



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 31.5.2006
KOM(2006) 254 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET
OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

**om behovet av att utarbeta en samordnad strategi för att förbättra kampen mot
skattebedrägeri**

{SEC(2006) 659}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

om behovet av att utarbeta en samordnad strategi för att förbättra kampen mot skattebedrägeri

1. INLEDNING

Under 2004 motsvarade skatteintäkterna, dvs. det totala beloppet av skatter och obligatoriska sociala avgifter, 39,3 procent av BNP i Europeiska unionen, eller 4 097,7 miljarder euro. Mycket få uppskattningar har däremot gjorts av storleken på de skatter som inte kommer in på grund av skattebedrägeri. I ekonomisk facklitteratur brukar bedrägeriet antas uppgå till ungefär 2–2,5 procent av BNP.

Skattebedrägeriet motsvarar således mycket stora belopp. Det är framför allt medlemsstaterna som ansvarar för skattesystemen och så bör det förbli. Medlemsstaterna ansvarar för organisationen av skatteförvaltningen, för kontroll av skattebetalarna och för skatteindrivningen, men kommissionen är skyldig att främja och underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna för att se till att den inre marknaden fungerar på bästa sätt och skydda gemenskapens ekonomiska intressen¹. Skattebedrägeriet utgör ett hinder för den inre marknaden i och med att konkurrensen mellan skattebetalarna snedvrids.

Medlemsstaterna är mycket oroade över bedrägeriets omfattning. Den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital som infördes i och med den inre marknaden 1993 gör att medlemsstaterna får allt mindre möjligheter att bekämpa skattebedrägeriet på egen hand. På internationell nivå är det dessutom ännu svårare med tanke på globaliseringen av ekonomin.

I sitt meddelande ”Skattepolitikens och tullpolitikens bidrag till Lissabonstrategin” av den 25 oktober 2005 förordar kommissionen metoder som i större omfattning är gemensamma och samordnade på gemenskapsnivå för att göra medlemsstaternas bedrägeribekämpning mer effektiv.

Syftet med det här meddelandet är att inleda en diskussion med alla berörda parter om vilka faktorer som man måste beakta i en strategi för bedrägeribekämpning på europeisk nivå.

2. ATT BEKÄMPA BEDRÄGERI: NULÄGE

2.1. Mervärdesskatt

Momsbedrägeriet tar sig olika uttryck, från parallellekonomi till olika bedrägerier inom medlemsstaterna (felaktiga deklarerationer, oberättigade avdrag osv.). Det finns en särskild form av bedrägeri som kallas karusellbedrägeri och som oftast går ut på att kombinera transaktioner inom en medlemsstat (med beräkning av mervärdesskatt) med

¹ Medlemsstaterna bidrar till gemenskapsbudgetens egna medel i förhållande till den mervärdesskatt de uppbär.

gemenskapsinterna transaktioner (utan beräkning av mervärdesskatt mellan parterna)². Under senare tid har man också funnit allt fler aktörer som är etablerade i tredje land.

Momsbedrägerierna skadar gemenskapsekonomiska intressen: se artikel 280 i EG-fördraget³.

Gemenskapens rättsliga ram om administrativt samarbete⁴ stärktes för några år sedan, men man kan konstatera att medlemsstaterna inte i tillräckligt hög utsträckning utnyttjar de nya möjligheterna och att nivån på det administrativa samarbetet inte står i proportion till storleken på handeln inom gemenskapen.

2.2. Punktskatter

Efter 1993 uttrycktes oro över det sårbara ”papperssystemet” för övervakning av flyttning av varor med punktskatteuppskov och över bedrägeri utanför uppskovssystemet där de olika skattesatserna mellan medlemsstaterna utnyttjas.

Datoriseringen av systemet för övervakning av flyttningen av varor med punktskatteuppskov är ett viktigt steg framåt för att skapa ett säkert system. Europaparlamentets och rådets beslut av den 16 juni 2003 innebär att ett datoriserat system skall inrättas inom sex år. Vissa åtgärder i det korta perspektivet har redan vidtagits. Bland annat har en ny förordning antagits på området för punktskatt, som syftar till att stärka det administrativa samarbetet.

Det finns dock risk för att andra former av bedrägerier än bedrägerier i samband med uppskovssystemet uppstår, bland annat smuggling och varumärkesförfalskning av alkohol och tobak, trots det datoriserade systemet och därför bör andra åtgärder vidtas.

2.3. Direkt beskattning

Det ömsesidiga biståndet mellan medlemsstaterna regleras i direktiv 77/799/EEG⁵ där det slås fast att all information skall utbytas som kan göra det möjligt för medlemsstaterna att korrekt fastställa skatt på inkomst och kapital.

Genom direktiv 2003/48/EG⁶ har det inrättats ett system för automatiskt utbyte av viss information om betalning av räntor. Avtal har ingåtts med Schweiz, Andorra, Liechtenstein, Monaco och San Marino om åtgärder som motsvarar de som anges i direktivet.

2.4. Utvärdering av den nuvarande rättsliga ramen

Enligt kommissionens mening är gemenskapens rättsliga ram för administrativt samarbete på området för mervärdesskatt och punktskatt tillfredsställande. Även om vissa specifika punkter skulle kunna förbättras, ger de faktiska möjligheter till samarbete mellan medlemsstaterna.

² En mer utförlig beskrivning av karusellbedrägeri finns i KOM(2004) 260, 16.4.2004, punkt 3.2.2.

³ Den snedvridning som momsbedrägerierna orsakar rubbar balansen i systemet med egna medel, som ska vara ”rättvist och öppet” och garantera att gemenskapen fungerar på bästa sätt.

⁴ Rådets förordning (EG) nr 1798/2003 av den 7 oktober 2003 om administrativt samarbete i fråga om mervärdesskatt (EGT L 264, 15.10.2003, s. 1).

⁵ Rådets direktiv 77/799/EEG av den 19 december 1977 om ömsesidigt bistånd av medlemsstaternas behöriga myndigheter i fråga om direkt beskattning och skatter på försäkringspremier (EGT L 336, 27.12.1977, s. 15), senast ändrat genom direktiv 2004/106/EG av den 16 november 2004 (EUT L 359, 4.12.2004).

⁶ Rådets direktiv 2003/48/EG av den 3 juni 2003 om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar (EUT L 157, 26.6.2003, s. 38).

Däremot är direktiv 77/799/EEG inte så effektivt i praktiken som man skulle kunna önska, framför allt därför att bestämmelserna inte utnyttjas fullt ut. I sin rapport av den 22 maj 2000⁷ analyserar rådets ad hoc-grupp mot skattebedrägerier på ett uttömmande sätt de system som syftar till att bekämpa bedrägerier och gruppen lämnar rekommendationer för att stärka mekanismerna för administrativt samarbete. Under 2004 lade dessutom kommissionen fram sitt meddelande "Förebyggande av ekonomiska oegentligheter i företagssektorn och finansiella oegentligheter"⁸, där kommissionen betonar behovet av att förbättra det administrativa samarbetet och föreslår åtgärder för att främja samarbetet mellan skattemyndigheterna inom Europeiska unionen och med myndigheter i tredje land.

Av slutledningarna i rapporten och meddelandet, samt av senare kontakter mellan kommissionen och medlemsstaterna, framgår att direktiv 77/799/EEG bör innehålla effektivare medel grundade på de som redan finns i fråga om indirekt beskattning (revidering av artikel 8 i direktivet, tidsfrister för svar, tjänstemän från andra medlemsstater närvarande i samband med kontroll etc.).

MÖJLIGHETER SOM BÖR UNDERSÖKAS

3. ADMINISTRATIVT SAMARBETE MELLAN MEDLEMSSTATERNA

3.1. Bättre samarbete i praktiken

Medlemsstaterna framför flera olika skäl till att samarbetsinstrumenten inte har utnyttjats tillräckligt: språkproblem, bristande mänskliga resurser och bristande kunskap hos kontrolltjänstemännen om rutiner för samarbetet osv.

Dessa brister är ingen nyhet. De har redan tagits upp vid ett flertal tillfällen i kommissionens rapporter utan att situationen egentligen har förbättrats. Rådets ad hoc-grupp mot skattebedrägeri ansåg att avsaknanden av en "gemenskaplig administrativ kultur" var ett hinder i kampen mot bedrägeri.

Det räcker emellertid inte längre med att konstatera faktum, utan det krävs ett politiskt engagemang från medlemsstaternas sida för att råda bot på situationen. Därför anser kommissionen att det är dags att inrätta ett övervakningssystem som grundar sig på mätbara indikatorer för att se till att alla medlemsstater kan hjälpa varandra på ett effektivt sätt.

Multilaterala revisioner bör dessutom göras till regel med tanke på den omfattande gemenskapshandeln.

I fråga om mervärdesskatt bör medlemsstaterna också använda sig på ett mera konsekvent sätt av de strukturer för stöd och praktisk hjälp som finns på gemenskapsnivå, framför allt de resurser som Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) erbjuder. Byrån erbjuder tjänster (praktisk hjälp och upplysningar) åt de operativa enheterna i medlemsstaterna.

Skattebedrägerier är ofta knutna till olika områden av den organiserade brottsligheten. Behållningen från skattebrott (t.ex. momsbedrägerier och cigarettsmuggling) investeras ofta i

⁷ FISC 67 – CRIMORG 83, 22.5.2000.

⁸ KOM(2004) 611 slutlig, 27.9.2004.

annan brottslig verksamhet. Det är därför viktigt att ha en global och bred hållning vid bedrägeribekämpning.

Kommissionen har följaktligen utarbetat ett förslag till förordning om ömsesidigt administrativt bistånd för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet⁹.

Genom förslaget förtydligas och stärks den rättsliga ramen för det operativa stödet, och det innebär att man redan i samband med ömsesidigt administrativt bistånd kan använda information om ekonomiska transaktioner som misstänks härröra från penningtvätt. Framför allt inrättas dock ett utförligt ramverk för operativt bistånd och kontakter med kommissionen (OLAF).

Det bör nämnas att medlemsstaterna enligt artikel 10 i EG-fördraget är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av åtgärder som beslutats på gemenskapsnivå, bland annat det administrativa samarbetet, och att de enligt artikel 280 i EG-fördraget är skyldiga att samordna sina åtgärder för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen.

3.2. Bistånd vid indrivning

Utöver bättre medel för att upptäcka skattebedrägerier bör den nuvarande lagstiftningen stärkas i fråga om indrivningsbistånd för att förbättra indrivningen av skatt som inte betalas till staten.

I samband med detta bör man undersöka möjligheterna att förenkla förfarandena och vilka åtgärder man kan vidta för att stödja skattetjänstemännen. Det ömsesidiga biståndets framgång beror också på vilken kapacitet de nationella myndigheterna har och vilka indrivningsmedel som fastställs i den nationella lagstiftningen.

Även andra åtgärder kan vara aktuella, bland annat ett system med incitament eller straffpåföljder.

3.3. Bättre riskhantering

I samarbete med medlemsstaterna utarbetades nyligen riktlinjer för skatteförvaltningarnas riskhantering. Kommissionen insisterar på att medlemsstaterna verkligen börjar tillämpa resultatet av arbetet.

Dessutom bör man undersöka i vilken mån erfarenheterna från tullområdet, där riskhanteringen är mer utbredd, kan utnyttjas på bästa sätt i fråga om skatter. Medlemsstaterna utbyter framför allt information om risker genom ett elektroniskt standardformulär i ett säkert datasystem.

På en gemensam marknad ligger det i varje medlemsstats intresse att dess skatteförvaltning snabbt kan få information, enligt en gemensam metod, om vilka potentiella risker som vissa företag utgör, framför allt när ett företag som redan är verksamt i andra medlemsstater startar verksamhet på landets territorium.

⁹ KOM(2004) 509 slutlig, 20.7.2004.

3.4. Ett permanent diskussionsforum på gemenskapsnivå

I dagsläget utgör ständiga kommittén för administrativt samarbete i fråga om mervärdesskatt, ”punktskattekommittén”, arbetsgruppen för administrativt samarbete på området för indirekt beskattning och ”indrivningskommittén” forum där medlemsstaterna och kommissionen studerar tekniska frågor på motsvarande områden. Arbetsmetoden är relativt fragmentarisk.

Kommissionen anser därför att det vore lämpligt att inrätta ett forum för diskussion och kanske även samråd på hög nivå där frågor som rör bedrägeri och samarbete mellan medlemsstaterna kunde granskas mera generellt. Detta forum skulle kunna spela en viktig roll vid uppföljningen av ovannämnda åtgärder och framför allt ange riktlinjer för arbetet inom specifika kommittéer och arbetsgrupper.

4. MER UTVECKLAT SAMARBETE MED TREDJELÄNDER

Skattebedrägerier stannar inte vid unionens yttre gränser. Det blir därför mer och mer uppenbart att den del av det administrativa samarbetet som rör länder utanför gemenskapen måste byggas ut.

Den ökade inblandningen av företag från tredje länder i karusellbedrägeri, den elektroniska handeln och globaliseringen av tjänstemarknaden visar att det finns ett behov av ett internationellt samarbete i fråga om mervärdesskatt. Även om tillämpningsområdet för artikel 26 i OECD:s modellavtal har utökats till att omfatta mervärdesskatt är situationen inte tillfredsställande, framför allt beroende på att grundvalen för samarbetsmekanismen är bilateral.

För att stärka medlemsstaternas handlingsmöjligheter bör möjligheterna till en samordnad hållning på gemenskapsnivå undersökas. Möjligheten till en konvention bör också studeras.

På området för direkt beskattning bör man undersöka möjligheterna till ökad insyn på skatteområdet i vissa tredjeländer (samt beroende och associerade territorier) för att medlemsstaterna ska kunna få användbar information liksom möjligheterna till skärpt kontroll av tillämpningen av skattelagarna i dessa länder, bland annat i samarbete med andra internationella organisationer.

Medlemsstaternas samarbete med tredjeländer sker huvudsakligen genom bilaterala avtal, vilket inte garanterar ett tillräckligt effektivt tillvägagångssätt. Kommissionen funderar över om det vore lämpligt att lägga fram förslag om att utforma en samlad hållning för gemenskapen när det gäller samarbete med tredje land.

Ett instrument som skulle kunna stödja detta mål vore att på gemenskapsnivå införa bestämmelser om skattesamarbete i de avtal om ekonomiskt partnerskap som unionen ingår med sina samarbetspartner. Införandet av bestämmelser om gott styre, framför allt på skatteområdet, i kommande handelsavtal kommer att övervägas från fall till fall. Det bör också betonas att kommissionen för närvarande försöker främja åtgärder i form av tekniskt bistånd för att hjälpa dessa samarbetspartner i tredje länder att öka insynen i sina skattesystem. Inom ramen för den tionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF) kommer det att avsättas medel för att främja ett gott styre, framför allt på det finansiella, skatterelaterade och juridiska området.

5. ÖVRIGA ASPEKTER

5.1. Att skydda skatteintäkterna: ett gemensamt ansvar för medlemsstaterna

När det gäller bedrägerier på gemenskapsnivå (särskilt karusellbedrägerier) händer det ofta att en del personer medverkar i bedrägerikretsloppet utan att den medför förlorade skatteintäkter i den medlemsstat som de kommer ifrån. De här personerna medverkar framför allt för att ytterligare fördunkla dessa transaktioner och göra det ännu svårare, och till och med omöjligt, att driva in skatterna.

För att alla medlemsstater skall kunna skydda sina skatteintäkter på den inre marknaden bör de vidta jämförbara åtgärder mot bedragarna, särskilt i fråga om påföljder och rättsliga åtgärder, oavsett om medlemsstaterna har förlorat skatteintäkter eller inte.

5.2. Bättre informationsutbyte

I fråga om mervärdesskatt är det mycket viktigt att snabbt få tillgång till information för att kunna bekämpa bedrägerier. Därför bör kraftfullare metoder införas för informationsutbyte med beaktande av den senaste tidens tekniska framsteg och nivån på företagens utrustning. Områden som bör undersökas är ett mer regelbundet och detaljerat automatiserat informationsutbyte mellan medlemsstaterna eller till och med direkt tillgång till nationella databaser. VIES-systemet behöver moderniseras och när det sker kan man samtidigt passa på att göra vissa förbättringar.

Beträffande direkt beskattning bör standardiserade dataformulär och dataformat införas för det informationsutbyte och samarbete som fastställs i direktivet, bland annat genom att återanvända och anpassa det system för automatiskt informationsutbyte som inrättades med anledning av ”spardirektivet” till andra slags skatter. Det vore också praktiskt att kunna förse medlemsstaterna med förklaringar, instruktioner, riktlinjer, profiler för olika länder osv.

5.3. Strängare rapporteringskrav

Rapporteringskraven bör kunna stärkas generellt, även om de skulle kunna mildras för de företag som får tillstånd genom att inleda ett särskilt samarbete med skatteförvaltningen på samma sätt som sker på tullområdet. Syftet med detta skulle vara att kräva utförlig redovisning enbart från riskföretagen. Man skulle också kunna öka kraven för de företag som har identifierats som problemföretag i riskanalysen.

6. FÖRÄNDRING AV DET GEMENSAMMA MERVÄRDESSKATTE- OCH PUNKTSKATTESYSTEMET

Beträffande mervärdesskatten anser kommissionen att det nuvarande systemets svagheter bör analyseras mot bakgrund av de möjligheter till bedrägeri som de ger upphov till. Framför allt handlar det om beskattning på distansförsäljning, reglerna för beskattning av nya och begagnade transportmedel och reglerna för beskattning av handel inom gemenskapen i allmänhet.

Utan att för den skull utesluta andra lösningar erinrar kommissionen om att det slutgiltiga mervärdesskattesystem som gemenskapsorganen har godkänt skulle kunna råda bot på de dessa brister och vissa typer av bedrägerier.

Man skulle också kunna överväga möjligheten att stärka principen om solidariskt ansvar för betalning av skatten. Principen har varit föremål för livliga diskussioner mellan skatteförvaltningarna och de ekonomiska aktörerna. Övervägandet bör göras inom ramen för EG-domstolens dom av den 11 maj 2006¹⁰ som på ett allmänt plan tar upp frågan om proportionalitet och rättssäkerhet när det gäller de åtgärder som syftar till att bekämpa bedrägeri.

Vissa medlemsstater anser dock att mervärdesskattesystemet bör förändras för att minska de mervärdesskatteintäkter som går förlorade på grund av bedrägeri. De förespråkar att användning av mekanismen för omvänd skattskyldighet skall utvidgas till att omfatta medlemsstaternas interna verksamhet, vilket innebär ett ifrågasättande av den mekanism med betalning av skatten i flera led som hittills har betraktats som en av grundstenarna i mervärdesskattesystemet. Frågan har redan diskuterats i flera forum. Bland annat har en teknisk grupp från kommissionen tagit upp frågan med medlemsstaterna.

Kommissionen ställer sig bakom målet att få bukt med bedrägeriet och undersöker därför behovet av en sådan förändring utan förutfattade meningar. Innan några förändringar av det nuvarande mervärdesskattesystemet kan göras, måste emellertid följande faktorer garanteras:

- Möjligheten till bedrägeri måste minska avsevärt och nya stora riskfaktorer elimineras.
- Varken företagen eller skatteförvaltningarna får drabbas av oproportionellt stora administrativa kostnader.
- Skatten måste vara garanterat neutral.
- Aktörer som inte är etablerade i en medlemsstat får inte diskrimineras i förhållande till nationella aktörer.

Kommissionen medger att mekanismen för omvänd skattskyldighet har visat sig effektiv inom specifika sektorer såsom byggbranschen. En mer allmän tillämpning skulle teoretiskt sett kunna minska vissa typer av bedrägerier, men mekanismen har andra nackdelar, exempelvis risken för nya typer av bedrägerier.

De medlemsstater som förordar en mer omfattande tillämpning av mekanismen för omvänd skattskyldighet anser dessutom att systemet även bör innehålla ytterligare rapporteringskrav jämfört med det nuvarande systemet för att undvika nya risker för bedrägerier.

En sådan förändring väcker ett antal viktiga frågor som måste diskuteras ingående med alla berörda parter, och framför allt med de aktörer som omfattas av systemet. Frågorna gäller huvudsakligen

- nivån på rättssäkerheten för de aktörer som tillämpar systemet med omvänd skattskyldighet på ett ärligt sätt (hur transaktionen behandlas i mervärdesskattehänseende beror på kundens ställning),
- fördelar med och kostnader för genomförandet.

¹⁰ Mål C-384/04, Commissioners of Customs & Excise, Attorney General mot Federation of Technological Industries m.fl.

Om man ska undersöka en frivillig tillämpning av denna mekanism för omvänd skattskyldighet, bör man se till att strikta villkor på gemenskapsnivå efterlevs, med hänsyn tagen till framför allt den inre marknadens funktion och förenkling av bestämmelserna (olika nationella regler, framför allt i fråga om fakturering och ytterligare skyldigheter).

När tänkbara förändringar av mervärdesskattesystemet för att bekämpa skattebedrägeri undersöks, bör man samtidigt också titta på beskattningen av gemenskapsinterna leveranser, antingen med en gemensam skattesats som är tillräckligt hög för att undvika alla försök till karusellbedrägeri, eller med den skattesats som gäller i den mottagande medlemsstaten.

Beträffande punktskatt är det uppenbart att den nuvarande strukturen för beskattning av tobak hindrar den inre marknaden från att fungera på bästa sätt. Framför allt är det de slutna marknaderna (fastställande av priser) som orsakar störning i handeln. Det är således viktigt att råda bot på dessa snedvridningar.

7. SLUTSATS

Föreliggande meddelande innehåller inte den enda och fullständiga lösningen på alla problem. Syftet är istället att redogöra för olika realistiska och pragmatiska åtgärder som kan genomföras på kort sikt, men det är samtidigt viktigt att detta görs på ett samstämmigt sätt för att bättre ta hänsyn till den gemenskapliga och även den internationella verklighet som de ekonomiska marknaderna verkar i.

Det är också viktigt att erinra om att meddelandet ingår som ett led i genomförandet av målen i Lissabonstrategin. En central del i denna politik är förenkling av skattemiljön. De åtgärder som planeras för att mer effektivt kunna bekämpa skattebedrägeri får inte gå emot detta mål.

Framför allt i fråga om mervärdesskatt är debatten redan inne på stora förändringar av vissa mekanismer i det gemensamma systemet.

Kommissionen är öppen för diskussion, men de inledande samtalen med medlemsstaterna och aktörerna visar att det finns en rad viktiga frågor som måste analyseras noga, framför allt när det gäller effekterna för alla berörda parter, innan en förändring av mervärdesskattesystemet kan genomföras.

Kommissionen anser i nuläget att bedrägerier skulle kunna bekämpas bättre genom gemensamma åtgärder av kommissionen och medlemsstaterna, och genom en effektiv och modern kontrollorganisation i kombination med ett starkt och flexibelt samarbete mellan medlemsstaterna och i förekommande fall OLAF på grundval av lämpliga juridiska instrument.

Med anledningen av situationens allvar uppmanar kommissionen berörda organ, framför allt rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, att så snart som möjligt genomföra denna diskussion för att ta fram tydliga riktlinjer. Kommissionen är också själv redo att mycket snabbt utarbeta ett riktat åtgärdsprogram.