram förslag för att förbättra direktivets funktion. Dessa kommer att behöva stödjas av en uthållig ansträngning från medlemsstaternas sida både när det gäller att utnyttja direktivet i större utsträckning och att prioritera det bistånd som enligt direktivet skall ges på begäran.

2.2 Administrativt bistånd på medlemsstatsnivå

2.2.1 Användning av redskapen för samarbete

Syftet med gemenskapens ordning för administrativt samarbete, vilken införs genom förordning (EEG) nr 218/92, är att undvika att medlemsstaterna förlorar mervärdesskatteintäkter. Artikel 4.2 i förordningen föreskriver att information på begäran skall lämnas till medlemsstat om huruvida en av dess näringsidkare har gjort gemenskapsinterna förvärv under ett visst kvartal. Enligt artikel 4.3 i förordningen skall de leverantörer från vilka förvärven gjordes identifieras. Uppgifter enligt artikel 4.2 utväxlas även i ackumulerad form automatiskt mellan medlemsstaterna via VIES i slutet av varje kalenderkvartal. Enligt artikel 5 i förordningen och artikel 2 i direktiv 77/799/EEG kan medlemsstaterna begära mer detaljerade uppgifter i syfte att kontrollera vissa näringsidkare, till exempel uppgifter angående fakturanummer samt datum och värde av enskilda transaktioner. Medlemsstaternas tillämpning av artiklarna 4.2, 4.3 och 5 i förordningen är det viktigaste inslaget i kontrollen av de näringsidkare som bedriver handel inom gemenskapen.

Vid den tidpunkt då övergångsordningen för mervärdesskatt antogs fastställde gemenskapen inte någon särskild enhetlig kontrollmetod eller metod för att utnyttja uppgifterna i VIES och andra informationskällor. Varje medlemsstat behöll rätten att kontrollera sina egna näringsidkare på det sätt som den ansåg lämpligt. Gemenskapen har emellertid i samband med åtgärdsprogrammet Mattheus-Tax⁷ främjat en diskussion om metoder för kontroll av gemenskapsintern handel. Programmet har givit medlemsstaterna tillfälle att jämföra metoder för kontroll av mervärdesskatt i allmänhet och kontroll av gemenskapsintern handel och användningen av VIES i synnerhet och att fastställa vilken metod som är bäst.

⁷ EGT nr L 280, 13.11.1993, s. 27. Ytterligare uppgifter om programmet återfinns i kommissionens rapporter till rådet och Europaparlamentet (KOM(95) 663 slutlig och KOM(96) 543 slutlig).

För att försöka utvärdera hur effektivt informationen i VIES användes bad kommissionen i början av 1993 medlemsstaterna att lämna uppgifter om den ytterligare skattskyldighet som upptäckts genom den information som utväxlas via VIES. Vid denna tidpunkt var de flesta medlemsstaterna inte villiga (eller inte i stånd) att lämna denna information, även om de samtyckte till att till kommissionen rapportera antalet ärenden i vilka ytterligare kontrollåtgärder vidtagits på grund av de uppgifter som utväxlats via VIES. Fortfarande lämnar emellertid endast två eller tre medlemsstater denna information regelbundet. Följaktligen kan kommissionen endast utvärdera medlemsstaternas utnyttjande av ramen för det administrativa samarbetet genom att undersöka hur de använder dess huvudsakliga inslag, nämligen möjligheten att begära information enligt artikel 5 i förordningen och artikel 2 i direktivet samt att göra förfrågningar enligt artikel 4.2 och 4.3 i förordningen.

Diagram 1: Antal förfrågningar enligt artikel 5 i förordning (EEG) nr 218/92 och artikel 2 i direktiv 77/799/EEG per kvartal under 1994 och 1995

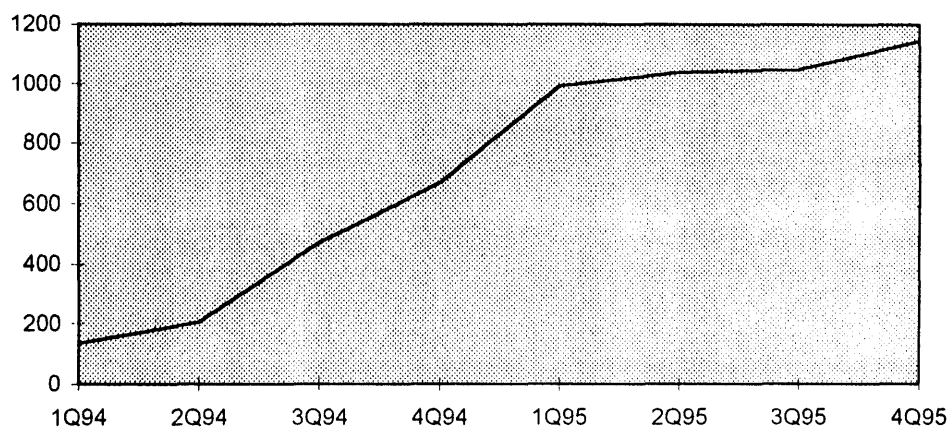
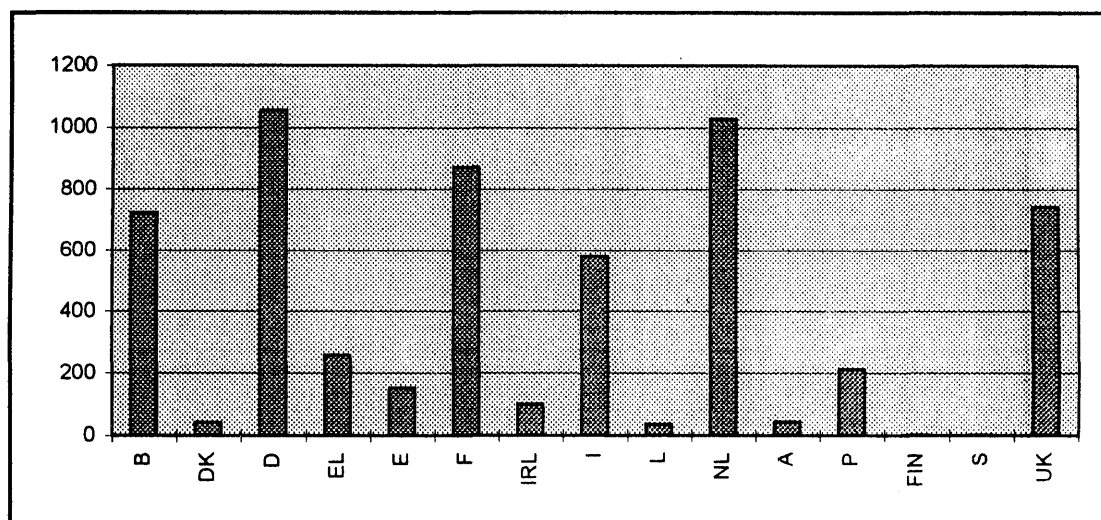


Diagram 1 ovan visar en gradvis ökning av det antal förfrågningar medlemsstaterna gjort. Det antal förfrågningar som gjorts utgör dock endast en bråkdel av de tiotusentals förfrågningar per år som medlemsstaterna själva uppskattade i juni 1993.

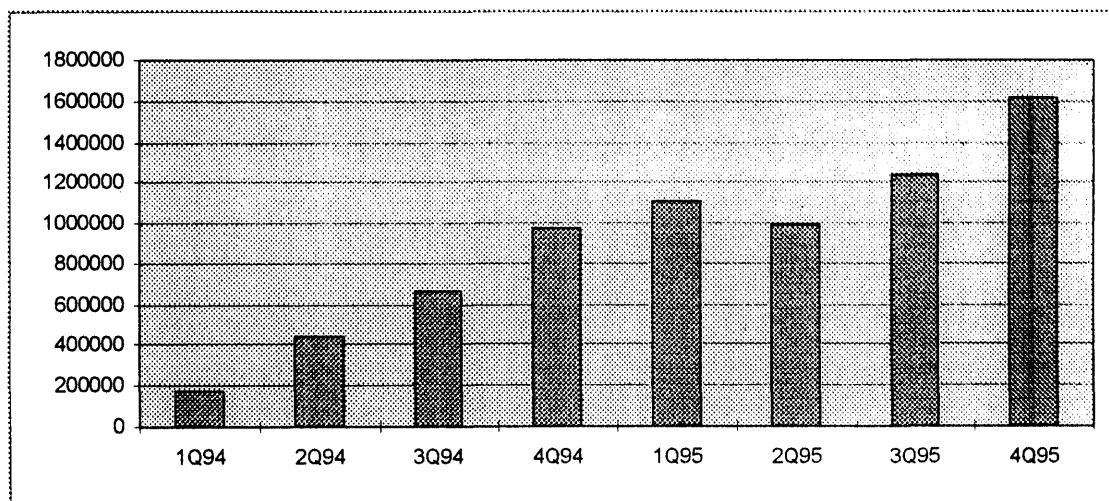
I diagram 2 nedan anges det antal förfrågningar varje medlemsstat gjort.

Diagram 2: Antal förfrågningar enligt artikel 5 i förordningen och artikel 2 i direktivet per medlemsstat under 1994 och 1995



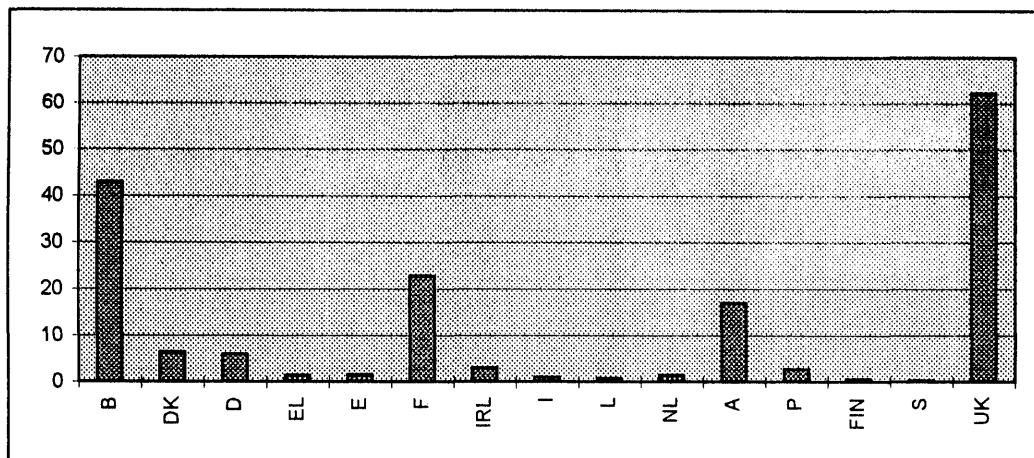
Den allmänna ökningen av antalet förfrågningar enligt artikel 5, med stora variationer mellan medlemsstaterna, återspeglas i ökningen av antalet förfrågningar enligt artikel 4, vilket framgår av diagram 3 nedan. Medlemsstaterna får endast göra förfrågningar enligt artikel 5 i förordningen om de först utnyttjat de möjligheter som ges i artikel 4.

Diagram 3: Total ökning under 1994 och 1995 av antalet förfrågningar enligt artikel 4.2 och 4.3 i förordningen



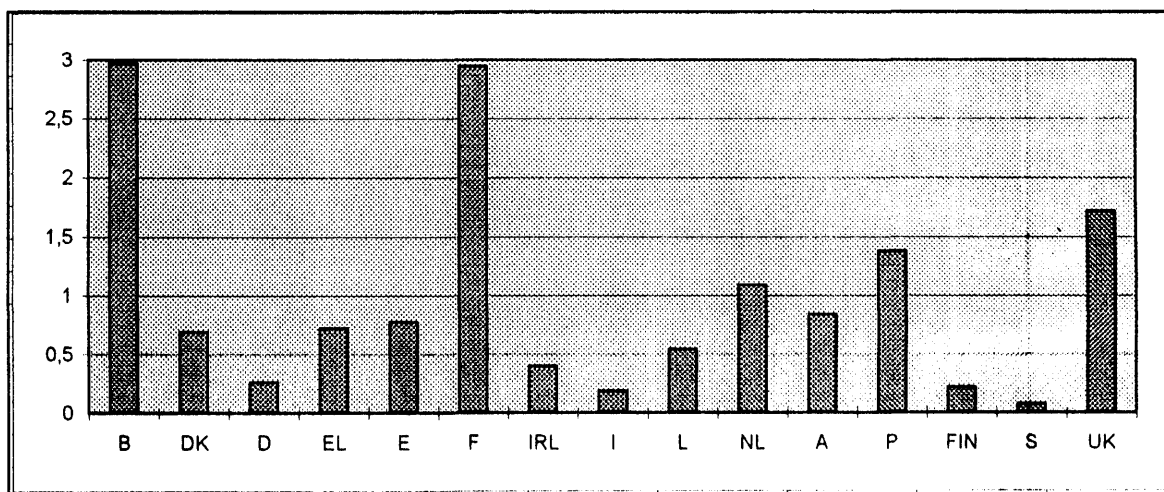
Den övergripande bild av en kontinuerlig ökning av det administrativa samarbetet som visas i diagram 1 och 2 bör välkomnas. Den stadigt ökande användningen av VIES och det ökande antalet förfrågningar enligt artikel 5 återspeglar den växande betydelsen av administrativt samarbete vid kontrollen av gemenskapsintern handel. Denna bild av den totala ökningen döljer dock, som diagram 4 och 5 nedan visar, kraftiga skillnader mellan medlemsstaternas användning av de möjligheter som ges i artikel 4.2 och 4.3.

Diagram 4: Antal förfrågningar som varje medlemsstat gjort under 1994 och 1995 enligt artikel 4.2 och 4.3 i förordningen, per näringsidkare som utför gemenskapsinterna leveranser i den medlemsstaten



Många av förfrågningarna enligt artikel 4 i förordningen görs för att bekräfta att näringsidkaren i den begärande medlemsstaten inte genomförde några gemenskapsinterna förvärv. Detta är också ett effektivt sätt att utnyttja VIES-information. Av diagram 5 nedan framgår medlemsstaternas användning av artikel 4.3 i förordningen för att kontrollera de näringsidkare som gör inköp i andra medlemsstater.

Diagram 5: Antal förfrågningar enligt artikel 4.3 i förordning (EEG) nr 218/92 som varje medlemsstat gjort under 1994 och 1995, per näringsidkare som genomför gemenskapsinterna förvärv i den medlemsstaten



Den slutsats som kan dras av diagram 1–5 ovan är att även om användningen av ordningen för administrativt samarbete säkerligen ökar, räcker detta inte för att i tillräcklig utsträckning kontrollera den gemenskapsinterna handeln i alla medlemsstater. Den begränsade användningen av VIES i vissa medlemsstater kan tillskrivas flera faktorer. Den omfattning i vilken kontrolltjänstemännen har tillgång till systemet är naturligtvis viktig. Även om VIES-informationen finns tillgänglig via mer än 55 000 terminaler inom gemenskapen ger en del medlemsstater sina

tjänstemän endast tillgång till den i begränsad omfattning. Detta förklarar även varför de möjligheter som ges i artikel 5 i förordningen och artikel 2 i direktivet utnyttjas i begränsad utsträckning.

På grundval erfarenheterna av hur VIES-systemet används och den bästa praxis som har framkommit ur programmet Mattheus-Tax anser kommissionen att en integrerad metod med användning av VIES-informationen som en informationskälla bland andra är den mest verkningsfulla. Först används de automatiskt utväxlade uppgifterna som information till en riskanalys som utformats för att identifiera de näringsidkare, eller kategorier av näringsidkare, som skall kontrolleras. Därefter görs förfrågningar enligt artikel 4 i förordningen som en del i uppgiftsinsamlingen före eller efter kontrollen av en viss näringsidkare. Slutligen används bestämmelserna i artikel 5 för att få uppgifter om särskilda transaktioner.

En hög kontrollstandard kräver ett utökat administrativt samarbete i medlemsstaterna som är fullt integrerat i den nationella kontrollstrategin. Det administrativa samarbetet bör inte vara en specialistfunktion. De medlemsstater som inte ger sina vanliga kontrolltjänstemän åtkomst till frågemöjligheterna i VIES bör göra det. Uppgifter om en näringsidkares förvärv inom gemenskapen bör ses som ytterligare en bit i det nationella kontrollpusslet, utan vilken kontrollen förblir ofullständig. I denna arbetsmetod ingår att tjänstemän inom området för kontroll av mervärdesskatt i stor omfattning använder sig av de möjligheter till specifika förfrågningar och till att begära ytterligare information som gemenskapen tillhandahåller. De medlemsstater som utnyttjar dessa möjligheter i liten utsträckning kan inte få denna fullständiga bild av sina näringsidkare.

Det återstår fortfarande mycket att göra för medlemsstaterna för att det administrativa samarbetet skall bli mer allmänt känt inom deras förvaltningar. Även i de medlemsstater där användningen av systemet är väl etablerad är det fortfarande inte ovanligt att finna nationella tjänstemän som är omedvetna om möjligheterna att begära uppgifter från andra medlemsstater som hjälper dem att bemästra särskilda problem de möter antingen vid rutinkontroller av mervärdesskatt eller vid bedrägeribekämpningsåtgärder. Det är uppenbart att det krävs en omfattande utbildning i användningen och utnyttjandet av VIES-informationen och andra samarbetsmöjligheter.

Kommissionen har också en uppgift att fylla när det gäller att göra de nationella tjänstemännen medvetna om gemenskapsdimensionen av deras arbete, att främja ömsesidigt förtroende mellan tjänstemän i skilda nationella förvaltningar och att göra samarbetet så användarvänligt som möjligt till lägsta möjliga utnyttjandekostnad, vilket innebär att se till att tjänstemännen får de kunskaper och den infrastruktur de behöver för att kunna samarbeta, samt att uppmuntra dem att göra det till en vana.

Det faktum att redskapen för samarbete används i så låg grad gör att trovärdigheten i vissa medlemsstaters kontroll av uttaget av mervärdesskatt på gemenskapsintern handel måste ifrågasättas allvarligt. Inrättandet av VIES och fastställandet av förordning (EEG) nr 218/92 (som antogs enhälligt) sågs ursprungligen av alla medlemsstater som väsentligt för en effektiv kontroll enligt övergångsordningen för mervärdesskatt. Införandet och driften av infrastrukturen har krävt betydande investeringar av gemenskapen och medlemsstaterna i form av mänskliga och finansiella resurser, och näringsidkarnas skyldigheter att inkomma med kvartalsvisa sammanställningar innebär en avsevärd belastning för dem.

2.2.2 Medlemsstaternas roll vid insamling av uppgifter

Artikel 4 i förordning (EEG) nr 218/92 föreskriver att medlemsstaterna "skall säkerställa att deras databaser hålls aktuella, kompletta och korrekta". Kommissionen har, i SCAC och vid de regelbundna mötena mellan cheferna för kontaktkontoren (CLO), ständigt utövat ett tryck på medlemsstaterna för att de skall förbättra fullständigheten och korrektheten av de uppgifter som de samlar in och utväxlar.

Under 1994 och 1995 nådde efterlevnaden av kravet på kvartalsredovisning 95 % (antalet periodiska sammanställningar som togs emot från näringsidkarna jämfört med det antal som borde inkomma enligt skatteförvaltningarnas uppskattning). Under denna period kunde 1,5 % av de inrapporterade uppgifterna⁸ inte utväxlas på grund av att de ej ansågs korrekta, eftersom köparens registreringsnummer för mervärdesskatt, som det uppgivits av leverantören, avvek från reglerna för uppbyggnaden av sådana nummer i den medlemsstat där köpet skedde.

En sådan grad av efterlevnad och korrekthet utgör en avsevärd och välkommen förbättring jämfört med vad som uppnåddes under systemets första månader och avspeglar en verklig ansträngning från de nationella förvaltningarna och de företag som bedriver gemenskapsintern handel. Så länge de insamlade uppgifterna inte är fullständiga och korrekta måste medlemsstaterna emellertid göra allt som står i deras makt för att förbättra kvaliteten genom rationaliserad databasförvaltning, kontinuerlig utbildning av näringsidkarna och, vid behov, genom tillämpning av sanktioner.

2.2.3 Centrala kontaktkontor och deras betydelse för iakttagandet av tidsfrister

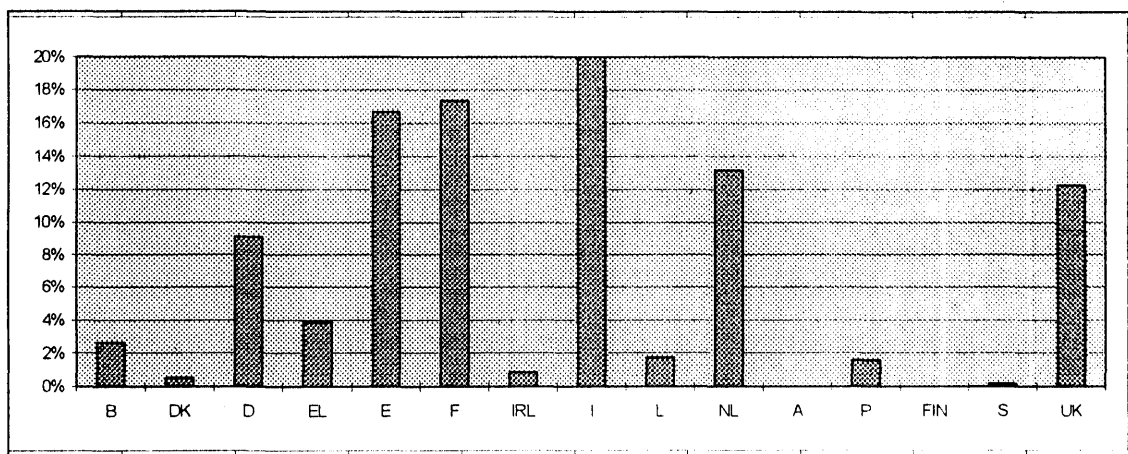
Förordning (EEG) nr 218/92 föreskriver upprättandet av ett centralt kontaktkontor (CLO) i varje medlemsstat. Lagstiftningen fastställer inte detaljerade krav på kontaktkontorens sammansättning, men på ett mycket tidigt stadium kom kommissionen och medlemsstaterna överens om ett antal riktlinjer som beskriver deras huvudfunktioner och huvudmål. Enligt dessa är kontaktkontorens uppgift huvudsakligen att utgöra den normala kommunikationskanalen mellan behöriga myndigheter, att förvalta samarbetsflödet och biståndet mellan medlemsstaterna, att övervaka kvaliteten och relevansen i önskemål om bistånd och svarsåtgärderna med anledning av dessa, samt att övervaka att tidsfrister iakttas. Kontaktkontoret skall kort sagt utgöra den enda kontaktpunkt till vilken andra medlemsstater behöver vända sig för att erhålla effektivt bistånd i rätt tid när det gäller alla frågor rörande kontroll av mervärdesskatt och samarbete. Det är väsentligt att kontaktkontoren har de resurser och befogenheter samt den expertis som krävs för att kunna ge denna service.

⁸ 35 000 000 uppgiftsrader rapporterades in av leverantörer som bedriver gemenskapsintern handel.

Artikel 5 i förordning (EEG) nr 218/92 anger att "Den tillfrågade myndigheten skall lämna informationen [begärd av en annan medlemsstat] så snart som möjligt och i varje fall inte senare än tre månader efter att begäran mottagits." Det finns ingen sådan tidsfrist för förfrågningar i direktiv 77/799/EEG, men 1994 beslutade SCAC att förfrågningar enligt artikel 2 i direktivet skulle vara föremål för samma tidsfrist som förfrågningar enligt artikel 5 i förordningen. Detta beslut tillät en likformighet i medlemsstaternas förfaranden för att hantera önskemål om information, och svar på dessa, enligt de två rättsliga grunderna.

Antalet förfrågningar på dessa rättsliga grunder har ökat stadigt, vilket framgår av diagram 1 ovan. Denna ökning har olyckligtvis fått en motsvarighet i en ökning av antalet utestående förfrågningar där den **längst tillåtna** tidsfristen om tre månader har överskridits. Kommissionen och medlemsstaterna har noga övervakat denna utveckling, både i SCAC och vid kontaktkontorschefernas möten. Det finns en uppenbar risk för att en ohanterbar eftersläpning kan komma att byggas upp till skada för en effektiv kontroll av mervärdesskatt om inte korrigerande åtgärder sätts in i tid.

Diagram 6: Andelen utestående förfrågningar enligt artikel 5 i förordningen och artikel 2 i direktivet som ännu inte besvarats den 31 december 1995, per begärande medlemsstat



Problemet med försenade svar härrör delvis från det faktum att informationsönskemålen blir mer och mer komplicerade och följaktligen tar längre tid att besvara. Det är emellertid osannolikt att denna tendens kommer att brytas, och medlemsstaterna måste ta hänsyn till den i sin planering. I praktiken har skillnader mellan kontaktkontorens organisation och antal anställda i olika medlemsstater medfört att de kunnat erbjuda olika mycket service, vilket kan försvåra det administrativa samarbetet. Mycket tyder på att vissa kontaktkontor inte fungerar som kanaler, utan snarare hindrar kommunikationen, vilket framgår av diagram 6 ovan. Ytterligare ett problem skapas i vissa medlemsstater av det faktum att skilda delar av förvaltningen är behörig i mervärdesskattefrågor och av att kontaktkontoret kan vara behörigt att hantera önskemål om information enligt förordningen men kanske inte är behörigt att hantera liknande önskemål enligt direktiv 77/799/EEG. Kommissionen anser att denna uppdelning av uppgifterna undergräver den komplementaritet som gemenskapslagstiftningen uttryckligen önskar skapa. Det undergräver även de fördelar det innebär att ha en enda kontaktpunkt.

Kontaktkontoren kommer endast att kunna ge sina kollegor i andra medlemsstater den service de förväntar och är berättigade till om de kan säkerställa tillräckliga svarsåtgärder från den egna förvaltningens sida på lämplig nivå i form av prioritering och tilldelning av resurser. Medlemsstater som inte besvarar förfrågningar i tid måste ha förståelse för den kontrolltjänsteman i den begärande medlemsstaten som kan vara beroende av svaret för att lösa sitt problem. Överskridna tidsfrister kan medföra att möjligheter att genomföra en effektiv kontroll och återfå skattemedel går förlorade.

Trots de potentiella förbättringar som identifierades vid kontaktkontorschefernas möten inom ramen för åtgärdsprogrammet Matthaeus-Tax fortsätter dessa organisatoriska skillnader och skillnader i bemanning att hämma det administrativa samarbetets utveckling, något som medlemsstaterna bör inrikta sig på.

Förvaltningarna behöver därför särskilt beakta tillräckligheten av kontaktkontorens resurser, den prioritet som på lokal nivå ges till begäran om information från andra medlemsstater, mängden arbetstid som avsätts till sådana uppgifter på de lokala kontoren, behovet av utbildning i att använda systemet och av förståelse för andra medlemsstaters behov, samt av språkträning för att övervinna kommunikationssvårigheter.

3. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

3.1 Slutsatser

Betydande ansträngningar har gjorts på gemenskapsnivå, i SCAC och vid regelbundna möten mellan de nationella kontaktkontorens chefer, för att noga övervaka och stimulera utvecklingen av det administrativa samarbetet. Dessa ansträngningar har givit värdefulla resultat. Administrativt samarbete blir långsamt allt vanligare och ett antal medlemsstater har börjat integrera det i sin nationella kontrollstrategi. I några fall har medlemsstaterna också förstärkt sina förvaltningsstrukturer för att möta den ökning av efterfrågan som har ägt rum.

VIES-informationen fullständighet och korrekthet har förbättrats avsevärt sedan 1993. Tekniskt sett har VIES fortsatt att motsvara mycket höga krav. VIES-systemet erbjuder snabb och säker tillgång till stora uppgiftsmängder som regelbundet samlas in från näringsidkare som bedriver gemenskapsintern handel. Den information som gjorts tillgänglig fyller ett verkligt kontrollbehov. Utökningen av systemet för att genomföra gemenskapens utvidgning 1995 var framgångsrik ur teknisk och organisatorisk synpunkt. Den multilaterala kontrollen av uttaget av mervärdesskatt har också börjat befrämjas.

Trots dessa förbättringar är situationen emellertid inte tillfredsställande, även om detta till stor del beror på själva beskattningssystemet och på brister i det sjätte momsdirektivet. Skillnaderna mellan medlemsstaternas sätt att införliva och tillämpa direktivet och dess invecklade bestämmelser orsakar problem både för myndigheter och näringsidkare, och erfarenheterna av den multilaterala försöksverksamheten inom området för mervärdesskattekontroll tyder på att näringsidkarna utnyttjar dessa skillnader. För att finna en lösning på sådana grundläggande problem har kommissionen föreslagit en fullständig översyn av gemenskapens lagstiftning beträffande mervärdesskatt⁹.

En sådan åtgärd kommer dock att ta tid att genomföra, och i ett antal viktiga hänseenden återstår det mycket som medlemsstaterna kan och bör göra för att dra största möjliga nytta av den befintliga gemenskapsramen. När administrativt samarbete blir en allt mer väsentlig länk i den kedja som kontrollen av mervärdesskatt utgör skulle en underlåtenhet att utnyttja detta fullt ut utgöra ett oacceptabelt hot mot själva mervärdesskattesystemets integritet. Det finns inte endast ett behov av att bättre utnyttja de möjligheter som den nuvarande ramen erbjuder, utan även av att bygga upp en ny infrastruktur för en vidareutveckling av de verktyg och åtgärder som behövs för att göra administrativt samarbete till en daglig realitet i de nationella förvaltningarna. Som ett första steg kommer kommissionen inom kort att lägga fram ett förslag till åtgärdsprogram med syfte att stärka funktionen av systemen för indirekt beskattning på den inre marknaden. Detta program kommer också att utgöra en ny rättslig och budgetmässig grund för gemenskapsfinansiering från och med 1998 av VIES och andra system för informationsutbyte och kommunikation som är nödvändiga för det administrativa samarbetet.

3.2 Rekommendationer

- Medlemsstaterna måste göra mer för att säkerställa en så fullständig integration som möjligt av skattekontrollen av gemenskapsintern handel i den nationella kontrollstrategin och i all kontrollpersonals arbetsmetod, i stället för att behandla den som en disciplin för specialister. Detta är förenat med att det administrativa samarbetet ges högre prioritet.

⁹ Ett gemensamt mervärdesskattesystem - Ett program för den inre marknaden (KOM(96) 328 slutlig).

- Därför bör användningen av de befintliga möjligheterna till specifika förfrågningar och begäran av ytterligare information (vilka medför betydande kostnader för näringsidkare och nationella förvaltningar) bli mer utbredd. På samma sätt bör multilaterala kontroller av mervärdesskatt - inte bara som försöksverksamhet, vilken redan har visat sitt värde, utan inom ramen för verkliga aktioner - bli vanligt förekommande i den nationella kontrollstrategin.
- Gemenskapen, i partnerskap med medlemsstaterna, har också en plikt att uppmuntra utvecklingen av det administrativa samarbetet. Det måste göras mer på gemenskapsnivå och i medlemsstaterna för att nationella tjänstemän skall bli medvetna om gemenskapsdimensionen av sitt arbete, för att främja ömsesidigt förtroende mellan tjänstemän i skilda nationella förvaltningar och för att göra samarbetet så användarvänligt som möjligt till lägsta möjliga utnyttjandekostnad.
- Medlemsstaterna måste göra större ansträngningar för att säkerställa att alla deras näringsidkare som bedriver gemenskapsintern handel lämnar in korrekta deklARATIONER i rätt tid, och överväga om deras befintliga politik i fråga om straffrättsliga sanktioner mot felande näringsidkare är tillräcklig.
- Medlemsstaterna måste avsätta mer resurser för att kunna ta hand om en begäran om bistånd direkt efter det att den mottagits från en annan medlemsstat. Skillnaderna när det gäller organisation och bemanning mellan vissa kontaktkontor måste åtgärdas omedelbart och kraftfullt.
- Medlemsstaterna måste förpliktiga sig att sammanställa information avseende faktiska bedrägeriutredningar på gemenskapsnivå. Endast på så sätt kan en gemenskapsstrategi för bedrägeribekämpning med något verkligt innehåll komma till stånd.
- Kommissionen och medlemsstaterna måste anstränga sig mer för att öka samarbetet när det gäller att upptäcka och förebygga bedrägerier. Bristen på fullständig information på gemenskapsnivå tillsammans med begränsningarna hos den nuvarande ramen för handläggning av invecklade gränsöverskridande bedrägerier innebär risker och måste åtgärdas.
- Gemenskapen kommer att behöva vidta de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna och administrativa åtgärderna för att förbättra systemet för administrativt samarbete vid uppbörd av mervärdesskatt. Dessa åtgärder kommer att behöva åtföljas av större ansträngningar från medlemsstaterna när det gäller att använda systemet och fullgöra skyldigheterna.

Samarbete ger synergieffekter. Om alla medlemsstater handlade effektivt inom vart och ett av dessa områden skulle det väsentligen öka möjligheterna för gemenskapen som helhet att möta de utmaningar som det administrativa samarbetet ställs inför, både för närvarande och under de kommande åren. Med införandet av det nya gemensamma mervärdesskattesystemet för den inre marknaden kommer det administrativa samarbetet att få ännu större betydelse för kontrollen av mervärdesskatt. Det kommer att krävas ett samarbete mellan alla medlemsstater av åtminstone samma omfattning som det nuvarande samarbetet inom varje medlemsstat. Det är väsentligt att de nya verktyg och metoder som kommer att behövas motsvaras av en beredvillighet från alla medlemsstaters sida att använda dem tillsammans och att integrera gemenskapsdimensionen i de nationella strategierna. Erfarenheterna och resultaten hittills utgör en stabil grund att bygga vidare på.

ISSN 1024-4506

KOM(96) 681 slutlig

DOKUMENT

SV

09 06

Katalognummer : CB-CO-96-692-SV-C

ISBN 92-78-13623-9

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

L-2985 Luxemburg