ISSN 1725-2393

Den Europæiske Unions Tidende

C 20

51. årgang

Dansk udgave

25. januar 2008

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer | Indhold | Side

IV *Oplysninger*

OPLYSNINGER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER OG ORGANER

Revisionsretten

2008/C 20/01 Særberetning nr. 8/2007 om det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift, med Kommissionens svar 1

DA

IV

(Oplysninger)

OPLYSNINGER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER OG ORGANER

REVISIONSRETTEN

SÆRBERETNING Nr. 8/2007

om det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift, med Kommissionens svar

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(2008/C 20/01)

INDHOLD

	Punkt	*Side*
ORDLISTE		3
RESUMÉ	I-VII	5
INDLEDNING	1-11	6
Baggrund for revisionen	1-11	6
REVISIONSMETODE OG REVISIONENS OMFANG	12-17	8
BEMÆRKNINGER	18-93	8
Udveksling af oplysninger efter anmodning	18-49	8
Samarbejdets intensitet	19-23	8
Oplysningernes aktualitet	24-42	9
Svarenes kvalitet	43-49	12
Udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning	50-56	13
Informationsudvekslingssystemet VIES	57-70	14
Dataene stilles til rådighed for sent	60-61	14
Adgang til oplysninger og oplysningernes nøjagtighed	62-65	14
De erhvervsdrivendes verifikation af momsregistreringsnumre	66-68	15
Forbedringer af VIES' funktionalitet (VIES II)	69-70	15
Instrumenter til fremme af multilateral kontrol	71-77	15
Skatteembedsmænds tilstedeværelse i andre medlemsstater	71-72	15
Samtidig og multilateral kontrol	73-77	16

	Punkt	*Side*
Kommissionens fremme og evaluering af det administrative samarbejde	78-83	17
Andre hindringer for et effektivt samarbejde	84-93	17
Ingen fælles regler for inddragelse af momsregistreringsnumre	85-87	17
Vanskeligheder med hensyn til retsforfølgning på tværs af grænserne	88-91	17
Utilstrækkelig kvantificering og analyse af momssvig	92-93	18
KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER	94-112	18
Konklusioner	94-103	18
Anbefalinger	104-112	19
Kommissionens svar		20

ORDLISTE

Administrativt samarbejde - Udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, hvorved medlemsstaternes skattemyndigheder yder hinanden gensidig bistand og samarbejder med Kommissionen i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 ([1]) med henblik på at sikre en korrekt anvendelse af moms på leveringer af varer og tjenesteydelser, på erhvervelse inden for Fællesskabet af varer og på import af varer. Udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne omfatter principielt alle de oplysninger, der er nødvendige med henblik på en korrekt momsansættelse, herunder alle oplysninger om konkrete sager. Det kan ske både på anmodning og uden forudgående anmodning. Retsgrundlaget for forordningen er artikel 93 EF, hvori det er fastsat, at Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, skal vedtage bestemmelser om harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, i det omfang en sådan harmonisering er nødvendig for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion.

Karruselsvig - se under **Stråmandsselskab**.

Det fælles merværdiafgiftssystem - I henhold til Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 ([2]) bygger det fælles merværdiafgiftssystem på det princip, at der på varer og tjenesteydelser skal anvendes en generel forbrugsafgift, der er nøjagtig proportional med varernes og ydelsernes pris. Således må medlemsstaterne ikke fastsætte en normalsats for momsen på mindre end 15 % og en nedsat sats på mindre end 5 %. I hvert led af distributionskæden svarer sælger moms ved salg, men skylder forvaltningen dette afgiftsbeløb minus den moms, der er blevet betalt på indkøb foretaget i forretningsøjemed. Denne proces fortsætter ud til den endelige forbruger, som svarer moms af den fulde købsværdi. Sælger af varerne indbetaler den moms, der er opkrævet hos forbrugeren, til statskassen. Hvis en erhvervsdrivende leverer varer inden for Fællesskabet, har han ved forsendelse til en anden medlemsstat ret til refusion af momsbelastning i tidligere led. I så tilfælde skal den skyldige moms på transaktionen betales af den erhvervsdrivende i bestemmelsesmedlemsstaten med den sats, der anvendes i denne medlemsstat.

Fiscalis - Et flerårigt fællesskabshandlingsprogram til forbedring af beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked ved hjælp af kommunikations- og informationsudvekslingssystemer, multilaterale kontrolforanstaltninger, personaleudvekslinger, seminarer og andre uddannelsesaktiviteter. Fiscalis-beslutningen ([3]) omfatter ikke kun merværdiafgift, men også punktafgifter på alkohol, tobaksvarer og mineralolie, indkomst- og formueskatter samt afgifter på forsikringspræmier. Finansieringsrammen for programmet i perioden 2003-2007 var fastsat til 67,3 millioner euro.

Oversigt - En oversigt, som enhver momsregistreret afgiftspligtig person, som leverer varer inden for Fællesskabet, skal indgive. Der skal udarbejdes en oversigt for hvert kvartal med en registrering af den samlede værdi af vareleverancer til hver enkelt aftager i andre medlemsstater, opstillet efter momsregistreringsnummer.

Stråmandsselskab (»Missing trader«) - Et stråmandsselskab/»missing trader« er en erhvervsdrivende, der er momsregistreret, og som eventuelt med henblik på bedrageri erhverver eller foregiver at erhverve varer eller tjenesteydelser uden at betale moms og leverer disse varer eller tjenesteydelser med moms indregnet, men uden at overføre den skyldige moms til de nationale myndigheder. En »missing traders« kunder kan være seriøse erhvervsdrivende, eller de kan også være involveret i bedrageriet. Kunderne kan anmode skattemyndighederne om refusion af den moms, de har betalt til en »missing trader«. Det kaldes karruselsvig, når en og samme vare flere gange cirkulerer mellem medlemsstater. Sådanne svigordninger kan være meget avancerede og involvere »missing traders« i flere medlemsstater til skade for alle de pågældende medlemsstaters finansielle interesser.

Afgiftspligtig person - Enhver, der selvstændigt og uanset stedet udøver økonomisk virksomhed, uanset formålet med eller resultatet af den pågældende virksomhed.

SCAC - Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde er i henhold til artikel 44 i Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 et forskriftsudvalg, som skal bistå Kommissionen som fastsat i nævnte forordning. Det er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne og har Kommissionens repræsentant som formand. Udvalget vedtager sine udtalelser med det flertal, der er fastsat i artikel 205, stk. 2, EF (kvalificeret flertal). Udvalget mødes normalt to gange om året.

Moms - se under **Det fælles merværdiafgiftssystem**.

([1]) EUT L 264 af 15.10.2003, s. 1.

([2]) EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

([3]) Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 2235/2002/EF af 3.12.2002 om et fællesskabsprogram til forbedring af beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked (Fiscalis-programmet 2003-2007) (EFT L 341 af 17.12.2002, s. 1).

Egne momsindtægter - I 2006 androg egne indtægter hidrørende fra moms 17,2 milliarder euro og udgjorde 15,8 % af Fællesskabets indtægter. Egne momsindtægter beregnes på et harmoniseret momsberegningsgrundlag (dvs. på et momsgrundlag, der er korrigeret for alle de specifikke undtagelser eller alternativer, medlemsstaterne anvender). Således indvirker det ikke på medlemsstaternes betalinger af egne momsindtægter til EU's budget, at der gælder forskellige momssatser og undtagelser. Udgangspunktet for beregningen af egne indtægter hidrørende fra moms er de samlede nettomomsindtægter, en medlemsstat har opkrævet i et bestemt år. Hvis der på grund af unddragelse eller svig indgår mindre moms, vil det normalt også nedsætte betalingen af egne indtægter til Fællesskabernes budget, med mindre momsberegningsgrundlaget udjævnes til 50 % af BNI, som det bliver i en række medlemsstater.

Momsregistreringsnummer - Et individuelt nummer givet til hver enkelt afgiftspligtig person, der agter at levere varer eller tjenesteydelser eller at erhverve varer i erhvervsøjemed. Alle numre starter med to bogstaver, der identificerer den udstedende medlemsstat.

VIES - Momsinformationsudvekslingssystemet VIES er et elektronisk netværk til overførsel af oplysninger om gyldigheden af momsregistreringsnumre for virksomheder, der er registreret i medlemsstaterne. Herudover stilles der også oplysninger om (afgiftsfrie) leveringer inden for Fællesskabet til rådighed for medlemsstaternes administrationer via VIES. De nationale administrationer henter oplysningerne om de momsregistrerede og indlæser dem i nationale databaser med henblik på fjernkonsultation. Det gælder også for leveringer inden for Fællesskabet, som angives i »oversigterne«. Systemet blev oprettet for at kompensere for afskaffelsen af toldformaliteter og -kontrol.

RESUMÉ

I. Momsunddragelse og -svig i stor målestok fordrejer det indre markeds funktion og er til skade for medlemsstaternes finansielle interesser og for finansieringen af fællesskabsbudgettet.

II. I 2004 trådte en ny fællesskabslovgivning i kraft, som skulle sikre et hurtigere tempo i og en styrkelse af det grænseoverskridende samarbejde mellem myndighederne i medlemsstaterne, navnlig ved hjælp af klarere procedurer, mere omfattende udveksling af oplysninger og øget direkte kontakt mellem de lokale skattekontorer.

III. Målet for Rettens revision var at få vurderet, om udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne foregår rettidigt og effektivt, og om den støttes af velfungerende procedurer og hensigtsmæssige administrative strukturer.

IV. Revisionen viste, at udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne kan gøre det nemmere for disse at sikre en korrekt afgiftsfastsættelse samt at forebygge og afsløre svig.

V. Retten fandt dog:

a) at de nye muligheder for at øge omfanget af og tempoet i samarbejdet ikke udnyttes godt nok, og at ikke alle medlemsstater har oprettet administrative strukturer og/eller operationelle procedurer, der egner sig til at sikre, at samarbejdet bliver effektivt

b) at halvdelen af udvekslingerne af oplysninger efter anmodning ikke overholder de tidsfrister, der er fastsat i lovgivningen, og at der kun sjældent gives meddelelse om overskridelse af svarfristen eller foreløbige besvarelser

c) at svarfristen overskrides i alle medlemsstater, men at det varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat, hvor hyppigt det sker. Undertiden er der store forskelle mellem det antal anmodninger, en medlemsstat hævder at have modtaget, og det antal anmodninger, andre medlemsstater hævder at have sendt til den

d) at rammerne omkring udvekslingen af oplysninger uden forudgående anmodning ikke er defineret godt nok, og at de oplysninger, der bliver givet spontant, ikke altid udnyttes systematisk

e) at det øger risikoen for, at unddragelse og svig ikke bliver afsløret, at der går så lang tid, før oplysningerne er tilgængelige i det nuværende momsinformationsudvekslingssystem VIES, og at oplysningerne ikke er pålidelige nok.

VI. Der er behov for et mere intensivt og hurtigt samarbejde, flere direkte kontakter mellem lokale skattekontorer og en bedre overvågning, så det kan sikres, at medlemsstaterne yder hinanden effektiv bistand.

VII. Man bør snarest gå i gang med at afhjælpe svaghederne ved VIES for eksempel ved, at tidsfristerne for indsamling og indlæsning af data forkortes radikalt, og ved, at der gives bredere direkte adgang til data med henblik på at muliggøre multilaterale samråd.

INDLEDNING

Baggrund for revisionen

1. Momsunddragelse og -svig er konkurrenceforvridende på det indre marked og reducerer medlemsstaternes skatteindtægter. Som Rådet har understreget det ([1]), skal den form for svig bekæmpes effektivt og resolut af hensyn til de ærlige virksomheder og medlemsstaternes budgetter. Rådet konkluderede den 28. november 2006, at det erkender det presserende behov for at udarbejde en strategi til bekæmpelse af skatteunddragelse på fællesskabsplan, der skal supplere den nationale indsats for at bekæmpe skatteunddragelse.

2. Momsunddragelse og -svig indvirker også på finansieringen af Den Europæiske Unions budget, da det fører til, at behovet for at indkræve egne indtægter fra medlemsstaterne baseret på bruttonationalindkomsten (BNI) vokser. BNI-indtægten skal dække det restbeløb af de samlede udgifter, som ikke dækkes af andre indtægter. Det følger heraf, at tab, der skyldes momssvig, indvirker på den samlede balance i ordningen for egne indtægter som fastlagt af fællesskabslovgiver ([2]). Da moms- og BNI-indtægten beregnes efter forskellige kriterier, kan disse tab også indvirke på fordelingen af den finansielle byrde på medlemsstaterne ([3]) og således underminere lighedsprincippet.

3. Ganske vist er omfanget af momsunddragelse og -svig ikke blevet efterforsket i alle medlemsstaterne, men der er offentliggjort adskillige skøn. International VAT Association ([4]) anfører et skønnet momstab på 60-100 milliarder euro årlig i hele Den Europæiske Union. HM Revenue and Customs (skatte- og toldmyndighederne i Det Forenede Kongerige) skønner, at der i afgiftsåret 2005-2006 alene i Det Forenede Kongerige var et tab af momsindtægter på 18,2 milliarder euro ([5]). Det tyske finansministerium har offentliggjort ([6]) resultaterne af en undersøgelse, hvoraf det fremgår, at der i 2005 var et skønnet momstab på 17 milliarder euro.

4. Momsunddragelse er i de fleste tilfælde knyttet til økonomiske aktiviteter, der ikke opgives til skattemyndighederne (»sort økonomi«). Men en stor del af momsunddragelsen fremkommer også som en sideeffekt af den momsordning, der blev indført, da det indre marked blev etableret i 1993. Ved samhandel inden for Fællesskabet er de leverede varer fritaget for moms. Den skyldige moms betales så i den medlemsstat, varerne sendes til. Denne ordning kan give anledning til momsunddragelse enten i leverandørlandet eller i bestemmelseslandet. Der er tre hovedtyper af unddragelse:

a) Der angives levering inden for Fællesskabet, mens varerne tilbageholdes med henblik på salg på hjemmemarkedet uden moms.

b) Der betales ikke skyldig moms ved ankomsten til bestemmelsesmedlemsstaten.

c) »Missing trader«-svig (stråmandsselskab ([7])).

Svigordningerne er ofte avancerede, omfatter flere medlemsstater og involverer mange selskaber. Eurojust rapporterede f.eks. i marts 2007 ([8]) om et tilfælde af international momskarruselsvig, der skønnedes at andrage 2,1 milliarder euro, og som involverede 18 medlemsstater. Ifølge det britiske skatte- og toldvæsen ([5]) kunne tab på 3-4,5 milliarder euro i afgiftsåret 2005-2006 alene i Det Forenede Kongerige tilskrives såkaldt intrakommunitær »missing trader«-svig.

5. Mens varer bevæger sig frit over EU's indre grænser, begrænser de samme grænser stadig for en stor del de nationale skattemyndigheders handlemuligheder. Hvis en erhvervsdrivende foretager leveringer inden for Fællesskabet, har han ret til refusion af købsmomsen. Den erhvervsdrivende i bestemmelsesmedlemsstaten skal så betale den skyldige moms. Det er derfor nødvendigt, at myndighederne i medlemsstaterne samarbejder og udveksler de oplysninger, der er nødvendige for, at momsen kan beregnes korrekt. Retsgrundlaget for den fælles ordning for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne er Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift ([9]) (herefter benævnt »forordningen«), som trådte i kraft den 1. januar 2004, og hvorved den tidligere forordning (EØF) nr. 218/92 ([10]) blev ophævet. I forordningen fastsættes vilkårene for skattemyndighedernes samarbejde indbyrdes og med Kommissionen. Forordningen forhindrer ikke mere omfattende gensidig bistand i henhold til andre retsakter, herunder bilaterale eller multilaterale aftaler. Når medlemsstaterne indgår aftaler om supplerende bilaterale ordninger for administrativt samarbejde, skal de straks oplyse Kommissionen og de øvrige medlemsstater om det.

([1]) Konklusionerne fra mødet i Rådet (Økonomi og finans) den 5.6.2007.

([2]) Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom af 29.9.2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EFT L 253 af 7.10.2000, s. 42).

([3]) Jf. punkt 10 i Rettens udtalelse nr. 4/2005 om forslag til Rådets afgørelse om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter og forslag til Rådets forordning om gennemførelsesforanstaltninger for korrektion af budgetuligevægte i henhold til artikel 4 og 5 i Rådets afgørelse af (…) om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EUT C 167 af 7.7.2005, s. 1).

([4]) International VAT Association (den internationale momssammenslutning), Combating VAT fraud in the EU — the way forward, marts 2007.

([5]) HM Revenue and Customs, Measuring Indirect Tax Losses — 2006, december 2006.

([6]) Monatsbericht des BMF — januar 2006, s. 45.

([7]) Jf. ordlisten.

([8]) Jf. Eurojusts pressemeddelelse af 13.3.2007.

([9]) EUT L 264 af 15.10.2003, s. 1.

([10]) EFT L 24 af 1.2.1992, s. 1.

6. Da Rådet vedtog forordningen i oktober 2003, fastslog det [1], at ordningerne for administrativt samarbejde indtil da var blevet udnyttet for dårligt. Rådet opfordrede til en mere intensiv udveksling af oplysninger, så svig kunne bekæmpes mere effektivt.

7. I forordningen opereres der med tre typer udveksling af oplysninger (jf. *figur 1*):

a) udveksling af oplysninger via den elektroniske database VIES. Medlemsstaterne skal lagre oplysninger om de momsregistreringsnumre, de tildeler erhvervsdrivende, og om de leveringer af varer inden for Fællesskabet, samme erhvervsdrivende angiver. Andre medlemsstater kan så hente disse oplysninger i databasen og sammenholde dem med angivelserne fra deres egne erhvervsdrivende

b) udveksling af mere detaljerede oplysninger efter udtrykkelig anmodning, for eksempel hvor undersøgelser via VIES giver anledning til mistanke vedrørende en transaktion og/eller på grundlag af en risikoanalyse

c) udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning, for eksempel hvor en medlemsstat har grund til at tro, at der er begået en overtrædelse af momslovgivningen i en anden medlemsstat.

8. Udvekslingen af oplysninger i henhold til forordningen kanaliseres hovedsagelig gennem de centrale forbindelseskontorer. Hver medlemsstat skal udpege et centralt forbindelseskontor som særlig ansvarligt for kontakterne til de øvrige medlemsstater. Derudover kan beføjelsen til at udveksle oplysninger direkte med andre medlemsstater delegeres til andre kontorer eller til individuelle embedsmænd.

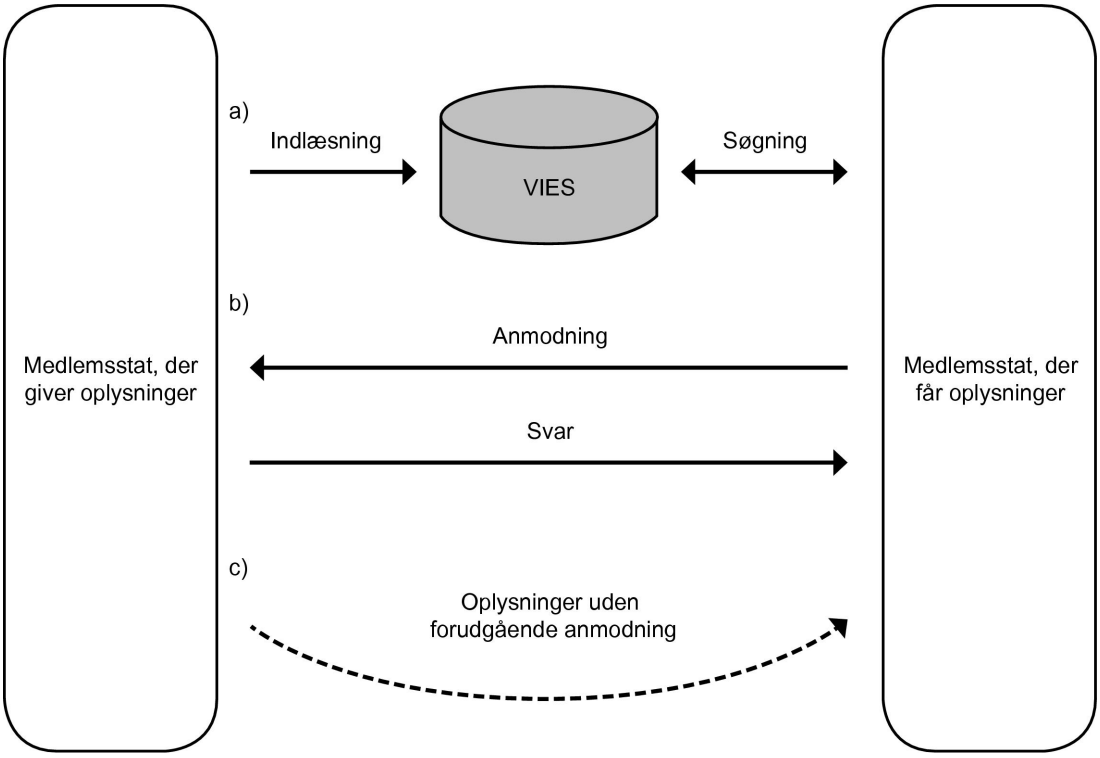
9. Herudover indeholder forordningen regler for kontrol, der foretages samtidig i to eller flere medlemsstater, og den åbner mulighed for, at skatteembedsmænd kan være til stede i andre medlemsstater, for eksempel for at få adgang til dokumentation, der befinder sig der, eller for at deltage i igangværende undersøgelser.

10. Forordningen tildeler også Kommissionen en funktion, idet denne skal fremme og evaluere det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne. Heri bistås den af et udvalg sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne, Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde (SCAC).

11. Sammen med beslutning nr. 2235/2002/EF om Fiscalisprogrammet er forordningen desuden retsgrundlag for Fællesskabets udgifter [2] til udvikling og vedligeholdelse af operationelle elektroniske systemer til udveksling af oplysninger mellem de nationale administrationer, multilaterale kontrolforanstaltninger,

Figur 1

Udveksling af oplysninger



[1] Jf. forordningens betragtning 12 og 13.

[2] Jf. Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2007, sektion III, kapitel 14 05 — Skattepolitik (EUT L 77 af 16.3.2007, s. 776/777).

uddannelsesseminarer for embedsmænd i afgiftsadministrationerne og udveksling af embedsmænd mellem administrationer. Finansieringsrammen for Fiscalis i perioden 2003-2007 blev fastsat til 67,3 millioner euro.

REVISIONSMETODE OG REVISIONENS OMFANG

12. Formålet med Rettens revision var at vurdere, om oplysningerne udveksles rettidigt og effektivt mellem medlemsstaterne, og om der er indført hensigtsmæssige administrative strukturer og procedurer til støtte for det administrative samarbejde. Revisionen dækkede:

— udveksling af oplysninger efter anmodning

— udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning

— oplysninger via VIES-databasen

— redskaber til udbygning af multilateral kontrol, og

— Kommissionens fremme og evaluering af det administrative samarbejde.

13. I 2006 besøgte Retten de centrale forbindelseskontorer i syv medlemsstater ([1]). Den reviderede en stikprøve på 420 anmodninger om oplysninger, som disse medlemsstater havde afsendt eller modtaget i 2005, og undersøgte, om svarene var afgivet rettidigt, og vurderede deres kvalitet. Revisionen omfattede dog ikke en egentlig undersøgelse af de enkelte momsansættelsers nøjagtighed.

14. Der blev aflagt revisionsbesøg i henhold til traktatens artikel 248, stk. 3, hvori det er fastsat, at Rettens revision i fornødent omfang foretages ved undersøgelser på stedet i organer, der forvalter indtægter eller udgifter på Fællesskabets vegne, og i medlemsstaterne, herunder hos enhver fysisk eller juridisk person, der modtager betalinger fra budgettet. Det tyske finansministerium imødekom imidlertid ikke en anmodning fra Retten om at måtte foretage revision, men erklærede, at det ikke fandt, at der var noget retsgrundlag for en sådan revision. Bemærkningerne om Tyskland i denne beretning er derfor baseret på revisionsresultater fra revisionsbesøg i andre medlemsstater, oplysninger modtaget under revisionsbesøg i Kommissionen og offentligt tilgængelige rapporter.

15. I forbindelse med 23 af de udvalgte sager ([2]), opfordrede Retten medlemsstaterne til at redegøre detaljeret for, hvordan de lokale skattemyndigheder, der havde fremsat anmodningen, havde fulgt op på de oplysninger, de fik gennem udvekslingen.

16. I Kommissionen undersøgte Retten de relevante afdelingers funktion og gennemgik i den forbindelse også forvaltningen af Fiscalis-programmet. Arbejdet i Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde (SCAC) blev også gennemgået.

17. Derudover har Retten brugt rapporter fra og arbejde udført af nationale revisionskontorer i medlemsstaterne, som har udført tilsvarende revision. Desuden fulgte Retten op på spørgsmål rejst i tidligere beretninger ([3]).

BEMÆRKNINGER

Udveksling af oplysninger efter anmodning

18. I henhold til forordningens artikel 5 skal medlemsstaterne udveksle oplysninger efter anmodning. Som regel kan der fremsættes anmodning om alle oplysninger, der er nødvendige med henblik på en korrekt momsansættelse, herunder alle oplysninger om konkrete sager. For at fremskaffe de oplysninger, skattemyndighederne i en anden medlemsstat ønsker, skal den bistandssøgte myndighed forholde sig på samme måde, som hvis den handlede på egne vegne.

Samarbejdets intensitet

19. Siden forordningen trådte i kraft den 1. januar 2004, er antallet af anmodninger om oplysninger steget med 62 %. Det steg fra 18 162 i 2003 til 29 381 i 2006.

Det stigende antal udvekslinger skyldes navnlig udvidelsen

20. En analyse af de tal, medlemsstaterne har indsendt til Kommissionen ([4]), viser imidlertid, at denne stigning navnlig ser ud til at skyldes udvidelsen ([5]), og at der var færre anmodninger mellem EU-15 i 2005 og 2006 end i 2004 (jf. *tabel 1*).

([1]) Retten aflagde revisionsbesøg i Det Forenede Kongerige, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Polen og Slovenien.

([2]) Tyskland: 4 sager — Belgien, Frankrig og Det Forenede Kongerige: 3 sager — Østrig, Irland og Nederlandene: 2 sager — Finland, Ungarn, Italien og Polen: 1 sag. Foreløbig har Frankrig og Tyskland ikke besvaret Rettens anmodning.

([3]) Særberetning nr. 9/98 om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser på området moms i forbindelse med samhandel mellem medlemsstaterne (EFT C 356 af 20.11.1998, s. 1) og Årsberetningen for 2001, punkt 1.45-1.55 (EFT C 295 af 28.11.2002, s. 9).

([4]) Tallene for 2006 er stadig foreløbige.

([5]) Fra EU-15 til EU-25 den 1. maj 2004.

Tabel 1

Anmodninger om udveksling af oplysninger (ifølge bistandssøgende medlemsstater)

År	Anmodninger udvekslet mellem EU-15	Anmodninger sendt til eller modtaget af EU-10	Antal anmodninger i alt
2002	17 059	—	17 059
2003	18 162	—	18 162
2004	21 587	514	22 101
2005	19 649	6 100	25 749
2006	20 533	8 848	29 381

Kilde: Medlemsstaternes statistikker i henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 1925/2004, revisors beregninger. 2006-statistikkerne er foreløbige.

21. I 2006 anførte over 3,3 millioner erhvervsdrivende i hele EU, at de havde foretaget erhvervelser fra andre medlemsstater. Det betyder, at selv hvis man forsigtigt går ud fra, at alle de 29 381 oplysninger, der blev udvekslet efter anmodning i 2006, vedrørte forskellige erhvervsdrivende, var sandsynligheden for at blive genstand for en sådan udveksling under 0,9 %. I virkeligheden var sandsynligheden endda lavere, da der om en række selskaber var fremsat flere anmodninger.

Begrænset direkte kontakt mellem de lokale kontorer

22. En vigtig grund til, at samarbejdet ikke er blevet mere intensivt, er, at forordningens muligheder for decentralisering kun i begrænset omfang er blevet udnyttet. Da Rådet vedtog forordningen, erklærede det ([1]), at der indtil da ikke havde været nok direkte kontakt mellem de lokale afgiftskontorer, da hovedreglen var, at al kommunikation gik via de centrale forbindelseskontorer, og at denne centralisering havde resulteret i, at ordningerne for administrativt samarbejde ikke var blevet udnyttet godt nok. Rådet konkluderede, at der burde gives mulighed for mere direkte kontakt mellem de forskellige tjenester.

23. Foreløbig har medlemsstaterne kun i begrænset omfang benyttet sig af denne mulighed. Kun få medlemsstater ([2]) har dekoncentreret beføjelser til territoriale tjenester. Hvis en sådan decentralisering kun gennemføres i et fåtal af medlemsstater, får den ikke fuld effekt, da der i de fleste andre medlemsstater ikke er instanser, der kan indgå i et decentralt samarbejde.

Oplysningernes aktualitet

Halvdelen af anmodningerne besvares for sent

24. Hurtige svar på anmodninger om oplysninger er afgørende for, at samarbejdet kan blive effektivt. Hurtige svar gør det muligt hurtigt at identificere selskaber, der begår svig, og de gør det vanskeligere for svindlerne at skjule udbytte fra momssvig. Derfor skal medlemsstaterne i henhold til forordningen udveksle oplysninger hurtigst muligt og senest tre måneder efter modtagelsen af en anmodning. I tilfælde, hvor den bistandssøgte myndighed allerede ligger inde med de pågældende oplysninger, nedsættes fristen til en måned.

25. Medlemsstaternes statistikker for 2006 viser, at næsten 50 % af anmodningerne ikke blev besvaret inden for tidsfristen. Det er endnu flere end i 2005, hvor 42 % af svarene blev afgivet efter fristens udløb.

26. Det forekommer i alle medlemsstater, at svar afgives for sent, men hvor ofte det sker, varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat. I 2006 havde to medlemsstater ([3]) svaret inden for tidsfristen i næsten 90 % af tilfældene, mens otte medlemsstater ([4]) i over 50 % af tilfældene havde svaret efter fristens udløb (jf. *tabel 2*).

([1]) Jf. forordningens betragtning 12.

([2]) I Finland og Frankrig er denne beføjelse systematisk i vid udstrækning blevet delegeret til de regionale skattekontorer.

([3]) Litauen og Slovenien.

([4]) Danmark, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Spanien og Den Tjekkiske Republik.

Tabel 2

Forsinkede svar pr. medlemsstat

	Antal modtagne anmodninger ifølge bistandssøgende medlemsstater		For sent afgivne svar ifølge bistandssøgende medlemsstater (efter 90-dages-fristen)		For sent afgivne svar i %	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgien	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
Den Tjekkiske Republik	409	639	54	347	13,2	54,3
Danmark	679	832	282	511	41,5	61,4
Tyskland	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Estland	132	203	16	44	12,1	21,7
Grækenland	213	318	103	138	48,4	43,4
Spanien	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
Frankrig	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Irland	237	319	96	158	40,5	49,5
Italien	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Cypern	139	285	40	119	28,8	41,8
Letland	144	403	13	122	9,0	30,3
Litauen	192	166	13	18	6,8	10,8
Luxembourg	456	576	123	306	27,0	53,1
Ungarn	283	537	82	193	29,0	35,9
Malta	12	29	4	12	33,3	41,4
Nederlandene	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Østrig	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Polen	588	772	80	308	13,6	39,9
Portugal	506	514	288	404	56,9	78,6
Slovenien	96	118	9	15	9,4	12,7
Den Slovakiske Republik	316	509	40	129	12,7	25,3
Finland	179	177	25	44	14,0	24,9
Sverige	395	416	118	109	29,9	26,2
Det Forenede Kongerige	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
I alt	**25 749**	**29 381**	**10 690**	**14 565**	**41,5**	**49,6**

Kilde: Medlemsstaternes statistikker i henhold til forordning (EF) nr. 1925/2004, revisors beregninger. 2006-statistikkerne er foreløbige.

27. For så vidt angår svar afgivet inden for én måned, viste statistikkerne, at antallet af tilfælde, hvor denne frist var blevet overholdt, var faldet fra 2 154 i 2004 til 1 885 i 2006. Sammenholdt med det samlede antal anmodninger betyder det, at andelen af hurtige svar faldt fra 9,7 % i 2004 til 6,4 % i 2006.

28. Hertil kommer, at Retten i nogle af de medlemsstater, den besøgte, konstaterede, at en række anmodninger stadig ikke var besvaret efter et år eller mere. Da Retten aflagde revisionsbesøg i Italien i maj 2006, konstaterede den f.eks. 182 ubesvarede anmodninger alene blandt de anmodninger, der var modtaget i de sidste fire måneder af 2004. I Det Forenede Kongerige var 121 anmodninger fra 2003 og 2004 stadig ikke besvaret i begyndelsen af 2006.

Få foreløbige svar

29. Det er fastsat udtrykkeligt i forordningen, at når den bistandssøgte myndighed ikke er i stand til at svare inden for den fastsatte frist, skal den omgående skriftligt underrette den bistandssøgende myndighed om årsagerne hertil og om, hvornår den vil kunne besvare anmodningen. Alligevel bliver der kun sjældent givet forhåndsmeddelelse om sandsynlige forsinkelser. Af de 57 tilfælde, der ikke var besvaret inden for fristen, som Retten undersøgte, var der i 3 tilfælde udsendt meddelelse om, at svaret ville blive forsinket.

30. Medlemsstaternes statistikker for 2006 viste, at de bistandssøgende myndigheder i i alt kun 5 % af sagerne (737 af de 14 565 besvarelser, der overskred fristen) havde fået underretning om forsinkelsen. Når den bistandssøgende medlemsstat ikke får en sådan underretning, er den forhindret i at træffe alternative foranstaltninger ud fra viden om, at anmodningen ikke vil blive besvaret omgående.

31. Under revisionen konstaterede Retten i øvrigt kun meget få tilfælde, hvor den bistandssøgte myndighed først havde givet en del af oplysningerne, som allerede var til rådighed, og som den

derfor kunne skaffe hurtigt, og senere, når der var blevet aflagt kontrolbesøg, havde svaret mere udførligt.

De lokale skattekontorer prioriterer ikke anmodningerne højt nok

32. Ved revisionen konstateredes en række faktorer, der er medvirkende årsag til, at svarene afgives for sent. De fleste forsinkelser sker i de lokale skattekontorer. Der er ikke altid mekanismer, der kan sikre, at de lokale skattemyndigheder prioriterer det administrative samarbejde lige så højt som deres andre aktiviteter ([1]). En lignende bemærkning fremsættes i en beretning fra Rigsrevisionen ([2]) i Danmark. De danske skattemyndigheder har opstillet måltal for overholdelse af tidsfrister vedrørende sagsbehandling. Da revisionen fandt sted, indgik anmodninger fra andre landes skattemyndigheder dog ikke i SKAT's måltal for sagsbehandlingen. Ifølge et opfølgningsnotat fra Rigsrevisionen har den ansvarlige minister truffet foranstaltninger til at afhjælpe problemet.

33. Retten konstaterede, at en række andre forhold indvirker negativt på behandlingen af anmodninger om oplysninger. Det sker for eksempel, når afsendermedlemsstaterne ikke bruger formularer til anmodning om bistand hensigtsmæssigt (mange forskellige anmodninger i en enkelt standardformular, felterne til »fri tekst« overudnyttes, der anvendes ikke elektronisk kommunikation mv.), og når modtagermedlemsstaterne har svært ved at forstå, hvad det egentlig er, der bliver anmodet om (f.eks. på grund af uklare oplysninger, sprogproblemer eller forkert anvendelse af standardformularerne mv.) og er i tvivl om nytten af visse anmodninger.

Svagheder ved nogle medlemsstaters overvågningssystemer

34. Forsinkelserne kan også skyldes, at ikke alle medlemsstater har indført hensigtsmæssige overvågnings- og forvaltningssystemer, der sikrer, at anmodningerne besvares rettidigt.

35. Retten konstaterede positive eksempler på forvaltning af modtagne anmodninger i Det Forenede Kongerige, Luxembourg, Polen og Slovenien, hvor de centrale forbindelseskontorer opstiller interne tidsfrister og effektivt overvåger, at de bliver overholdt.

36. I Italien, hvor det programmel, det centrale forbindelseskontor har installeret til dette formål, ikke udnyttes effektivt, konstaterede Retten nogle tilfælde af forkert indlæste eller manglende data, hvilket bevirkede, at anmodningerne var blevet behandlet forkert. I det centrale forbindelseskontor skulle rykkere til forbindelseskontorer først sendes 10 dage, før fristerne udløb, og det er for sent til, at man kan træffe de fornødne foranstaltninger.

37. Både det nederlandske og det franske centrale forbindelseskontor opstiller kortere frister for de lokale skattekontorers besvarelse af modtagne anmodninger, men ingen af de to centrale forbindelseskontorer kunne dokumentere, at tidsplanerne blev overvåget. Kun når der kom rykkere fra den bistandssøgende medlemsstat, blev der skredet til handling over for det lokale skattekontor, som havde overskredet svarfristen.

Svagheder ved de centrale forbindelseskontorers organisationsstruktur

38. I nogle af de besøgte medlemsstater, hvor svarene ofte blev afgivet for sent, konstaterede Retten, at komplicerede organisationsstrukturer også medvirker til forsinkelser og vanskeliggør overvågningen.

39. Ud over det centrale forbindelseskontor har Italien tre forbindelseskontorer på centralt medlemsstatsniveau, som alle har lige store beføjelser med hensyn til momssamarbejde. Andre medlemsstater kan hver gang frit vælge et af de tre forbindelseskontorer og sende deres anmodninger direkte til det. Arbejdsprocedurerne i de tre forbindelseskontorer er ikke harmoniserede, koordineringen mellem dem er ikke god nok, og det centrale forbindelseskontors overvågning af dem er svag. I øvrigt stemmer en sådan organisationsstruktur ikke overens med forordningens bestemmelse ([3]) om, at forbindelseskontorer skal have en specifik territorial kompetence eller et specialiseret ansvarsområde.

40. Det nederlandske centrale forbindelseskontor omfatter to uafhængige operative enheder, en i Amsterdam og en i Almelo, hver med sin forvaltningsstruktur. Retten konstaterede, at der i nogle tilfælde gik næsten tre måneder, før de lokale skattekontorers besvarelser af anmodninger blev videresendt til de bistandssøgende medlemsstater. I disse tilfælde havde de lokale skattekontorer fremsendt deres svar til det centrale forbindelseskontor i Almelo, der overførte dem til det centrale forbindelseskontor i Amsterdam, hvorfra de blev sendt til de bistandssøgende medlemsstater.

41. I Tyskland er det centrale forbindelseskontors opgaver ifølge de oplysninger, de øvrige medlemsstater har adgang til ([4]), fordelt på tre enheder i det centrale føderale skattekontor, én baseret i Bonn, de to andre i Saarlouis. De øvrige medlemsstater havde ikke adgang til oplysninger om, hvem der ledede det centrale forbindelseskontor.

42. De koordineringsproblemer, som skyldtes de komplicerede organisationstrukturer, og svaghederne ved overvågningssystemerne, er med til at forklare de store uoverensstemmelser mellem de statistikker, som de forskellige medlemsstater har udarbejdet. I flere tilfælde er der stor forskel mellem det antal anmodninger, som en medlemsstat erklærer, at den har fået, og det antal anmodninger, andre medlemsstater erklærer, at de har sendt til den (jf. *tabel 3*).

([1]) For at fremskaffe de oplysninger, som en bistandssøgende myndighed i en anden medlemsstat ønsker, skal den bistandssøgte myndighed i henhold til forordningens artikel 5, stk. 4, forholde sig på samme måde, som hvis den handlede på egne vegne.

([2]) Rigsrevisionens beretning afgivet til statsrevisorerne om indsatsen mod momskarruselsvig, september 2006.

([3]) Artikel 2, stk. 3.

([4]) Dokumentet »Kontaktpunkte für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Umsatzsteuer, Stand: 1. Februar 2007«.

Tabel 3

Afvigelser pr. medlemsstat

	Antal modtagne anmodninger		Afvigelse	%
	Ifølge den bistandssøgte medlemsstat	Ifølge de bistandssøgende medlemsstater		
Belgien	1 552	1 471	81	5,5
Den Tjekkiske Republik	371	409	– 38	– 9,3
Danmark	642	679	– 37	– 5,4
Tyskland	8 295	6 255	2 040	32,6
Estland	139	132	7	5,3
Grækenland	238	213	25	11,7
Spanien	2 652	2 837	– 185	– 6,5
Frankrig	2 296	2 138	158	7,4
Irland	259	237	22	9,3
Italien	1 284	2 802	– 1 518	– 54,2
Cypern	114	139	– 25	– 18
Letland	153	144	9	6,3
Litauen	180	192	– 12	– 6,3
Luxembourg	468	456	12	2,6
Ungarn	320	283	37	13,1
Malta	13	12	1	8,3
Nederlandene	2 089	2 143	– 54	– 2,5
Østrig	942	885	57	6,4
Polen	557	588	– 31	– 5,3
Portugal	481	506	– 25	– 4,9
Slovenien	89	96	– 7	– 7,3
Den Slovakiske Republik	306	316	– 10	– 3,2
Finland	173	179	– 6	– 3,4
Sverige	438	395	43	10,9
Det Forenede Kongerige	2 241	2 242	– 1	0
I alt	**26 292**	**25 749**	**—**	**—**
SAMLEDE BELØB FOR AFVIGELSER I ABSOLUTTE TAL			**4 441**	**17,2**

Kilde: Medlemsstaternes statistikker i henhold til forordning (EF) nr. 1925/2004, revisors beregninger.

Svarenes kvalitet

43. Gennemgangen af stikprøven af anmodninger og svar viste, at selv om de oplysninger, der blev givet, undertiden ikke var klare nok, så var de i de fleste tilfælde omfattende og detaljerede og besvarede de spørgsmål, der var stillet. Som svar på Rettens spørgsmål om opfølgningen på nogle udvalgte udvekslinger af oplysninger (jf. punkt 15) bekræftede medlemsstaterne, at de svar, de havde fået, havde gjort det muligt at ansætte momsen korrekt i de pågældende tilfælde.

Evalueringen viser, at samarbejdet kan give resultater

44. I dag er der ikke noget lovfæstet krav om, at resultaterne af det administrative samarbejde skal vurderes, men nogle få medlemsstater har foretaget sådanne evalueringer. De viser fordelene ved det administrative samarbejde.

45. I Frankrig har man ikke evalueret den finansielle indvirkning af samarbejdet, men en analyse udført af de kompetente myndigheder viste, at 34 % af de svar, man fik i 2005, bekræftede eller afslørede svig i Frankrig eller en anden medlemsstat.

46. En evaluering, som det centrale forbindelseskontor i Slovenien havde foretaget af 89 anmodninger om administrativt samarbejde, som de slovenske myndigheder havde modtaget i 2005, viste, at de administrative undersøgelser i forbindelse med 21 anmodninger havde resulteret i, at der var blevet opkrævet ca. 1,5 millioner euro i supplerende moms.

47. En analyse, som det polske centrale forbindelseskontor udførte i 2006, viste, at 713 udvekslinger af oplysninger efter anmodning havde ført til afsløring af 64 tilfælde af svig.

48. Det fremgik dog, at kvaliteten af de oplysninger, der udveksles i forbindelse med mistanke om »missing trader«-svig, vækker bekymring. I 2005 rapporterede Tyskland til SCAC, at det havde problemer med at få oplysninger fra andre medlemsstater, der var så detaljerede, at de kunne bruges i en retssag ved de tyske domstole. Siden da har SCAC flere gange drøftet dette spørgsmål, og der er udarbejdet et supplerende spørgeskema til brug i tilfælde, hvor der er behov for mere detaljerede oplysninger til brug ved retssager i medlemsstaterne. Foreløbig er medlemsstaterne dog ikke nået til enighed om, under hvilke omstændigheder eller forudsætninger dette spørgeskema skal anvendes.

49. I øvrigt er der ikke nogen mekanisme, hvormed brugerne af svarene på anmodninger om oplysninger kan melde tilbage om nytten af de modtagne oplysninger. Eventuelle mangler i svarene bliver ikke rapporteret tilbage, og der kan ikke tages hensyn til dem under behandlingen af supplerende anmodninger.

Udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning

50. I henhold til forordningens artikel 17 skal medlemsstaterne udveksle oplysninger uden forudgående anmodning. Det specificeres, at hver medlemsstat skal sende oplysninger til enhver anden medlemsstat, som berøres heraf, i tre situationer. For det første, hvor kontrolsystemets effektivitet i den anden medlemsstat beror på de oplysninger, oprindelsesmedlemsstaten giver. For det andet, hvor der er mistanke om overtrædelse af momslovgivningen i den anden medlemsstat. For det tredje, hvor der er risiko for svig eller afgiftsunddragelse i den anden medlemsstat. Det er en meget bredt formuleret forpligtelse.

51. I artikel 18 indskrænkes forpligtelsen i henhold til artikel 17 dog, idet det fastslås, at hver medlemsstat skal beslutte, om den vil udveksle en bestemt kategori af oplysninger uden forudgående anmodning.

Det potentiale, der ligger i at sende oplysninger uden forudgående anmodning, udnyttes ikke godt nok

52. Der er defineret i alt fem kategorier med 13 underkategorier ([1]) af oplysninger, der kan videregives med automatisk ([2]) eller struktureret automatisk ([3]) udveksling af oplysninger. Disse kategorier omfatter for eksempel oplysninger om momsregistreringsnumre tildelt til afgiftspligtige personer, der er etableret i en anden medlemsstat, eller om afgiftspligtige personer, som driver (potentielle) stråmandsselskaber (»missing traders«), men hvis momsregistreringsnummer ikke er blevet annulleret.

53. Der er store forskelle i den måde, medlemsstaterne bruger disse kategorier på. Således meddelte Tyskland Kommissionen, at det ville deltage i udveksling af oplysninger inden for alle kategorier, mens Frankrig kun meldte sig som deltager i en enkelt underkategori. Medlemsstaternes statistikker om oplysninger, der udveksles automatisk uden forudgående anmodning, er af ringe kvalitet. Uoverensstemmelser, der navnlig skyldes forskel i opfattelsen af, hvad der skal indberettes, gør det umuligt at drage meningsfyldte konklusioner på grundlag af de indlæste data.

54. I henhold til forordningens artikel 19 kan medlemsstaterne — ud over at udveksle kategorier af oplysninger, som er defineret på forhånd — spontant sende hinanden alle oplysninger, der kan hjælpe dem med at ansætte momsen korrekt. Det Europæiske Karruselnetværk (Eurocanet), som blev iværksat på belgisk initiativ og får støtte fra Kommissionen gennem Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig, OLAF, er et eksempel på et sådant samarbejde. Netværket sigter mod at sikre en hurtigere udveksling af målrettede oplysninger om et begrænset antal virksomheder, som mistænkes for at være involveret i »missing trader«-svig. Ikke alle medlemsstaterne deltager i denne form for udveksling af oplysninger, og Kommissionen kan ikke gå ind og indsamle statistiske data om den.

([1]) Jf. artikel 3 og 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1925/2004 (EUT L 331 af 5.11.2004, s. 13).

([2]) Fremsendelse af foruddefinerede oplysninger systematisk og med regelmæssige mellemrum, som fastsættes på forhånd.

([3]) Systematisk fremsendelse af foruddefinerede oplysninger, efterhånden som de foreligger.

55. Under revisionen blev det konstateret, at oplysninger, der fremsendes uden forudgående anmodning, ikke altid udnyttes hensigtsmæssigt. Således rapporterede Luxembourgs centrale forbindelseskontor, at det flere gange var blevet anmodet om oplysninger, det allerede spontant havde givet andre medlemsstater.

56. Ofte indeholder svarene på anmodninger også supplerende oplysninger, som der ikke udtrykkeligt er blevet anmodet om, men som anses for nyttige, for eksempel oplysninger om andre erhvervsdrivende, der har forretningsforbindelser med en given virksomhed. Litauens nationale revisionskontor [1] konstaterede under en revision, at denne type supplerende oplysninger, som andre medlemsstater havde givet i deres svar, ikke var blevet meddelt de relevante myndigheder.

Informationsudvekslingssystemet VIES

57. VIES er et fælles edb-net til i vid udstrækning automatisk udveksling af data mellem skattemyndigheder. Via VIES kan de erhvervsdrivende også få bekræftet, at deres handelspartnere i andre medlemsstater er registreret.

58. VIES-nettet indeholder oplysninger om de momsregistreringsnumre, medlemsstaterne har tildelt, herunder for hvert momsregistreringsnummer oplysninger om udstedelsesdato, den erhvervsdrivendes navn og adresse samt eventuelt sidste gyldighedsdato. Et bestemt momsregistreringsnummers historik, dvs. alle ændringer af alle felter, kan kontrolleres.

59. Herudover giver medlemsstaterne via VIES andre medlemsstater detaljerede oplysninger om alle deres erhvervsdrivendes leveringer inden for Fællesskabet. Det sker på grundlag af oversigter, som hver leverandør inden for Fællesskabet skal udarbejde for hvert kvartal, og hvor den samlede værdi af varer leveret til hver køber i andre medlemsstater er registreret. Skattemyndighederne kan krydskontrollere disse oplysninger om leveringer inden for Fællesskabet med angivelserne fra deres nationale erhvervsdrivende for at afdække overtrædelser af momslovgivningen.

Dataene stilles til rådighed for sent

60. Erhvervsdrivende skal indsende oversigter over alle deres leverancer af varer til momsregistrerede kunder inden for Fællesskabet. Oversigterne dækker kvartaler. I henhold til forordningen skal disse oplysninger indlæses i VIES hurtigst muligt og inden for en periode på tre måneder fra udgangen af det kvartal, oplysningerne vedrører. Det betyder, at selv når de erhvervsdrivende indsender deres oversigter i tide, vil oplysninger om leveringer inden for Fællesskabet i januar, måske først være tilgængelige i VIES i juni, dvs. næsten seks måneder senere.

VIES' effektivitet hæmmes af, at det tager så lang tid at indsamle og overføre data

61. En række medlemsstater indsamler allerede oplysninger om leveringer inden for Fællesskabet på månedsbasis, og SCAC har flere gange drøftet at forkorte fristerne for overførsel af oplysninger. Medlemsstaterne er dog ikke nået til enighed om generelt at bruge kortere overførselsintervaller.

Adgang til oplysninger og oplysningernes nøjagtighed

62. I VIES har hver medlemsstat kun adgang til transaktioner, der involverer statens egne erhvervsdrivende. Når medlemsstaterne har brug for oplysninger om handelstransaktioner mellem andre medlemsstater for at afdække mulige netværk af bedragere, er de derfor nødt til at anmode de pågældende medlemsstater om oplysninger. Besvarelsen af en sådan anmodning tager tid og lægger beslag på menneskelige ressourcer i de involverede medlemsstater.

63. I henhold til forordningens artikel 22 skal medlemsstaterne sikre, at deres databaser ajourføres, er komplette og indeholder korrekte oplysninger. Som drøftelserne i SCAC viser, har medlemsstaterne i dag ingen fælles holdning til, hvordan man kan sikre, at oplysningerne i VIES har den fornødne kvalitet og er pålidelige. I henhold til forordningens artikel 22 skal der fastlægges kriterier for, hvilke ændringer der ikke er relevante, væsentlige eller nyttige og derfor ikke behøver at blive foretaget, men det er ikke sket.

64. Også i det arbejde, som de nationale revisionskontorer har udført, fremhæves problemet med dataenes pålidelighed. Således konstateredes det under en parallel revision udført af de overordnede revisionsorganer i Den Tjekkiske Republik og i Den Slovakiske Republik, at dataene blev indberettet forskelligt [2]. Forskellene mellem de beløb for leveringer af varer, som afgiftspligtige personer i andre medlemsstater havde indberettet, og de beløb for erhvervelser af varer, som afgiftspligtige personer i Den Tjekkiske Republik eller i Den Slovakiske Reupblik havde indberettet, skyldtes blandt andet, at de enkelte medlemsstater indberetter data om leveringer og erhvervelser inden for Fællesskabet forskelligt. Det indebar for eksempel, at leveringer inden for Fællesskabet blev anmeldt i leverandørens oversigt under et andet kvartal end erhvervelser inden for Fællesskabet i køberens momsangivelse.

[1] En offentliggjort revisionsberetning om samarbejde på området udveksling af oplysninger om merværdiafgift af 30.6.2006, nr. VA-8000-4-13, s. 18.

[2] Jf. »Report on the Results of Parallel Audit of Value Added Tax Administration in the Czech Republic and in the Slovak Republic in 2005«.

65. I en rapport [1] gjorde Polens overordnede revisionsorgan opmærksom på, at adgangen til oversigterne over erhvervelser inden for Fællesskabet forbedrer kontrolmulighederne meget og gør det nemmere at afsløre forsøg på svig. Nogle medlemsstater indsamler allerede sådanne oplysninger fra de erhvervsdrivende, men foreløbig er det kun indlæsningen af oversigter over leveringer i VIES, der er obligatorisk.

De erhvervsdrivendes verifikation af momsregistreringsnumre

66. I henhold til forordningens artikel 27, stk. 4, kan leverandører få bekræftet gyldigheden af en bestemt persons momsregistreringsnummer. Hver medlemsstat har sit system til validering af momsregistreringsnumre. Afhængigt af medlemsstaterne kan anmodninger om validering indgives pr. telefon eller fax eller ad elektronisk vej på et netsted.

67. Siden 2002 har Kommissionen stillet et redskab til rådighed på sit netsted, det såkaldte »VIES VAT number validation«, hvor de erhvervsdrivende online kan tjekke, om et momsregistreringsnummer er gyldigt. 11 medlemsstater tillader, at navn og adresse vises, når nummeret tjekkes, mens yderligere tre medlemsstater kun viser den erhvervsdrivendes navn. De sidste 13 bekræfter momsnummerets gyldighed, men giver ingen oplysninger om den erhvervsdrivende.

68. De oplysninger, der gives, er ikke fuldstændig pålidelige, fordi grundlæggende begreber, som f.eks. en aktivitets start eller ophør, fortolkes forskelligt, og fordi nogle medlemsstater ajourfører deres databaser med tilbagevirkende kraft. Når databaserne er ajourført med tilbagevirkende kraft, er det vanskeligt for skattemyndighederne at kontrollere, om et bestemt momsnummer var registreret som gyldigt på det tidspunkt, hvor de undersøgte transaktioner blev foretaget.

Forbedringer af VIES' funktionalitet (VIES II)

69. VIES har været på plads siden 1992. I 2004 blev det bestemt, at systemet skulle opgraderes, så det var parat til at opfylde nye behov, og der kunne indarbejdes teknologiske forbedringer i det. Det skulle resultere i VIES II, hvor de nye elementer gradvis blev tilføjet til det eksisterende VIES-system.

70. Gennemførlighedsundersøgelsen af VIES II udpegede seks områder til videreudvikling:

— forbedring af indsamlingen af VIES-data

— forbedring af VIES-dataenes samlede kvalitet

— indarbejdelse af tjenesteydelser i VIES (B2B) [2]

— one-stop shop-ordning [3]

— udveksling af formularer

— forbedring af de nuværende funktioner.

Denne gennemførlighedsundersøgelse, som var foretaget på grundlag af det omfang og de mål, Kommissionen havde foreslået, blev bekendtgjort på et møde i SCAC i marts 2004. Man gik ud fra, at ændringen af momsopkrævningssted for tjenesteydelser sandsynligvis ville blive gennemført fra januar 2007, og at one-stop shop-ordningen ville starte i juli 2006, og derfor blev disse to områder prioriteret højt. Ingen af formodningerne viste sig at holde stik, så indtil nu har de foranstaltninger, der er blevet truffet, ikke ført til nogen relevant forbedring af indsamlingen og den samlede kvalitet af dataene i VIES.

Instrumenter til fremme af multilateral kontrol

Skatteembedsmænds tilstedeværelse i andre medlemsstater

71. I henhold til forordningens artikel 11 kan udpegede embedsmænd være til stede i andre medlemsstater, for eksempel for at få adgang til dokumentation, der opbevares der, eller for at overvære undersøgelser og møder med erhvervsdrivende.

72. Disse muligheder er ikke blevet udnyttet ret meget (jf. *tabel 4*). I 2006 rapporterede kun seks medlemsstater om tilfælde, hvor deres embedsmænd havde været til stede i administrationslokaler i andre medlemsstater (i alt 15 tilfælde). Kun tre medlemsstater rapporterede om tilfælde, hvor deres embedsmænd havde deltaget i administrative undersøgelser i andre medlemsstater (i alt 3 tilfælde).

[1] Oplysninger om resultaterne fra inspektioner af opkrævning af momsindtægterne på statens budget i 2004-2005, det overordnede revisionsorgan, juni 2006.

[2] »B2B« står for »business-to-business supply of services«.

[3] En ordning, hvorefter en erhvervsdrivende kun behøver at opfylde sine momsforpligtelser vedrørende aktiviteter i hele Den Europæiske Union i den medlemsstat, han er etableret i.

Tabel 4

Anvendelse af andre instrumenter

	Embedsmænd til stede i administrationslokaler i andre medlemsstater		Deltagelse i administrative undersøgelser		Foretagne samtidige kontroller	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgien	8	3	0	0	3	5
Den Tjekkiske Republik	0	0	0	0	0	0
Danmark	i/o	0	i/o	0	0	0
Tyskland	0	5	0	1	7	3
Estland	i/o	0	i/o	0	0	1
Grækenland	i/o	0	i/o	0	i/o	0
Spanien	0	i/o	0	i/o	0	0
Frankrig	1	0	1	0	4	4
Irland	1	1	1	0	3	2
Italien	i/o	i/o	i/o	i/o	0	0
Cypern	0	0	0	0	0	0
Letland	0	0	0	0	0	0
Litauen	0	0	0	0	0	0
Luxembourg	i/o	0	i/o	0	0	0
Ungarn	0	0	0	0	0	1
Malta	i/o	0	i/o	0	i/o	0
Nederlandene	1	3	3	1	10	1
Østrig	0	1	0	0	0	4
Polen	0	0	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0	0	0
Slovenien	0	0	0	0	0	0
Slovakiet	0	0	0	0	0	0
Finland	0	0	0	1	1	0
Sverige	1	2	0	0	0	2
Det Forenede Kongerige	7	0	0	0	0	2
I alt	**19**	**15**	**5**	**3**	**28**	**25**

Kilde: Medlemsstaternes statistikker i henhold til forordning (EF) nr. 1925/2004.
i/o — Medlemsstaterne har ikke opgivet tal.
2006-statistikkerne er foreløbige.

Samtidig og multilateral kontrol

73. I henhold til forordningens artikel 12 kan to eller flere medlemsstater på hver sit område foretage samtidig kontrol af en eller flere erhvervsdrivendes skattemæssige situation, som er af fælles eller komplementær interesse. Efter forordningen skal en medlemsstat udpege den afgiftspligtige person, den har til hensigt at foreslå samtidig kontrol af. De øvrige berørte medlemsstater skal derefter beslutte, om de ønsker at deltage i den samtidige kontrol.

74. I 2006 blev der rapporteret om i alt 25 [1] sådanne samtidige kontroller.

[1] Tallet kan omfatte dobbelttællinger, da nogle kontroller blev iværksat på fælles initiativ.

75. Samtidig kontrol kan have form af multilateral kontrol som fastsat i beslutningen om Fiscalis-programmet. I henhold til denne beslutning afholder Fællesskabet rejse- og opholdsudgifter. Proceduren for iværksættelse og gennemførelse af sådanne kontroller, som typisk kræver megen koordinering, er blevet forenklet og præciseret væsentligt [2].

76. I 2005 iværksatte fem forskellige medlemsstater i alt 12 sådanne multilaterale kontroller. Det er flere end i årene 2001-2004 [3], men færre end i rekordåret 2000, hvor der blev udført 16 multilaterale kontroller.

[2] Multilateral Control Guide — Version 2004.

[3] Årligt antal multilaterale kontroller: 2001: 8 iværksat af 6 medlemsstater — 2002: 5 iværksat af 5 medlemsstater — 2003: 3 iværksat af 2 medlemsstater — 2004: 7 iværksat af 6 medlemsstater.

77. Ifølge de nederlandske myndigheder kan sådanne kontroller føre til, at der pålægges betydelige beløb i supplerende moms. I én af de tre multilaterale kontroller, som blev iværksat af Nederlandene og afsluttet i 2005, blev der fastlagt et supplerende momsbeløb på i alt 35 millioner euro. Skattemyndighederne i Luxembourg rapporterede ([1]) om et tilfælde, hvor en multilateral kontrol, som det igennem mere end tre år havde gennemført sammen med de britiske myndigheder, resulterede i, at det lykkedes at afsløre et netværk, som stod bag svindel med mobiltelefoner til 80 millioner euro.

Kommissionens fremme og evaluering af det administrative samarbejde

78. I henhold til forordningen har Kommissionen til opgave at støtte og fremme det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne og evaluere det i samarbejde med dem. Desuden skal Kommissionen samle medlemsstaternes erfaringer med henblik på at forbedre samarbejdet.

79. I SCAC har Kommissionen stillet forslag til forbedring af det administrative samarbejde. Eksempler herpå er Kommissionens initiativ til forkortelse af tidsfristerne for udarbejdelse af oversigter over leveringer inden for Fællesskabet eller forslaget om, at VIES skal give flere oplysninger om de erhvervsdrivende. Hovedparten af disse forslag er ikke blevet fulgt.

80. På anmodning af SCAC har Kommissionen udformet en særlig formular (»Trend form«), som skal bruges til at oplyse om de udviklinger, der konstateres i forbindelse med svig, der involverer strømandsselskaber (»missing trader«-svig). Men hidtil har ingen af medlemsstaterne brugt formularen til at give oplysninger med. Og Kommissionen har heller ikke fået oplysninger om alle bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne om de spørgsmål, forordningen dækker.

81. I sin meddelelse fra 2006 om det nødvendige i, at der udvikles en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af skattesvig ([2]), erklærede Kommissionen, at den fandt, at tiden var inde til at indføre et overvågningssystem på grundlag af kvantificerbare indikatorer for at sikre, at hver enkelt medlemsstat var i stand til at yde de øvrige medlemsstater effektiv bistand og rent faktisk også gjorde det. Men foreløbig har Kommissionen ikke stillet noget konkret forslag til lovgivning om indførelse af et sådant overvågningssystem.

82. Tre år after, at forordningen var trådt i kraft, havde Kommissionen i øvrigt endnu ikke evalueret organisationsstrukturen for det administrative samarbejde i medlemsstaternes og vurderet, om det er i overensstemmelse med forordningen.

([1]) Administration de l'enregistrement et des domaines, Rapport d'activité 2006, s. 20.

([2]) KOM(2006) 254 endelig, dateret 31.5.2006.

83. I henhold til forordningens artikel 41, stk. 2, kan kommissionsansatte udelukkende få adgang til de udvekslede oplysninger, hvis det er nødvendigt med henblik på vedligeholdelse og udvikling af kommunikationsnetværket. Når Kommissionen ikke har adgang til indholdet af de udvekslede operationelle oplysninger, kan den ikke selv skaffe sig den indsigt, der er nødvendig for at kunne afsløre årsagerne til problemerne og foreslå løsninger.

Andre hindringer for et effektivt samarbejde

84. Under revisionen blev der identificeret en række andre problemer, som forhindrer, at de potentielle fordele ved samarbejdet udnyttes fuldt ud, eller lægger hindringer i vejen for mulige forbedringer.

Ingen fælles regler for inddragelse af momsregistreringsnumre

85. Øjeblikkelig inddragelse af en virksomheds momsregistreringsnummer er et vigtigt redskab til standsning af svigagtig virksomhed og til beskyttelse af ærlige erhvervsdrivende.

86. Ud fra en analyse af den relevante fællesskabslovgivning ([3]) kan det sluttes, at erhvervsdrivende, som ikke udfører nogen reel økonomisk virksomhed, men kun er involveret i transaktioner, der efterligner sådan virksomhed i forbindelse med momssvig, ikke har ret til et momsregistreringsnummer.

87. I fællesskabslovgivningen er der dog ikke fastlagt procedurer eller betingelser for, hvornår et momsregistreringsnummer skal annulleres, som f.eks. i tilfælde, hvor en erhvervsdrivende er involveret i både lovlig økonomisk virksomhed og i svigagtige transaktioner. Sådanne tilfælde er underlagt de forskellige nationale lovgivninger og praksis.

Vanskeligheder med hensyn til retsforfølgning på tværs af grænserne

88. Under revisionsbesøgene fik Retten oplyst, at det i nogle medlemsstater ([4]) er meget vanskeligt at retsforfølge personer, der er involveret i svigordninger, f.eks. deltagelse i kæder etableret med henblik på karruselsvig, når det kun er andre medlemsstater, der bliver bedraget.

89. Det overordnede revisionsorgan i Det Forenede Kongerige rapporterede ([5]), at skattemyndighederne i Danmark havde oplyst det om sin mistanke om, at nogle danske selskaber var involveret i forsyningskæder med »missing traders« i Det Forenede Kongerige. Der var dog ikke noget afgiftstab i Danmark, så der kunne kun iværksættes begrænsede kriminalefterforskninger.

([3]) Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem.

([4]) Frankrig og Luxembourg.

([5]) Jf. punkt 4.32 i det overordnede britiske revisionsorgans almindelige beretning dateret 7.7.2006 og offentliggjort sammen med årsregnskabet for skatte- og toldmyndighederne i Det Forenede Kongerige for 2005-06.

90. Det føderale tyske revisionsorgan rapporterede ([1]), at det ikke var nået frem til aftaler med andre medlemsstater med henblik på at retsforfølge momssvig inden for Fællesskabet, og at erhvervsdrivende, der er involveret i denne form for svig, efter tysk lovgivning kun kunne retsforfølges, hvis der var indgået sådanne aftaler.

91. For at bekæmpe svig skal hver medlemsstat i henhold til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser ([2]) i sin nationale lovgivning fastsætte strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, og samarbejde effektivt med andre medlemsstater. I henhold til konventionens artikel 1 finder den også anvendelse i tilfælde, hvor den svigagtige handling medfører en uretmæssig formindskelse af indtægterne på EU's budget. Men ifølge en forklarende rapport ([3]) vedrørende konventionen, som Rådet har godkendt, omfatter den ikke moms ([4]).

Utilstrækkelig kvantificering og analyse af momssvig

92. Medlemsstaterne eller Kommissionen kan først målrette foranstaltningerne til forebyggelse af momssvig inden for Fællesskabet effektivt, når der foreligger pålidelige overslag over den svig, der finder sted, herunder oplysninger om de erhvervssektorer, der især er impliceret. Kommissionen har endnu ikke udviklet en velfungerende fælles måde at gøre dette på.

93. I sin resolution af 12. december 2006 om fremme af aktiviteter på området merværdiafgift gav Kontaktkomitéen ([5]) en arbejdsgruppe bemyndigelse til at udarbejde anbefalinger til én enkelt model for beregning af momstab. Medlemsstaterne vil også kunne bruge en sådan fælles metode til at få fastslået, om svigen virkelig er blevet bekæmpet effektivt, eller om bekæmpelsen af momssvig blot har medført, at svigen nu foregår i andre erhvervssektorer eller andre medlemsstater.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Konklusioner

94. Trods de nye ordninger, der blev indført i 2004, er det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne på momsområdet stadig ikke intensivt nok til at få bugt med momsunddragelse og -svig inden for Fællesskabet.

95. Indtil nu har hovedparten af medlemsstaterne ikke fuldt ud udnyttet fællesskabslovgivningens muligheder for at dekoncentrere beføjelser til og ansvar for direkte kontakter med skattemyndighederne i andre medlemsstater til deres lokale eller regionale skattekontorer (jf. punkt 19-23).

96. Udvekslingen af oplysninger efter anmodning, som er et vigtigt instrument i det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne, er påvirket af, at mange af svarene afgives for sent, og at der ikke gives foreløbige svar. Men frekvensen af for sent afgivne svar varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat (jf. punkt 24-31).

97. Hovedparten af de forsinkede svar skyldes, at de lokale skattekontorer ikke prioriterer anmodningerne særlig højt. Svagheder ved overvågningssystemerne og/eller i de centrale forbindelseskontorers organisationsstruktur i nogle medlemsstater er medvirkende årsager til forsinkelserne (jf. punkt 32-42).

98. Evalueringerne viser, at samarbejdet giver resultater. Når anmodningerne besvares efter reglerne, gør de det ofte muligt at afsløre svig eller få bekræftet, at den finder sted, og de kan medføre, at der opkræves supplerende moms. Der er dog nogen bekymring for, at de oplysninger, der udveksles i sager, hvor der foreligger mistanke om »missing traders«, ikke altid er af så god kvalitet, at der på det grundlag kan gennemføres en retssag mod bedragerne (jf. punkt 43-49).

99. Rammerne for udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning er ikke defineret godt nok. Der er bredt formulerede forpligtelser til at give andre medlemsstater oplysninger, men i praksis er udvekslingen begrænset til bestemte kategorier af oplysninger, som medlemsstaterne selv kan vælge. I øvrigt udnyttes oplysninger, der gives spontant, ikke altid systematisk (jf. punkt 50-56).

100. VIES-systemet til udveksling af oplysninger har nogle alvorlige svagheder. Det underminerer systemets nytteværdi, at det tager for lang tid at indsamle og registrere oplysninger, og at det er for vanskeligt at korrigere forkerte oplysninger. Systemet omfatter kun oplysninger om leveringer inden for Fællesskabet, men ikke om erhvervelser inden for Fællesskabet. Det begrænser mulighederne for krydskontrol. I 2004 blev det bestemt, at systemet skulle opgraderes, men det går langsomt med at få indført de nye funktioner (jf. punkt 57-70).

101. De redskaber, der er til rådighed med henblik på multilateral kontrol, anvendes sjældent, selv om der ydes fællesskabsfinansiering gennem Fiscalis-programmet (jf. punkt 71-77).

102. De fleste af de forslag til forbedring af udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne, Kommissionen har stillet via Det Stående Udvalg vedrørende Administrativt Samarbejde, er ikke blevet fulgt (jf. punkt 78-83).

([1]) Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Ziffer 74 (»Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug«).

([2]) Konventionen blev udarbejdet i 1995 på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union (EFT C 316 af 27.11.1995, s. 49).

([3]) EFT C 191 af 23.6.1997, s. 1.

([4]) Dette problem er allerede blevet beskrevet i særberetning nr. 9/98, punkt 2.3-2.9.

([5]) Kontaktkomitéen er sammensat af formændene for de overordnede revisionsorganer i Den Europæiske Union.

103. En række andre faktorer forhindrer, at potentialet i samarbejdet kan udnyttes fuldt ud. Eksempler herpå er, at der mangler fælles regler for inddragelse af momsregistreringsnumre, at det er vanskeligt at foretage retsforfølgning på tværs af grænserne, og at redskaberne til kvantificering og analyse af momssvig er utilstrækkelige (jf. punkt 84-93).

Anbefalinger

104. Skal det lykkes at bekæmpe momssvig inden for Fællesskabet, er medlemsstaterne nødt til at prioritere det administrative samarbejde højere, både for så vidt angår udveksling af operationelle oplysninger og den administrative forvaltning af dem.

105. Medlemsstaterne bør opfordre til mere direkte kommunikation mellem det lokale kontrolpersonale, da det er en effektiv måde at få mere gang i udvekslingen af oplysninger på. Det ville samtidig øge samarbejdets intensitet og højne kvaliteten af de udvekslede oplysninger.

106. Der er behov for mere effektiv overvågning af medlemsstaternes udveksling af oplysninger, så man sikrer, at problemer hurtigt bliver identificeret og man går i gang med at løse dem, og at hver enkelt medlemsstat yder de andre medlemsstater effektiv bistand. Også medlemsstaternes egen overvågning af udvekslingen af oplysninger trænger til at blive forbedret.

107. Procedurerne for udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning bør afklares. Medlemsstaterne bør systematisk udnytte de oplysninger, der gives spontant.

108. For at få forbedret VIES bør der træffes foranstaltninger til

a) radikalt at få strammet op på tidsfristerne for indsamling og registrering af oplysninger

b) at sikre, at forkerte oplysninger hurtigt korrigeres

c) at forbedre den måde, valideringen af momsregistreringsnumre fungerer på

d) at udbygge mulighederne for krydskontrol, f.eks. ved at medtage oplysninger om erhvervelser inden for Fællesskabet

e) at give bredere direkte adgang til oplysninger med henblik på at muliggøre multilaterale samråd.

109. Det bør overvejes at indføre harmoniserede regler for inddragelse af momsregistreringsnumre fra erhvervsdrivende, der er involveret i svigagtig virksomhed.

110. Samarbejdet mellem medlemsstaterne kunne målrettes bedre, hvis der fandtes sammenlignelige oplysninger om momsunddragelse inden for Fællesskabet. Kommissionen og medlemsstaterne bør sammen udvikle en fælles metode til kvantificering og analyse af momsunddragelse.

111. Det bør overvejes, hvordan man forbedrer mulighederne for, at momssvig inden for Fællesskabet kan retsforfølges på tværs af grænserne i medlemsstaterne, f.eks. ved at Rådet fortolker konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser anderledes end i dag, hvor den ikke omfatter momsindtægten.

112. For så vidt angår Kommissionens forslag om en supplerende horisontal forordning om gensidig administrativ bistand med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser [1] skal Retten minde om, at den har anbefalet [2], at Kommissionen foretager et grundigt eftersyn af Fællesskabets lovgivning om bekæmpelse af svig med henblik på at fremsætte et forslag, som forenkler og konsoliderer denne lovgivning, så man undgår gentagelser, overlapning eller modstridende bestemmelser. De eksisterende svagheder i samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne vil kunne afhjælpes inden for rammerne af et sådant eftersyn.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 8. november 2007.

På Revisionsrettens vegne
Hubert WEBER
Formand

---

[1] KOM(2006) 473.

[2] Jf. punkt 36 i udtalelse nr. 8/2005 om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gensidig administrativ bistand med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser mod svig og enhver anden ulovlig aktivitet (EUT C 313 af 9.12.2005, s. 1).

KOMMISSIONENS SVAR

RESUMÉ

I-VII. Kommissionen er i vid udstrækning enig i Revisionsrettens bemærkninger. Rettens analyse ligger på linje med Kommissionens vurdering i en meddelelse, der blev offentliggjort i maj 2006 ([1]), og hvori den fastslog: »EU's retlige ramme for det administrative samarbejde blev udvidet for nogle år siden ([2]), men det må erkendes, at medlemsstaterne ikke udnytter de nye muligheder, der derved er opstået, tilstrækkeligt, og det omfang, hvori det administrative samarbejde benyttes, står ikke i noget rimeligt forhold til den EU-interne samhandels størrelse.«

Kommissionen fortsætter sine bestræbelser for at forbedre det administrative samarbejde mellem EU's medlemsstater. I fortsættelse af offentliggørelsen af ovennævnte meddelelse i maj 2006 er der indledt en politisk debat med alle berørte parter om en EU-strategi for bekæmpelse af svig. Ud over det stående udvalg vedrørende administrativt samarbejde ([3]) — hvis drøftelser og beslutninger mest er af teknisk art — er der oprettet en mere politisk orienteret strategigruppe vedrørende bekæmpelse af skattesvig.

Beslutninger om administrativt samarbejde på EU-plan kan kun træffes ved enstemmighed blandt samtlige medlemsstater.

Hvad angår rammen for udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning, fastslås det udtrykkeligt i artikel 18 i Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 — og bekræftes i artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1925/2004 — at hver medlemsstat beslutter, om den vil deltage i udvekslingen af en bestemt (under)kategori af oplysninger, og på hvilken måde dette skal foregå. Denne bestemmelse var resultatet af et politisk kompromis, som var nødvendigt for at opnå enstemmighed i Rådet (som krævet i henhold til traktatens artikel 93).

BEMÆRKNINGER

20. De statistiske oplysninger, medlemsstaterne har fremsendt, viser:

— en stigning i antallet af anmodninger om udveksling af oplysninger mellem EU-15 i perioden efter 1.1.2004, i forhold til perioden inden denne dato, og

— en hastig stigning i antallet af anmodninger om udveksling af oplysninger mellem EU-15 og EU-10.

Det kan ikke udelukkes, at tilkomsten af de 10 nye medlemsstater i 2004 har medført en geografisk forskydning af transaktioner og/eller visse former for momssvig fra EU-15 internt til transaktioner med EU-10 og en tilsvarende forskydning af, hvilke medlemsstater der har sendt eller modtaget anmodninger om oplysninger.

Den omstændighed, at antallet af anmodninger mellem EU-15 i 2005 er noget lavere end antallet i 2004, bør ikke give anledning til at drage nogen særlige slutninger, eftersom:

— den undersøgte periode er for kort til at foretage en udtømmende evaluering af udviklingen

— de tal vedrørende administrativt samarbejde i 2004 og 2005, der er meddelt af medlemsstaterne, ikke er nøjagtige tal. På grund af forskellene i de statistiske oplysninger blev der udarbejdet mere detaljerede retningslinjer og instrukser, som blev udsendt den 30. januar 2006. På det tidspunkt anså medlemsstaterne, at det ikke ville være hensigtsmæssigt at ændre de oplysninger, der allerede var indhentet for 2004 og 2005.

I 2006 var antallet af anmodninger højere end i 2005, selv om det stadig lå under antallet i 2004.

([1]) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om det nødvendige i, at der udvikles en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af skattesvig (KOM(2006) 254 af 31.5.2006).

([2]) Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7.10.2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift (EUT L 264 af 15.10.2003, s. 1) og Kommissionens forordning (EF) nr. 1925/2004 af 29.10.2004 om gennemførelsesbestemmelser til visse bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift (EUT L 331 af 5.11.2004, s. 13).

([3]) Dette stående udvalg om administrativt samarbejde (SCAC) er oprettet i overensstemmelse med artikel 44 i Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 med henblik på at bistå Kommissionen med at gennemføre Rådets forordning.

21. På trods af den stigende udveksling af oplysninger stod omfanget af administrativt samarbejde i disse år ikke i et rimeligt forhold til omfanget af samhandelen inden for EU ([1]). På grund af de begrænsede muligheder (f.eks. menneskelige ressourcer) lægger medlemsstaterne mere vægt på kontrol baseret på risikoanalyse.

22-23. Hensigten med den nye lovgivning var at fremme decentralisering, da mere direkte kontakter mellem lokale tjenester kan gøre det administrative samarbejde hurtigere og mere effektivt ([2]).

En sikker elektronisk kommunikationskanal mellem de lokale kontorer i de forskellige medlemsstater vil være til rådighed fra slutningen af 2007 til støtte for en sådan decentraliseret kommunikation.

Ansvaret for den administrative struktur i medlemsstaterne ligger dog hovedsagelig hos medlemsstaternes selv.

24-31. De statistiske oplysninger, der hvert år indsamles og forelægges på SCAC-møderne, afslører et problem med for sene svar. Kommissionen er klar over problemet og har gentagne gange taget det op på SCAC-møderne og opfordret medlemsstaterne til at nedbringe forsinkelserne og give foreløbige svar, når de ikke kan overholde tidsfristerne.

Kommissionen har truffet en række initiativer for at forbedre situationen. De nye initiativer vedrører:

— automatiseret direkte elektronisk adgang til data

— hurtigere og mere detaljeret informationsudveksling

— anmodninger fra en medlemsstat vedrørende transaktioner, der involverer to andre medlemsstater.

Drøftelserne med medlemsstaterne om disse initiativer foregår løbende inden for strategigruppen vedrørende bekæmpelse af skattesvig.

32. Den administrative struktur i medlemsstaten er hovedsageligt et nationalt anliggende. Kommissionen deler dog Revisionsrettens bekymring, og den har gentagne gange taget problemet op på SCAC-møderne. I sin meddelelse fra maj 2006 refererede Kommissionen også til Rådets ad hoc-gruppe om skattesvig, som havde påpeget, at en manglende administrativ kultur vedrørende EU var en hindring for bekæmpelsen af svig ([3]).

33. De lokale skattekontorer bør anvende de instrumenter, der er udviklet til at lette det administrative samarbejde (og anvende dem korrekt):

— Der er udarbejdet standardformularer, som er godkendt af medlemsstaterne.

Desuden er nye elektroniske formularer i XML-format under udvikling og vil blive anvendt fra begyndelsen af 2008. Disse formularer vil være lettere at anvende end de nuværende elektroniske formularer, og strukturen i dem vil ikke kunne ændres. Antallet af fejl skulle således kunne nedbringes.

— CCN/CSI-nettet giver medlemsstaterne en sikker og hurtig kommunikation mellem de centrale forbindelseskontorer.

Desuden vil de lokale kontorer have en sikker elektronisk kommunikationskanal til rådighed fra slutningen af 2007.

38-42. Organisationsstrukturen i de kompetente myndigheder i medlemsstaterne (og fordelingen af deres territoriale eller operationelle ansvar) henhører under den nationale kompetence. Strukturen bør være i overensstemmelse med EU-lovgivningen og bør ikke hæmme det administrative samarbejde med andre medlemsstater.

De nationale centrale forbindelseskontorers funktion vil indgå i den evaluering, der vil blive offentliggjort i 2008.

49. Kommissionen foreslog allerede på SCAC-mødet i december 2006, at der skulle indføres en feedback-mekanisme. Dette ville øge interessen for en (spontan) udveksling af oplysninger. Medlemsstaterne var positivt indstillet over for idéen, som vil blive yderligere uddybet i 2008.

51. Hvad angår rammen for udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning, fastslås det udtrykkeligt i artikel 18 i Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 — og bekræftes i artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1925/2004 — at hver medlemsstat beslutter, om den vil deltage i udvekslingen af en bestemt (under)kategori af oplysninger, og på hvilken måde dette skal foregå. Denne bestemmelse var resultatet af et politisk kompromis, som var nødvendigt for at opnå enstemmighed i Rådet (som krævet i henhold til traktatens artikel 93).

Denne særlige definition af (under)kategorier af oplysninger, der udveksles uden anmodning, skyldes, at da bestemmelsen blev vedtaget, var tilgængeligheden af disse (under)kategorier af oplysninger forskellig, alt efter hvilken medlemsstat der var tale om (på grund af, at metoderne til at indsamle og lagre de pågældende oplysninger var forskellige). Det blev derfor fastsat, at de medlemsstater, der endnu ikke var i stand til at udveksle visse typer af oplysninger (f.eks. fordi en bestemt database endnu ikke var etableret), ville påtage sig forpligtelsen til at udveksle sådanne oplysninger, så snart det var muligt (jf. artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1925/2004 om de efterfølgende ændringer af de (under)kategorier af oplysninger, som medlemsstaterne udveksler, og om den efterfølgende ændring af den måde, hvorpå oplysningerne udveksles). Formålet, som det udtrykkes i artikel 17 i forordning (EF) nr. 1798/2003 og i artikel 3 i forordning (EF) nr. 1925/2004, var at nå frem til en udveksling af oplysninger, der var så fuldstændig som mulig.

([1]) Jf. KOM(2006) 254 af 31.5.2006, punkt 2.1.

([2]) Forordningen gav mulighed for decentraliseret samarbejde som omhandlet i Kommissionens forslag til forordningen (EFT C 270 E af 25.9.2001, s. 87), (KOM(2001) 294 af 18.6.2001).

([3]) KOM(2006) 254 af 31.5.2006, punkt 3.1.

53. Udvekslingen af oplysninger uden forudgående anmodning bør forbedres. Der bør overvejes mere effektive metoder til udveksling af oplysninger, hvor der tages højde for den seneste teknologiske udvikling og til det udstyr, der anvendes af de erhvervsdrivende. Det bør også overvejes at sikre hyppigere og mere detaljerede automatiserede overførsler af oplysninger mellem medlemsstaterne, eller endog direkte adgang til nationale databaser ([1]).

Drøftelser om, hvorledes anvendelsen af denne metode kan forbedres, foregår løbende i strategigruppen vedrørende bekæmpelse af skattesvig. Diskussionen om anvendelse af Eurocanet er et typisk eksempel på medlemsstaternes anvendelse af denne metode.

Desuden viser resultaterne af det arbejde, der er udført af en række Fiscalis-projektgrupper (FPG'er) og de løbende drøftelser med disse grupper, at medlemsstaterne ønsker at forbedre anvendelsen af denne metode og at anvende denne form for udveksling af oplysninger på en mere struktureret måde, f.eks. i forbindelse med brugte biler og import.

Hvad angår statistikker har medlemsstaterne godkendt en række detaljerede retningslinjer og instrukser, som skal sikre, at der meddeles mere præcise statistikker om de kategorier af oplysninger, der udveksles uden forudgående anmodning. Disse nye retningslinjer bør anvendes fra 2007 (for så vidt angår meddelelse af statistiske oplysninger vedrørende anmodninger og svar, der er fremsendt og modtaget i 2006).

54. Eurocanet-projektet (European Carousel network), hvori 22 af de 27 medlemsstater deltager, fremmer en operationel strategi, der gør det muligt at involvere de nationale enheder for bekæmpelse af svig.

Dataforvaltning og –analyse påhviler udelukkende medlemsstaterne. Kommissionen har i øjeblikket ikke nogen adgang til oplysningerne og kan derfor ikke foretage nogen analyse. Følgelig kan Kommissionen kun tilbyde finansiel og administrativ støtte for at fremme udvekslingen af data mellem medlemsstaterne. Kommissionen vil imidlertid være villig til at tilbyde mere konkret støtte, som f.eks. analyse af tendenser og kommende initiativer på EU-plan, hvis medlemmerne måtte ønske det.

60. Oplysninger om leverancer af varer inden for Fællesskabet bør formidles hurtigt til andre medlemsstater. De oplysninger, der i øjeblikket udveksles mellem medlemsstaterne, skal overholde den tre måneders periode, der er fastsat i artikel 25 i forordning (EF) nr. 1798/2003. Som følge heraf er en hurtigere udveksling af oplysninger om leverancer af varer inden for Fællesskabet et af de vigtigste spørgsmål i forbindelse med de drøftelser med medlemsstaterne, som blev igangsat med Kommissionens meddelelse fra maj 2006. Spørgsmålet blev senere drøftet i strategigruppen vedrørende bekæmpelse af skattesvig.

([1]) KOM(2006) 254 af 31.5.2006, punkt 5.2.

Som et resultat af disse drøftelser opfordrede Økofin-Rådet i juni 2007 Kommissionen til at fremsætte lovgivningsforslag med henblik på at nedsætte tidsfristerne for at fremsende oversigter og for udveksling af disse oplysninger mellem medlemsstaterne.

Rådet mente, at disse forslag måtte ledsages af en konsekvensanalyse. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at foretage denne analyse for at vurdere, hvilken indvirkning på virksomhedernes omkostninger en sådan ændring vil få.

62. Der er i øjeblikket drøftelser i gang med medlemsstaterne om automatiseret adgang for de kompetente myndigheder til oplysninger i andre medlemsstaters databaser (en af aktiviteterne i strategigruppen vedrørende bekæmpelse af skattesvig).

Adgang til nationale databaser blev allerede omtalt i Kommissionens meddelelse fra maj 2006 som et af de elementer, der kan forbedre informationsudvekslingen ([1]).

Fordelen ved en multilateral strategi fremgår af eksemplet med Eurocanet-projektet, som Retten omtaler i punkt 54, og som giver medlemsstaternes tjenester for skattekontrol et bedre indblik i eller endog et fuldstændigt billede af en mulig bedragerikæde. Alle deltagende medlemsstater har adgang til alle oplysninger uden begrænsninger.

65. Spørgsmålet om, hvorvidt rapportering af oversigter over erhvervelser inden for Fællesskabet skal være obligatorisk, er blevet drøftet på Fiscalis-seminarer og i Fiscalis–projektgrupper. På grund af problemerne med oplysningernes kvalitet og de hyppige fejlagtige rapporteringer fra de erhvervsdrivende selv, er fordelene ved en sådan forpligtelse ikke blevet påvist. Desuden ville en forpligtelse til rapportering af erhvervelser inden for Fællesskabet medføre en betydelig yderligere administrativ byrde for de erhvervsdrivende.

67. Siden 2002 har Kommissionen stillet et valideringsværktøj for momsregistreringsnumre til rådighed på sit netsted, (»VIES VAT number validation«). Siden 2005 har der været adgang til et interface, som gør det muligt for datasystemer automatisk at kontrollere momsregistreringsnumres gyldighed.

Den mulighed, som 11 medlemsstater giver for at krydstjekke momsregistreringsnumre med navne på skattepligtige personer, er et nyttigt værktøj til at forebygge misbrug af momsregistreringsnumre.

68. På mødet i det stående udvalg vedrørende informationsteknologi (SCIT) i juni 2007 blev der opnået enighed om at præcisere, hvorledes startdato og ophørsdato for skattepligtige personers økonomiske aktiviteter skal være defineret i VIES.

69-70. Kommissionen arbejder på en modernisering af VIES-systemet. Dette giver mulighed for at gennemføre forbedringer, når det gælder det administrative samarbejde med henblik på bekæmpelse af momssvig.

I gennemførlighedsundersøgelsen af VIES II, som blev forelagt på SCAC-mødet i marts 2004, blev der foreslået en tidsplan for denne modernisering. Tidsplanen blev dog ikke godkendt af medlemsstaterne.

Et særligt problem var det manglende retsgrundlag. Dette blev klart i forbindelse med arbejdet vedrørende indarbejdelse af tjenesteydelser i VIES (B2B). Disse aktiviteter blev indledt ud fra den antagelse, at retsgrundlaget ville være vedtaget inden 1. januar 2007. Det manglende retsgrundlag, som stadig ikke er godkendt, har ført til, at kun halvdelen af medlemsstaterne har gennemført det. På grund af det meget begrænsede operationelle udbytte, mange medlemsstater har fået af deres investering, er de meget tilbageholdende med at gentage denne strategi.

Retsgrundlaget for One Stop Shop er, siden gennemførlighedsundersøgelsen blev drøftet, blevet ændret, hvilket har medført tre nye underprojekter, som stadig er under behandling i Rådet. Det var således først på SCIT-mødet i juni 2007, at det blev besluttet, at aftalen var tilstrækkelig stabil til, at man kunne begynde at arbejde på ordningen.

Med hensyn til e-Forms arbejdes der kun med de (tre) formularer, som blev betragtet som tilstrækkelig stabile. Hvad angår de øvrige formularer, er det nødvendigt med drøftelser i både SCAC og i arbejdsgrupper om formularernes indhold og om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at bruge ressourcer på at konvertere dem til XML-format.

Hvad angår dataenes kvalitet er arbejdet i gang med at begrænse tidsrammer og forbedre behandlingen af historiske momsregistreringsdata. Imidlertid kræver både begrænsningen af tidsrammerne og andre datakvalitetsprojekter, at der afholdes drøftelser i SCAC, inden arbejdet kan påbegyndes.

Med hensyn til spørgsmålet om forsinkelser i forbindelse med indsamling og indlæsning af data er der indledt drøftelser med medlemsstaterne med henblik på at nedsætte fristen for fremsendelse af momsoversigterne til én måned og at nedsætte fristen for fremsendelse af data til andre medlemsstater til også én måned.

71-72. Muligheden for at skatteembedsmænd kan være til stede i andre medlemsstater, er et fleksibelt instrument til administrativt samarbejde. Medlemsstaterne er ved flere lejligheder (Fiscalis-seminarer, møder i strategigruppen vedrørende bekæmpelse af skattesvig) blevet opfordret til at gøre mere brug af dette instrument.

75. Kommissionen støtter den nu stigende anvendelse af dette værktøj gennem etablering af platformen for multilateral kontrol (MLC), som er et permanent forum for fremme og evaluering af MLC, og gennem udveksling af god praksis vedrørende MLC.

De tekniske muligheder for samarbejde om MLC er også blevet forbedret. Siden slutningen af 2006 har medlemsstaterne med den nye version af Common Communication Network (CCN) haft mulighed for at fremsende sikre e-mails (f.eks. CLO-anmodninger) til deres lokale kontorer. Ved slutningen af 2007 vil direkte elektronisk kontrakt mellem deltagerne i en MLC være mulig gennem en sikker kanal.

76. I 2006 blev der foretaget 16 nye multilaterale kontroller, og der blev afholdt i alt 58 multilaterale kontrolmøder og 5 multilaterale kontroludvælgelsesmøder. Siden Fiscalis-seminaret i juni 2006 har flere medlemsstater iværksat multilaterale kontroller.

79. I betragtning af vanskelighederne med at opnå enighed inden for SCAC (hvis aktiviteter mest er af teknisk art) bliver en række spørgsmål nu drøftet inden for den politisk orienterede strategigruppe vedrørende bekæmpelse af skattesvig, på grundlag af de konklusioner, der blev vedtaget af Rådet (Økofin-møderne i november 2006 og juni 2007).

80. Den såkaldte »Trend form« blev vedtaget for at lette meddelelsen af oplysninger vedrørende nye tendenser i forbindelse med svig. På næsten alle SCAC-møder benytter Kommissionen lejligheden til at tilskynde medlemsstaterne til at udveksle oplysninger med anvendelse af denne formular.

Som Retten bemærker, er disse formularer ikke blevet benyttet før nu. Ikke desto mindre følger Eurocanet-projektet denne idé op, da dets formål også er at udveksle erfaringer og god praksis. Der har endnu ikke været en udveksling af informationer om nye udviklinger og tendenser mellem medlemsstaterne, men de anvender Eurocanet-gruppen til drøftelser af nye tendenser og nye svigordninger.

81. Overvågningssystemet er et af de emner, som den nuværende strategigruppe vedrørende bekæmpelse af skattesvig drøfter med medlemsstaterne.

82. I sin meddelelse fra maj 2006 [1] foretog Kommissionen en evaluering af den nuværende lovgivningsmæssige ramme og af, hvordan det administrative samarbejde fungerer (herunder samarbejdet på momsområdet). Meddelelsen omfattede en række forslag til forbedring af samarbejdet.

Efterfølgende har Rådet drøftet det administrative samarbejde som et redskab til bekæmpelse af svig (Rådets møder (Økofin) i november 2006 og juni 2007) og opfordret Kommissionen til at arbejde videre, specielt på momsområdet. Kommissionen har nu sat mange ressourcer ind på opfølgningen af disse drøftelser. Strategigruppen vedrørende bekæmpelse af skattesvig er blevet oprettet, og gruppen har allerede haft seks møder.

[1] KOM(2006) 254 af 31.5.2006.

I mellemtiden har medlemsstaterne kunnet opnå mere erfaring med organisationsstrukturen for det administrative samarbejde og med eventuelle samarbejdsproblemer i forbindelse med de kompetente myndigheders administrative struktur i medlemsstaterne. Dette specifikke emne vil indgå i den kommende evaluering, der vil blive offentliggjort i 2008.

Den administrative struktur i medlemsstaterne henhører under disses kompetence, og det er vanskeligt at give generelle retningslinjer, eftersom den ideelle struktur afhænger af faktorer, der kan variere fra medlemsstat til medlemsstat (territoriets størrelse, antallet af skattepligtige personer, myndighedernes generelle struktur m.v.).

83. Kommissionen (OLAF) har gentagne gange anmodet om adgang til de udvekslede oplysninger, men uden succes.

Hvis Kommissionen (OLAF) havde adgang til de udvekslede oplysninger, ville den kunne forbedre sin funktion som serviceplatform for medlemsstaternes tjenester. Det ville tilføre bekæmpelsen af momssvig en betydelig merværdi, idet man kunne foretage analyser af tendenser og nyligt afslørede svigordninger (uden evaluering af svigets omfang) ud fra et samlet EU-perspektiv, som ville kunne stilles til rådighed for medlemsstaternes tjenester. Men medlemsstaterne har hidtil nægtet at give Kommissionen adgang, selv om de kunne drage fordel af en operationel og efterforskningsmæssig støtte fra Kommissionen (OLAF) i den indledende undersøgelsesfase.

84. Kommissionen har foreslået at foretage en evaluering af kvaliteten af informationsudvekslingen baseret på en analyse af stikprøver af udvekslinger for at kunne identificere de forskellige flaskehalse i informationsflowet. Forslaget blev fremsat på SCAC-mødet i december 2006. En række medlemsstater udtrykte interesse for at deltage i et sådant projekt. Der vil således blive nedsat en Fiscalis-projektgruppe i første kvartal af 2008.

87. Kommissionen har ved forskellige lejligheder søgt at nå frem til en aftale om annullering af momsregistreringsnumre. Medlemsstaterne har endnu ikke kunnet opnå enighed om en sådan aftale.

88-90. Kommissionen er overbevist om, at der er behov for en lovgivning, der kan styrke retsforfølgelsen over grænserne i situationer, hvor der opstår tab i andre medlemsstater ([1]). Drøftelserne herom er indledt i strategigruppen vedrørende bekæmpelse af skattesvig.

Selv om det hyppigt foreslås, har det vist sig at være vanskeligt at indføre nye strafferetlige foranstaltninger. F.eks. er konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, der er udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, og som blev undertegnet i 1995, først trådt i kraft i 2002 efter at være blevet ratificeret af medlemsstaterne.

([1]) Se KOM(2006) 254 af 31.5.2006, punkt 5.1.

Kommissionen har fremsendt et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, KOM(2001) 272. Dette forslag indeholder bestemmelser vedrørende retsforfølgelse af overtrædelser, der berører Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser.

Kommissionen har også foreslået en forordning om gensidig administrativ bistand med henblik på beskyttelse af Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser mod svig og enhver anden ulovlig aktivitet, KOM(2006) 473. Forordningen omfatter en række regler for, hvilke tværgående foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skal anvendes i forbindelse med gensidig administrativ bistand og for den nødvendige retlige opfølgning, som er af afgørende betydning for en effektiv retsforfølgelse.

91. Kommissionen mener, at moms er omfattet af konventionens anvendelsesområde, og den beklager Rådets holdning, som er i modstrid med Fællesskabets og medlemsstaternes finansielle interesser ([2]).

92. Kommissionen har iværksat en undersøgelse, hvor kontrahenten skulle give et pålideligt overslag over omfanget af skattesvig i EU's medlemsstater baseret på tre forskellige statistiske modeller. De første overslag over momssvig skulle være til rådighed i slutningen af 2007.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

94-103. Kommissionen glæder sig over Rettens konklusioner. De bekræfter Kommissionens konklusioner i dens meddelelse af 31. maj 2006: Den retlige ramme for det administrative samarbejde på momsområdet er blevet styrket, men medlemsstaterne udnytter endnu ikke i tilstrækkelig grad de nye muligheder, og omfanget af det administrative samarbejde står ikke i rimeligt forhold til samhandelen inden for Fællesskabet.

Kommissionen fortsætter med at tilskynde medlemsstaterne til at forbedre deres administrative samarbejde inden for rammerne af den aktuelle lovgivning. Problemerne (f.eks. for sene svar, manglende foreløbige svar, begrænset udnyttelse af mulighederne for skatteembedsmænds medvirken i andre medlemsstater, samtidige og multilaterale kontroller) drøftes på SCAC-møderne og på Fiscalis-seminarerne.

([2]) Kommissionens arbejdsdokument, bilag til beretning fra Kommissionen om medlemsstaternes gennemførelse af konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og dens protokoller, artikel 10 i konventionen (KOM(2004) 709 endelig udg.), SEK(2004) 1299, punkt 5.1.2.

I sine bestræbelser på at forbedre det administrative samarbejde er Kommissionen stillet over for en række forhindringer:

— Lovgivningen på området kan kun vedtages med enstemmighed, hvilket uundgåeligt fører til vanskelige forhandlinger og politiske kompromisser.

— Den administrative struktur i medlemsstaterne henhører hovedsagelig under medlemsstaternes kompetence.

— Medlemsstaterne bruger begrænsede ressourcer på det administrative samarbejde. I nogle medlemsstater er der endog en tendens til at begrænse dem yderligere.

104. Kommissionen er enig i Rettens anbefalinger, som ligger på linje med de synspunkter, Kommissionen gav udtryk for i sin meddelelse fra maj 2006.

I betragtning af den betydning, momssvig må tillægges, vil Kommissionen fortsætte med at fremme en politisk debat om nødvendigheden af en EU-strategi med henblik på at forbedre bekæmpelsen af skattesvig. Denne debat blev indledt i maj 2006 og blev taget op af ØKOFIN-Rådet i dets konklusioner fra november 2006 og juni 2007. For at sikre, at der sker en opfølgning af disse konklusioner, har Kommissionen sammen med medlemsstaterne oprettet strategigruppen vedrørende bekæmpelse af skattesvig. Denne gruppe er af mere politisk art end SCAC, og den drøfter:

— automatiseret direkte adgang til data i andre medlemsstaters databaser, hurtigere og mere detaljeret informationsudveksling og anmodninger fra en medlemsstat vedrørende transaktioner, der involverer to andre medlemsstater

— nødvendigheden af at træffe de samme foranstaltninger mod bedragere, især i form af sanktioner og strafferetlig forfølgelse, uanset om bedrageriet medfører indtægtstab i den pågældende medlemsstat

— nedsættelse af tidsfristen for at fremsende oversigter over leveringer af varer inden for Fællesskabet. Vedrørende dette punkt er Kommissionen i øjeblikket i færd med at vurdere virkningen for de erhvervsdrivende af en sådan ændring. Resultatet af denne undersøgelse vil være bestemmende for det potentielle lovforslags rækkevidde.

Kommissionen opfordrer også medlemsstaterne til i højere grad at udnytte den eksisterende infrastruktur for operationel og efterforskningsmæssig bistand på EU-plan, dvs. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

105-107. Kommissionen har allerede truffet en række initiativer for at støtte og forbedre det administrative samarbejde mellem EU's medlemsstater:

— En sikker elektronisk kommunikationskanal for udveksling af oplysninger mellem lokale kontorer i de forskellige medlemsstater vil være til rådighed fra slutningen af 2007 til støtte for den decentraliserede kommunikation.

— Medlemsstaterne har fået omfattende retningslinjer for udfyldelse af anmodningsformularerne, og der udvikles nye elektroniske formularer i XML-format, som vil blive anvendt fra begyndelsen af 2008.

— En række Fiscalis-projektgrupper drøfter i øjeblikket, hvordan der kan etableres mere strukturerede former for udveksling af data i specifikke tilfælde, f.eks. når det drejer sig om brugte biler og import.

— Kommissionen har etableret platformen for multilateral kontrol (MLC), et permanent forum for fremme og evaluering af MLC, som skal sikre udveksling af god praksis vedrørende MLC.

— Kommissionen har udarbejdet detaljerede instrukser og retningslinjer for meddelelse af statistiske oplysninger om administrativt samarbejde for at få et bedre overblik over, hvorledes det administrative samarbejde fungerer.

— Kommissionen har foreslået, at der indføres en feedbackmekanisme, som kan øge medlemsstaternes motivation for (spontant) at udveksle oplysninger. Medlemsstaterne har indvilliget i at arbejde videre med idéen, hvilket vil ske i 2008.

— Kommissionen vil offentliggøre en evaluering af det administrative samarbejde på momsområdet i 2008. Evalueringen vil også omfatte en analyse af, hvorledes de nationale lokale kontorer fungerer i medlemsstaterne.

108. Der blev i juni 2007 indgået en aftale vedrørende VIES med henblik på at præcisere begreberne startdato og ophørsdato for skattepligtige personers aktiviteter, således at disse oplysninger bliver mere nøjagtige og fuldstændige. Der er stillet en åben interface til rådighed, som gør det muligt direkte at kontrollere momsregistreringsnumres gyldighed, og der arbejdes fortsat på at modernisere VIES.

109. Kommissionen vil fortsat presse på for at opnå en aftale mellem medlemsstaterne om annullering af momsregistreringsnumre.

110. Kommissionen har iværksat en undersøgelse for at nå frem til et pålideligt overslag over omfanget af skattesvig i medlemsstaterne. Et første resultat skulle kunne foreligge i slutningen af 2007.

111. Det er nødvendigt at etablere en omfattende retlig ramme for at sikre en effektiv retsforfølgelse på tværs af grænserne. Derfor har Kommissionen foreslået specifikke foranstaltninger, såsom Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, KOM(2001) 272, og forordningen om gensidig administrativ bistand med henblik på beskyttelse af Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser mod svig og enhver anden ulovlig aktivitet, KOM(2006) 473. Sidstnævnte forordning, som i vid udstrækning medtager Europa-Parlamentets henstilling af 25. maj 2005, dækker ikke retsforfølgelse som sådan, men foranstaltninger, der sikrer forbindelsen til den retslige opfølgning og bistand til inddrivelse af midler.

112. Kommissionen har noteret sig Rettens anbefalinger vedrørende forenkling og konsolidering af lovgivningen om bekæmpelse af svig. Kommissionen vil undersøge mulighederne for at konsolidere lovgivningen om bekæmpelse af svig i henhold til EF-traktatens artikel 280.