



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.01.2000  
KOM(1999) 28 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET  
OG EUROPA-PARLAMENTET**

**TREDJE RAPPORT I HENHOLD TIL ARTIKEL 14 OM  
GENNEMFØRELSE AF RÅDETS FORORDNING (EØF) NR. 218/92 AF 27. JANUAR 1992  
OM ADMINISTRATIVT SAMARBEJDE INDEN FOR OMRÅDET INDIREKTE SKATTER  
(MOMS)**

**OG**

**FJERDE RAPPORT I HENHOLD TIL ARTIKEL 12 I FORORDNING (EØF, EURATOM)  
NR. 1553/89 OM MOMSOPKRÆVNING OG KONTROLPROCEDURER**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

|      |                                                                                                                                                                                              |    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.   | ADMINISTRATIVT SAMMENDRAG .....                                                                                                                                                              | 5  |
| 2.   | BAGGRUND .....                                                                                                                                                                               | 7  |
| 3.   | FORUDSÆTNINGERNE FOR, AT MOMSOVERGANGSSYSTEMET<br>FUNKTIONERER.....                                                                                                                          | 8  |
| 3.1. | Momsovergangsordningerne.....                                                                                                                                                                | 8  |
| 3.2. | Momsovergangsordningernes følger på kontrolområdet .....                                                                                                                                     | 8  |
| 3.3. | Særordninger.....                                                                                                                                                                            | 9  |
| 3.4. | De centrale forbindelseskontorer .....                                                                                                                                                       | 9  |
| 3.5. | Udfordringerne i forbindelse med momssvig .....                                                                                                                                              | 10 |
| 4.   | UDVIKLINGEN SIDEN DEN ANDEN RAPPORT I HENHOLD TIL<br>ARTIKEL 14 OG DEN TREDJE RAPPORT I HENHOLD TIL ARTIKEL 12 .....                                                                         | 10 |
| 4.1. | Reaktioner fra Europa-Parlamentet og Rådet.....                                                                                                                                              | 10 |
| 4.2. | Aktioner på medlemsstatsplan.....                                                                                                                                                            | 11 |
| 4.3. | Aktioner på fællesskabsplan.....                                                                                                                                                             | 11 |
| 4.4. | Aktioner inden for rammerne af Underudvalget for Bekæmpelse af Svig<br>(SCAF) til Det Stående Udvalg vedrørende Administrativt Samarbejde<br>inden for området indirekte skatter (SCAC)..... | 13 |
| 4.5. | Revisionsrettens beretninger .....                                                                                                                                                           | 14 |
| 4.6. | Kontrolbesøg i medlemsstaterne .....                                                                                                                                                         | 14 |
| 5.   | MOMSKONTROLLENS FUNKTION I MEDLEMSSTATERNE .....                                                                                                                                             | 15 |
| 5.1. | Momskontrollens primære funktion .....                                                                                                                                                       | 15 |
| 5.2. | Momskontrollens organisatoriske struktur i medlemsstaterne og dennes<br>indvirkning på momskontrollen.....                                                                                   | 15 |
| 5.3. | Kontrolforanstaltningernes overordnede mål, strategi og konkrete<br>målsætninger, således som disse er fastlagt i centrale og lokale<br>kontrolprogrammer .....                              | 16 |
| 5.4. | Den multilaterale kontrols rolle i medlemsstaternes kontrolsystemer .....                                                                                                                    | 16 |

|        |                                                                                                                     |    |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.5.   | Medlemsstaternes allokering af kontrolressourcer og sammenhængen mellem kontrolressourcer og kontrolaktivitet ..... | 17 |
| 5.6.   | Traditionelle og nye kontrolmetoder .....                                                                           | 18 |
| 5.6.1. | Momsangivelsens rolle i forbindelse med kontrolvirksomheden .....                                                   | 18 |
| 5.6.2. | Risikoanalyse .....                                                                                                 | 19 |
| 5.6.3. | Edb-baseret kontrol .....                                                                                           | 19 |
| 5.6.4. | Efterforsknings- og efterretningstjenester .....                                                                    | 20 |
| 5.7.   | Sanktionernes rolle med hensyn til at opnå frivillig overholdelse af reglerne .....                                 | 20 |
| 6.     | DET ADMINISTRATIVE SAMARBEJDE OG DEN GENSIDIGE BISTANDS FUNKTION INDEN FOR OMRÅDET INDIREKTE SKATTER (MOMS).....    | 21 |
| 6.1.   | Baggrund .....                                                                                                      | 21 |
| 6.2.   | Tilrettelæggelsen af det administrative samarbejde og den gensidige bistand.....                                    | 22 |
| 6.3.   | Medlemsstaternes udnyttelse af det administrative samarbejdes redskaber.....                                        | 22 |
| 6.3.1. | De centrale forbindelseskontorer og deres rolle i forbindelse med overholdelsen af fristerne .....                  | 25 |
| 6.4.   | Integreringen af det administrative samarbejde i kontrollen og tilgængeligheden af de foreliggende redskaber .....  | 26 |
| 6.5.   | Udnyttelsen af de udvekslede oplysninger til kontrolformål og dens indvirkning på opdagelsen af svig .....          | 27 |
| 6.6.   | Anvendelsen af de nuværende retsakter og deres indvirkning på bekæmpelsen af svig .....                             | 28 |
| 6.7.   | Hindringer for en effektiv anvendelse af de eksisterende retsakter .....                                            | 28 |
| 6.7.1. | En enkelt retsakt på momsområdet.....                                                                               | 28 |
| 6.7.2. | Hindringer for en uopfordret udveksling af oplysninger .....                                                        | 29 |
| 6.7.3. | Hindringer for koordinering og teknisk bistand fra Kommissionens tjenestegrene .....                                | 29 |
| 6.7.4. | Bilaterale ordninger, der sikrer en automatisk eller intensiveret uopfordret udveksling af oplysninger.....         | 30 |

|         |                                                                                                              |    |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.7.5.  | Mulighederne for direkte kontakt mellem enhederne for bekæmpelse af svig og mellem kontrollanterne .....     | 31 |
| 6.7.6.  | Hindringer for tilstedeværelse af embedsmænd fra de andre medlemsstaters skatte- og afgiftsforvaltning ..... | 32 |
| 6.7.7.  | Hindringer for udveksling af personoplysninger .....                                                         | 32 |
| 6.7.8.  | Underretning af den afgiftspligtige person om udvekslingen af oplysninger .....                              | 33 |
| 6.7.9.  | Konflikt med strafferetlige søgsmål .....                                                                    | 33 |
| 6.7.10. | Manglende retsgrundlag for udveksling af oplysninger med eller fra tredjelande .....                         | 33 |
| 7.      | KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER .....                                                                           | 34 |
| 7.1.    | Konklusioner .....                                                                                           | 34 |
| 7.2.    | ANBEFALINGER .....                                                                                           | 38 |
| 8.      | BILAG - GRAFIK.....                                                                                          | 40 |

## 1. ADMINISTRATIVT SAMMENDRAG

Denne rapport beskriver, hvorledes det administrative samarbejde har fungeret, og hvorledes de kontrolordninger, der ligger bag, er indrettet.

Det er nu over seks år siden, momsovergangsordningerne blev iværksat. Man kunne forvente, at implementeringsproblemerne var blevet løst i løbet af den periode og at systemet nu fungerede glat. Dette lader imidlertid ikke til at være tilfældet. De seks år lader til at have givet svindlerne tid til at finde ud af, hvilke muligheder momsovergangsordningerne giver dem til at tjene penge, medens medlemsstaterne generelt ikke har magtet at imødegå svindelen.

Momsovergangssystemet er indrettet således, at leveringer af goder inden for Fællesskabet afgiftsfritages i oprindelsesmedlemsstaten; i stedet opkræves afgiften i bestemmelsesmedlemsstaten. Som supplement til dette "normale" system er der indført en række indviklede særordninger på områder, hvor medlemsstaterne har ønsket fortsat at opretholde en ekstra kontrol med afgiftspålæggelsen. Undtagelsesmekanismen gør momsordningen til et oplagt emne for svig, da goderne kan cirkulere afgiftsfrit, og det er derfor nødvendigt, at fællesskabsinstrumenterne for administrativt samarbejde sammen med de nationale kontrolsystemer udnyttes fuldt ud.

Kommissionens undersøgelse af effektiviteten af medlemsstaternes kontrol med hensyn til overgangssystemet har afsløret visse mangler. Momskontrollen lider i dag under en række organisatoriske og administrative problemer i visse medlemsstater. Momskontrollen er stadig baseret på rent nationale målsætninger, og der mangler et fællesskabsperspektiv. Oprettelsen af det indre marked er tilsyneladende ikke resulteret i ændringer i de nationale moms kontrolmetoder eller i allokeringen af tilstrækkelige ressourcer til kontrolopgaver. Den eneste nævneværdige ændring har været etableringen af VIES-systemet (VAT Information Exchange System), men dette system til udveksling af oplysninger udnyttes ikke optimalt, og det fungerer derfor ikke så effektivt, som det oprindeligt var tanken.

Der er tegn på, at omfanget af grove former for svig i samhandelen inden for Fællesskabet er voksende. Antallet af tilfælde af "karruselsvig", som opdages af de nationale skatte- og afgiftsforvaltninger er stigende. Fællesskabet har indført en momsordning, der har gjort det muligt at gennemføre det indre marked, men momskontrollen foregår stadig på en rent national basis og med ressourcer, der ikke er tilstrækkelige til at løse de nye kontrolopgaver. Følgelig kan svindlerne operere på et indre marked, medens kontrollen stadig er knyttet til de nationale grænser.

Endvidere må grunden til, at momskontrollen ikke fungerer hensigtsmæssigt i Fællesskabet, søges i de nationale kontrolsystemers funktion og struktur i almindelighed. Selv om medlemsstaterne har omfattende kontrolbeføjelser, giver i mange tilfælde mangelen på kontrolstrategier med klare mål samt kontrolplaner et forvirret billede af medlemsstaternes moms kontrol. Kontrollen med samhandelen inden for Fællesskabet er helt klart lavt prioriteret, og det lader til, at de rent nationale kontrolaktiviteter har forrang.

Det er ikke desto mindre slående, hvor få ressourcer medlemsstaterne under alle omstændigheder afsætter til skatte- og afgiftskontrollen, specielt moms kontrollen. I gennemsnit er kun ca. 8 % af skatte- og afgiftsforvaltningernes personale beskæftiget med kontrol på stedet, og med hensyn til moms vil det formentlig tage ca. 40 år at kontrollere

de 24 mio. afgiftspligtige personer i Fællesskabet gennem virksomhedsbesøg. Disse virksomheder indsender også ca. 100 mio. momsangivelser om året, hvad der er en betydelig administrativ byrde for både virksomheder og myndigheder. Det lader imidlertid til, at der afsættes stadig færre ressourcer til kontrollen af angivelserne, og at disse kun tjener til afregning af momsen.

Kontrolopgaven er enorm, og det er helt tydeligt, at medlemsstaterne langt fra har afsat tilstrækkeligt med ressourcer til at kunne kontrollere alle virksomheder. Derfor er valg af kontrolmetode vigtig. De få menneskelige ressourcer, skatte- og afgiftsforvaltningerne råder over, burde have ansporet dem til i vid udstrækning af anvende risikoanalyse. Men kun få medlemsstater er gået over til at anvende risikoanalyse. Som følge af den organisatoriske struktur, den interne administrative opbygning, de til rådighed værende tekniske faciliteter og undertiden lovgivningsmæssige hindringer vil mange medlemsstater ikke være i stand til på kort eller mellemlang sigt at gå over til at anvende risikoanalysesystemer, da det ikke vil være muligt at tilvejebringe den nødvendige infrastruktur. Derfor vil mange medlemsstater fortsat skulle kontrollere momsordningen efter konventionelle metoder, hvilket kræver, at der tilføres yderligere ressourcer.

Udviklingen inden for ny elektronisk teknologi, hvor virksomhederne vil anvende elektronisk fakturering og selvfakturering i det daglige, vil stille særlige krav til medlemsstaternes skatte- og afgiftskontrolsystemer. Denne teknologi anvendes allerede i praksis. Det lader imidlertid til, at medlemsstaterne i almindelighed er meget dårligt rustet til denne nye udfordring, trods det forhold at Kommissionen i 1996 afholdt et første seminar på dette område, som blev efterfulgt af andre. I øjeblikket er kun 3 % af kontrollanterne uddannet i edb-baseret kontrol, og dette vil kunne skabe store problemer for kontrolvirksomheden i fremtiden. Ikke desto mindre står det også klart, at kontrol ved elektroniske midler giver myndighederne mulighed for at øge effektiviteten og mindske omkostningerne ved kontrolvirksomheden.

Alle medlemsstater har indført sanktioner over for de virksomheder, der ikke opfylder forpligtelserne med hensyn til momsafregning, men størrelsen, omfanget og den praktiske iværksættelse af disse sanktioner varierer fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket betyder at virksomhederne straffes forskelligt for samme forseelse.

Administrativt samarbejde og gensidig bistand er et centralt led i kontrolforanstaltningerne, hvad angår samhandelen inden for Fællesskabet, og en forudsætning for en effektiv kontrol. Udveksling af oplysninger mellem skatte- og afgiftsforvaltningerne i Fællesskabet er afgørende for, at disse ordninger fungerer ordentligt. Dette er imidlertid ikke muligt, hvis den nationale kontrol ikke er indrettet således, at den kan takle denne nye situation. Der er således en nær sammenhæng mellem den måde, hvorpå den nationale kontrol fungerer, og det administrative samarbejde på fællesskabsplan.

Det kan generelt konkluderes, at undersøgelsen af medlemsstaterne viser en meget lav aktivitet, hvad angår det administrative samarbejde. Bortset fra den automatiske udveksling af VIES-data er antallet af udvekslinger meget lavt, både hvad angår uopfordret fremsendelse af oplysninger og specifikke anmodninger. Antallet af multilaterale kontroller, navnlig kontroller finansieret af medlemsstaterne selv, er usædvanlig lavt. Dette var i orden, hvis det stod klart, at der ikke var noget problem med hensyn til momssvig; det er der imidlertid. Årsagen til den forholdsvis lave aktivitet synes at være prioriteringen af det nationale kontrolarbejde i kombination med manglende ressourcer på kontrolområdet.

Hvad VIES-data angår, har mange afgiftskontrollanter stadig ingen direkte adgang til disse, selv om situationen er blevet bedre. I alt for mange tilfælde er VIES-dataene stadig ikke integreret i det nationale kontrolsystem, og kontrollen med samhandelen inden for Fællesskabet betragtes som en biting. Kommissionen har med glæde noteret sig, at en række medlemsstater udnytter VIES-dataene i nye værktøjer i kampen mod alvorlige former for svig, såsom svig ved brug af ”karruselmodellen”.

Det er tydeligt, at det administrative samarbejde hæmmes af en ekstrem sendrægtighed ved besvarelsen af anmodninger om oplysninger. Der er flere grunde til dette, men besværlige interne procedurer for håndtering af udvekslingen af oplysninger, som ofte kan tilskrives uhensigtsmæssige interne strukturer, lader til at være hovedårsagen. En anden årsag er mangelen på ressourcer til gennemførelse af en hurtig kontrol, men også selve de procedurer, der tjener til gennemførelse af kontrollen. Selv om det står klart, at VIES-data er nyttige til kontrol af overgangssystemet, er det også samtidig indlysende, at visse former for svig, specielt de alvorligste, såsom svig ved brug af ”karrusel-” eller ”føniskmodellen”, kræver et administrativt samarbejde, der foregår hurtigt. Det er meningen, at de særlige enheder for bekæmpelse af svig, som en række medlemsstater har oprettet, skal udfylde denne funktion, men samarbejdet på fællesskabsplan vil ikke fungere effektivt, så længe ikke alle medlemsstater har lignende ordninger.

## **2. BAGGRUND**

Indtil dato har Kommissionen fremlagt to rapporter i henhold til artikel 14 i forordning (EØF) nr. 218/92. Den første rapport<sup>1</sup> omhandlede etableringen af VIES-systemet (VAT Information Exchange System), den anden<sup>2</sup> undersøgte, i hvilken grad medlemsstaterne udnytter muligheden af at udveksle oplysninger inden for rammerne af forordningen, og denne rapport, den tredje, vil uddybe emnet i den anden rapport yderligere, men vil også se nærmere på momskontrollen og på samspillet mellem kontrol og administrativt samarbejde og gensidig bistand mellem medlemsstaterne.

Kommissionen er også forpligtet til at fremlægge en rapport hvert tredje år om momsopkrævning og –kontrolprocedurer i henhold til artikel 12, stk. 3, i forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89<sup>3</sup>. På grund af den nære sammenhæng mellem administrativt samarbejde og momskontrol har Kommissionen besluttet at dække begge emner i denne rapport. Følgelig er dette en fælles rapport i henhold til forordning (EØF) nr. 218/92 og forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89.

For at Kommissionen kunne basere denne rapport forsvarligt på ajourførte oplysninger, blev der arrangeret bilaterale kontrolbesøg i medlemsstaterne. Disse besøg, der fandt sted i perioden oktober 1998-februar 1999, tog udgangspunkt i et spørgeskema, som var blevet fremsendt til medlemsstaterne i løbet af sommeren 1998. Under disse besøg fik medlemsstaterne mulighed for at redegøre for, hvorledes de havde implementeret anbefalingerne i den anden rapport; hvorledes deres skatte- og afgiftsforvaltninger var organiseret, og hvorledes de tilrettelagde og gennemførte momskontrollen. Kommissionen modtog fuld opbakning fra alle medlemsstater under disse kontrolbesøg, og drøftelserne var åbne og konstruktive. Dog havde medlemsstaterne inden for visse områder problemer

---

<sup>1</sup> KOM(94) 262 endelig udg., 23.6.1994.

<sup>2</sup> KOM(96) 681 endelig udg., 8.1.1997.

<sup>3</sup> EFT L 155, 7.6.1989, s. 9.

med at fremskaffe fyldestgørende oplysninger eller var ikke i stand til at give nogen oplysninger overhovedet.

I denne rapport ses nærmere på forholdet mellem det administrative samarbejde i betydningen efter forordning (EØF) nr. 218/92 og gensidig bistand efter direktiv 77/799/EØF i forbindelse med kampen mod momssvig.

### **3. FORUDSÆTNINGERNE FOR, AT MOMSOVERGANGSSYSTEMET FUNGERER**

#### **3.1. Momsovergangsordningerne**

Med henblik på ophævelsen af grænsekontrollen i afgiftsøjemed inden for Fællesskabet fra den 1.1.1993 besluttede Rådet i 1991 at indføre momsovergangsordninger<sup>4</sup>. Ifølge disse ordninger fortsætter transaktioner inden for Fællesskabet mellem afgiftspligtige personer med at blive afgiftsbelagt i henhold til satser og regler, der gælder i bestemmelsesmedlemsstaten. Der blev indført en ordning med fritagelse i forbindelse med levering af goder i en anden medlemsstat i stedet for ordningen med fritagelse ved udførsel, og den skattepligtige handling "indførsel" blev afløst af "erhvervelse" i indførselsmedlemsstaten.

#### **3.2. Momsovergangsordningernes følger på kontrolområdet**

Ophævelsen af grænsekontrollen resulterede i integreringen af kontrollen med afgiftsopkrævningen i samhandelen inden for Fællesskabet i den indenlandske moms kontrol.

Hensynet til moms kontrollen og den udfordring, ophævelsen af grænsekontrollen udgjorde, krævede et samarbejde mellem medlemsstaterne i et helt nyt omfang. Medlemsstaterne havde brug for oplysninger fra andre medlemsstater for at kunne føre kontrol med afgiften. De havde brug for:

- Oplysninger om alle transaktioner inden for Fællesskabet mellem virksomheder, der figurerer i deres eget momsregister, og de virksomheder, der er registreret i andre medlemsstater.
- At kunne bekræfte gyldigheden af køberens momsregistreringsnummer.

Disse data, der et led i medlemsstaternes metoder til moms kontrol vedrørende transaktioner inden for Fællesskabet, leveres af VIES-systemet (VAT Information Exchange System), der er et fælles computernetværk.

Imidlertid afhænger de VIES-data, som fremsendes mellem medlemsstaterne, af momsangivelser fra de virksomheder, der foretager afgiftsfritagne leveringer inden for Fællesskabet. Mangler disse angivelser, eller er de ufuldstændige eller ukorrekte, kan den medlemsstat, der foretager kontrol af virksomheden, ikke henholde sig til dataene. Endvidere vedrører VIES-dataene kun leveringer af goder inden for Fællesskabet, og omfatter således ikke leveringer af tjenesteydelser, specielt tjenesteydelser, som præsteres i overensstemmelse med artikel 9, stk. 2. e) i det sjette momsdirektiv.

---

<sup>4</sup> 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, 31.12.1991, s. 1.



VIES-data er ifølge deres natur historiske, da de fremsendes mindst tre måneder efter datoen for transaktionen til den medlemsstat, hvor den afgiftspligtige person, der foretager indkøb inden for Fællesskabet, er hjemmehørende; i mellemtiden kan den virksomhed, der har foretaget indkøbet, allerede være forsvundet med momsprovenutab til følge. Denne potentielle risiko blev understreget i forslagene<sup>5</sup> til en retsakt om administrativt samarbejde og gensidig bistand allerede inden 1993, men medlemsstaterne skønnede, at denne risiko ikke var høj, hvorfor Rådet ”udvandede” Kommissionens oprindelige forslag.

Som et supplement til VIES-systemet indførte Kommissionen i 1993 en sikker metode til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, kendt under navnet Skatte-SCENT. Udnyttelsen af dette værktøj er imidlertid skuffende. F.eks. var i perioden 1997 til midten af 1998 helt op 13 af de 30 terminaler ikke blevet anvendt til at sende nogen meddelelse.

En af årsagerne til den dårlige udnyttelse af Skatte-SCENT er ifølge medlemsstaterne mangelen på et klart retsgrundlag for uopfordret fremsendelse af oplysninger i tilfælde, hvor der er en **mistanke** om svig.

### 3.3. Særordninger

Ud over de ændringer, der blev indført ved de ovenfor beskrevne momsovergangsordninger, blev der indført særordninger, hvad angår afgiftspålæggelse i forbindelse med nye transportmidler, fjernsalg og salg til ikke-afgiftspligtige juridiske personer. Formålet med disse særordninger var at fastholde medlemsstaternes skatte- og afgiftsprovenu. Imidlertid kræver disse særordninger også en særlig kontrol. For at sikre en korrekt beskatning bør der i det store og hele flyde en jævn strøm af oplysninger mellem medlemsstaterne. Under inspektionsbesøgene i medlemsstaterne bemærkede Kommissionen, at mange forvaltninger, som stod for kontrollen, ikke gjorde brug af nogen systemer til uopfordret fremsendelse af sådanne oplysninger til andre medlemsstater, eller ikke havde kalkuleret med en provenurisiko, da de opstillede kontrolplanerne. En af hovedårsagerne synes at være, at særordningerne er for komplicerede og derfor kræver kontrolressourcer, som ikke kan mobiliseres. Medlemsstaterne fulgte således ikke op med en kontrolforpligtelse, hvad angår disse særordninger, som de anså for væsentlige.

Kontrollen med særordningen for salg af nye transportmidler er sporadisk i visse medlemsstater, medens hovedparten af disse ikke har nogen kontrol, hvilket kan give anledning til bekymring, da der rapporteres om en stigning i omfanget af svig i forbindelse med denne ordning. Kommissionen indrømmer, at kontrollen med nye transportmidler er vanskelig, navnlig fordi momsreglerne kan afvige fra normal handelspraksis, således at en brugt bil stadig kan anses for ny med henblik på moms.

### 3.4. De centrale forbindelseskontorer

De centrale forbindelseskontorers rolle og funktion blev analyseret nærmere i den anden rapport i henhold til artikel 14. Kommissionen agter ikke at gentage kritikken i denne rapport, men ønsker snarere at påpege, at der er et fortsat og voksende problem med hensyn til antallet af anmodninger om bistand, hvor svaret ikke foreligger inden for den frist på tre måneder, som er fastsat i forordning (EØF) nr. 218/92 (jf. kapitel 6, der indeholder en nærmere redegørelse). Desuden lader det til, at medlemsstaterne – med få

---

<sup>5</sup> KOM(90) 183 endelig udg. - SYN 275.

undtagelser – generelt tøver med at udnytte de muligheder, de har i henhold til artikel 12 i forordning (EØF) nr. 218/92 for at overdrage beføjelser til det operationelle niveau. Samtidig med at det står klart, at der bør opretholdes en balance mellem de lokale kontors og centralforvaltningens behov, bør det tilstræbes, at de centrale forbindelseskontorer i højere grad virker befordrende end bremsende på strømmen af oplysninger. Endvidere var der i en række medlemsstater en vis usikkerhed omkring de centrale forbindelseskontors operationelle rolle og omkring forholdet mellem de centrale forbindelseskontorer og de særlige enheder for kontrol og bekæmpelse af svig, som kunne give anledning til forvirring. De centrale forbindelseskontorer har også en større rolle at spille med hensyn til at underrette afgiftskontrollanterne om muligheden for at udveksle oplysninger, specielt hvad angår kontrollen med særordninger, tilbagebetalinger i henhold til det ottende momsdirektiv og tjenesteydelser, der præsteres i overensstemmelse med artikel 9, stk. 2. e) i sjette momsdirektiv. En række centrale forbindelseskontorer gav imidlertid udtryk for, at de ikke havde tilstrækkelige beføjelser og ikke rådede over tilstrækkelig med ressourcer til at opfylde den rolle. Kommissionen noterede dog med glæde, at visse medlemsstater havde udpeget korrespondenter under de centrale forbindelseskontorer som kontaktpunkter på regionalt og lokalt plan.

### **3.5. Udfordringerne i forbindelse med momssvig**

Momsovergangsordningerne frembyder i sig selv muligheder for svig, for så vidt som der er goder i omsætning, som ikke er afgiftsbelagt. Der er derfor et stærkt incitament til at omdirigere sådanne ikke-afgiftsbelagte goder til det sorte marked.

I den forbindelse vil Kommissionen erindre om, at den allerede, da denne overgangsordning blev indført, advarede mod muligheden for en stigning inden for visse former for svig, specielt karruselsvig, og at antallet af anmodninger om samarbejde i forbindelse med svig sandsynligvis ville vokse<sup>6</sup>. Kommissionen fremsatte derfor et forslag om indførelse af en omfattende ordning for administrativt samarbejde og gensidig bistand. Dette forslag blev imidlertid ikke vedtaget af medlemsstaterne, da de mente, det var tilstrækkeligt at imødegå denne risiko ved at implementere VIES-systemet og de andre mere begrænsede samarbejdsordninger, som er foreskrevet i forordning (EØF) nr. 218/92.

## **4. UDVIKLINGEN SIDEN DEN ANDEN RAPPORT I HENHOLD TIL ARTIKEL 14 OG DEN TREDJE RAPPORT I HENHOLD TIL ARTIKEL 12**

### **4.1. Reaktioner fra Europa-Parlamentet og Rådet**

Den anden rapport i henhold til artikel 14 blev fremsendt til både Rådet og Europa-Parlamentet. Rapporten konkluderede, at det administrative samarbejde udgør et stadig vigtigere led i momskontrolkæden, og at en eventuel undladelse af at anvende dette redskab i sin fulde udstrækning ville udgøre en uacceptabel trussel mod selve momsordningen. Rapporten indeholder derfor otte anbefalinger, der sigter mod at forbedre det administrative samarbejde og styrke kampen mod svig. Anbefalingerne omfattede både aktioner på fællesskabsplan og i de enkelte medlemsstater.

---

<sup>6</sup> KOM(90) 183 endelig udg. – SYN 275.

Kommissionens tredje rapport i henhold til artikel 12<sup>7</sup> vedrørende iværksættelsen af moms kontrolprocedurer i medlemsstaterne og eventuelle forbedringer af disse indeholdt også en række anbefalinger om den bedste metode til imødegåelse af svig baseret på de bedste praksisser, som medlemsstaterne hidtil havde identificeret og meddelt Kommissionen.

Imidlertid blev ingen af disse rapporter drøftet i Europa-Parlamentet eller Rådet. Kommissionen er overrasket over mangelen på reaktion fra de andre institutioner og deres åbenbare indifferens over for de mangler, som er påvist i rapporterne, og den skade der tilføjes medlemsstaternes og Kommissionens finansielle, økonomiske og beskæftigelsesmæssige interesser.

#### **4.2. Aktioner på medlemsstatsplan**

Anbefalingerne i rapporten i henhold til artikel 14 vedrørende medlemsstaternes indsats, hvad angår det administrative samarbejde og bekæmpelse af svig, blev drøftet af generaldirektørerne for told og indirekte beskatning<sup>8</sup>. Generaldirektørerne bekræftede deres principielle støtte til det administrative samarbejde og tilsluttede sig Kommissionens opfattelse af det nødvendige i, at medlemsstaterne forbedrede dette samarbejde og udnyttede det i endnu større udstrækning, end det hidtil havde været tilfældet. De var også enige i, at det ville være nødvendigt at opstille målelige målsætninger for at sikre forbedringen af samarbejdet og gav udtryk for, at de var indstillet på at tildele samarbejdet den prioritering, det fortjente, hvad angår organisatoriske og menneskelige ressourcer.

På det 28. møde i SCAC<sup>9</sup> anmodede Kommissionen derfor medlemsstaterne om at vedtage en række standarder for at opfylde anbefalingerne. Medlemsstaterne var imidlertid ikke i stand til at enes om nogen af de aktioner, Kommissionen havde foreslået, og delegationerne var ikke villige til at forpligte sig med hensyn til de principielle mål.

Sagen blev derfor forelagt for ØKOFIN-Rådet<sup>10</sup>, hvor Kommissionen mindede ministrene om, at generaldirektørerne for de nationale skatte- og afgiftsforvaltninger var enedes om nødvendigheden af at opstille klare mål med hensyn til en bedre udnyttelse af de administrative samarbejdsordninger, men at det desværre endnu ikke havde været muligt at opnå enighed om indholdet af disse mål.

Det var først på det 29. møde i SCAC<sup>11</sup>, at man enedes om visse standarder. Selv om de foreslåede standarder var minimumsmålsætninger, anmodede en række medlemsstater om undtagelser, enten permanent eller midlertidigt, enten på grund af manglende menneskelige eller tekniske ressourcer eller begge dele.

#### **4.3. Aktioner på fællesskabsplan**

På fællesskabsplan identificerede den anden rapport i henhold til artikel 14 et behov for en fællesskabsindsats med henblik på at skaffe medlemsstaterne de nødvendige

---

<sup>7</sup> Kommissionens rapport til Rådet og Europa-Parlamentet – Momsopkrævnings- og kontrolprocedurer i medlemsstaterne – Kommissionens tredje rapport [artikel 12 i forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89], KOM(98) 490 endelig udg.

<sup>8</sup> 5. møde mellem generaldirektørerne for told og indirekte beskatning den 26. marts 1997.

<sup>9</sup> Møde i Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde, SCAC, 8.-9. april 1997.

<sup>10</sup> ØKOFIN-møde den 12. maj 1997.

<sup>11</sup> Møde i Det Stående Udvalg vedrørende Administrativt Samarbejde, SCAC, 25. juni 1997.

samarbejdsredskaber og sikre en mere udbredt anvendelse af disse blandt embedsmændene i marken. Kommissionen foreslog derfor i 1997 at udarbejde Fiscalis-programmet. Programmet blev iværksat i 1998<sup>12</sup> og skal løbe i en periode på fem år.

Fiscalis-programmet og dets forgænger, Matthaeus-afgiftsprogrammet, har fungeret som knudepunkt for det administrative samarbejde gennem udveksling af embedsmænd mellem medlemsstaternes forvaltninger, afholdelse af seminarer inden for klart afgrænsede emner og tilrettelæggelse af multilateral kontrol, hvad angår indirekte beskatning. Der blev i 1998 afholdt syv seminarer; et af disse seminarer vedrørte specifikt efterforskning af momssvig, et andet risikoanalyse. Der blev også i 1998 iværksat 13 multilaterale kontroller; hvert enkelt af disse omfattede i gennemsnit seks lande.

I den anden rapport i henhold til artikel 14 anførte Kommissionen også, at det var nødvendigt at sikre, at den gensidige bistand vedrørende inddrivelse fungerede bedre på fællesskabsplan. Kommissionen fremsatte derfor i 1998 forslag til en større revision af det nuværende inddrivelsesdirektiv<sup>13</sup>. Kommissionen foreslog, at direktivets anvendelsesområde blev udvidet, således at det også dækkede direkte skatter, bøder og sanktioner. Drøftelsen af dette forslag fortsætter i den relevante arbejdsgruppe under Rådet.

Kommissionen er også sammen med medlemsstaterne begyndt at se på de skatte- og afgiftsmæssige problemer i forbindelse med elektronisk handel. I den første rapport<sup>14</sup>, som blev godkendt i Rådet, opstilledes de generelle principper. Kommissionen søger sammen med medlemsstaterne og internationale fora at finde løsninger på problemerne med kontrol, skatteunddragelse og skattesvig på dette område. Selv om det er for tidligt på nuværende tidspunkt at sige noget om resultatet af disse bestræbelser, står det klart, at medlemsstaterne for at kunne kontrollere transaktionerne på World Wide Web nødvendigvis må satse kraftigt på det administrative samarbejde, både indbyrdes og med tredjelande.

Kommissionen har flere gange under møder i SCAC foreslået medlemsstaterne, at de gør det muligt for enhver at checke momsregistreringsnumrene ved at give adgang til denne VIES-facilitet via World Wide Web. Ud over at lette samhandelen ville det sætte leverandører i stand til at fastslå, hvorvidt deres kunder er momsregistreret, således at bestemmelserne om "omvendt afgift" i artikel 9 i det sjette momsdirektiv, som flytter leveringsstedet for visse tjenesteydelser til den medlemsstat, hvor aftageren af tjenesteydelsen er hjemmehørende, blev korrekt anvendt. I SCAC afslog medlemsstaterne at give Kommissionen tilladelse til at etablere en sådan "fællesskabs-indfaldsport", selv om mindst én medlemsstat allerede tilbyder denne mulighed via sit eget websted. Kommissionen beklager, at medlemsstaterne ikke kunne tilslutte sig dette forslag.

---

<sup>12</sup> Fiscalis-programmet blev vedtaget ved Europa-Parlamentets og Rådets beslutning af 30. marts 1998 (beslutning 98/888/EF), der blev fulgt op af Kommissionens beslutning af 2. juli 1998 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser for Fiscalis-programmet (beslutning 98/467/EF).

<sup>13</sup> KOM(1998) 364 endelig udg. – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 76/308/EØF om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med de foranstaltninger, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, samt af landbrugsimportafgifter og told og med hensyn til merværdiafgift og visse punktafgifter.

<sup>14</sup> KOM(1998) 374 endelig udg. - Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg – Elektronisk handel og indirekte beskatning.

#### **4.4. Aktioner inden for rammerne af Underudvalget for Bekæmpelse af Svig (SCAF) til Det Stående Udvalg vedrørende Administrativt Samarbejde inden for området indirekte skatter (SCAC)**

I SCAF fortsatte arbejdet med at kortlægge svig og de bagved liggende mekanismer samt det generelle mønster for momssvig i Fællesskabet. Kommissionen gennemførte i den forbindelse to større undersøgelser baseret på ca. 1 000 sager med momssvig, som medlemsstaterne havde indberettet. Den anden undersøgelse fokuserede specielt på svig i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet. SCAF konkluderede, at situationen med hensyn til momssvig er alvorlig og omgående bør afhjælpes. Resultatet af undersøgelserne vil blive anvendt som et udgangspunkt for en handlingsplan vedrørende momssvig.

De to undersøgelser omfattede ca. 1 000 sager og repræsenterede reelle momstab på i alt 1,3 mia. €. Selv om de afslørede beløb var enorme, skønnedes det, at de kun udgjorde toppen af isbjerget. I den forbindelse skønnede Revisionsretten i en særberetning<sup>15</sup>, at der er en "difference" mellem de faktisk indgåede momsindtægter og det teoretiske beløb beregnet på grundlag af makroøkonomiske tal. Denne "difference" udgjorde ikke mindre end 70 mia. € svarende til 21 % af medlemsstaternes provenu. Selv om der er stillet spørgsmålstegn ved denne beregning, viser den en kraftig afvigelse, som i det mindste delvis kan tilskrives svig.

Analysen af sagerne gjorde det muligt at afdække de teknikker, svindlerne normalt anvender. Ud over de konventionelle former for svig, som f.eks. ikke-opgivelse af udgående moms og misbrug af fradragsregler, som meget hyppigt blev anvendt i forbindelse med indenlandsk samhandel, er misbrug af undtagelsesreglerne hovedmekanismen ved svig i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet og i international samhandel.

SCAF har på flere møder drøftet, hvorledes man kunne styrke samarbejdet til bekæmpelse af dette momssvig. Man drøftede hovedsagelig, hvilke oplysninger det ville være hensigtsmæssigt at udveksle på det operationelle plan. Selv om udveksling af personoplysninger sandsynligvis vil bidrage mest til opdagelse og forebyggelse af svig, er det den kategori af oplysninger, der er den mest problematiske. På grund af regler om databeskyttelse eller tavshedspligt i skatte- og afgiftsanliggender er flere medlemsstater ude af stand eller uvillige til at udveksle sådanne oplysninger, med undtagelse af en enkelt medlemsstat som helt klart er hård ramt af svig.

SCAF har haft en nærmere drøftelse af disse lovgivningsmæssige hindringer for samarbejdet omkring bekæmpelsen af svig. Målet har været at afgrænse og definere, hvad der ikke er muligt på grund af restriktioner i den nationale lovgivning eller som følge af et manglende retsgrundlag på fællesskabsplan. I denne forbindelse pegede en række medlemsstater på behovet for en fælles og bindende retsakt, som forener det eksisterende direktiv 77/799/EØF og forordning (EØF) nr. 218/92. Medlemsstaterne var enige om, at de lovgivningsmæssige hindringer bør ryddes af vejen, og at dette snarere burde ske via fællesskabslovgivningen end gennem bilaterale aftaler.

En anden konklusion, der kan udledes af undersøgelserne af sagerne vedrørende momssvig, er, at medlemsstaternes optegnelser med oplysninger om sådanne sager er

---

<sup>15</sup> Revisionsrettens særberetning 9/98.

mangelfulde, og at det samme gælder medlemsstaternes arkivsystemer. Kommissionen stillede derfor i SCAF forslag om et systematisk og sammenhængende system til registrering af oplysninger om sager vedrørende svig på nationalt plan. Medlemsstaterne kunne imidlertid ikke nå til enighed om minimumskravene i den forbindelse.

Hovedgrunden til, at medlemsstaterne er uvillige eller ude af stand til at forpligte sig inden for rammerne af SCAF, synes at være repræsentationsniveauet. Repræsentanterne giver ofte udtryk for, at deres beføjelser er begrænset til beslutninger, der ikke har nogen indvirkning på deres myndigheders ressourcer, og da størsteparten af de nødvendige aktioner vil have en indvirkning på de medlemsstatsressourcer, der er øremærket til kontrol og administrativt samarbejde, betyder det, at udvalget er ude af stand til at gøre nogen meningsfulde fremskridt og ikke kan træffe de nødvendige beslutninger til forbedring af kampen imod svig, selv om repræsentanterne i princippet er enige om, at de foreslåede aktioner er nødvendige.

#### **4.5. Revisionsrettens beretninger**

I 1998-beretningen fra Revisionsretten<sup>16</sup> blev det påpeget, at kampen imod svig er præget af mangel på en integreret strategi. Hvad angår transaktioner inden for Fællesskabet, blev det understreget, at der er en modsigelse, da der i praksis findes et indre marked for svig, men ikke for håndhævelse af lovgivningen. Revisionsrettens arbejde har afsløret, at de samlede tab i momsprovenu, både i de enkelte medlemsstater og på fællesskabsplan, var betragtelige. Revisionsretten bemærkede også, at instrumenterne for samarbejdet mellem medlemsstaterne ikke udnyttes fuldt ud. Sendrægtige procedurer, for ikke at tale om uvidenhed om de eksisterende instrumenter, specielt hos de lokale myndigheder, var ifølge Revisionsretten ofte forklaringen på denne ikke-optimale udnyttelse. Revisionsretten opfordrede også medlemsstaterne til at etablere systemer til evaluering af omfanget af svig, således at de regelmæssigt kunne evaluere effektiviteten og resultaterne af deres aktiviteter til bekæmpelse af svig.

Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg har under sin godkendelsesprocedure for regnskabsåret 1997 behandlet Revisionsrettens særberetning 9/98 vedrørende finansåret 1997 om ordningen for egne indtægter. Med udgangspunkt i Revisionsrettens bemærkninger opfordrer udvalget Kommissionen til at iværksætte aktioner af enhver art, der sigter mod at tilskynde medlemsstaterne til dels at etablere troværdige systemer til evaluering af indvirkningen af svig og til evaluering af effektiviteten og resultaterne af kontrolaktionerne, dels at udvikle teknikker til risikoanalyse i forbindelse med momskontrollen. Kommissionen blev også opfordret til at evaluere effektiviteten af sanktionssystemerne. Udvalget anmoder endvidere Kommissionen om at stille forslag til en kontrol- og samarbejdsstrategi med henblik på en reel bekæmpelse af svig.

#### **4.6. Kontrolbesøg i medlemsstaterne**

På baggrund af alle disse symptomer på en uacceptabel situation, specielt beviserne på en alvorlig situation, hvad svig angår, kombineret med indikationer på u hensigtsmæssige systemer til kontrol og administrativt samarbejde, besluttede Kommissionen at gennemføre kontrolbesøg i de enkelte medlemsstater for at undersøge, hvorledes det administrative samarbejde og den gensidige bistand på momsområdet fungerede, og om

---

<sup>16</sup> Særberetning 9/98 om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser på området moms i forbindelse med samhandelen mellem medlemsstaterne, EFT C 349 af 17.11.1998.

det var tilstrækkeligt effektivt. Hovedparten af disse kontrolbesøg, forud for hvilke Kommissionen havde fremsendt et omfattende spørgeskema, blev gennemført i sidste kvartal af 1998. Denne rapport er hovedsagelig baseret på evalueringen af resultaterne af disse besøg.

## **5. MOMSKONTROLLENS FUNKTION I MEDLEMSSTATERNE**

### **5.1. Momskontrollens primære funktion**

Momskontrollens primære funktion er at sikre, at momsprovenuet tilflyder de nationale statskasser. Da moms er en afgift, den afgiftspligtige selv beregner, er det nødvendigt med en passende kontrol for at sikre, at den afgiftspligtige betaler det korrekte beløb til rette tid. Hvad fællesskabsbudgettet angår, baseres et af elementerne af de enkelte medlemsstaters bidrag på en procentdel af de faktisk indgåede momsbeløb – momsindtægterne. Når der derfor findes en sort økonomi af varierende omfang i de forskellige medlemsstater, opstår der en vis grad af uretfærdighed, hvad angår de enkelte medlemsstaters bidrag til fællesskabsbudgettet. Desuden skaber tilstedeværelsen af en sort økonomi inden for det indre marked en uacceptabel konkurrencefordrejning mellem lovlige virksomheder og de virksomheder, der overtræder loven.

Et centralt element i momskontrollen er det såkaldte selvovervågende kontrolsystem. Ikke alle medlemsstater tillader, at skatte- og afgiftsforvaltningerne tager kopier af fakturaer eller indsamler oplysninger fra fakturaer til brug for kontrollen af samhandelspartnerne. Derfor kan disse medlemsstater ikke på effektiv vis gennemføre den nødvendige krydskontrol, som momsordningen kræver.

### **5.2. Momskontrollens organisatoriske struktur i medlemsstaterne og dennes indvirkning på momskontrollen**

I det store og hele har medlemsstaterne tilrettelagt deres skatte- og afgiftsforvaltning på to forskellige måder: enten baseret på den pågældende skatte- og afgiftstype (dvs. med adskilte forvaltninger for de forskellige skatter og afgifter) eller baseret på et koncept, hvor den skatte- og afgiftspligtige person betragtes som en kunde. I sidstnævnte tilfælde har en fælles skatte- og afgiftsforvaltning og et fælles lokalt kontor ansvaret for alle aspekter af den skatte- og afgiftspligtige persons fiskale forpligtelser.

Det står klart, at den integrerede fremgangsmåde rummer to store fordele: en integreret forvaltning kan anlægge en overordnet strategi for alle fiskale kontrolforanstaltninger og kan følgelig forvalte kontrolressourcerne på en optimal og omkostningseffektiv vis og dermed sikre bedre muligheder for kontrol og forebyggelse af svig.

De medlemsstater, der anvender modellen med integrerede forvaltninger har også integreret skatte- og afgiftskontrol- samt edb-systemerne og de tilhørende arkiver, hvilket giver et bedre overblik over en skatte- og afgiftspligtig persons aktiviteter, medens ikke-integrerede forvaltninger generelt løber ind i meget besværlige interne administrative problemer i bestræbelserne på at opnå samme effektivitet.

### **5.3. Kontrolforanstaltningernes overordnede mål, strategi og konkrete målsætninger, således som disse er fastlagt i centrale og lokale kontrolprogrammer**

Ser man nærmere på medlemsstaternes mål og gennemførelsesstrategier for kontrolforanstaltningerne, står det helt klart, at kontrollen med samhandelen inden for Fællesskabet stadig er et sekundært anliggende. Meget få medlemsstater har en klar strategi for kontrolforanstaltningerne, som sigter mod at tilvejebringe en kontrol med samhandelen inden for Fællesskabet af samme omfang som kontrollen med den indenlandske handel. Kontrollen er hovedsagelig begrænset til check af VIES-data, men det foregår nærmest tilfældigt. Ingen medlemsstat har en kontrolstrategi for særordningerne.

De nationale kontrolplaner udarbejdes under anvendelse af forskellige metoder. Nogle medlemsstater etablerer en klar forbindelse mellem de overordnede mål og de strategier, der skal tjene til at opfylde dem, og andre omdanner også de overordnede mål til individuelle konkrete målsætninger for de enkelte afgiftskontrollanter eller lokale kontrolkontorer.

Imidlertid opererer alt for mange medlemsstater med meget uklare systemer, og der hersker usikkerhed med hensyn til, hvilket overordnet mål, hvilke strategier og konkrete målsætninger, der reelt ligger til grund for momskontrollen. I en række medlemsstater udarbejdes kontrolplanerne på regionalt eller lokalt plan, og i flere tilfælde lader der ikke til at være en forbindelse med et overordnet mål, og der foregår ikke en reel feedback til den centrale instans, hvilket betyder, at denne har et meget ringe kendskab til kontrolaktiviteten og resultaterne af denne. De strategier, der går ud på at sikre, at skatte- og afgiftspligtige personer i realiteten opfylder deres forpligtelser, er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. De fleste kontrolplaner bygger på idéen om, at man kan sikre en tilstrækkelig skatte- og afgiftskontrol, hvis man opstiller en konkret målsætning baseret på antallet af kontroller eller kontroldage, som bør afvikles inden for en bestemt periode. Flere medlemsstater opstillede det overordnede mål i form af en provenumålsætning udregnet i penge. Sigtet var primært at øge statskassens skatte- og afgiftsprovenu og at bevise, at kontrolbudgetterne var berettigede.

### **5.4. Den multilaterale kontrols rolle i medlemsstaternes kontrolsystemer**

Fællesskabets momsordning har skabt behov for at indføre grænseoverskridende kontrolforanstaltninger. VIES-systemet er et led i disse kontrolforanstaltninger, men ikke desto mindre er det også nødvendigt at gennemføre samtidig kontrol på bilateralt eller multilateralt plan.

For at fremme den multilaterale kontrol ydede Fællesskabet tilskud til gennemførelse af samtidige kontrolforanstaltninger. Fiscalis-programmet fra 1998 styrkede denne mulighed og tilbyder at bistå medlemsstaterne økonomisk med tilrettelæggelse af multilateral kontrol som en af aktiviteterne under programmet.

Behovet for kontrol under momsovergangssystemet er større end før 1993, da grænseoverskridende transaktioner blev nøje undersøgt af grænsekontrollen. Analysen af medlemsstaternes aktivitet på dette område viser, at den bilaterale eller multilaterale grænseoverskridende kontrolaktivitet var ekstremt lav. Ud over de fællesskabsfinansierede kontroller havde medlemsstaterne for egen regning kun gennemført et lille antal samtidige kontroller, på trods af at sådanne kontroller er nødvendige for at opfylde kravene i



henhold til overgangsordningen, således som denne var indrettet. I 1998 blev der iværksat 13 multilaterale kontroller, idet i gennemsnit seks medlemsstater deltog i hver af disse. I en række medlemsstater er myndighederne underlagt lovgivningsmæssige begrænsninger med hensyn til at tillade kontrollanter fra andre medlemsstater at medvirke i kontrolforanstaltninger i deres land eller bestemmelser om tavshedspligt, som gør det umuligt at være medvirkende i udvekslingen af oplysninger, hvorfor de ikke kan deltage, selv om de skatte- og afgiftspligtige personer ingen indvendinger har. Visse medlemsstater har givet udtryk for, at de prioriterede andre områder højere. Styrkelsen af denne form for kontrol kræver yderligere ressourcer, som medlemsstaterne i øjeblikket ikke kan tilvejebringe.

### **5.5. Medlemsstaternes allokering af kontrolressourcer og sammenhængen mellem kontrolressourcer og kontrolaktivitet**

Kontrolressourcerne bør normalt være en funktion af den kontrol, der er nødvendig for at realisere det overordnede mål, som er opdelt i målelige målsætninger, som skal opfyldes af de forskellige forvaltninger, der medvirker ved skatte- og afgiftskontrollen. Der er behov for kontrolressourcer både på det menneskelige og det tekniske plan. Omfanget af de ressourcer, der er nødvendige for at opfylde de konkrete målsætninger, afhænger af størrelsen og arten af det skatte- og afgiftssystem, der skal kontrolleres, af skatte- og afgiftsforvaltningens opbygning og af profilen af de skatte- og afgiftspligtige personer og deres aktiviteter. I mangel af klare mål og strategier for kontrolforanstaltningerne afpasser medlemsstaterne ikke kontrolressourcerne efter det faktiske behov. Det er tydeligt, at de fleste medlemsstater i stedet afpasser kontrolaktiviteten efter de til rådighed værende ressourcer. Ingen medlemsstat kunne bekræfte, at tildelingen af ressourcer, specielt menneskelige ressourcer, rent faktisk var tilstrækkelig til efter dens egen vurdering at sikre en tilstrækkelig kontrol. Hertil kommer, at kontrolressourcernes størrelse svinger – ikke kun mellem medlemsstaterne indbyrdes – men også mellem forskellige regioner og kontorer inden for en og samme medlemsstat. Der findes intet fælles princip for allokeringen af kontrolressourcer i medlemsstaterne.

Medlemsstaterne skal overvåge momsfrittede transaktioner inden for Fællesskabet til en værdi af ca. 930 mia. € - transaktioner, der før 1993 var undergivet formel grænsekontrol, men bør kontrolleres af skatte- og afgiftsmyndighederne. Medlemsstaterne skal kontrollere ca. 24 mio. momsregistrerede virksomheder, som på årsbasis indsender ca. 100 mio. momsangivelser.

Medlemsstaterne har et begrænset antal kontrollanter til rådighed til at løse denne enorme opgave. Medlemsstaterne råder i dag over ca. 400 000 embedsmænd inden for alle typer skatte- og afgiftsforvaltning. På grund af skatte- og afgiftsforvaltningernes forskellige integrationsniveau, har det imidlertid været vanskeligt at opgøre præcist, hvor mange skatte- og afgiftskontrollanter, der er til rådighed udelukkende eller delvis til moms kontrol, samt hvor mange momskontroller, der rent faktisk er gennemført. En af grundene er, at de centrale og lokale skatte- og afgiftsforvaltninger i visse medlemsstater er forskellige myndigheder, og at den centrale instans ofte ikke har nogen oplysninger om, hvor mange ressourcer der reelt er til rådighed.

Trods denne usikkerhed kan det skønsmæssigt anslås, at ca. 20 % af det samlede antal embedsmænd i skatte- og afgiftsforvaltningen (eller rundt regnet 80 000) er beskæftiget med skatte- og afgiftskontrol. Hvis man antager, at de integrerede forvaltninger anvender ca. 30 % af deres skatte- og afgiftskontrollanter til moms kontrol (hvilket nogle af disse medlemsstater har oplyst), udgør det samlede antal kontrollanter i Fællesskabet ca.

30 000. Dette svarer til ca. 8 % af skatte- og afgiftsforvaltningernes samlede personale. (Jf. figur 1: Forholdsmæssig andel af embedsmænd i skatte- og afgiftsforvaltningen, der er beskæftiget med momskontrol på stedet i de enkelte medlemsstater).

Selv om et par medlemsstater ikke har været i stand til at oplyse, hvor mange momskontroller de gennemfører i løbet af et regnskabsår, kan det skønsmæssigt fastslås på basis af tallene fra 11 medlemsstater, at antallet af momskontroller på stedet ikke overstiger 600 000 om året i Fællesskabet. Hvis man sammenligner disse to tal, lader det til, at det gennemsnitlige antal momskontroller pr. kontrollant udgør 20 pr. år. (Jf. figur 2: Antal afgiftspligtige personer pr. kontrollant).

Spørgsmålet er, hvilke ressourcer der rent faktisk er behov for for at sikre en ordentlig kontrol af momsovergangssystemet. Der har ikke været nogen overvejelser med hensyn til, hvilken kontrolmetode man skulle anvende for at styre denne opgave på effektiv vis. Der lader ikke til at have været nogen større vækst i kontrolressourcerne i 1993 og ingen nævneværdig overførsel af kontrollanter fra toldområdet til skatte- og afgiftsforvaltningerne.

Et andet spørgsmål er, hvorvidt medlemsstaterne rent faktisk udnytter de forhåndenværende ressourcer så effektivt som muligt. Når ressourcerne er begrænsede, vil kontrolmetoden spille en vigtig rolle. Det grundlæggende kontrolinstrument er normalt en kontrolplan, hvis konkrete målsætninger udspringer af det overordnede mål, som er opstillet på et højere niveau. Det kan for det første konkluderes, at en række medlemsstater ikke har nogen egentlige kontrolplaner med klart definerede overordnede mål, konkrete målsætninger og et opfølgningssystem. Imidlertid har de fleste medlemsstater i det mindste nogle retningslinjer for kontrolindsatsen. Det er ikke ualmindeligt at finde detaljerede kontrolplaner, som er udarbejdet lokalt, og som derefter er blevet godkendt på et mere centralt niveau. Sådanne kontrolplaner udarbejdes undertiden, så de matcher med de foreliggende ressourcer, men afspejler ikke det reelle kontrolbehov. De konkrete målsætninger opgøres næsten altid enten som et bestemt antal kontroller eller kontroldage, der bør realiseres, eller i form af et ekstra provenu, som bør inddrives. I en række planer opstilledes udvælgelsesmålsætninger, dvs. et bestemt antal eller en bestemt procentdel afgiftspligtige personer med bestemte karakteristikker, som burde gøres til genstand for kontrol. De fleste kontrolressourcer anvendes i overensstemmelse med kontrolplanen, men ofte allokeres en forholdsvis begrænset ressourcemængde til ad hoc-kontrol.

## **5.6. Traditionelle og nye kontrolmetoder**

### *5.6.1. Momsangivelsens rolle i forbindelse med kontrolvirksomheden*

Udformningen af momsangivelsen er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat; det samme gælder momsangivelsens rolle. Visse medlemsstater opererer med omfattende angivelser med en masse oplysninger til kontrolformål (og som er en stor byrde for virksomhederne at skulle tilvejebringe), medens andre forvaltninger derimod benytter en meget simpel momsangivelse med ganske få rubrikker. I visse medlemsstater kombineres momsangivelsen med inddrivelsen af andre skatter og afgifter.

Det lader til, at ingen medlemsstat gør en egentlig operationel brug af de oplysninger, der indsamles med momsangivelsen. De fleste medlemsstater indlæser oplysningerne i edb-systemer, enten automatisk eller på anden måde. Visse medlemsstater har påpeget, at dette tjener til at sammenholde oplysningerne med indkomstskatten; men da

selvangivelserne normalt indgives langt senere, vil sådanne test i vid udstrækning være historiske, og kontrollen vil ikke være ajour. Ingen af medlemsstaterne erklærede, at momsangivelsen rent faktisk udfylder en større kontrolfunktion.

Alt i alt lader det til, at medlemsstaterne anvender forholdsvis mange menneskelige ressourcer på at gennemgå og administrere momsangivelser, og at disse ressourcer kunne være anvendt bedre i forbindelse med en mere målrettet kontrol, samtidig med at der kunne gennemføres en betydelig forenkling af indsatsen, uden at noget ville gå tabt.

Dette gælder specielt de medlemsstater, hvor der indsamles en stor mængde oplysninger fra afgiftspligtige personer ved ikke-elektroniske hjælpemidler, som derfor ikke kan anvendes i det videre arbejde i skatte- og afgiftsforvaltningen.

#### 5.6.2. Risikoanalyse

I betragtning af det enorme antal kontroller, overgangssystemet kræver, betragter en række medlemsstater risikoanalyse som det eneste middel til håndtering af det nødvendige kontrolniveau, når ressourcerne er begrænsede. Problemet for mange medlemsstater er, at de ikke råder over den struktur, som er påkrævet for at indføre risikoanalyse. Nogle medlemsstater har enten praktiske eller formelle problemer, eller begge, med at gøre brug af oplysninger fra andre skatte- og afgiftsforvaltninger, herunder også egne forvaltninger. Andre råder ikke over den tekniske infrastruktur, som skal til for at forbinde forskellige kontrolkilder, således at oplysningerne kan samkøres og sammenholdes på effektiv vis. Visse medlemsstater besidder ikke engang en tilstrækkelig teknisk infrastruktur mellem de centrale, regionale og lokale instanser, således at de kan gøre brug af centralstyret risikoanalyse, og er derfor nødsaget til at opstille risikomodeller baseret på lokale oplysninger. Kontroludvælgelsesmodellerne kunne forbedres på grundlag af erfaringerne fra tidligere gennemførte kontroller. Men desværre er de data, medlemsstaterne råder over, ikke kun vedrørende de afgiftspligtige personer, men også vedrørende de foretagne kontroller, i almindelighed af en dårlig kvalitet. Mange medlemsstater besidder ikke ordentlige arkivsystemer, og arkiverne opbevares ofte på lokalt niveau. Ingen medlemsstater har indført en reel opfølgning af kontrolforanstaltningerne i form af en analyse af svigtilfældene og de mekanismer, der ligger bag disse. Nogle medlemsstater råder over opfølgningsordninger på lokalt og regionalt niveau, men kun få har indført et landsdækkende system, der giver dem et samlet overblik over situationen, hvad svig angår. Medlemsstaterne har derfor store vanskeligheder med at beskrive arten og omfanget af svig og at identificere risiciene.

Hvis medlemsstaterne ikke anvender risikobaserede udvælgessystemer, udnytter de ikke deres ressourcer optimalt. Kun to medlemsstater arbejder med risikoanalyse som hovedudvælgelsesredskab i forbindelse med kontrolarbejdet. Flere medlemsstater arbejder med hybride risikoudvælgessystemer. Under disse omstændigheder vil de nuværende kontrolressourcer og –metoder ikke gøre det muligt at løse de voksende problemer med svig, medmindre medlemsstaterne tilpasser deres lovgivningsmæssige, organisatoriske og tekniske infrastrukturer, således at der i en nær fremtid kan etableres reelle risikoanalysesystemer.

#### 5.6.3. Edb-baseret kontrol

Medlemsstaternes evne til at indføre ny teknologi blev også undersøgt. En række medlemsstater tilbyder embedsmændene dette redskab enten gennem adgang til rådata eller til mere forfinede produkter, hvor VIES-dataene er sammenkørt med andre

kontroldata for at give kontrollanten et større overblik over den afgiftspligtiges situation. Denne proces er kun lige startet i mange medlemsstater, men den voksende anvendelse af edb-systemer inden for erhvervslivet vil tvinge medlemsstaterne til at indføre ny teknologi. Udviklingen inden for ny elektronisk teknologi, hvor virksomheder vil anvende elektronisk fakturering og selvfakturering i det daglige, vil stille særlige krav til medlemsstaternes skatte- og afgiftskontrolsystemer. Teknologien kan allerede anvendes. Men det lader til, at medlemsstaterne i almindelighed er meget dårligt rustet til at tage udfordringen op, selv om Kommissionen i 1996 afholdt det første seminar på dette område, som blev fulgt op af andre. I øjeblikket er kun 3 % af kontrollanterne uddannet i edb-baseret kontrol, og dette vil kunne skabe store problemer for det fremtidige kontrolarbejde. Ikke desto mindre står det også klart, at kontrol ved elektroniske hjælpemidler giver forvaltningerne mulighed for at øge effektiviteten og sænke omkostningerne i forbindelse med kontrollen.

#### *5.6.4. Efterforsknings- og efterretningstjenester*

Ud over målrettet kontrol og udvælgelsessystemer har en række medlemsstater indført særlige efterforsknings- og efterretningstjenester, som har til opgave at efterspore skatte- og afgiftssvig og kriminell aktivitet, hvad angår skatter og afgifter, herunder punktafgifter, samt told. Selv om en række medlemsstater råder over særlige undersøgere, er det uklart, om disse har andre beføjelser end skatte- og afgiftskontrollanterne. Der er kun et par enkelte medlemsstater, der driver efterforsknings- og efterretningsvirksomhed på skatte- og afgiftsområdet. De pågældende efterforsknings- og efterretningsenheder synes at have begrænset kriminaliteten på skatte- og afgiftsområdet. Visse medlemsstater har også oprettet specifikke skatte- og afgiftsattachéposter på deres ambassader i visse medlemsstater for at styrke udvekslingen af efterretningsoplysninger. I de fleste medlemsstater blev særlige kontrollanter bemyndiget til at føre kontrol med store virksomheder eller koncerner. Selv om dette især var møntet på indkomstskatteområdet, drog momskontrollen også fordel af denne ordning.

#### **5.7. Sanktionernes rolle med hensyn til at opnå frivillig overholdelse af reglerne**

Samtlige medlemsstater har indført sanktionsordninger, der tager højde for følgende situationer: ikke-angivelse, ikke-indsendelse eller for sen indsendelse af momsangivelsen, manglende betaling eller forsinket betaling og undladelse af at føre komplette optegnelser med henblik på skatter og afgifter. Uregelmæssigheder, som f.eks. ikke-opgivelse af udgående moms og uberettiget opgivelse af indgående moms, er også undergivet sanktioner i alle medlemsstater.

Medlemsstaterne blev anmodet om at anføre, i hvilket omfang skat og afgifter blev betalt i tide, og i hvilket omfang skat og afgifter blev betalt for sent. Over halvdelen af medlemsstaterne var ikke i stand til at oplyse nogen tal overhovedet i den forbindelse, hvilket viser, at medlemsstaternes opfølgningsindsats med hensyn til betalinger er meget ringe, og at de undlader at evaluere effektiviteten af deres sanktionssystemer. For så vidt angår de medlemsstater, der var i stand til at besvare spørgsmålet, viste undersøgelsen, at normalt blev 92-94 % af skatten betalt i tide, idet to medlemsstater dog udviste klart lavere tal (72-76 %). De meget få medlemsstater, der oplyste, hvor meget moms der ikke blev betalt, angav alle tal mellem 1 og 2 %.

## **6. DET ADMINISTRATIVE SAMARBEJDE OG DEN GENSIDIGE BISTANDS FUNKTION INDEN FOR OMRÅDET INDIREKTE SKATTER (MOMS)**

### **6.1. Baggrund**

Sigtet med det administrative samarbejde er at sætte medlemsstaterne i stand til at føre en effektiv kontrol med de virksomheder, der driver samhandel inden for Fællesskabet. I den forbindelse befinder oplysningerne om den anden part i de aktiviteter, der skal kontrolleres, sig i en anden medlemsstat. For således at kunne kontrollere, at en virksomhed har foretaget en afgiftsfri levering af goder inden for Fællesskabet, er det nødvendigt først at forvisse sig om, at goderne blev leveret til en afgiftspligtig person i en anden medlemsstat. Prima facie-beviset for dette er en indførsel på oversigten, men dette er ikke en nødvendig forudsætning for afgiftsfrihed (jf. kapitel 2). I mangel af et administrativt samarbejde kan den skatte- og afgiftsforvaltning, der kontrollerer forretningsaktiviteter, kun skaffe sig et ufuldstændigt billede af egne virksomheder og kan kun henholde sig til de formelle oplysninger, der er indgivet uden ordentlige muligheder for at foretage en krydskontrol af, hvorvidt transaktionerne reelt har fundet sted som anmeldt.

I sin rolle som traktaternes vogter er Kommissionen ansvarlig for kontrollen med fællesskabsretsakterne. Effektivitet og medlemsstaternes rigtige udnyttelse af det administrative samarbejde og den gensidige bistands værktøjer er af central betydning for Kommissionen inden for momsområdet. Dette bør bidrage til kampen mod svig samt skatte- og afgiftsunddragelse, hvilket også skaber konkurrencefordrejning i det indre marked.

## **6.2. Tilrettelæggelsen af det administrative samarbejde og den gensidige bistand**

Da momsovergangsordningerne blev indført med virkning fra 1. januar 1993 indeholdt forordning (EØF) nr. 218/92 bestemmelser om et fælles system for udveksling af oplysninger vedrørende transaktioner inden for Fællesskabet som supplement til direktiv 77/799/EØF<sup>17</sup> om gensidig bistand mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder inden for området indirekte skatter. Dette direktivs anvendelsesområde blev i 1979 ved direktiv 79/1070<sup>18</sup> udvidet til også at omfatte moms. Med direktivet oprettedes oprindelig strukturer til udveksling af oplysninger mellem skatte- og afgiftsforvaltningerne i forbindelse med direkte skatter. Med indførelsen af momsovergangsordningerne var dette værdifulde retlige instrument i sig selv ikke længere fuldt ud i stand til at opfylde de nye og mere specifikke behov for samarbejde mellem de nationale skatte- og afgiftsforvaltninger i forbindelse med momskontrollen inden for det indre marked. Dette forklarer tilstedeværelsen af to forskellige retlige instrumenter vedrørende samarbejdet mellem medlemsstaterne på momsområdet. Der er afvigende bestemmelser med hensyn til de frister, der gælder for anmodninger i henhold til direktivet og forordningen, og også vedrørende den anvendelse, der kan gøres af de oplysninger, der modtages. Medlemsstaterne har i overensstemmelse med forordningens bestemmelser etableret centrale forbindelseskontorer, som primært har ansvaret for udveksling af oplysninger i medfør af forordningen. Visse medlemsstater har imidlertid et andet organ, som er ansvarligt for udveksling af oplysninger i henhold til direktivet. Det betyder, at der ikke er skabt den synergi mellem forordningen og direktivet med henblik på momskontrol, som Rådet tilsigtede, jf. betragtningerne<sup>19</sup>. En række medlemsstater er f.eks. en temmelig strikse med hensyn til, hvilken type oplysninger momsmyndighederne kan anmode om i henhold til forordningen og direktivet, og disse medlemsstater afviser visse bistandsprocedurer af formelle grunde. Kommissionen er af den opfattelse, at dette har en negativ indvirkning på udnyttelsen af muligheden for samarbejde på momskontrolområdet mellem medlemsstaterne, og mener, at kontrollanter, der anmoder om bistand, ikke bør bringes i en situation, hvor de er nødt til på forhånd at orientere sig om, hvilket retsgrundlag de bør anvende for at kunne indhente oplysninger.

## **6.3. Medlemsstaternes udnyttelse af det administrative samarbejdes redskaber**

Sigtet med fællesskabsordningerne for administrativt samarbejde, som blev indført ved forordning (EØF) nr. 218/92, er at undgå skatte- og afgiftsprovenutab for medlemsstaterne som følge af svig samt skatte- og afgiftsunddragelse. I henhold til forordningens artikel 4, stk. 2, kan en medlemsstat efter anmodning få oplyst, hvorvidt en virksomhed, der er hjemmehørende i den, har foretaget indkøb inden for Fællesskabet i et bestemt kvartal. Forordningens artikel 4, stk. 3, kan anvendes til at identificere de leverandører, hos hvem der er foretaget indkøb. I medfør af artikel 4, stk. 2, udveksles oplysningerne ved udgangen af hvert kvartal også automatisk i oversigtsform mellem medlemsstaterne gennem VIES-systemet. Medlemsstaterne kan også i henhold til artikel 2 i direktiv 77/799/EØF og forordningens artikel 5 fremsætte mere specifikke anmodninger

---

<sup>17</sup> EFT L 336, 27.12.1977, s. 15.

<sup>18</sup> EFT L 331, 27.12.1979, s. 8.

<sup>19</sup> "Denne forordning indeholder bestemmelser om en fælles ordning for udveksling af oplysninger om transaktioner inden for Fællesskabet, der supplerer bestemmelserne i direktiv 77/799/EØF, senest ændret ved direktiv 79/1070/EØF, og som skal tjene fiskale formål".

om oplysninger med henblik på kontrol af bestemte virksomheder; f.eks. oplysninger om fakturanumre og –datoer og værdien af de enkelte transaktioner. Medlemsstaternes brug af forordningens artikel 4, stk. 2 og 3, samt artikel 5 er af central betydning i forbindelse med kontrollen af de virksomheder, der driver samhandel inden for Fællesskabet. Figur 3 i bilaget viser den forholdsmæssige andel af afgiftspligtige personer, der foretager indkøb inden for Fællesskabet i de enkelte medlemsstater, og som disse kun kan kontrollere ordentligt, hvis skatte- og afgiftsforvaltningerne udnytter det administrative samarbejdes muligheder.

På tidspunktet for vedtagelsen af momsovergangsordningerne opstillede Fællesskabet ikke nogen særlig fælles kontrolmetodologi eller –metode til bearbejdning af VIES-dataene eller andre muligheder for indsamling af oplysninger. De enkelte medlemsstater bevarede retten til at kontrollere egne virksomheder under anvendelse af de metoder, de skønnede passende. Ikke desto mindre har Fællesskabet inden for rammerne af Fiscalis-programmet fremmet en debat om metoderne i forbindelse med kontrollen med samhandelen inden for Fællesskabet. Programmet har givet medlemsstaterne mulighed for at sammenligne fremgangsmåderne med hensyn til moms kontrol i almindelighed og samhandelen inden for Fællesskabet og anvendelsen af VIES-systemet i særdeleshed og til identificering af den bedste praksis.

Til trods for sigtet med forordningen (EØF) nr. 218/92 er medlemsstaterne stadig generelt uvillige (eller ude af stand) til at fremlægge detaljer om omfanget af det ekstraprovenu, de har opnået som følge af udvekslingen af oplysninger via VIES-systemet. Følgelig kan Kommissionen kun vurdere medlemsstaternes udnyttelse af det administrative samarbejde ved at undersøge deres udnyttelse af de centrale elementer i dette, nemlig anmodninger foretaget i henhold til forordningens artikel 5 eller direktivets artikel 2 samt henvendelser foretaget i henhold til forordningens artikel 4, stk. 2 og 3. Figur 3 og 4 i bilaget viser udviklingen i udnyttelsen af disse muligheder.

Figur 5 giver anledning til bekymring, da den viser, at medlemsstaternes udnyttelse af muligheden for at anmode om oplysninger fra andre medlemsstater ikke er øget væsentligt i de seneste år. Antallet af anmodninger er kun en brøkdel af de titusinder af årlige anmodninger, medlemsstaterne selv forudså i juni 1993. For at sætte tingene ind i deres rette sammenhæng bør det bemærkes, at der ifølge de oplysninger, Kommissionen har modtaget fra medlemsstaterne, findes ca. 1,5 mio. afgiftspligtige personer, som foretager indkøb inden for Fællesskabet, og ca. 30 000 momskontrollanter i Fællesskabet. I treårsperioden fra 1996 til 1998 blev der således kun anmodet om administrativt samarbejde med hensyn til 2 % af de virksomheder, der foretager indkøb inden for Fællesskabet. For hver enkelt kontrollant svarer dette til mindre end én anmodning hvert tredje år. Dette er en klar indikation af en utilfredsstillende kontrol med samhandelen inden for Fællesskabet i almindelighed. Efter Kommissionens opfattelse er det absolut nødvendigt i forbindelse med kampen mod svig, at medlemsstaterne gør mere brug af muligheden for at anmode andre medlemsstater om oplysninger.

Figur 6 til 9 sætter det samlede antal af anmodninger, der er foretaget over en treårig periode i henhold til direktivets artikel 2 og forordningens artikel 5, ind i deres rette sammenhæng. Antallet af anmodninger analyseres pr. medlemsstat, pr. kontrollant, pr. kontrol og som en forholdsmæssig andel af antallet af de virksomheder, der foretager samhandel inden for Fællesskabet.

Selv om der ikke er sket en særlig stor vækst i antallet af anmodninger i henhold til artikel 2 og artikel 5, fortsætter antallet af anmodninger i henhold til forordningens artikel 4 med at vokse, således som det fremgår af figur 4. En forudsætning for at foretage en anmodning i henhold til forordningens artikel 5 er, at medlemsstaten først har udtømt mulighederne i medfør af artikel 4. Denne stigning i antallet af anmodninger i henhold til artikel 4 bør hilses velkommen; den viser, at medlemsstaterne må have fulgt i det mindste nogle af anbefalingerne i den anden rapport i henhold til artikel 14. Mange af de anmodninger, der er gjort i henhold til forordningens artikel 4, tjener til at bekræfte, at virksomheden i den bistandssøgende medlemsstat ikke har foretaget nogen indkøb inden for Fællesskabet. Dette er også en udmærket metode til udnyttelse af VIES-dataene.

Den konklusion, der kan udledes af figur 4, er, at medens udnyttelsen af VIES-dataene helt klart er stigende, er der ingen tilsvarende vækst med hensyn til anmodninger i henhold til artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92. Dette kan skyldes den sendrægtighed, hvormed anmodninger om oplysninger besvares, således som det store antal anmodninger, der er ubesvarede efter tidsfristens udløb, bærer vidnesbyrd om (jf. figur 10 og 11). Medlemsstaterne har hele tiden klaget over kvaliteten af VIES-dataene, så det er vanskeligt for Kommissionen at forstå, hvorledes momscontrollen af indkøb inden for Fællesskabet kan foregå korrekt ved anvendelse af ufuldstændige data. Det lave antal anmodninger pr. kontrollant, jf. figur 7, og det lave antal anmodninger pr. kontrol, jf. figur 8, viser, at medlemsstaterne stadig mangler meget i at sikre, at kontrollanterne udnytter de forhåndenværende muligheder bedst muligt med henblik på kontrollen af afgiftspligtige personer, som foretager indkøb inden for Fællesskabet. Figur 9 viser, hvor ringe sandsynlighed der er for, at virksomheder, der driver samhandel inden for Fællesskabet, får deres transaktioner kontrolleret.

Den ringe udnyttelse af muligheden for at anmode om oplysninger i medfør af artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 2 i direktiv 77/799/EØF og det åbenbare fald i antallet af anmodninger kunne tilskrives følgende omstændigheder:

- (1) Kontrollanternes hidtidige erfaringer, der viser, at anmodninger henvendt til andre medlemsstater ikke resulterer i et ekstra momsprovenu, hvorfor kontrollanterne har reduceret antallet af anmodninger.
- (2) Skatte- og afgiftsforvaltningernes opfattelse, som går ud på, at virksomhederne, der foretager leveringer og indkøb, overholder de gældende bestemmelser fuldt ud, og at der derfor ikke er behov for at kontrollere transaktionerne.
- (3) Kontrollanternes opfattelse af, at hvis der rettes en anmodning til en anden medlemsstat, vil svaret ikke foreligge hurtigt nok til at kunne anvendes til behandlingen af den pågældende sag.

Efter Kommissionens opfattelse er der ikke stor sandsynlighed for, at de to førstnævnte scenarier er årsagen i betragtning af omfanget af svigen, jf. afsnit 3.5; der er derimod størst sandsynlighed for, at det tredje scenario er kilden til det nævnte fænomen.

For at sikre en momscontrol af høj kvalitet, må der nødvendigvis foregå en større udnyttelse af det administrative samarbejde i medlemsstaterne, og dette samarbejde bør nøje integreres i den nationale kontrolstrategi. Det administrative samarbejde bør ikke være en specialistopgave. Oplysninger om indkøb inden for Fællesskabet bør betragtes som endnu en brik i det nationale kontrolpuslespil, uden hvilken kontrollen er ufuldstændig. Denne fremgangsmåde indebærer en ekstensiv udnyttelse ved almindelige



momskontrollanter af de muligheder for efterforskning og anmodninger, som Fællesskabet frembyder. De medlemsstater, der kun i ringe grad udnytter de muligheder, som værktøjerne inden for det administrative samarbejdes redskaber rummer, kan ikke skaffe sig et komplet billede af deres virksomheder. Det står klart, at kontrollen med virksomheder, der foretager indkøb inden for Fællesskabet, langt fra er tilstrækkelig.

Den ringe udnyttelse af samarbejdsinstrumenterne sår alvorlig tvivl om troværdigheden og effektiviteten af en række medlemsstaters kontrol med momsen i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet. Etableringen af VIES-systemet og vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 218/92 (vedtaget enstemmigt) blev af alle medlemsstater oprindelig betragtet som væsentlig for en effektiv kontrol i forbindelse med momsovergangsordningerne. Etableringen og driften af infrastrukturen har krævet store investeringer fra Fællesskabets og medlemsstaternes side i form af menneskelige og finansielle ressourcer, og kravet til virksomhederne om at opstille kvartårslige oversigter udgør en stor byrde for disse.

#### *6.3.1. De centrale forbindelseskontorer og deres rolle i forbindelse med overholdelsen af fristerne*

Forordning (EØF) nr. 218/92 foreskriver oprettelsen af et centralt forbindelseskantor i de enkelte medlemsstater. Der er ikke i lovgivningen opstillet detaljerede krav til oprettelsen af centrale forbindelseskontorer, men i 1993 enedes Kommissionen og medlemsstaterne om et sæt retningslinjer for kontorerne opgaver og målsætninger. Disse var hovedsagelig at tjene som den normale kommunikationskanal mellem de kompetente myndigheder; at styre informationsstrømmen mellem medlemsstaterne i forbindelse med samarbejds- og bistandsaktiviteterne; at overvåge kvaliteten og relevansen af anmodningerne om bistand og responsen herpå og at kontrollere, at svarfristerne overholdes. Det centrale forbindelseskantor skulle kort sagt tjene som et fælles kontaktpunkt, gennem hvilket andre medlemsstater kan være sikre på at få en effektiv bistand til rette tid i alle sager vedrørende momskontrol og –samarbejde. Det er vigtigt, at de centrale forbindelseskontorer har de nødvendige ressourcer og beføjelser samt den nødvendige ekspertise til at kunne yde denne service. Kommissionen understreger, at det er klart, at der i momsspørgsmål – selv om de kompetente myndigheder inden for rammerne af direktiv 77/799/EØF i visse medlemsstater kan være andre end det centrale forbindelseskantor - i det mindste bør være en vis direkte forbindelse mellem de to administrative enheder i én og samme medlemsstat.

Det hedder i artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92: ”Den bistandssøgte myndighed skal give oplysningerne [efter anmodning fra en anden medlemsstat] hurtigst muligt og senest tre måneder efter modtagelsen af anmodningen.” Der eksisterer ikke en sådan frist for anmodninger i henhold til direktiv 77/799/EØF, men SCAC traf i 1994 af praktiske grunde den uformelle beslutning, at anmodninger foretaget i henhold til direktivets artikel 2 skal være undergivet samme frist på tre måneder, som gælder for anmodninger foretaget i henhold til forordningens artikel 5. Ifølge samme beslutning burde der ske en strømlining af de procedurer, der gælder i medlemsstaterne for styringen af anmodninger og svar i medfør af de to retsakter. Der har været en støt vækst i antallet af anmodninger foretaget i henhold til disse retsakter, for hvilke svarfristen på **maksimum** tre måneder er udløbet. Dette er stærkt bekymrende, navnlig da antallet af udestående anmodninger nu overstiger antallet af de anmodninger, der foretages hvert kvartal.

I praksis har forskellene medlemsstaterne imellem med hensyn til organisering og bemanding af de centrale forbindelseskontorer og de ydelser, der leveres af disse kontorer ved det udstationerede personale, medført en uensartethed i det serviceniveau, kontorerne er i stand til at præstere, hvilket gør, at det administrative samarbejde ikke fungerer helt gnidningsløst. Der er meget, der tyder på, at i det mindste nogle af de centrale forbindelseskontorer lader til snarere at bremse end befordre kommunikationen, jf. Figur 11. I visse medlemsstater optræder et yderligere problem, nemlig det forhold at forskellige dele af forvaltningen har beføjelser med hensyn til de anmodninger, der foretages i henhold til de forskellige retlige instrumenter, og medens det centrale forbindelseskantor måske har beføjelser med hensyn til at behandle anmodninger i henhold til forordningen, har den ingen beføjelser, hvad angår behandlingen af anmodninger, som er foretaget i henhold til direktiv 77/799/EØF. Efter Kommissionens opfattelse undergraver denne opdeling af opgaverne, for så vidt moms angår, den synergi, som fællesskabslovgivningen eksplicit tilsigter. Den undergraver også de fordele, som det at råde over et enkelt kontaktpunkt giver.

De centrale forbindelseskontorer vil kun være i stand til at yde kollegerne i andre medlemsstater den service, de forventer og er berettiget til at modtage, hvis den forvaltning, der forestår kontrollen, og som de respektive kontorer henhører under, på et passende niveau beslutter at stille tilstrækkelige ressourcer til rådighed og give opgaverne en passende prioritering. Medlemsstater, der ikke besvarer anmodninger i rette tid bør forsøge at forstå kontrollanten i den bistandssøgende medlemsstat, for hvem svaret måske udgør nøglen til løsningen af et bestemt problem. Overskredne frister kan betyde spildte muligheder for en effektiv kontrol og inddrivelse af afgiften.

Trods de potentielle forbedringer, der blev identificeret på møder mellem lederne af de centrale forbindelseskontorer under Matthaeus-afgiftsprogrammet, fortsætter disse organisatoriske og personalemæssige forskelle med at hæmme udbygningen af det administrative samarbejde og bør søges udjævnet af medlemsstaterne.

Forvaltningerne bør derfor overveje, hvorvidt de ressourcer, der er stillet til rådighed for de centrale forbindelseskontorer, er tilstrækkelige; der kan være tale om: hvilken prioritering man på det lokale plan tillægger anmodninger om oplysninger fra andre medlemsstater; hvilke menneskelige ressourcer der afsættes til dette arbejde på det lokale plan; hvilke krav der stilles til uddannelse i anvendelsen af systemet og til forståelse for andre medlemsstaters behov; samt hvilke krav der stilles til sprogundervisningen for at overvinde kommunikationsvanskeligheder.

#### **6.4. Integreringen af det administrative samarbejde i kontrollen og tilgængeligheden af de foreliggende redskaber**

Selv om det står klart, at medlemsstaterne generelt har gjort fremskridt siden den sidste rapport i henhold til artikel 14, giver det lave antal anmodninger i henhold til artikel 5 stadig grund til bekymring. Det er ikke således, at alle kontrollanters første indskydelse er at tænke på at anmode andre medlemsstater om oplysninger for at hjælpe dem med en sag eller uopfordret at udlevere oplysninger til en anden medlemsstat, som måske kunne være en hjælp for denne. Adgangen til VIES-data er stadig vanskelig i en række medlemsstater, hvor embedsmændene først må kontakte det centrale forbindelseskantor for at indhente oplysninger om formodede indkøb inden for Fællesskabet. Efter Kommissionens opfattelse er det en afgørende faktor for kontrollanternes udnyttelse af de muligheder, det administrative samarbejde og den gensidige bistand rummer, at de har en nem adgang til oplysninger.

En medlemsstat har indført en procedure, hvor der er etableret bilaterale ordninger som et supplement til de oplysninger, der opnås via VIES-systemet, for at gøre det muligt at stille supplerende spørgsmål vedrørende en afgiftspligtig persons overholdelse af reglerne i almindelighed. Kommissionen hilser dette initiativ velkomment og er i øjeblikket i gang med at ændre designet på de formularer, som anvendes til udveksling af oplysninger, således at dette aspekt kunne blive et standardspørgsmål mellem medlemsstaterne.

#### **6.5. Udnyttelsen af de udvekslede oplysninger til kontrollformål og dens indvirkning på opdagelsen af svig**

Medens VIES-oplysningerne fremsendes i rette tid mellem medlemsstaterne, er der stadig forsinkelser med hensyn til besvarelsen af anmodninger i henhold til forordningens artikel 5 eller direktivets artikel 2. Nogle af de grunde medlemsstaterne giver til forsinkede besvarelser er, at sagen er genstand for efterforskning i den bistandssøgte medlemsstat, eller at anmodningerne vedrører ubetydelige beløb. Af andre grunde kan nævnes manglende angivelse af prioritet i anmodningerne fra andre medlemsstater, og de uforholdsmæssigt mange timer, som skulle anvendes på at besvare anmodningerne uden noget tilsyneladende resultat eller feedback fra den bistandssøgende medlemsstat. Det har aldrig været hensigten med bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 218/92, at de skulle tage højde for tilfælde af svig, der ifølge deres natur sker her og nu, men mange medlemsstater rapporterer om opsporing af tilfælde af svig, som er historiske (jf. Afsnit 4.4). Ikke desto mindre har en medlemsstat (Nederlandene) allerede etableret bilaterale arrangementer med visse andre medlemsstater med henblik på at indføre en "hasteprocedure", hvad angår sager, hvor der er en mistanke om svig. Dette er effektivt i forbindelse med bilaterale foranstaltninger, men det er ikke en løsning på fællesskabsplan til bekæmpelse og forebyggelse af omfattende svig, som potentielt berører alle medlemsstater.

Den naturlige reaktion fra kontrollanter, når de modtager anmodninger om bistand fra andre medlemsstater, er at give dem lav prioritet ud fra den antagelse, at et eventuelt ekstra provenu som resultat af indsatsen vil tilfalde en anden medlemsstat. Det er derfor så meget desto mere beklageligt, at mange medlemsstater anvender det opsporede ekstraprovenu som kriterium ved vurderingen af det arbejde kontrollanterne udfører. Opstillingen af pengemæssige mål, enten pr. embedsmand eller pr. lokalkontor strider imod godt administrativt samarbejde. Selv på centralt plan klager visse medlemsstater over de mange anmodninger om bistand fra andre medlemsstater og over den ringe værdi, disse anmodninger repræsenterer. Når de modtager en anmodning, iværksætter nogle medlemsstater altid en inspektion af virksomhedens data. Andre medlemsstater iværksætter en skriftlig procedure, hvorved virksomheden selv anmodes om at besvare de spørgsmål, der stilles af den anden medlemsstat. Efter Kommissionens opfattelse kan en "skriftlig procedure" kun accepteres i de sager, hvor den virksomhed, der er genstand for anmodningen, er hævet over al kritik, da det svar, der gives til den bistandssøgende medlemsstat, i bedste fald vil være utroværdigt og i værste fald, f.eks. i tilfælde af aftalt spil mellem virksomhederne med det sigte at begå svig, kunne give bagslag, da begge virksomheder bliver advaret om, at deres aktiviteter er genstand for efterforskning, og de således med held kunne lede forvaltningerne "på vildspor".

## **6.6. Anvendelsen af de nuværende retsakter og deres indvirkning på bekæmpelsen af svig**

Det står klart, at med undtagelse af den sendrægtighed, hvormed visse medlemsstater besvarer anmodningerne fra andre medlemsstater, er der bred enighed blandt medlemsstaterne og kontrollanterne (hvilket bl.a. fremgår af evalueringsskemaerne på Fiscalis-seminarerne), at VIES-systemet og det administrative samarbejde er gode redskaber til kontrol. Hovedproblemet er blot, at *a posteriori-kontrollen* i mange tilfælde indtræffer for sent, hvilket betyder, at, selv om de modtagne oplysninger er nyttige, ville de have været endnu nyttigere, hvis de var blevet modtaget tidligere. Anmodninger i henhold til artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92 kan kun foretages efter den kvartårlige fremsendelse af VIES-dataene, hvilket allerede kunne give en svindler 6 måneders forspring. Erfaringen viser, at svindlere arbejder hurtigt, og Kommissionen er derfor overbevist om, at forordningen bør ændres, således at den foreskriver en hurtigere udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Imidlertid tyder alt på, at det snarere er den sendrægtige besvarelse af anmodninger end selve de retlige instrumenter, der lægger hindringer i vejen for bekæmpelsen af svig. Selv om en sag vedrørende svig i den bistandssøgende medlemsstat måske er en topprioritet for den pågældende embedsmand her, er denne afhængig af kollegaen i den bistandssøgte medlemsstat, som han ikke har kontrol over. I bestræbelserne på at etablere en hasteprocedure i forbindelse med sager med svig besluttede SCAC at indføre en kortere frist på én måned for besvarelsen af anmodninger, såfremt den bistandssøgende medlemsstat kunne begrunde anvendelsen af denne procedure. Visse medlemsstater anser dog de fleste af deres sager som sager med svig, hvilket gør problemet svært at løse. Kommissionen er af den opfattelse, at det er nødvendigt at ændre fællesskabslovgivningen for at give medlemsstaterne bedre mulighed for hurtigt at imødegå tilfælde af svig.

## **6.7. Hindringer for en effektiv anvendelse af de eksisterende retsakter**

Der er bred enighed blandt medlemsstaterne om, at forordning (EØF) nr. 218/92 ikke er et passende instrument, hverken med hensyn til behandling af specifikke tilfælde af svig, som man ved eksisterer, eller udveksling af oplysninger med henblik på opsporing af tilfælde af svig, eftersom de oplysninger, der er omfattet af forordningen, ikke foreligger tidlig nok og ikke kan udveksles så hurtigt, som det er nødvendigt. Hertil kommer, at forordningens anvendelsesområde ikke dækker alle transaktioner, som kunne gøres til genstand for svig. Forordningen vedrører kun leveringer og indkøb inden for Fællesskabet og f.eks. ikke indenlandske leveringer eller leveringer af tjenesteydelser. Da de fleste momssvigmekanismer kombinerer transaktioner inden for Fællesskabet med indenlandske transaktioner, er skatte- og afgiftsforvaltningerne nødt til at udnytte andre retlige instrumenter.

Derfor anvender medlemsstaterne primært direktiv 77/799/EØF som retsgrundlag for samarbejdet i sager vedrørende svig. Da direktiv 77/799/EØF imidlertid oprindeligt blev udtænkt med henblik på udveksling af oplysninger i forbindelse med direkte beskatning, blev den ikke udformet med det sigte at imødekomme det specifikke behov for et styrket samarbejde mellem de nationale skatte- og afgiftsforvaltninger inden for momskontrol efter etableringen af momsovergangsordningerne fra den 1.1.1993.

### **6.7.1. En enkelt retsakt på momsområdet**

Da det administrative samarbejde i Fællesskabet er baseret på disse to retsakter, vil valget af retsgrundlag afhænge enten af de transaktioner, dette dækker, eller af arten af de

ønskede oplysninger. Derfor kræver en række medlemsstater, at disse instrumenter slås sammen til ét med henblik på momskontrollen, idet man derved tilvejebringer klare og effektive regler for gensidig bistand i forbindelse med alle former for momstransaktioner. Kommissionen hilser denne idé velkommen og er i lyset af erfaringerne i forbindelse med de nuværende retlige rammer tilhænger af at ændre forordning (EØF) nr. 218/92, der er specifikt møntet på momstransaktioner, og styrke dens funktion. Målet er at skabe en egnet fælles retlig ramme for at imødekomme behovet for et styrket samarbejde med henblik på at imødegå momssvig og momsunddragelse inden for det indre marked.

#### *6.7.2. Hindringer for en uopfordret udveksling af oplysninger*

En effektiv kamp imod svig kræver en meget betydelig vækst i den uopfordrede udveksling af relevante og målrettede oplysninger for at fremme forebyggelse, opdagelse, efterforskning og straf i forbindelse med svig og skatte- og afgiftsunddragelse. Svindlerne bevæger sig uhindret fra medlemsstat til medlemsstat og udnytter skånselsløst svaghederne i kontrollen og systemerne. Hvis den ene medlemsstat strammer grebet om svig, viser erfaringen, at svindlerne blot flytter deres aktiviteter til andre medlemsstater. Det betyder, at hvis udvekslingen af oplysninger skal være effektiv med hensyn til at bekæmpe svig, er det ikke nok blot at udveksle oplysninger mellem de medlemsstater, som man ved er direkte berørt af et specifikt tilfælde af svig. De andre medlemsstater bør også advares om faren, således at der kan træffes forebyggende foranstaltninger eller iværksættes en efterforskning. En sådan udveksling vil gøre et muligt at afdække tendenser. Imidlertid hævder enkelte medlemsstater, at de nuværende retlige instrumenter ikke udgør et retligt grundlag for udveksling af oplysninger med medlemsstater, der er direkte berørt af svigen, da de foreskriver, at oplysningerne kun må stilles til rådighed for personer, som er direkte beskæftiget med skatte- eller afgiftsligningen eller kontrollen hermed.

Kommissionen ser intet retligt bevis for en sådan restriktiv fortolkning af en mulig anvendelse af den gensidige bistands værktøjer. Tværtimod viser direktivets artikel 4 for det første, at i visse tilfælde – generelt når der er en mistanke om svig eller skatte- og afgiftsunddragelse – **skal** medlemsstaterne meddele alle relevante oplysninger (stk. 1), og for det andet er det i andre tilfælde klart, at en medlemsstat **kan** udlevere oplysninger til en anden medlemsstat, hvis dette sætter den kompetente myndighed i stand til at foretage en korrekt skatte- eller afgiftsligning (jf. artikel 4, stk. 3) i overensstemmelse med målsætningen i direktivets artikel 1. Ikke desto mindre er Kommissionen af den opfattelse, at forordning (EØF) nr. 218/92 med fordel vil kunne ændres.

#### *6.7.3. Hindringer for koordinering og teknisk bistand fra Kommissionens tjenestegrene*

Momssvig udgør faktisk et problem på fællesskabsplan. Koordinering og teknisk bistand fra Kommissionens tjenestegrene kunne styrke effektiviteten i kampen mod international svig. Det er umuligt for de enkelte medlemsstater at danne sig et samlet billede af svigen i Fællesskabet. Hvis Kommissionen modtog de relevante oplysninger fra medlemsstaterne, ville den kunne skaffe et overblik og kunne afhængig af de foreliggende ressourcer eventuelt identificere tendenserne og truslerne, hvad svig angår, i et samspil med medlemsstaternes egne efterretningsaktiviteter. Dette kræver, at medlemsstaterne meddeler Kommissionen sagsrelaterede og andre oplysninger om svig. Kommissionen ville også kunne rundsende oplysninger og hjælpe med at koordinere efterfølgende aktion under passende omstændigheder. Da den nuværende retlige ramme ikke er udformet således, at den tager højde for udviklingen inden for bekæmpelse af svig, som er

inkorporeret i andre senere retsakter, bør forordning (EØF) nr. 218/92 ændres, for at der ikke hersker tvivl om, at oplysninger kan modtages og formidles af Kommissionen til andre forbindelseskontorer i medlemsstaterne.

*6.7.4. Bilaterale ordninger, der sikrer en automatisk eller intensiveret uopfordret udveksling af oplysninger*

De fleste medlemsstater støtter idéen om, at for at øge mulighederne for at opspore og forebygge svig i samhandelen inden for Fællesskabet bør medlemsstaterne også på fællesskabsplan udveksle andre oplysninger end VIES-data. Da forordningen ikke udgør et egnet retligt grundlag, gør enkelte medlemsstater brug af de muligheder, som direktiv 77/799/EØF giver. I henhold til direktiv 77/799/EØF kan medlemsstaterne aftale bilaterale ordninger med henblik på at udveksle oplysninger automatisk eller intensivere den uopfordrede udveksling af oplysninger. Selv om der i direktiv 77/799/EØF ikke opstilles en klar definition, kan disse typer af udveksling beskrives som følger. For det første forstås ved uopfordret udveksling det forhold, at en medlemsstat på ikke-systematisk vis fremsender oplysninger, den formoder er af interesse for en anden medlemsstat. Oplysningerne vil kun blive udvekslet, hvis og når medlemsstaterne får kendskab til dem. For det andet forstås ved automatisk udveksling systematisk fremsendelse af oplysninger til en anden medlemsstat. Denne form for udveksling er kendetegnet ved regelmæssighed og forudsætter ikke en individuel vurdering af oplysningernes betydning for den anden medlemsstat. Udvekslingen kræver ikke en sagsrelateret beslutning taget af den medlemsstat, der fremsender oplysningerne.

For nylig indgik enkelte medlemsstater inden for rammerne af direktiv 77/799/EØF bilaterale aftaler om automatisk udveksling af oplysninger eller fremme af uopfordret udveksling af oplysninger. Følgende kategorier af oplysninger er omfattet af disse ordninger:

- a) tilfælde, hvor momsbetalingen skønnes at finde sted i bestemmelsesmedlemsstaten, og hvor kontrolsystemets effektivitet beror på de oplysninger, oprindelsesmedlemsstaten giver
- b) specifikke tilfælde, hvor der er mistanke om svig i den anden medlemsstat
- c) kategorier af oplysninger vedrørende transaktioner, som generelt udgør en større risiko for svig eller afgiftsunddragelse i den anden medlemsstat.

Kommissionen noterede sig, at selv om de fleste medlemsstater støtter idéen om en intensiveret udveksling af relevante oplysninger, udveksles sådanne oplysninger sjældent. Selv hvad angår de medlemsstater, der har bilaterale ordninger, har Kommissionen kun kendskab til en enkelt medlemsstat, som har iværksat administrative instrukser med henblik på at sikre, at der reelt foregår uopfordret udveksling af oplysninger.

Med henblik på at øge mulighederne for at opspore og forebygge svig i samhandelen inden for Fællesskabet bør medlemsstaterne aftale at begynde at udveksle i det mindste ovennævnte oplysninger på fællesskabsplan. Men der kunne udveksles meget mere. Kommissionen er af den opfattelse, at alle relevante oplysninger, som er tilgængelige inden for rammerne af forvaltningen, kunne udveksles automatisk eller uopfordret. Hertil kommer, at relevante oplysninger, som alene den afgiftspligtige person kan give, bør udveksles, hvis og når de bliver tilgængelige. Bilaterale ordninger er kun delløsninger og er ikke den mest effektive metode til at sikre, at alle relevante oplysninger er tilgængelige

for dem, der har brug for dem. Det er et spild af ressourcer for den enkelte medlemsstat at indgå bilaterale ordninger med hver af de øvrige medlemsstater, og det er mere sandsynligt, at der vil være forskelle fra ordning til ordning, hvilket øger den administrative byrde. De fleste medlemsstater oplyser rent faktisk, at de vil foretrække, at der etableres bedre lovgivningsmæssige løsninger på fællesskabsplan. Kommissionen er enig i, at sådanne løsninger ville være fordelagtige, og at forordning (EØF) nr. 218/92 bør ændres, således at der indføres passende retlige forpligtelser, som kan sikre, at alle relevante oplysninger udveksles på fællesskabsplan.

*6.7.5. Mulighederne for direkte kontakt mellem enhederne for bekæmpelse af svig og mellem kontrollanterne*

I princippet bør al udveksling af oplysninger gå gennem den kompetente myndighed i betydningen efter artikel 2 i forordning (EØF) nr. 218/92 eller artikel 1 i direktiv 77/799/EØF. Hvis denne procedure ikke overholdes, vil de udvekslede oplysninger ikke blive betragtet som gyldige, og vil ikke kunne blive anvendt over for svindleren.

På den anden side kan medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 12, stk. 1, og direktivets artikel 9, stk. 2, give deres kompetente myndigheder tilladelse til indbyrdes at træffe aftale om, at nogle af dem udpegede myndigheder tager direkte kontakt med hinanden i særlige tilfælde eller i bestemte grupper af tilfælde.

En række medlemsstater har allerede på det eksisterende retsgrundlag etableret en vis form for direkte kontakt. Der er tale om følgende initiativer:

- a) Nogle medlemsstater har gjort deres enhed for bekæmpelse af svig til en kompetent myndighed. Andre har placeret denne enhed i den interne struktur direkte ved siden af det centrale forbindelseskantor (under samme direktorat og under samme tag).
- b) Nogle medlemsstater har indført skatte- og afgiftsrepræsentanter på deres ambassader i andre medlemsstater med status som kompetent myndighed. Disse repræsentanter fungerer som et lokalt kontaktpunkt i den bistandssøgende medlemsstat.
- c) Med henblik på multilateral kontrol har en række medlemsstater udpeget kontrollanter, som har til opgave at udveksle oplysninger direkte i kraft af det generelle koncept, hvor den kompetente myndighed (unilateralt) overdrager beføjelser til individuelle embedsmænd.
- d) De fleste medlemsstater har efter fælles overenskomst givet de myndigheder, de har udpeget, tilladelse til at kommunikere med hinanden direkte. Der kan være tale om flere grupper af tilfælde: direkte fremsendelse af grundlæggende data, som der er anmodet om i tilfælde af mistanke om svig; direkte kommunikation mellem grænseområder samt direkte kommunikation ved fælles undersøgelser inden for rammerne af bilateral eller multilateral kontrol. Flere af disse aftaler er dog af uformel karakter. Kun få medlemsstater, har indført formelle ordninger med klare procedurer, som skal overholdes i forbindelse med direkte udveksling af oplysninger.

Kommissionen er af den opfattelse, at der er fordele ved en direkte forbindelse mellem kontrollanterne eller mellem enhederne for bekæmpelse af svig: hurtigere udveksling af oplysninger, bedre gensidig forståelse af anmodningen om oplysninger, bedre motivering

af de involverede kontrollanter og prioritering af anmodningen, intet spild af sparsomme ressourcer som følge af unødvendige anmodninger osv. Selv om det eksisterende retsgrundlag giver mulighed for at etablere direkte kontakt mellem kontrollanterne, har medlemsstaterne imidlertid gjort lidet brug af dette, og initiativerne på dette område er ofte af meget uensartet karakter, hvilket medfører, at de procedurer, der skal følges, er uensartede og uklare. Også i dette tilfælde ville en ændret forordning skabe en klar retlig ramme for direkte kommunikation og samtidig sikre, at de centrale forbindelseskontorer oplyses om alle direkte, operationelle kontakter mellem individuelle embedsmænd, således at disse kontors rolle ikke undergraves.

#### *6.7.6. Hindringer for tilstedeværelse af embedsmænd fra de andre medlemsstaters skatte- og afgiftsforvaltning*

I praksis tillader langt de fleste medlemsstater kun, at udenlandske embedsmænd deltager i kontrolarbejdet på deres område, såfremt den afgiftspligtige person giver tilladelse til dette. Det er imidlertid klart, at der ikke er stor sandsynlighed for, at den afgiftspligtige person vil give en sådan tilladelse, hvis formålet med kontrollen er at efterforske en mistanke om svig. På den anden side er det kun få medlemsstater, der ikke tillader en embedsmand fra en anden medlemsstat at deltage i en efterforskning på den anden stats område, og som påberåber sig problemer af retlig art. I et indre marked, som afskaffer alle grænser for svindlerne, kan man rejse spørgsmålet, om og i hvilken grad disse grænser stadig bør opretholdes, hvad kontrollanterne angår.

Selv om Fiscalis-programmet<sup>20</sup> giver mulighed for fællesskabstilskud til multilateral kontrol, rummer forordning (EØF) nr. 218/92 ikke noget retsgrundlag for tilstedeværelse af embedsmænd fra de andre medlemsstaters skatte- og momsforvaltninger. Også i dette tilfælde må medlemsstaterne gøre brug af de muligheder artikel 6 i direktiv 77/799/EØF giver. I henhold til denne artikel kan medlemsstaterne inden for rammerne af den konsultationsprocedure, som er foreskrevet i artikel 9, give tilladelse til, at repræsentanter for skatte- og afgiftsforvaltningen i en anden medlemsstat opholder sig på den anden stats område. Hovedparten af medlemsstaterne har imidlertid ikke gennemført denne mulighed i national ret. Kun nogle enkelte medlemsstater har aftalt bilaterale ordninger med henblik på at tillade en embedsmand fra en anden medlemsstat at deltage i efterforskning på den anden stats område. Disse ordninger skaber et retsgrundlag, ifølge hvilket skatte- og afgiftsforvaltningen ikke længere er afhængig af den afgiftspligtige persons samtykke. Samtidig skaber de en retlig ramme for de pågældende parter rettigheder og forpligtelser samt de procedurer, disse skal følge.

#### *6.7.7. Hindringer for udveksling af personoplysninger*

Størsteparten af medlemsstaterne har problemer med at udveksle personoplysninger som følge af begrænsninger indeholdt i deres nationale lovgivning. De erklærer, at reglerne om databeskyttelse i betydelig grad begrænser de oplysninger, der kan udveksles, samt den personkreds, med hvilken de kan udveksles. De hævder især, at gennemførelsen af direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger<sup>21</sup> hæmmer udvekslingen af

---

<sup>20</sup> Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 888/98/EF af 30. marts 1998 om et fællesskabshandlingsprogram til forbedring af afgiftssystemerne i det indre marked (Fiscalis-programmet) EFT L 126, 28.04.1998, s. 1–5.

<sup>21</sup> EFT L 281, 23.11.1995 s. 31.



personoplysninger, selv i tilfælde af svig, som man ved eksisterer, og i endnu højere grad med hensyn til oplysninger om en stor risiko for, at der begås svig. I realiteten er reglerne om databeskyttelse med til at beskytte svindlerne og dermed skade medlemsstaternes og Fællesskabets finansielle og andre interesser. Hvad databeskyttelse angår, bør medlemsstaterne gøre brug af direktivets artikel 13, der foreskriver undtagelser fra de normale regler til beskyttelse af en medlemsstats finansielle interesser (herunder skatteanliggender). Der bør endvidere være en klar retlig bestemmelse om, at relevante oplysninger bør gøres tilgængelige for at sikre en effektiv kamp imod svig.

#### *6.7.8. Underretning af den afgiftspligtige person om udvekslingen af oplysninger*

I henhold til lovgivningen i visse medlemsstater skal den person, der berøres af udvekslingen af oplysninger, have meddelelse herom. Det er klart, at en sådan meddelelse svækker effektiviteten ved kontrollen i tilfælde af svig. Det forhold, at visse medlemsstater systematisk underretter den afgiftspligtige person om en eventuel anmodning om oplysninger, bevirker, at andre medlemsstater tøver med at gøre brug af ordningerne om gensidig bistand i tilfælde af mistanke om svig.

Kommissionen er af den opfattelse, at eftersom udvekslingen af oplysninger mellem de nationale skatte- og afgiftsmyndigheder ikke giver anledning til underretning af den afgiftspligtige person, bør det heller ikke være tilfældet i forbindelse med udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder. Ifølge forordningens artikel 8 kan bestemmelserne om en sådan meddelelse fortsat anvendes, medmindre anvendelsen af dem vil kunne skade undersøgelsen af skattesvig i en anden medlemsstat. Imidlertid anvender medlemsstaterne af ovennævnte grunde primært direktiv 77/799/EØF som retsgrundlag i tilfælde af svig. Da direktivet ikke indeholder den samme bestemmelse, vil nogle medlemsstater i praksis systematisk underrette den afgiftspligtige person om udvekslingen af oplysninger, selv i tilfælde af svig, som man ved eksisterer.

#### *6.7.9. Konflikt med strafferetlige søgsmål*

Når de ønskede oplysninger vedrører sager, hvor repræsentanter for medlemsstaternes nationale forvaltninger foretager efterforskning med en fuldmagt fra retsmyndighederne eller under disses ledelse, bliver anmodningen om udveksling af oplysninger ofte mødt med et afslag eller kraftigt forsinket. Følgelig er den administrative myndighed i den bistandssøgende medlemsstat ofte ikke i stand til at anlægge et civil- eller strafferetligt søgsmål i tide i forbindelse med den svig, som udøves på dens område.

#### *6.7.10. Manglende retsgrundlag for udveksling af oplysninger med eller fra tredjelande*

Den nuværende retlige ramme udgør ikke et retsgrundlag for udveksling af oplysninger med tredjelande. Når momssvig er knyttet til import-/eksporttransaktioner, kan toldsamarbejdsinstrumenterne anvendes. Der findes dog en række smuthuller, f.eks. hvad angår svig i forbindelse med tjenesteydelser eller svig begået i Fællesskabet, men hvor bevismaterialet befinder sig i tredjelande.

## 7. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

### 7.1. Konklusioner

- (1) Kommissionen bør sikre, at medlemsstaterne kan kontrollere samhandelen inden for Fællesskabet ordentligt takket være et effektivt og hensigtsmæssigt system til udveksling af oplysninger. Mangelfuld kontrol kan kun medføre et stigende antal tilfælde af svig, provenutab og konkurrenceforvridninger inden for det indre marked. Der foregår i øjeblikket ingen specifik udveksling af oplysninger, hvad angår fjernsalg. Da særordningen for fjernsalg helt klart ikke forvaltes, som den burde, overvejer Kommissionen at fremsætte et forslag om ændring af disse ordninger.
- (2) Kommissionen er, trods visse forbedringer, stadig ikke overbevist om, at de nationale forvaltninger har gjort, hvad de kunne for at forbedre den effektivitet, hvormed de centrale forbindelseskontorer behandler anmodningerne fra andre medlemsstater. De centrale forbindelseskontorers rolle bør styrkes yderligere, og medlemsstaterne bør overveje at skabe en tættere forbindelse mellem arbejdet på de centrale forbindelseskontorer og de specialiserede kontorer for bekæmpelse af svig. Selv om der ikke hersker tvivl om, at oprettelsen af de centrale forbindelseskontorer var af væsentlig betydning på tidspunktet for indførelsen af momsovergangsordningerne, finder Kommissionen, at tiden er kommet, hvor man bør checke effektiviteten af disse kontorers virke og overveje, om ikke udvekslingen af visse oplysninger kunne ske mere effektivt gennem oprettelse af eller støtte til andre strukturer.
- (3) Kommissionen er bekymret over det store omfang, momssviget har antaget - et faktum som er godtgjort af arbejdet i Underudvalget for Bekæmpelse af Svig (SCAF) til Det Stående Udvalg vedrørende Administrativt Samarbejde - og er ikke overbevist om, at medlemsstaterne træffer alle de nødvendige foranstaltninger til bekæmpelse af denne form for svig. Efterretnings- og efterforskningsenheder har i væsentligt omfang bidraget til kampen imod svig. Imidlertid er deres rolle i kontrolsystemet og deres placering i forhold til målsætningerne for kontrollen ikke klart defineret. På fællesskabsplan gør medlemsstaternes åbenbare utilbøjelighed til at bidrage aktivt til arbejdet i SCAF - enten direkte som følge af en stiltiende accept af undergrundsøkonomi eller ved ikke at sikre, at repræsentanterne i udvalget har de tilstrækkelige beføjelser til at forpligte de nationale forvaltninger til aktioner - Kommissionen skeptisk med hensyn til deres vilje til at bekæmpe momssvig. Den ringe udnyttelse af Skatte-SCENT foranlediger også Kommissionen til at stille sig selv det spørgsmål, om medlemsstaterne ikke hykler respekt for princippet om udveksling af oplysninger som et redskab til opsporing af svig.
- (4) Med undtagelse af den interesse Revisionsretten har udvist, vækker den åbenbare utilbøjelighed hos de andre fællesskabsinstitutioner til at drøfte de spørgsmål, der er rejst i den anden rapport i henhold til artikel 14 og i den tredje rapport i henhold til artikel 12, samt medlemsstaternes åbenbare indifferens over for de anbefalinger, der er indeholdt i disse rapporter, bekymring hos Kommissionen.
- (5) Forskelle i integrationsgraden mellem skatte- og afgiftsforvaltningerne spiller en vigtig rolle med hensyn til skatte- og afgiftskontrollens effektivitet og dermed for evnen til at opfylde fællesskabskravene, hvad angår det administrative samarbejde.

De steder, hvor der findes interne barrierer, og det er primært i dårligt integrerede medlemsstater, hæmmer de en ordentlig kontrol af momsordningen, hvor det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne udgør en væsentlig brik. Da der er en nær sammenhæng mellem kontrol og administrativt samarbejde, har Fællesskabets kontrolsystem ringere muligheder for at fungere ordentligt i de medlemsstater, hvor der stadig findes sådanne barrierer.

- (6) Selv om medlemsstaterne i almindelighed er udstyret med meget vidtgående kontrolbeføjelser, mangler de en overordnet målsætning for, hvorledes de skal anvende disse kontrolbeføjelser, og der findes tilsyneladende ingen reelle planer for kontrolindsatsen med klare strategier. Det er uklart, hvad der rent faktisk styrer skatte- og afgiftskontrollen og specielt momskontrollen. Det lader til, at medlemsstaterne ikke har gjort sig klart, hvor store ressourcer de behøver for at forvalte momsordningen korrekt. Medlemsstaterne har afpasset kontrollen efter de til rådighed værende ressourcer, i stedet for at basere den på det faktiske behov. Kontrollen baseres primært på traditionelt kontrolarbejde, og udvælgelse ved hjælp af risikokriterier er en sjælden foreteelse. Momsangivelsen spiller kun en mindre rolle ved kontrolarbejdet, men lægger beslag på betydelige administrative ressourcer, både for forvaltningerne og for virksomhederne. Moderne teknologi, som f.eks. edb-baseret kontrol, blev kun anvendt i meget ringe grad, og medlemsstaterne vil få store problemer med at klare nye udfordringer, navnlig som følge af mangelen på de nødvendige retlige rammer og den fornødne tekniske infrastruktur. Medlemsstaterne er stadig afhængige af traditionelle kontrolmetoder, og på grund af en kraftig underbemanding vil det administrative samarbejde, som tjener kontrolmæssige formål, ikke nå et tilfredsstillende niveau, medmindre der sker en radikal ændring i kontrolstrategien.
- (7) Medlemsstaternes udnyttelse af de muligheder, det administrative samarbejde og den gensidige bistand giver, er langt fra optimal. Imidlertid lader dette til hovedsagelig at skyldes det beskedne stade, momskontrollen generelt befinder sig på. Der er en direkte sammenhæng mellem momskontrollen og behovet for at udnytte det administrative samarbejde og de gensidige bistandsordninger.
- (8) De strukturer, der er etableret med henblik på administrativt samarbejde og gensidig bistand, løser opgaverne i forbindelse med den normale momskontrol forholdsvis tilfredsstillende, hvor kontrollen foregår *a posteriori*, undertiden to eller tre år efter at transaktionerne har fundet sted. Desuden har det faktum, at virksomhederne er klar over, at der udveksles oplysninger om dem mellem skatte- og afgiftsforvaltningerne, en afskrækkende virkning. Procedurene for administrativt samarbejde og gensidig bistand er imidlertid helt utilstrækkelige, når det gælder svindlere – de der bevidst går efter at score kassen på momsordningen, hvad enten det sker organiseret eller ej. Hvad sidstnævnte angår, er det bedste middel, skatte- og afgiftsforvaltningen har, en hurtig og effektiv indsats baseret på efterretning og en god risikoanalyse.
- (9) Den aktuelle fællesskabslovgivning om administrativt samarbejde og gensidig bistand inden for momsområdet er indeholdt i to forskellige retsakter – i modsætning til toldområdet, hvor en sådan lovgivning er samlet i en enkelt retsakt – Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og

Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne<sup>22</sup>. Det er Kommissionens opfattelse, at en ændring af forordning (EØF) nr. 218/92 er af afgørende betydning af hensyn til momsområdet, for at man kan forfølge den nødvendige opgave, der består i at styrke samarbejdet. Der bør på baggrund af de indvundne erfaringer opstilles en række supplerende regler på fællesskabsplan med det formål at styrke samarbejdet både mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og mellem disse myndigheder og Kommissionen. En sådan forordning bør primært:

- angive, hvilke typer oplysninger der kan anmodes om, og nærmere beskrive, hvilke handlinger der er påkrævet for at efterkomme anmodningen inden for hver enkelt kategori
  - sikre, at de grundlæggende oplysninger foreligger på centralt plan i medlemsstaterne, og sikre en hurtig udveksling af disse
  - sikre en omfattende uopfordret udveksling af oplysninger for at fremme opsporing og bekæmpelse af svig
  - skabe et klart retsgrundlag for koordinering og faglig bistand fra Kommissionens tjenestegrene og for samarbejde med tredjelande
  - åbne flere muligheder for direkte kontakter mellem enhederne for bekæmpelse af svig og mellem kontrollanter i forskellige medlemsstater og for, at embedsmænd i en medlemsstats skatte- og afgiftsforvaltning kan være til stede og deltage i kontrollen i de andre medlemsstater.
- (10) Momskontrollen i Fællesskabet har ikke undergået væsentlige ændringer, trods de nye udfordringer det indre marked rummer. Medlemsstaterne udøver traditionel skatte- og afgiftskontrol, der i almindelighed ikke har ændret sig siden indførelsen af moms. Der er ikke foretaget en gennemgang af momscontrolsystemet for at afdække behovene for kontrol inden for overgangsordningen med dens afgiftsfritagede leveringer og dens særordninger. Da grænsekontrollen blev ophævet i 1993, og kontrollen blev flyttet til regnskabsleddet, skete der ingen større flytning af toldkontrollanter til momsforvaltningerne. Medlemsstaterne gennemfører således momskontrollen med uændrede ressourcer, på trods af at antallet af potentielle kontroller er øget væsentligt.
- (11) Momsforvaltningerne i Fællesskabet skal kontrollere ca. 24 mio. virksomheder, som indsender 100 mio. momsangivelser årligt.
- Af disse er ca. 3 mio. afgiftspligtige personer, som foretager leveringer og/eller indkøb inden for Fællesskabet.
  - Afgiftsfritagne leveringer inden for Fællesskabet repræsenterer en værdi af ca. 930 mia. €; momsen på disse befinder sig i risikozonen.
  - Ca. 1 mio. eller 4% af alle virksomheder tegner sig for 80% af den moms, der opkræves af medlemsstaterne.

---

<sup>22</sup> EFT L 82, 22.3.1997, s. 1.

- Ca. 15 mio. afgiftspligtige personer kunne klassificeres som små eller mellemstore virksomheder.
  - Medlemsstaterne har til sammen ca. 30 000 momskontrollanter (ca. 8 % af den samlede stab), som hvert år gennemfører 600 000 kontroller på stedet. Det betyder, at der er en teoretisk sandsynlighed for, at en afgiftspligtig person undergår en kontrol på stedet en gang hvert fyrretyvende år.
- (12) Kontrollen er primært baseret på konkrete målsætninger for det provenu, der skal opkræves, antallet af kontroller, der skal gennemføres, eller antallet af timer, der skal anvendes på kontrol. Disse konkrete målsætninger tager fortrinsvis udgangspunkt i planer udarbejdet under hensyntagen til de forhåndenværende ressourcer, og er derfor ikke baseret på en vurdering af det reelle kontrolbehov. Medlemsstaterne anvender udpræget traditionelle udvælgelsesmetoder, og kun få medlemsstater har etableret egentlige risikovurderingssystemer til brug for momskontrollen. Nogle medlemsstater gør brug af hybride systemer under anvendelse af visse risikoparametre. Hovedparten af medlemsstaterne har ikke mulighed for at gå over til et risikovurderingssystem, da de ikke har den nødvendige infrastruktur.
- (13) Medlemsstaternes opfølgning af kontrollen er utilstrækkelig og fokuserer hovedsagelig på talstørrelser. Der gennemføres ikke en egentlig analyse af årsagerne til uregelmæssigheder og svig. Medlemsstaterne bør udfærdige bedre referater vedrørende kontroller og sager og opbevare dem, således at det er muligt for den centrale forvaltningsinstans løbende at vurdere situationen, hvad svig angår. Mange medlemsstater har dårlige interne kommunikationssystemer til fremsendelse af de oplysninger, som er nyttige for andre embedsmænd, f.eks. oplysninger som bør hasteudveksles med andre medlemsstater. Sådanne systemer kan også anvendes til den daglige formidling af oplysninger til embedsmændene i skatte- og afgiftsforvaltningen.
- (14) Selv om der er iværksat sanktionssystemer i alle medlemsstater, synes der ikke at være nogen opfølgning på eller evaluering af dem. Kun nogle få medlemsstater ligger inde med klare talmæssige oplysninger om virkningen af deres systemer. Det lader til, at hovedsigtet med sanktionerne snarere er at skaffe et ekstra provenu end at tilskynde de afgiftspligtige personer til frivilligt at opfylde deres forpligtelser.
- (15) Til trods for at det administrative samarbejde har været en realitet siden 1993, og at gensidig bistand har været mulig siden 1979, er koordineringen mellem de nationale skatte- og afgiftsforvaltninger stadig i sin vorden. Fiscalis-beslutningen<sup>23</sup> giver mulighed for fællesskabstilskud til de medlemsstater, der iværksætter multilateral kontrol af virksomhederne, men denne aktivitet befinder sig stadig på et tidligt udviklingsstadium, idet metoden indtil videre kun er blevet anvendt på mindre end 100 ud af de potentielle 3 mio. virksomheder i Fællesskabet, som er beskæftiget med samhandel inden for Fællesskabet. Følgelig har medlemsstaterne stadig langt igen, inden målet er nået på dette felt.

---

<sup>23</sup> Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 98/888/EF af 30. marts 1998 om et fællesskabshandlingsprogram til forbedring af afgiftssystemerne i det indre marked (EFT L 126, 28.4.1998, s. 1).

- (16) Hvad moms angår, eksisterer det indre marked ikke i praksis, da der stadig findes 15 separate afgiftsområder, hvor de nationale forvaltninger er ansvarlige for kontrollen med de virksomheder, de har udstedt momsregistreringsnumre til. Så medens virksomhederne ser på de muligheder, det indre marked frembyder som helhed, hvad den frie vareudveksling angår, har en virksomhed, som har samhandelspartnere i alle medlemsstaterne, at gøre med 15 forskellige skatte- og afgiftsforvaltninger og må leve med de forskellige fortolkninger og anvendelser af det sjette momsdirektiv. Rådet har været stærkt utilbøjeligt til at vedtage nogen af de foranstaltninger, Kommissionen har foreslået med henblik på en modernisering og en harmonisering af den nuværende momsordning, idet det ikke ønsker at afgive fiskal suverænitæt på noget punkt. Som følge heraf udnytter virksomhederne den mulighed, de har for skatteplanlægning, så godt de kan.
- (17) Medlemsstaterne er ikke rustet til at tage de udfordringer op, den nye tekniske udvikling med elektronisk fakturering, selvfakturering og elektronisk handel frembyder. Kun få kontrollanter har erfaring på dette område, og medlemsstaterne bør omgående træffe foranstaltninger med henblik på at stå rustet ved mødet med ny teknologi.

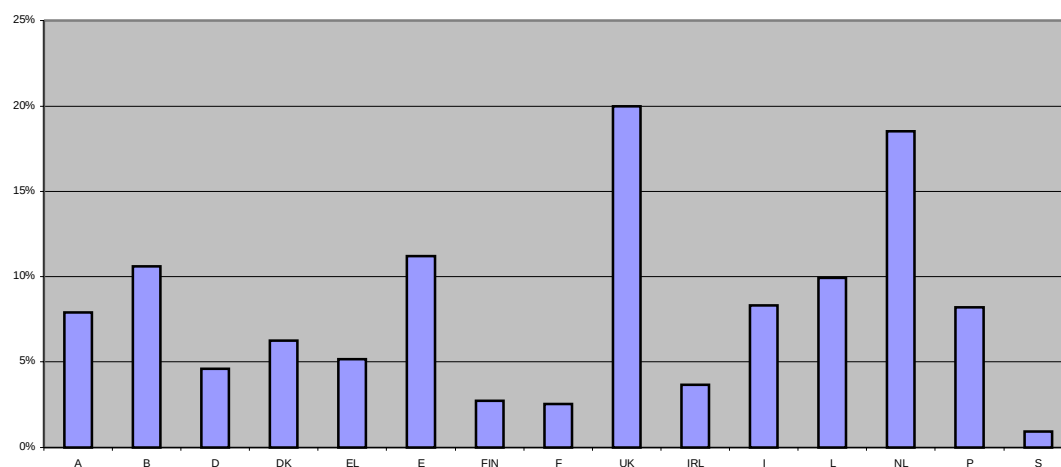
## 7.2. ANBEFALINGER

- (1) Medlemsstaterne bør straks sammen med Kommissionen overveje opstillingen af en fælles strategi til bekæmpelse af svig for at imødegå svigen inden for den nuværende momsordning, som gør, at den lovformelige samhandel i det indre marked risikerer ikke at fungere, som den bør.
- (2) Medlemsstaterne bør ufortøvet iværksætte en **komplet revurdering af deres momskontrolpolitik**. En sådan revurdering bør omfatte en gennemgang af kontrolpolitikken som helhed samt opstilling og gennemførelse af en kontrolstrategi med klare mål for kontrollen og en hensigtsmæssig organisatorisk struktur uden nogen interne barrierer. Medlemsstaterne bør også udarbejde en kontrolmetodologi baseret på risikovurdering og bane vejen for en sådan udvælgelsesmetodologi. Kommissionen og medlemsstaterne bør sammen overveje, om det er nødvendigt at foretage en komplet gennemgang af momsangivelses- og momsbetalingssystemet for at gøre det muligt for medlemsstaterne at frigive ressourcer til de mest presserende kontrolopgaver på stedet. Medlemsstaterne bør også tage effektiviteten af deres momskontrolindsats op til revision for at sikre, at manglende kontrol ikke skaber konkurrenceforvridning mellem virksomheder, som frivilligt opfylder deres forpligtelser og virksomheder, der overtræder reglerne.
- (3) Kommissionen bør sammen med medlemsstaterne bl.a. overveje indførelsen af **fællesskabskriterier for risikovurderingssystemer**.
- (4) Medlemsstaterne bør overveje at sikre en mere effektiv **opfølgning og analyse af de tilfælde af svig**, de afdækker. På sin side bør Kommissionen overveje, hvorledes sådanne oplysninger bedst kan udnyttes på fællesskabsplan. Medlemsstaterne bør overveje, hvorledes man kan sikre en hurtig indsamling af sådanne oplysninger, og hvorledes de bør videreformidles internt. Kommissionen bør overveje, om denne formidling af oplysninger bør udvides, således at den også foregår mellem medlemsstaterne.

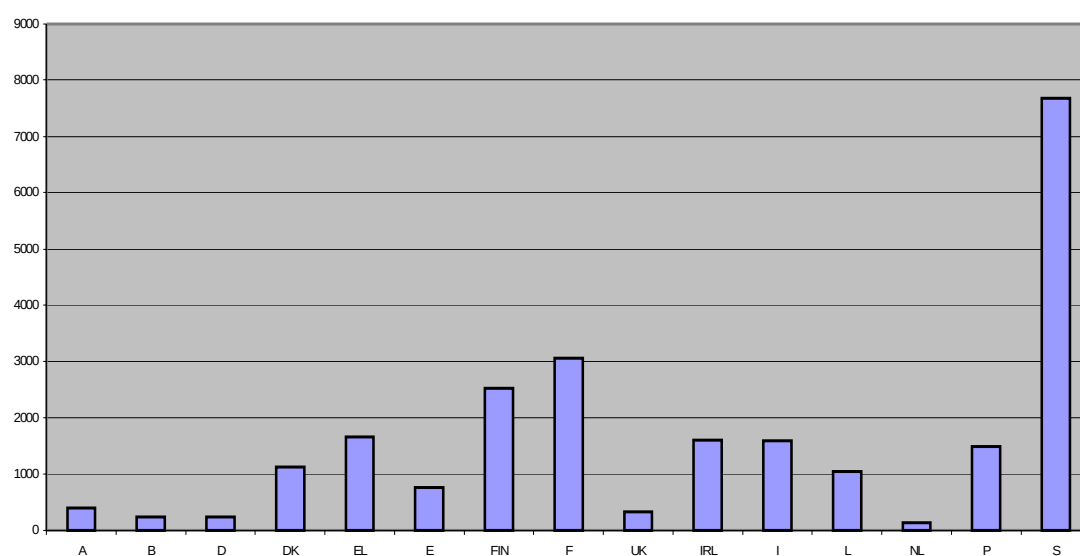
- (5) Medlemsstaterne opfordres til at overveje at foretage komplet gennemgang af deres **systemer og procedurer for administrativt samarbejde** og gensidig bistand på momsområdet i lyset af de nuværende mangler og overveje, hvorledes de sikrer den optimale funktion af disse systemer og procedurer, herunder organiseringen af de centrale forbindelseskontorer, fordelingen af ressourcerne og fjernelsen af alle de interne barrierer, retlige så vel som administrative, der har en indflydelse på, om udvekslingen af oplysninger fungerer korrekt. Medlemsstaterne bør også gøre bedre og mere intensiv brug af disse instrumenter for at sikre, at samarbejdet med andre medlemsstater antager samme omfang som samarbejdet mellem to forskellige lokale afdelinger i et og samme land. Kommissionen anbefaler derfor, at hvert enkelt lokalt kontor bør have tilknyttet mindst én embedsmand, der har som hovedopgave at behandle anmodninger, som modtages fra andre medlemsstater. De normale målkriterier, nemlig størrelsen af det ekstra provenu, der opspores, bør ikke finde anvendelse på denne embedsmand, idet hans indsats snarere bør vurderes på grundlag af, hvilken forholdsmæssig andel af anmodningerne han har behandlet på kortest mulige tid.
- (6) Kommissionen agter inden længe at fremsættet **forslag til ændring af den** nuværende **forordning** med henblik på at forbedre funktionen af det administrative samarbejde og den gensidige bistand inden for momsområdet og overvinde andre hindringer for udveksling af oplysninger.
- (7) Medlemsstaterne bør erkende den udfordring, **ny teknologi** rummer, og afsætte ressourcer til dette formål, herunder oplæring af kontrollanter i edb-baseret kontrol, tilvejebringelse af den nødvendige tekniske og retlige infrastruktur og uddannelse af embedsmænd med henblik på at skærpe bevidstheden på dette felt i almindelighed. Kommissionen bør overveje muligheden af en eventuel retlig ramme på dette område.

## 8. BILAG - GRAFIK

**Figur 1: Forholdsmæssig andel af embedsmænd i skatte- og afgiftsforvaltningen, der er beskæftiget med moms kontrol på stedet i de enkelte medlemsstater**

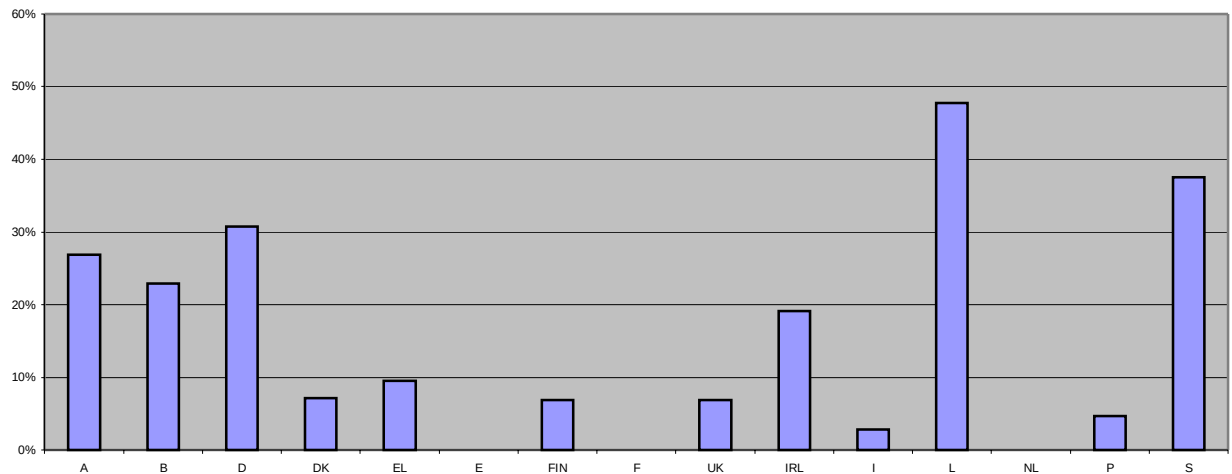


**Figur 2: Antal afgiftspligtige personer pr. kontrollant**



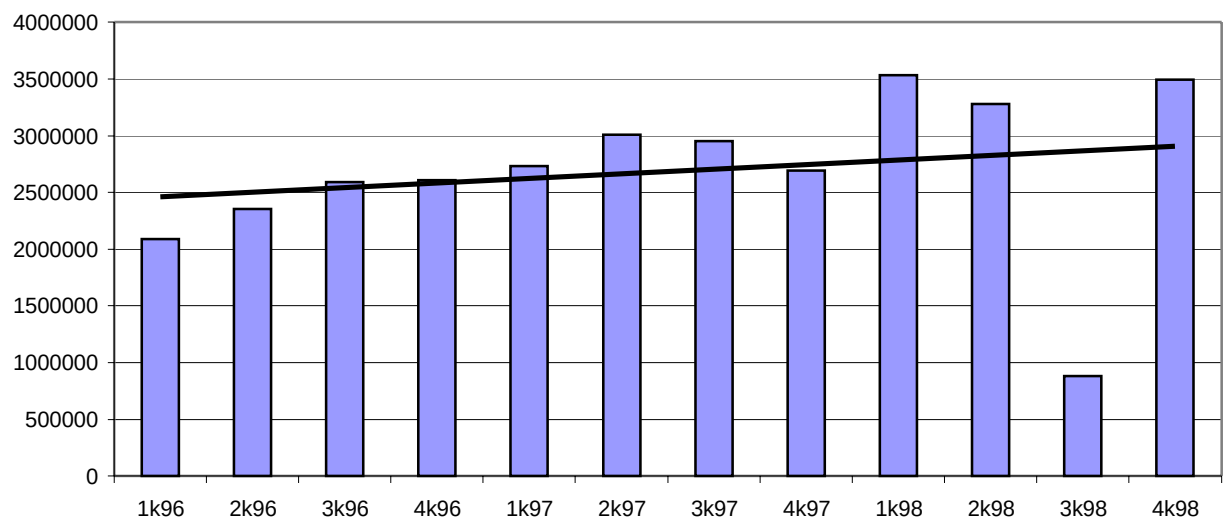


**Figur 3: Forholdsmæssig andel af afgiftspligtige personer, der foretager indkøb inden for Fællesskabet i de enkelte medlemsstater**

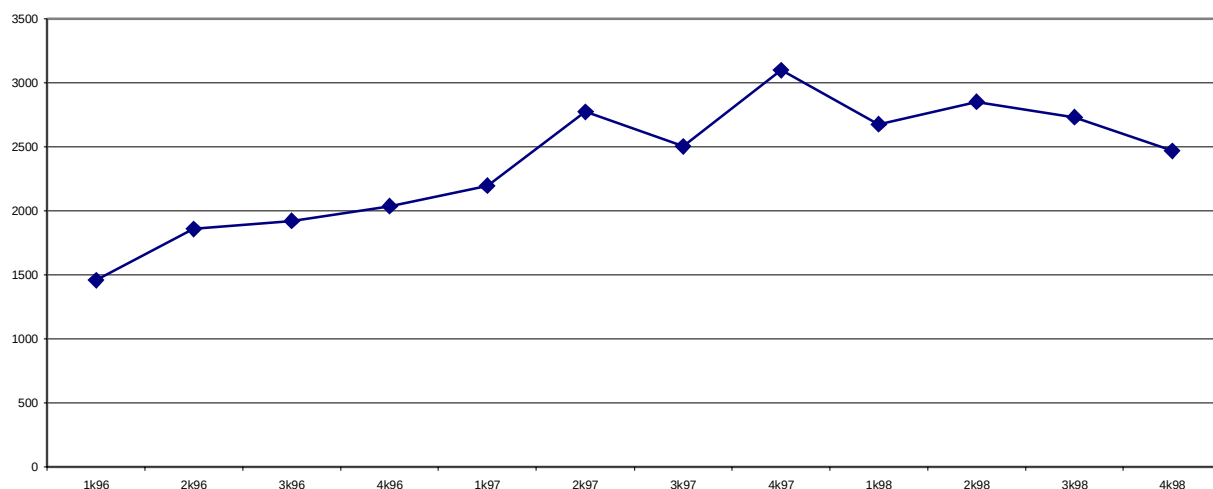


*NB: Spanien, Frankrig og Nederlandene har ikke oplyst antallet af afgiftspligtige personer, der foretager køb inden for Fællesskabet*

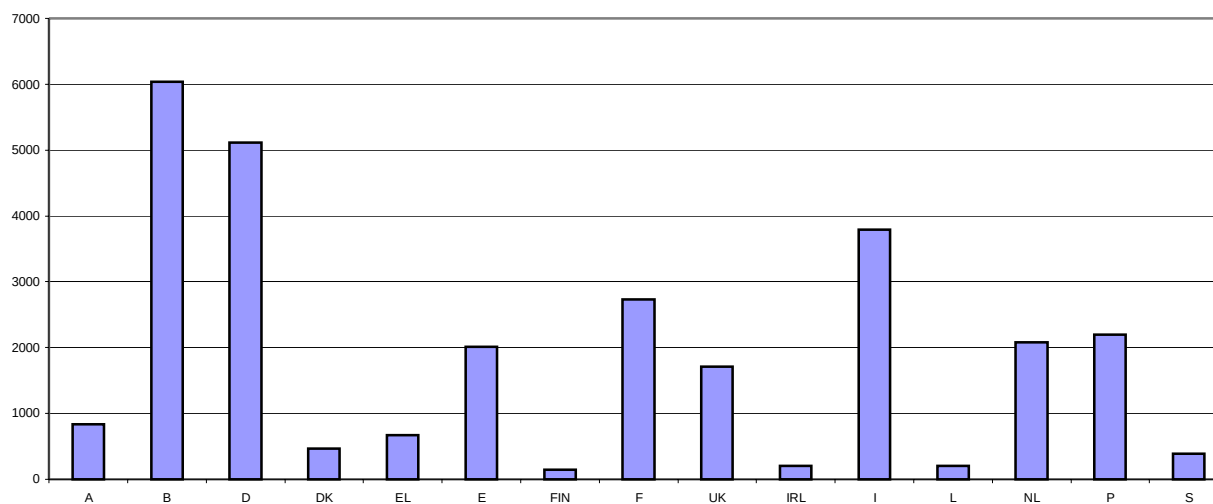
**Figur 4: Samlede stigning i perioden 1996-1998 i antallet af anmodninger i henhold til forordningens artikel 4, stk. 2, og 3**



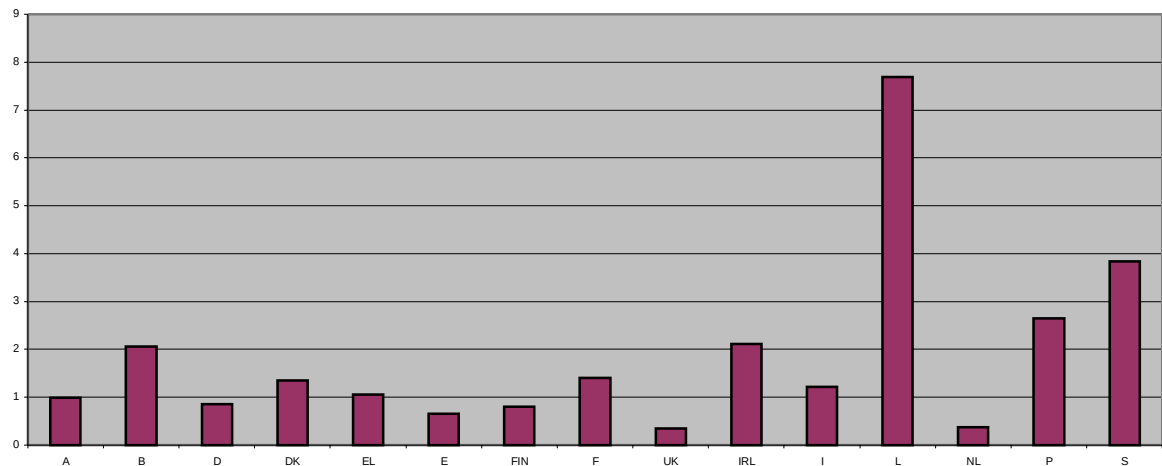
**Figur 5: Antal kvartalsvise anmodninger foretaget i perioden 1996-1998 i henhold til artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 2 i direktiv 77/799/EØF**



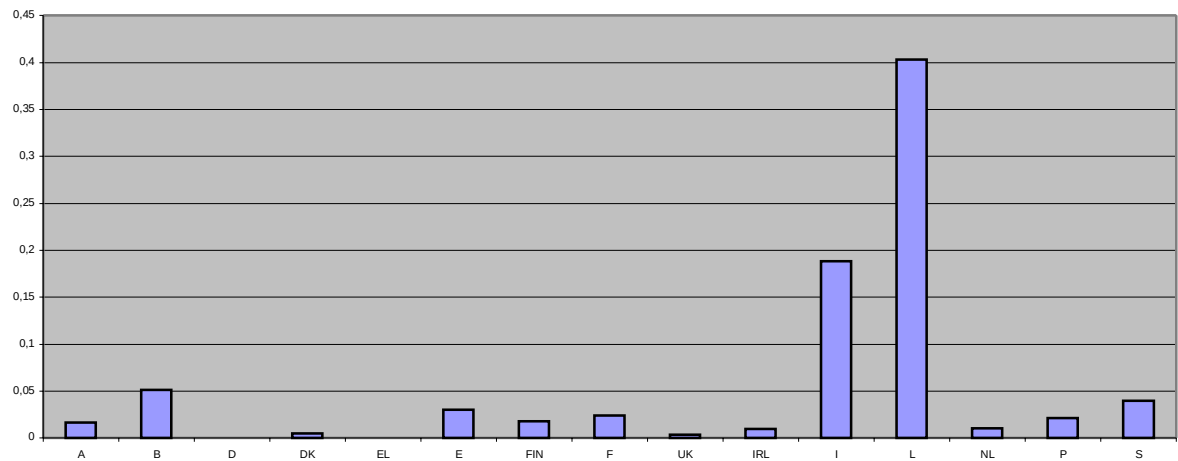
**Figur 6: Antal anmodninger pr. medlemsstat i perioden 1996-1998 i henhold til artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 2 i direktiv 77/799/EØF**



**Figur 7: Antal anmodninger pr. medlemsstat i perioden 1996-1998 i henhold til artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 2 i direktiv 77/799/EØF pr. kontrollant**

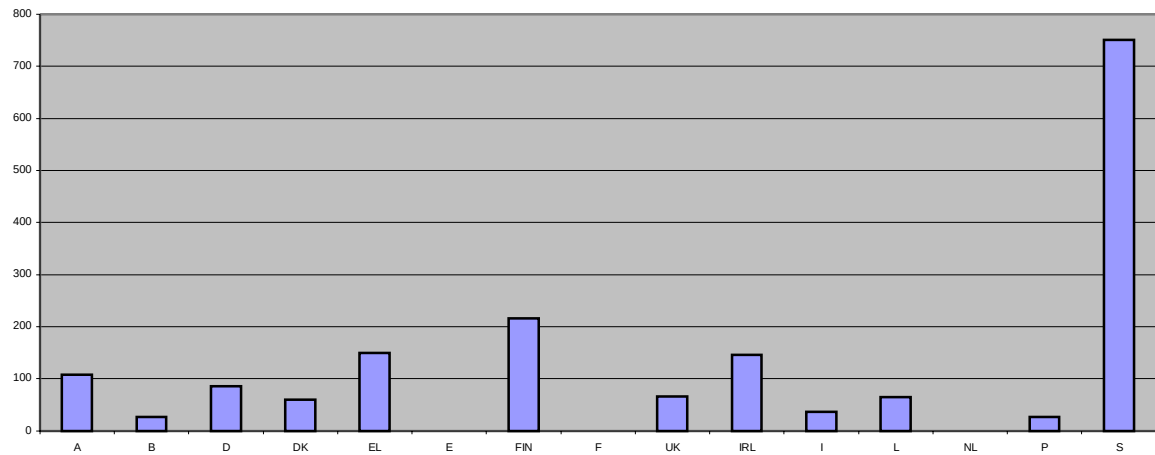


**Figur 8: Antal anmodninger pr. medlemsstat i perioden 1996-1998 i henhold til artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 2 i direktiv 77/799/EØF pr. moms kontrol**



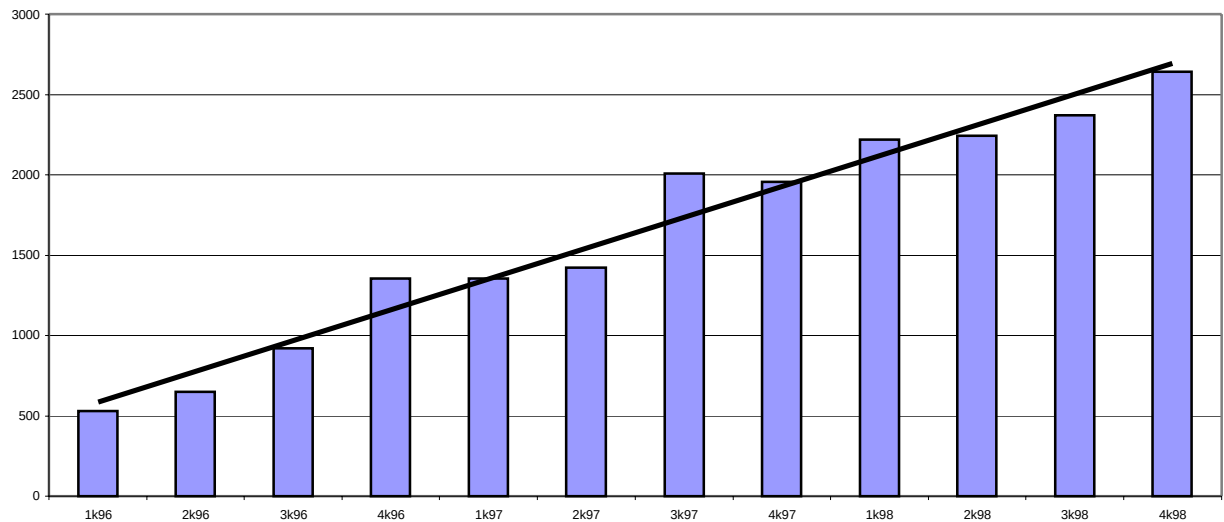
*NB: Der foreligger ingen oplysninger om antallet af foretagne moms kontroller, hvad angår Tyskland og Grækenland.*

**Figur 9: Antal afgiftspligtige personer, der foretager indkøb inden for Fællesskabet ifølge anmodninger foretaget i perioden 1996-1998 i de enkelte medlemsstater i henhold til artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 2 i direktiv 77/799/EØF**



*NB: Der foreligger ingen oplysninger om antallet af afgiftspligtige personer, der foretager indkøb inden for Fællesskabet, hvad angår Spanien, Frankrig og Nederlandene.*

**Figur 10: Tendensen i udestående svar på anmodninger i henhold til artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 2 i direktiv 77/799/EØF pr. 31. december 1998 i de enkelte bistandssøgte medlemsstater**



**Figur 11: Forholdsmæssig andel af udestående svar på anmodninger i henhold til forordningens artikel 5 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 2 i direktiv 77/799/EØF pr. 31. december 1998 i de enkelte bistandssøgte medlemsstater**

