EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.11.2025
COM(2025) 686 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om evalueringen af EU-rammerne for administrativt samarbejde på momsområdet

{SWD(2025) 350 final}

1. INDLEDNING

Merværdiafgift (moms) er en harmoniseret forbrugsafgift i Den Europæiske Union (EU), der opkræves ved salg af de fleste varer og tjenesteydelser, herunder grænseoverskridende transaktioner mellem medlemsstaterne samt ved import. Den udgør en vigtig indtægtskilde for medlemsstaterne og bidrager direkte til EU-budgettet. Beskyttelse af EU's finansielle interesser samt et velfungerende indre marked kræver en omfattende EU-ramme for samarbejdet mellem medlemsstaterne for at sikre, at moms på varer og tjenesteydelser anvendes korrekt, og at svig bekæmpes med passende midler. For at sætte udfordringen med at kontrollere momsen på transaktioner inden for EU i perspektiv er transaktionerne mellem medlemsstaterne blevet vurderet til 4,135 billioner EUR i 2023[1] med 6,5 millioner aktive erhvervsdrivende[2]. Momstabet som følge af den mest almindelige form for momssvig, der kaldes svig i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet (MTIC), udgør mellem 12,5 mia. EUR og 32,8 mia. EUR om året[3].

I de senere år har EU truffet en række skelsættende beslutninger for at styrke dette samarbejde uden at overbebyrde afgiftspligtige personer med indberetningsforpligtelser. Den seneste beslutning af denne art var vedtagelsen af pakken om moms i den digitale tidsalder[4] den 11. marts 2025. Med de nye digitale indberetningsforpligtelser, der træder i kraft i 2030, vil medlemsstaterne være bedre rustet til at bekæmpe grænseoverskridende momssvig og beskytte deres indtægter. I 2020 besluttede EU at bekæmpe momssvig i forbindelse med e-handel ved hjælp af data om grænseoverskridende betalinger fra betalingstjenesteudbydere[5]. Siden januar 2024 har dataene været til rådighed for eksperter i bekæmpelse af svig, og den første rapport om resultaterne forventes at foreligge inden for de kommende måneder. I 2018 blev foranstaltningerne til bekæmpelse af svig inden for EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet styrket betydeligt ved at give Eurofisc (et netværk af eksperter i bekæmpelse af svig) mulighed for i fællesskab at behandle momsoplysninger med henblik på at afsløre momssvig. Dette har medført et kvantespring i bekæmpelsen af momssvig på EU-plan.

Formålet med denne rapport om evalueringen af EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet[6] er at informere Europa-Parlamentet og Rådet om resultaterne af den evaluering, som Kommissionen gennemførte mellem 2023 og 2024, samt om den foreslåede vej frem. Den tjener også som den rapport, som Kommissionen hvert femte år forelægger Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af det administrative samarbejde på momsområdet[7].

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features.

2 Baseret på årlige statistikker, som medlemsstaterne har fremlagt.

3 Undersøgelse af den manglende overholdelse af momsreglerne som følge af svig i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet (MTIC) i 2024. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en.

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en.

5 Rådets direktiv (EU) 2020/284 for så vidt angår indførelse af visse krav til betalingstjenesteudbydere og Rådets forordning (EU) 2020/283 for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde med henblik på bekæmpelse af momssvig.

6 Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift, EUT L 268 af 12.10.2010, s. 1.

7 Artikel 59 i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010.

2. RESULTATER AF EVALUERINGEN

Ved evalueringen blev det analyseret, hvordan EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet fungerer, ved hjælp af standardevalueringskriterierne (virkningsfuldhed, effektivitet, relevans, sammenhæng og EU-merværdi) med henblik på at vurdere alle de midler til samarbejde, der er fastsat bestemmelser om i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift. De er inddelt i følgende kategorier:

- **Udveksling af oplysninger** giver skattemyndighederne mulighed for at anmode om yderligere oplysninger om afgiftspligtige personer for at bistå i de nationale kontrolprocedurer
- **Grænseoverskridende revisioner** giver skattemyndighederne mulighed for at oprette et multinationalt revisionshold, der i fællesskab kan analysere virksomhedernes momssituation
- **Delte data**: Momsinformationsudvekslingssystemet (VIES) indeholder alle oplysninger om grænseoverskridende transaktioner mellem medlemsstaterne
- **Eurofisc**: Et netværk af eksperter i bekæmpelse af svig fra skattemyndigheder, der i fællesskab kan behandle oplysninger for at afsløre svig og fungere som en tidlig varslingsmekanisme
- **Videregivelse af oplysninger til afgiftspligtige personer** gør det muligt for disse personer at kontrollere gyldigheden af momsregistreringsnummeret på en kunde i en anden medlemsstat, før der leveres varer og tjenesteydelser.

Mens arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager rapporten, indeholder nærmere oplysninger om de forskellige former for samarbejde, giver denne rapport et kortfattet overblik over de vigtigste resultater af evalueringen.

2.1. Virkningsfuldhed

Virkningsfuldheden af de forskellige former for samarbejde på momsområdet blev vurderet med hensyn til følgende specifikke mål for EU-rammen:

- at **forbedre anvendelsen af de eksisterende instrumenter for administrativt samarbejde** på området for bekæmpelse af momssvig og at **forbedre udvekslingen af oplysninger** mellem medlemsstaterne
- at **bidrage til bekæmpelsen af momssvig** gennem hurtig og mere effektiv udpegelse og opløsning af svigagtige netværk relateret til moms
- at **forbedre den tværfaglige tilgang** til bekæmpelse og forebyggelse af momssvig gennem hurtigere og mere koordineret reaktionskapacitet samt bedre adgang til momsoplysninger for forskellige myndigheder (forvaltninger, toldmyndigheder samt retshåndhævende og retsforfølgende myndigheder).

Med hensyn til det første mål **fortsætter EU-rammen med at forbedre det administrative samarbejde på momsområdet** ved at tilvejebringe det retsgrundlag, der omsættes til flere samarbejdsværktøjer, som sætter medlemsstaterne i stand til at arbejde effektivt sammen. Disse værktøjer bør ses som en værktøjskasse, som skattemyndighederne kan bruge efter behov. Medlemsstaterne betragter det som et aktiv ved EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet.

Blandt de forskellige samarbejdsværktøjer kan udveksling af oplysninger være det mest synlige, men det anvendes mindre hyppigt end tidligere. Antallet af udvekslinger af

oplysninger efter anmodning er f.eks. faldet med næsten 25 % i løbet af de seneste seks år og har stabiliseret sig på 30 000 udvekslinger i 2023. Denne form for samarbejde er veletableret i EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet. I 28 % af tilfældene modtages de fuldstændige oplysninger dog efter fristen på 30 dage. Dette gør de modtagne oplysninger mindre værdifulde og hindrer medlemsstaterne i at iværksætte effektive foranstaltninger til bekæmpelse af svig. Som følge heraf er der sket en gradvis ændring i retning af mere effektive samarbejdsmidler, såsom Eurofisc. En lignende iagttagelse er blevet gjort for grænseoverskridende revisioner. Medlemsstaterne plejede at iværksætte flere sådanne revisioner, der dengang blev betragtet som et effektivt middel til at bekæmpe karruselsvig. Med udviklingen af Eurofisc kan de samme oplysninger imidlertid indsamles hurtigere og uden behov for koordinerede grænseoverskridende revisioner.

Medlemsstaterne anser Eurofisc for at være det mest effektive middel til samarbejde og sætter pris på den fleksibilitet, som netværket tilbyder. Eksperter, der er udpeget af deres myndigheder til at samarbejde i netværket, arbejder tæt sammen dagligt og kan besvare anmodninger uden behov for en langsommelig udveksling af oplysninger. Eurofisc er også udrustet med specialudviklede elektroniske værktøjer, der automatiserer dataindsamling og foretager indledende risikovurderinger, opgaver der blev udført manuelt før 2019. Dette gør det muligt at udnytte ekspertisen bedre og fokusere mere på de endelige analyser. Medlemsstaterne påskønner, at de modtager advarselssignaler om svig, der er underbygget af baggrundsanalyser og et skøn over potentielle momstab. Nødvendige foranstaltninger til bekæmpelse af svig kan træffes hurtigere, uden at det er nødvendigt at konsultere andre lande igen.

Endelig tjener EU-rammen også afgiftspligtige personer ved at hjælpe erhvervsdrivende inden for EU med at opfylde deres forpligtelser til at kontrollere gyldigheden af deres kundes momsnummer i en anden medlemsstat. Til dette formål konsulteres VIES op til 17 millioner gange om dagen, og brugen af systemet er blevet forbedret i den periode, der er omfattet af evalueringen. De erhvervsdrivende sætter pris på den øjeblikkelige bekræftelse af de oplysninger, som kunden har givet. Systemet giver også de erhvervsdrivende mulighed for at gemme dokumentation for, at de har foretaget valideringen, som de derefter kan fremlægge for skattemyndighederne i tilfælde af en revision.

Med hensyn til det andet mål om **at bidrage til bekæmpelsen af momssvig** fokuserer evalueringen på Eurofisc som det centrale redskab, som medlemsstaterne anvender til at opdage grænseoverskridende momssvig. Eurofisc er på grund af sin virkemåde og sine resultater meget værdsat af sine primære brugere, nemlig medlemsstaternes myndigheder. Netværket opfylder deres behov for analyse af bekæmpelse af momssvig i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner. Det afslørede i 2024 mistanke om svig til en værdi af 14,8 mia. EUR. Dette svarer til et potentielt momstab på 3 mia. EUR. Sammenlignet med MTIC-undersøgelsen fra 2024 om den manglende overholdelse af momsreglerne udgør dette beløb kun 24 % af det anslåede lavere niveau for MTIC-svig. Dette tyder på, at Eurofisc bør opdage mere grænseoverskridende momssvig. Evalueringen har kortlagt mulige måder at forbedre Eurofiscs virkningsfuldhed på, som vil blive beskrevet nærmere i denne rapport.

Eurofisc dækker medlemsstaternes behov for at bekæmpe momssvig ved hjælp af administrative midler på tilfredsstillende vis. Desuden forbedres Eurofiscs resultater i gennemsnit med 20 % hvert år, og adgangen til nye informationskilder såsom tolddata og oplysninger om bilregistreringer har øget Eurofiscs kapacitet til at afsløre grænseoverskridende momssvig markant. Evalueringen viser også, at yderligere

oplysninger, herunder registre over reelle ejere og bankdata, kan gøre det muligt for netværket at identificere nye svigagtige netværk ved at finde forbindelser, der ikke er synlige i momsdata alene.

Tabel 1: Antal svigagtige momstransaktioner opdaget af Eurofisc ved hjælp af Transaction Network Analysis [8]

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Beløb for afslørede svigagtige eller mistænkelige transaktioner (i mio. EUR) i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Beløb for afslørede svigagtige eller mistænkelige transaktioner (i mio. EUR) i forbindelse med køretøjer	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant	1 899	2 700
Antal afslørede svindlere	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Antal momsafregistreringer	495	775	1 942	2 995	2 665

Med hensyn til det sidste mål om at forbedre **den tværfaglige tilgang til bekæmpelse af momssvig** er konklusionen af evalueringen, at EU-rammen har fejlet i denne henseende. De muligheder, som EU-rammen giver for udveksling med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og EU's Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol), udnyttes ikke eller kun sporadisk, fordi sådanne udvekslinger ikke kan finde sted på initiativ af hverken OLAF eller Europol, men kun kan igangsættes af Eurofisc. For OLAF's vedkommende har Eurofisc aldrig udnyttet denne mulighed, og for så vidt angår Europol er det kun sket sjældent. Medlemsstaterne foretrækker således stadig at bruge de nationale kanaler til at kontakte OLAF eller Europol frem for de muligheder, som EU-rammen giver. Desuden er direkte adgang til momsoplysninger, der udveksles under EU-rammen, forbeholdt skattemyndighederne og i visse begrænsede tilfælde toldmyndighederne. Disse oplysninger er imidlertid afgørende for andre myndigheder, der efterforsker grænseoverskridende momssvig, herunder nationale retshåndhævende myndigheder og EU-organer.

OLAF har afsluttet administrative undersøgelser af sager om toldsvig med henstillinger om inddrivelse af unddragne toldbeløb på ca. 1,12 mia. EUR for perioden 2022-2024. Europol har ydet værdifuld støtte til de efterforskninger, der foretages af Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO), og modtager også kun relevante data direkte fra de nationale retshåndhævende myndigheder på frivillig basis. Disse sager er uløseligt forbundet med momsunddragelse ved import, og OLAF har underrettet de relevante nationale myndigheder om sine konklusioner vedrørende unddragen moms for at muliggøre foranstaltninger på nationalt plan. Som Den Europæiske Revisionsret har konstateret i sin særberetning nr. 8/2025, var medlemsstaternes samarbejde med OLAF på told- og skatteområdet i forbindelse med svig inden for rammerne af CP42 indtil for nylig begrænset til svig med for lav værdiansættelse, men i 2024 begyndte OLAF at fokusere på og samarbejde med medlemsstaterne om unddragelse af importafgifter og moms på varer, der ulovligt indføres i EU og sendes til de endelige forbrugere via e-handel. Desuden arbejder OLAF også aktivt på at udpege momsregistreringscentre for skuffeselskaber, der anvendes som svigagtige importører i moms- og toldrelaterede sager om svig. Endelig har

[8] Statistikker, der indberettes af Eurofisc-netværket og offentliggøres på Kommissionens websted (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en). MTIC er blevet afsløret i TNA siden 2020 og køretøjssvig siden 2023.

OLAF siden 2024 iværksat undersøgelser vedrørende unddragelse af importafgifter og momssvig i forbindelse med import fra fjerne onlineplatforme under import-one-stop-shoppen. Dette omfatter omfattende krydskontrol af import- og momsdata ved hjælp af avancerede analyseværktøjer med det mål at afsløre momsunddragelse.

Den Europæiske Anklagemyndighed har kompetence til at efterforske og retsforfølge grænseoverskridende momssvig, hvor den samlede skade udgør mindst 10 mio. EUR. I 2024 indledte EPPO efterforskninger af grænseoverskridende momssvig for anslåede skader på 13,15 mia. EUR. På nuværende tidspunkt foregår der ingen udveksling af oplysninger mellem Eurofisc og EPPO på EU-plan. EPPO er nødt til at benytte sig af nationale kanaler for at få de nødvendige oplysninger, hvilket forsinker fremsendelsen af disse oplysninger og gør processen med at indsamle et fuldstændigt datasæt af bevismateriale mere kompliceret. **Direkte adgang på EU-plan til relevante momsdata om grænseoverskridende transaktioner for EPPO vil strømline indsamlingen af bevismateriale vedrørende momssvig, og der skabes et fælles indlæsningspunkt for alle yderligere data om momssvig, der er relevante for EPPO's efterforskning og retsforfølgning.** Medlemsstaterne har udtrykt modvilje mod at dele momsdata via Eurofisc uden et udtrykkeligt retsgrundlag i forordning (EU) nr. 904/2010.

Vigtige momsoplysninger, der udveksles inden for EU's rammer, er imidlertid ikke tilgængelige for disse EU-myndigheder og skal indhentes gennem bilaterale udvekslinger. Dette resulterer i forsinkelser og fragmentering af data. Det undergraver den effektive bekæmpelse af momssvig på EU-plan. Samtidig understregede Rådet i marts 2023[9], at øget samarbejde mellem politi, grænse- og kystvagter, toldvæsen, judicielle og administrative myndigheder og skattemyndigheder samt med EU-institutioner, -organer og -agenturer og relevante EU-netværk er afgørende for bekæmpelsen af kriminelle organisationer. Disse kriminelle organisationer er involveret i grænseoverskridende momssvig som et middel til at finansiere deres øvrige ulovlige aktiviteter. I 2021 vedtog Rådet[10] EU's prioriteter for bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet gennem den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT). Momssvig er en del af disse prioriteter. Der skal også tages behørigt hensyn til Revisionsrettens konklusioner i flere særberetninger om momsrammen[11].

Dette understreger behovet for at styrke den tværfaglige tilgang på EU-plan, som EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet ikke sikrer effektivt i sin nuværende form.

---

9 Rådets konklusioner om varig fortsættelse af EU-politikcyklussen for organiseret og grov international kriminalitet: EMPACT 2022+ https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/da/pdf.

10 Bekæmpelse af organiseret kriminalitet: Rådet fastsætter 10 prioriteter for de næste 4 år https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/.

11 Særberetning nr. 08/2025: Momssvig i forbindelse med import – EU's finansielle interesser beskyttes ikke tilstrækkeligt under de forenklede toldprocedurer ved import. Særberetning nr. 12/2019: "E-handel: Mange af udfordringerne med at opkræve moms og told er stadig ikke løst". Særberetning nr. 19/2017: "Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser". Særberetning nr. 24/2015: "Bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet: Der er behov for mere handling". Særberetning nr. 13/2011: "Forebygges og afsløres momsunddragelse ved kontrollen af toldprocedure 42?"

2.2. Effektivitet

Medlemsstaterne har udtrykt tilfredshed med effektiviteten af instrumenterne for administrativt samarbejde[12]. Byrden ved at overholde EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet ligger hovedsageligt hos de skattemyndigheder, der gennemfører samarbejdsmekanismer og koordinerer deres aktiviteter. Selve rammen medfører ingen direkte omkostninger for skatteydere eller borgere. Tværtimod har den til formål at forenkle adgangen til oplysninger og reducere de efterlevelsesomkostninger, der følger af momsdirektivet[13] eller national lovgivning.

Med hensyn til den administrative byrde har ikke mange medlemsstater været i stand til at give et præcist skøn over de omkostninger, de har i form af IT- eller personaleressourcer, som er nødvendige for, at det administrative samarbejde på momsområdet kan fungere, men de få skøn, der er fremlagt, oversteg ikke 250 000 EUR om året for et system som VIES, der anvendes 17 millioner gange dagligt af skatteydere til deres fakturering. Uden et sådant system ville skatteyderne opleve væsentligt højere overholdelsesomkostninger samt finansielle risici, når de handler på det indre marked. Centrale elektroniske systemer såsom Transaction Network Analysis (TNA)[14] og det centrale elektroniske system med betalingsoplysninger (CESOP)[15] udvikles af Kommissionen ved hjælp af Fiscalis-programmet[16], og dette gør det unødvendigt at udvikle lignende systemer i alle 27 medlemsstater. TNA er et risikoanalyseværktøj, der gør brug af VIES-data om grænseoverskridende transaktioner. Det har gjort det muligt for Eurofisc at udpege mistænkelige transaktioner til en værdi af 14,6 mia. EUR og resulteret i 2 352 momsafregistreringer i 2023, hvorved der er sparet milliarder af euro i momsindtægter. CESOP indsamler data om grænseoverskridende betalinger og giver Eurofisc mulighed for at krydstjekke momsdata med data om betalingsmodtagere for at lette afsløringen af momssvig i forbindelse med e-handel. For så vidt angår andre systemer sikrer Kommissionen, at de systemer, der udvikles på nationalt plan, er interoperable, hvilket sparer omkostninger for alle medlemsstater. I denne henseende opvejer fordelene omkostningerne betydeligt.

Samtidig påpeges det i evalueringen, at der er overlap mellem samarbejdsværktøjerne. Nogle indberetningsforpligtelser kan ophæves for at lette den administrative byrde for skattemyndigheder og skatteydere, da oplysningerne ikke længere er relevante eller allerede findes et andet sted.

---

12 Det skal bemærkes, at medlemsstaterne ikke altid kan give et skøn over omkostningerne ved det administrative samarbejde på momsområdet. Mens 61 % af medlemsstaterne mener, at fordelene opvejer omkostningerne, ved 25 % af medlemsstaterne ikke, om dette er tilfældet.

13 Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006).

14 Transaction Network Analysis er et elektronisk system, der er udviklet og vedligeholdes af Kommissionen for at bistå Eurofisc med dataindsamling og -analyse. Dets nøjagtige funktionsmåde er et følsomt emne, men generelt hjælper TNA Eurofisc med at visualisere de indbyrdes forbindelser mellem virksomheder i en svigordning og omfanget af den moms, der er i fare. Kommissionen har ikke adgang til dataene.

15 CESOP er det nye elektroniske system til bekæmpelse af momssvig i e-handelssektoren. Det blev indført i januar 2024. Systemet modtager data om grænseoverskridende betalinger fra betalingstjenesteudbydere og sammenholder dem med momsindberetninger. Formålet er at udpege virksomheder, der underrapporterer eller ikke rapporterer. Det udvikles og vedligeholdes også af Kommissionen, som ikke har direkte adgang til de behandlede data.

16 Forordning (EU) 2021/847 om fastlæggelse af "Fiscalisprogrammet" for samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1286/2013.

2.3. Sammenhæng

Hvad angår sammenhængen i EU-rammen, tager vurderingen højde for både interne og eksterne aspekter. Hvad angår intern sammenhæng, har evalueringen ikke påpeget nogen uoverensstemmelser mellem bestemmelserne i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 og samspillet mellem de forskellige samarbejdsværktøjer, på trods af gentagne og hyppige ændringer. Medlemsstaterne værdsætter de mange forskellige værktøjer, og de fleste rapporterer ikke om konflikter mellem dem, selv om de i nogle tilfælde overlapper hinanden. Medlemsstaterne vælger det rette værktøj til deres behov.

Med hensyn til ekstern sammenhæng er der ingen overlapning mellem Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 og anden EU-lovgivning såsom momsdirektivet, direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet[17] eller direktivet om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer[18]. De er snarere komplementære. En forbedring af det administrative samarbejde på momsområdet er således i fuld overensstemmelse med andre EU-politikker på momsområdet. Manglen på retlige bestemmelser i Rådets forordning (EU) nr. 904/2010, der er egnede til at lette et reelt og effektivt momssamarbejde på EU-plan mellem skattemyndigheder, der deltager i Eurofisc, og andre undersøgelsesorganer/-agenturer såsom EPPO, OLAF og Europol, kan imidlertid opfattes som en inkonsekvens. For OLAF's vedkommende er dette desuden ikke i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 515/97[19], som omhandler administrativt samarbejde på toldområdet, da toldsvig er uløseligt forbundet med momsunddragelse ved import og muligvis også med momsunddragelse inden for EU. Det er almindeligt anerkendt, at der er behov for samarbejde mellem alle disse myndigheder, men udvekslingerne finder ikke sted i praksis eller har ikke et udtrykkeligt retsgrundlag. Navnlig det forhold, at EPPO ikke får direkte adgang på EU-plan til relevante momsdata om grænseoverskridende transaktioner, og at OLAF har begrænsede muligheder for at samarbejde med Eurofisc og medlemsstaterne, samt upraktiske forhold i forbindelse med samarbejdet med Europol underminerer deres potentiale til at bidrage mere effektivt til bekæmpelsen af momssvig. Disse problemer er særlig relevante, da skattekompetencerne primært ligger hos medlemsstaterne og er meget politisk følsomme, mens Eurofisc hverken har status som juridisk person eller hierarkisk struktur.

2.4. EU-merværdi

Uden EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet ville medlemsstaterne være nødt til at basere sig på bilaterale eller multilaterale aftaler, da grænseoverskridende transaktioner stadig ville kræve fælles kontrol fra skattemyndighedernes side. Fraværet af en EU-ramme ville betyde yderligere omkostninger til at opbygge nationale elektroniske systemer og gøre dem interoperable med andre lande.

Desuden kræver bekæmpelsen af momssvig i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner et tæt samarbejde mellem **alle** medlemsstater for at opnå en varig effekt. Nationale eller endda regionale tilgange ville ikke være effektive. Svindlere ville udnytte svagheden i et sådant netværk ved at placere sig i det land, der samarbejder mindst.

---

17 Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF.

18 Rådets direktiv 2010/24/EU af 16. marts 2010 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger.

19 Rådets Forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne.

Endelig ville omkostningerne ved at drive virksomhed i EU også stige, hvis EU-rammen ikke fandtes. Det er en fordel for skatteyderne at kunne kontrollere gyldigheden af alle EU-momsnumre via ét enkelt websted og undgå at skulle opbygge 27 grænseflader til nationale databaser.

2.5. Relevans

EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet er fortsat relevant, da reglerne for grænseoverskridende transaktioner forbliver uændrede, og svindlere fortsat udnytter svaghederne i disse regler. I den undersøgelse af den manglende overholdelse af momsreglerne som følge af svig i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet (MTIC), der er nævnt i indledningen, anslås det, at svindlere fortsat udnytter momsovergangsordningen for grænseoverskridende transaktioner og dermed fratager medlemsstaterne betydelige indtægter. Momsgabet bliver fortsat mindre, hvilket viser, at den nationale momssvig er faldende. Medlemsstaterne er dog stadig meget opmærksomme på truslen fra grænseoverskridende momssvigsordninger. Eurofisc er fortsat det mest effektive administrative middel til at bekæmpe denne form for svig og viser dermed EU-rammens relevans.

3. KONKLUSIONER OM, HVORDAN EU-RAMMEN FOR ADMINISTRATIVT SAMARBEJDE PÅ MOMSOMRÅDET VIRKER

De overordnede resultater af evalueringen tyder på, at EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet i vid udstrækning er effektiv med hensyn til at sikre, at skattemyndighederne har alle de nødvendige midler til rådighed for at kontrollere grænseoverskridende transaktioner med fokus på moms. Samarbejdet mellem medlemsstaterne har til formål at mindske den administrative byrde for skatteeksperter og gøre kontrollen mere effektiv. EU-rammen er fortsat relevant og sammenhængende, men dens eksterne sammenhæng skal genovervejes for bedre at passe ind i den tværfaglige tilgang til bekæmpelse af momssvig. Samtidig er rammens EU-merværdi tydelig for skattemyndighederne og skatteyderne.

EU-rammen opfylder i vid udstrækning sine mål, selv om der fortsat er problemer med effektiviteten af den tværfaglige tilgang i bekæmpelsen af momssvig. Medlemsstaterne er stærkt afhængige af forskellige midler til samarbejde for at kontrollere det stigende antal transaktioner inden for EU. Det store antal grænseoverskridende transaktioner har imidlertid tvunget medlemsstaterne til i højere grad at forlade sig på VIES, som giver dem mulighed for at indhente oplysningerne på en automatiseret måde i kombination med Eurofisc for hurtigt at kontrollere mistanke om svig. I mindre hastende tilfælde anvendes andre former for samarbejde. Dette bekræftes af skattemyndighederne, som blev hørt i forbindelse med evalueringen.

Den fælles risikoanalyse af momsdata foretages af Eurofisc. Eurofisc afdækkede mistænkelige transaktioner for 49,8 mia. EUR mellem 2020 og 2024. Dette beløb kunne være endnu større, hvis Eurofisc havde adgang til andre informationskilder, som i øjeblikket ikke er tilgængelige i EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet, men som normalt er tilgængelige for skattemyndighederne på nationalt plan. Det ville være gavnligt for bekæmpelsen af momssvig at udvide listen over data, som Eurofisc kan behandle. Hvis Eurofisc f.eks. får adgang til data om reelle ejere, kan netværket modvirke brugen af stråmænd i forbindelse med momssvig. Adgang til bankregistre og regelmæssig kontakt med myndigheder med ansvar for bekæmpelse af

hvidvaskning af penge (finansielle efterretningsenheder)[20]) vil gøre det muligt for myndighederne at anvende "følg pengene"-princippet bedre i bekæmpelsen af svig.

Hovedkonklusionen er, at selv om EU-lovgivningen om administrativt samarbejde på momsområdet udgør en solid og velfungerende ramme for et tæt samarbejde mellem de relevante myndigheder, udgør momssvig fortsat en væsentlig finansiel trussel mod de nationale budgetter og EU-budgettet. Desuden bringer alvorlig momssvig som anerkendt af Rådet også EU's sikkerhed i fare, da organiserede kriminelle grupper ofte bruger deres svigagtige momsindtægter til at finansiere andre former for kriminalitet, såsom cigaretsmugling eller narkotikahandel.

På denne baggrund er følgende hovedområder inden for det administrative samarbejde om moms, hvor momssvig kan reduceres endnu mere, blevet udpeget:

- strømlining af Eurofiscs kapacitet til at afdække momssvig og fungere som en tidlig varslingsmekanisme til at standse svig ved hjælp af administrative foranstaltninger
- intensivering af samarbejdet mellem skatte- og toldmyndigheder i bekæmpelsen af momssvig ved import, idet der fastlægges en ramme for administrativt samarbejde mellem OLAF, Eurofisc og de nationale told- og skattemyndigheder, herunder direkte adgang til relevante data. Dette er også blevet bemærket af Revisionsretten i dens særberetninger nr. 24/2015 og nr. 8/2025[21]
- styrkelse af det tværfaglige samarbejde på EU-plan mellem forskellige forvaltninger såsom OLAF, retshåndhævende og retsforfølgende myndigheder såsom Europol og EPPO, herunder direkte adgang på EU-plan til relevante data i overensstemmelse med deres respektive mandat under hensyntagen til de relevante databeskyttelses- og proceduremæssige garantier.

4. DET VIDERE FORLØB

For at imødekomme ovennævnte interessepunkter vil Kommissionen overveje en ændring af EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet med fokus på de tværfaglige aspekter af bekæmpelsen af momssvig i overensstemmelse med den igangværende revision af EU's struktur til bekæmpelse af svig[22].

4.1. Styrkelse af Eurofisc

Medlemsstaterne har altid betragtet Eurofisc som et effektivt administrativt redskab i bekæmpelsen af grænseoverskridende momssvig. Netværket har privilegeret adgang til momsoplysninger og er udstyret med effektive risikoanalyseværktøjer med automatiseret dataindsamling og foranalyse, som i høj grad har forbedret dets funktion. Medlemsstaterne

---

20 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1640 af 31. maj 2024 om de mekanismer, som medlemsstaterne skal indføre for at forebygge anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.

21 Se anbefaling 12 i særberetning nr. 24/2015: "Bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet: Der er behov for mere handling" og punkt 93 og 107 i særberetning nr. 08/2025: "Momssvig i forbindelse med import – EU's finansielle interesser beskyttes ikke tilstrækkeligt under de forenklede toldprocedurer ved import".

22 Gennemgang af den overordnede struktur til bekæmpelse af svig, der er knyttet til EU's finansielle interesser, og sikring af et effektivt og velfungerende samarbejde med Den Europæiske Anklagemyndighed for at beskytte EU-budgettet. https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_en.

anerkender også merværdien af Eurofisc og dets rolle i bekæmpelsen af momssvig. For at udnytte dette potentiale vil Kommissionen undersøge:

1. om Eurofiscs styring og ansvarlighed skal styrkes
2. om **Eurofisc** kunne drage fordel af **yderligere oplysninger, såsom bankkontooplysninger, virksomhedsejerskabsdata eller oplysninger om hvidvaskning af penge (FIU'er),** for at identificere de personer, der står bag svig, og deres finansielle aktiver
3. hvordan det sikres, at **Eurofisc-signaler følges op med rettidige administrative foranstaltninger for at standse svig, såsom hurtig ugyldiggørelse af momsnumre**, hvilket ville forkorte det tidsrum, hvori en svindler kan handle.

4.2. Styrkelse af den tværfaglige tilgang i bekæmpelsen af momssvig

EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet kunne åbnes yderligere for at give andre myndigheder adgang inden for rammerne af deres mandat på området for bekæmpelse af momssvig, navnlig karruselsvig. Dette er særlig presserende for EPPO, som foretager talrige efterforskninger vedrørende grænseoverskridende momssvig. En **direkte adgang til momsdatabaser på EU-plan, såsom VIES eller CESOP**, ville lette dataindsamlingsarbejdet betydeligt. Dette ville være lige så vigtigt for OLAF i dets gennemførelse af administrative undersøgelser af toldsvig og for styringen af samarbejdet mellem told- og momsmyndigheder samt Eurofisc.

Styrkelse af den tværfaglige tilgang i bekæmpelsen af momssvig er et af de specifikke mål for EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet. Evalueringen viser, at rammen har fejlet på dette område, da den kun giver mulighed for et meget begrænset samarbejde mellem Eurofisc, OLAF og Europol. Kommissionen vil overveje at omforme denne del af rammen og vurdere løsninger, herunder direkte adgang til oplysninger, der udveksles under EU-rammen, som vil være i overensstemmelse med disse myndigheders mandat og behov.

Kommissionen vil undersøge følgende:

1. Metoder til at styrke EU's overordnede ramme for administrativt samarbejde for at understøtte en mere effektiv tværfaglig tilgang i bekæmpelsen af momssvig

2. Kortsigtede muligheder for at sikre overensstemmelse mellem EPPO-forordningen[23] og OLAF-forordningen[24] og EU-rammen for administrativt samarbejde på momsområdet, herunder muligheder for direkte adgang for EPPO og OLAF til momsdata om grænseoverskridende transaktioner under hensyntagen til de relevante databeskyttelsesgarantier

3. I et bredere efterfølgende trin muligheden for en omfattende revision af Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 for at muliggøre udveksling af relevante oplysninger med alle EU's myndigheder med ansvar for bekæmpelse af svig, herunder toldmyndigheder og Europol, inden for deres respektive mandater.

---

[23] Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed.

[24] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999.