



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.1.2005  
KOM(2004) 855 endelig

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

**Femte rapport i henhold til artikel 12 i forordning (EOEF, Euratom) nr. 1553/89 om  
momsopkrævning og kontrolprocedurer**

{SEC(2004)1721}

## INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning .....	3
1.1.	Hvad er artikel 12-rapporter? .....	3
1.2.	Den femte rapport .....	3
1.3.	Tidligere anbefalinger .....	3
2.	De vigtigste resultater i den femte rapport .....	4
2.1.	Organisation, struktur og momspolitik .....	4
2.2.	Menneskelige ressourcer .....	4
2.3.	Registrering .....	5
2.4.	Kontrol .....	5
2.5.	Inddrivelse og tvangsfuldbyrdelse .....	7
2.6.	Frivillig overholdelse af forpligtelser .....	7
2.7.	It-anvendelse .....	7
2.8.	Indsamling af information .....	8
2.9.	Evaluering og resultatindikatorer .....	8
3.	Konklusion og anbefalinger .....	8

## **1. INDLEDNING**

### **1.1. Hvad er artikel 12-rapporter?**

I henhold til Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89<sup>1</sup> af 29. maj 1989 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften skal Kommissionen hvert tredje år forelægge en rapport herom for Europa-Parlamentet og Rådet. Rapporten skal beskrive de procedurer, medlemsstaterne anvender ved registrering af afgiftspligtige, samt ved fastlæggelse og opkrævning af moms, og det nærmere indhold og virkningen af deres kontrolordninger på momsområdet. Den skal også indeholde overvejelser vedrørende mulige forbedringer.

Indtil nu har Kommissionen udarbejdet fire rapporter. Anbefalingerne i den første rapport vedrørte først og fremmest forbedring af frivillig og tvungen momsbetaling med særlig vægt på frivillige indbetalinger fra de afgiftspligtige. De første to rapporter, der begge omhandlede skatteforvaltningernes ressourcer og organisation, anbefalede forbedringer i de administrative processer. Den anden rapport foreslog også forbedringer i servicen over for afgiftspligtige, udvikling af forebyggende analyser og handlingsplaner med henblik på at begrænse overtrædelserne af bestemmelserne og med henblik på iværksættelse, udvikling og forbedring af anvendelsen af computere. Rapporten foreslog også en bedre gældsforvaltning. I den tredje rapport diskuteredes løsninger på problemer i forbindelse med kontrolordninger på momsområdet og metoder til bekæmpelse af svig. Kommissionen opfordrede til fælles analyser med henblik på identificering af god praksis og opregnede en række sektorer med høj risiko for svig. Den fjerde rapport handlede om den rolle, det administrative samarbejde spiller, når det drejer sig om at effektivisere den fælles politik over for svig. Med henblik på at opnå dette anbefalede rapporten også, at medlemsstaterne tager udfordringen fra ny teknologi op.

### **1.2. Den femte rapport**

Den femte rapport fremlægges umiddelbart efter den største udvidelse i Det Europæiske Fællesskabs/Den Europæiske Unions historie. Det er vigtigt, at denne rapport, der omfatter EU's femten medlemsstater indtil 2003, ikke kun læses af forvaltningerne i de lande, hvis arbejde er beskrevet i rapporten. Ved at læse denne rapport vil forvaltningerne i de ti nye medlemsstater også kunne hente værdifuld indsigt i tilrettelæggelsen og afviklingen af momsprocedurer.

### **1.3. Tidligere anbefalinger**

De tidligere anbefalinger gik ud på så vidt muligt at tilskynde de afgiftspligtige til at overholde deres forpligtelser og at forebygge svig gennem effektive kontrolforanstaltninger. Samtidig blev der lagt vægt på at gøre det nemmere og mere lønsomt for de afgiftspligtige at overholde loven. I bilaget til dokument vises det, hvordan medlemsstaterne har taget mange af disse anbefalinger til sig. Imidlertid er der stadig mulighed for forbedringer, og hovedkonklusionen er, at der mangler at blive gjort en del på en række områder, der allerede er identificeret.

---

<sup>1</sup> EFT L 155 af 7.6.89.

## **2. DE VIGTIGSTE RESULTATER I DEN FEMTE RAPPORT**

### **2.1. Organisation, struktur og momspolitik**

Selv om momsens har eksisteret i Fællesskabet i ca. 40 år, er der endnu ikke gjort noget forsøg på at harmonisere tilrettelæggelsen af momskontrollen eller momsforvaltningernes struktur, selv om visse fællesskabsforanstaltninger og -initiativer indebærer en begrænset organisatorisk konvergens for at kunne fungere. Historisk set er forskellige typer skat blevet administreret af forskellige afdelinger, også når de teoretisk henhørte under ét og samme ministerium eller generaldirektorat. Da svig og uregelmæssigheder ikke respekterer sådanne opdelinger, er der i tidligere rapporter slået til lyd for en tættere strukturel integrering af skatte- og afgiftsforvaltningerne eller i det mindste et tættere samarbejde mellem disse. Som en sidegevinst til den mere effektive kamp mod uregelmæssigheder, som en sådan integration ville medføre, ville relationerne mellem de afgiftspligtige og disse integrerede fiskale myndigheder kunne forenkles.

I flere medlemsstater har omorganiseringen medført en tættere integrering af ansvaret for forskellige skatteformer i én enkelt struktur eller i det mindste færre separate strukturer; ingen medlemsstater har truffet foranstaltninger til opsplitning af tidligere integrerede skattetjenester. På den anden side er der ikke enighed, når det gælder om at vælge mellem større geografisk centralisering eller decentralisering. Der har været tendenser i begge retninger. Nogle medlemsstater har forfatningsmæssigt forpligtet sig til at decentralisere. Det fremgår af undersøgelsen, at lokale kontorer - selv hvor det centraliserede koncept er valgt - i praksis nyder stor selvstændighed, da det er på lokalt plan, at viden og erfaring spiller en stor rolle for effektiv kontrol.

Til trods for tendensen til at koncentrere skattemæssige opgaver i en enkelt eller færre afdelinger, findes der stadig såvel selvstændige momstjenester som momstjenester, der er fuldstændigt underlagt en enkelt skatteadministration. Alle momsforvaltninger registrerer de afgiftspligtige, kontrollerer deres virksomhed og inddriver skat. Ansvaret for bekæmpelse af svig deles imidlertid ofte med andre tjenester, der udelukkende er tildelt magtbeføjelser. En del tyder på, at en tættere integration eller i det mindste et bedre samarbejde er til gavn for den skattemæssige kontrol. De organisatoriske spørgsmål skal ses i sammenhæng med den overordnede momspolitik. Ikke færre end tolv medlemsstater har revideret deres skattepolitik siden offentliggørelsen af den fjerde rapport. Omorganisering har desuden ofte ført til forenkling af strukturer og procedurer med henblik på at øge effektiviteten.

På skatte- og afgiftsområdet har visse forvaltninger - til trods for det øgede fokus på borgernes rettigheder og menneskerettighederne samt et øget pres fra erhvervslivet med hensyn til mindskelse af de administrative byrder - taget nye retlige våben i brug til bekæmpelse af svig, herunder indførelse af solidarisk hæftelse, bemyndigelse til indhentelse af sikkerhed i forbindelse med særligt risikabel skatte- og afgiftsgæld og strengere regler for dokumentation af retten til at fratække købsmoms.

### **2.2. Menneskelige ressourcer**

De indsamlede data tyder på, at antallet af tjenestemænd, som var helt eller delvis beskæftiget med momsarbejde, var relativt stabilt mellem 1999 og 2003 til trods for mindre stigninger eller fald for visse forvaltningers vedkommende. Alle skatte- og afgiftsforvaltninger har forpligtet sig til vedvarende uddannelse af personalet med henblik på at øge medarbejdernes præstationer. Dog varierer antallet af tjenestemænd på kursus og antallet af dage brugt til

uddannelse i de fleste medlemsstater fra år til år, uden at der aftegner sig nogen klare tendenser. Selv om undersøgelsen generelt afdækkede nogle svagheder i evalueringen af procedurer og praksis, evaluerer de fleste medlemsstater deres personale i henhold til præcise forskrifter og med anvendelse af såvel kvantitative som kvalitative kriterier. Kun to medlemsstater har ikke en formel evalueringsmekanisme.

### **2.3. Registrering**

Afgiftspligtige personer skal lade sig registrere; de vil i denne forbindelse modtage et momsregistreringsnummer. De nationale myndigheder må erkende, at det i praksis er umuligt at nægte en person registrering, hvis denne har til hensigt at handle. Medlemsstaterne og Kommissionen har konkluderet, at denne registreringsprocedure kan og bør anvendes som redskab i kampen mod "momskarruseller", da den gør det muligt at vurdere den pågældende persons intentioner. I overensstemmelse hermed foretager de fleste medlemsstater undersøgelser, der skal fastslå, om en eller flere af de pågældende foretagenders direktører tidligere har været i konflikt med skattelovgivningen eller hermed relateret lovgivning. Hvis dette er tilfældet, kan registrering gøres betinget af, at en række særlige krav opfyldes (f.eks. sikkerhedsstillelse, hyppige momsangivelser), og dette vil afstedkomme en mere grundig undersøgelse af de påtænkte aktiviteter, end tilfældet er med ansøgere, om hvem det vides, at de har overholdt loven. Den grundige undersøgelse af ansøgerne ser ud til at blive normal fremgangsmåde, og i visse medlemsstater har dette ført til en forlængelse af den tid, ansøgere, der anses for at indebære en risiko, skal vente på at modtage et momsregistreringsnummer.

Medlemsstaterne har ikke nogen fælles fremgangsmåde, når det gælder om at afsløre ikke-registrerede handelsdrivende. Tidligere rapporter har understreget betydningen af de afgiftspligtiges frivillige overholdelse af deres forpligtelser, og undersøgelsen viste, at medlemsstaterne almindeligvis accepterer behovet for at investere ressourcer i dette koncept ved at gøre det mindre tidsrøvende eller omkostningskrævende for virksomheder at overholde deres forpligtelser, f.eks. hvad angår registrering. Samtidig er strengere kontrolforanstaltninger, især hvis de er målrettede, med til at motivere til overholdelse af forpligtelserne ved at øge risikoen for opdagelse i forbindelse med overtrædelser. Informationsteknologi har spillet en vigtig rolle i denne proces, f.eks. i forbindelse med online-registrering.

### **2.4. Kontrol**

Revisionsmedarbejderne skal have uhindret adgang til virksomhedernes lokaler, forretningspapirer og relateret materiale; alle skatte- og afgiftsforvaltninger har givet deres kontrollører beføjelser i overensstemmelse hermed. Disse beføjelser er naturligvis afvejet i forhold til de afgiftspligtiges rettigheder, reglerne om databeskyttelse og andre forhold.

Normalt finder over halvdelen af kontrollerne sted hos de afgiftspligtige. Dette er i overensstemmelse med anbefalingerne i tidligere rapporter om at foretrække kontrol på stedet frem for "skrivebordskontroller", selv om sidstnævnte type kontroller sommetider kan være tilstrækkelige. Undersøgelsen afslørede en stigende tendens til at oprette særlige afdelinger til at tage sig af større virksomheder. Kommissionen hilser en sådan fleksibilitet velkommen og foreslår, at medlemsstaterne overvejer lignende særlige fremgangsmåder over for grupper af virksomheder, der handler som én juridisk person, og over for blandede afgiftspligtige personer, der kombinerer beskattede og ikke-beskattede aktiviteter. Hvor kontroller med en enkelt type afgift stadig anvendes, er kontakten med medarbejdere, der undersøger én og

samme afgiftspligtige i forbindelse med andre skatter, af afgørende betydning, ligesom det er yderst vigtigt at udpege koordinatorene på overordnet plan.

Udgangspunktet for de fleste kontroller er angivelsesformularen (momsangivelsen). I henhold til EF-lovgivningen skal medlemsstaterne i dag godtage elektroniske momsangivelser, i visse medlemsstater er de endda obligatoriske. Anvendelsen af informationsteknologi gør det muligt at analysere elektroniske momsangivelser hurtigt og grundigt. Skatte- og afgiftsforvaltningerne anvender i dag ofte proaktive fremgangsmåder over for virksomheder, der ikke indleverer momsangivelser rettidigt. Imidlertid har kun få medlemsstater pålidelige data med hensyn til størrelsen af de momsbeløb, der inddrives på denne måde.

De fleste forvaltninger har et kontrolprogram (sædvanligvis årsbaseret), der er rettet mod sektorer forbundet med høj risiko med henblik på at sikre periodisk kontrol af alle afgiftspligtige. Større virksomheder behandles ofte separat: de kan overvåges kontinuerligt eller med regelmæssige mellemrum, og de vil normalt få besøg mindst én gang hvert tredje år. Mindre virksomheder vil derimod kunne kontrolleres ved færre besøg, især hvis de ikke er udvalgt i forbindelse med kontrolprogrammer eller risikoanalyse. Kommissionen finder også, at ovennævnte momsgrupperinger og "blandede afgiftspligtige", der er særligt problematiske, ofte bør inddrages i kontrolprogrammer. Kun få medlemsstater kunne angive, hvor stor en procentmæssig andel af kontrollerne, der blev udført i nøje overensstemmelse med programmet, og hvor stor en andel der blev udført af andre grunde. Kommissionen foretrækker programmerede kontroller, men mener, at det er vigtigt at kunne udvise fleksibilitet og afvige fra programmet, når omstændighederne ændrer sig, eller der foreligger nye oplysninger.

Undersøgelsen har vist, at kontrolvirksomhed normalt evalueres kvantitativt (dvs. antal person/dage involveret) i de tilfælde, hvor den evalueres, frem for kvalitativt. Ikke desto mindre er visse medlemsstaters indførelse af tilbagemeldingsmekanismer og distribuering af revisionsoplysninger til alt involveret kontrolpersonale en interessant måde at udbrede god praksis på. Kontrolrapporter opbevares normalt lokalt og sommetider i papirform. Kommissionen støtter de medlemsstater, der fører elektroniske registre over deres afgiftspligtige. Ca. halvdelen af medlemsstaterne registrerer virksomheder, om hvem det vides, at de har unddraget sig beskatning, eller som er mistænkt for dette, selv om de nationale databeskyttelseslove i visse tilfælde sætter grænser for en sådan registrering. Sådanne registre giver naturligvis vigtige baggrundsoplysninger i forbindelse med planlægning af kontroller og, som nævnt, i forbindelse med nye ansøgninger om registrering. Forvaltningerne har normalt - også uden at ty til raffineret risikoanalyse - en fornemmelse af, i hvilke sektorer svig er almindeligt forekommende. Kommissionen har understøttet dette arbejde ved at hjælpe medlemsstaterne med at udbrede eksempler på bedste praksis og ved at give dem nye juridiske muligheder for at dele information om svig på tværs af landegrænser<sup>2</sup>.

Uanset om der foreligger et detaljeret program, følger kontrollørerne normalt retningslinjerne og kontrollisterne for at sikre sig, at kontrollerne opfylder de vigtigste krav. Alle medlemsstater med undtagelse af to foretager computerbaseret revision og stiller it-værktøjer til rådighed for kontrollørerne. I tidligere artikel 12-rapporter understreges betydningen af en fortsat udvidelse af anvendelsen af computere. Der sker fortsat fremskridt på dette område,

---

<sup>2</sup> Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europaparlamentet om anvendelsen af administrative samarbejdsaftaler i bekæmpelsen af momssvig, KOM (2004)260 og Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 om Administrativt samarbejde.

men Kommissionen understreger endnu en gang, at indførelsen og den konstante forbedring af informationsteknologi er til gavn både for skatte- og afgiftsforvaltningerne og de virksomheder, der overholder loven. Undersøgelsen viste, at de fleste medlemsstater kun indsamler få data vedrørende kontrollerne og resultaterne heraf. Nogle steder registrerer man ikke engang antallet af kontroller og resultaterne i form af afsløringer af manglende afgiftsbetaling og inddrivelse heraf. De foreliggende data tyder på, at kontrollernes dækningsgrad varierer over tid og i en enkelt medlemsstat var der tilsyneladende en nedgang i kontrolaktiviteten. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at registrere deres kontroller og resultaterne heraf bedre.

## **2.5. Inddrivelse og tvangsfuldbyrdelse**

Opfordringer til frivillig overholdelse af forpligtelserne hjælper til med at sikre, at gæld inddrives til tiden uden yderligere foranstaltninger. Tidligere rapporter har desuden opfordret medlemsstaterne til at forvalte gælden på en måde, der kan optimere betalingerne. Bedre information om de afgiftspligtige og deres finansielle situation, identifikation af afgiftspligtige, der kan blive insolvente, eller som kan forsvinde, hurtig reaktion i tilfælde af manglende betaling og tættere forbindelser mellem tjenester, der forvalter forskellige skattetyper, er alle midler, der har bidraget til en forbedring. Afgiftspligtige, der er under gældsforvaltning, der involverer udsættelse eller betaling i rater, indbringer normalt større indtægter for skattevæsenet end afgiftspligtige, der ender med at blive insolvente. Skatte- og afgiftsforvaltningerne registrerer ofte bankoplysninger og andre finansielle oplysninger om de afgiftspligtige samt data fra andre kilder. Hvor reglerne om databeskyttelse ikke begrænser adgangen til sådanne oplysninger, kan de både anvendes til at forebygge misligholdelse og være vejledende i forbindelse med tvangsfuldbyrdelse.

Udvalget af værktøjer, der kan bruges til inddrivelse, er stort, men der lægges stadig mere vægt på forebyggende foranstaltninger med henblik på at undgå sådanne midler. Når det gælder afskrivning af gæld, der tilsyneladende ikke kan inddrives, afslørede undersøgelsen store forskelle med hensyn til praksis. Mindst tre medlemsstater nævner muligheden for at eftergive gæld i tilfælde, hvor inddrivelsen ville være forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger. Der kunne noteres en tydelig tendens til at afskaffe præferencer til fordel for skattegæld i forbindelse med konkurs. For tiden er syv medlemsstater ved at undersøge deres inddrivelsesprocedurer med henblik på reform. Denne proces ville i betydelig grad blive befordret ved en mere intensiv gældsovervågning og en bedre evaluering af inddrivelsesmekanismerne end den, undersøgelsen afdækkede.

## **2.6. Frivillig overholdelse af forpligtelser**

Opfordringer til frivillig overholdelse af forpligtelser indgår i mange af anbefalingerne fra de tidligere rapporter. Registrering, selvangivelser, momsangivelser og betalinger til tiden uden forudgående rykkerskrivelser fra forvaltningen bidrager til reducere af de administrative omkostninger. Derfor kan det betale sig at investere ressourcer i at få de afgiftspligtige til frivilligt at overholde deres forpligtelser. For at dette kan virke, må de afgiftspligtige overbevises om de fordele, det indebærer for dem. De må overbevises om, at skattesystemet er effektivt, og at forvaltningen er effektiv og i stand til at håndhæve lovgivningen.

## **2.7. It-anvendelse**

I samtlige medlemsstaters skatte- og afgiftsforvaltninger er enten alle eller en del af aktiviteterne blevet overflyttet til computer. Det indebærer to fordele: forvaltningerne drager

nytte af såvel it-anvendelsen i forbindelse med egne aktiviteter som den service, de leverer til de afgiftspligtige. Denne udvikling er helt i tråd med indsatsen til fordel for frivillig overholdelse. Den voksende anvendelse af informationsteknologi er et universalt fænomen på alle forretnings- og administrationsniveauer. Oplysningerne i denne rapport vedrørende fordelene ved fornuftig anvendelse af it-teknologi kan støtte udbredelsen af god praksis. De medlemsstater, der endnu ikke anvender computerbaseret revision, kan finde råd og vejledning herom i denne rapport.

## **2.8. Indsamling af information**

I tidligere rapporter er der gjort opmærksom på fordelene ved en speciel afdeling til indsamling, analyse og distribution af information. Fem medlemsstater har oprettet en fælles tjeneste til indsamling og distribution af information om individuelle afgiftspligtige, sektorielle tendenser og forskellige typer svig; andre lande arbejder med decentrale strukturer. Kommissionen konkluderer, at decentrale strukturer virker effektivt takket være udviklingen af moderne it-netværk. Imidlertid overfører mindst fem medlemslande tilsyneladende ikke resultater om kontroller til informationssystemet, og kun et mindretal af landene har et fuldt fungerende informationssystem med struktureret dataindsamling, tilbagemelding og opfølgning. Der er således stadig plads til forbedringer.

## **2.9. Evaluering og resultatindikatorer**

For at kunne måle effektiviteten og evaluere gennemførelsen af planer og programmer har skattemyndighederne i stigende omfang indkredset resultatindikatorer, således som det er anbefalet i tidligere rapporter. Indtil nu er de fleste indikatorer imidlertid kvantitativt og ikke kvalitativt orienterede, og de tager sjældent hensyn til udgifterne for de afgiftspligtige. Kommissionen slår til lyd for større opmærksomhed omkring kvaliteten af den service, der leveres til såvel de fiskale myndigheder som til de afgiftspligtige.

## **3. KONKLUSION OG ANBEFALINGER**

Der er redegjort detaljeret og fyldestgørende for konklusioner og anbefalinger i vedlagte bilag (kun på engelsk).