EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 1.12.2010
KOM(2010) 695 slutlig

GRÖNBOK

om mervärdesskattens framtid

Ett enklare, stabilare och mera effektivt mervärdesskattesystem

{SEK(2010) 1455 slutlig}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning ... 3

2. Varför inleda en diskussion om mervärdesskattesystemet nu? ... 4

2.1. Det nuvarande systemets komplexitet ... 4

2.2. En bättre fungerande inre marknad ... 5

2.3. Maximering av inkomster och hantering av systemets känslighet för bedrägeri ... 5

2.4. Förändrad teknik och ekonomisk miljö ... 6

3. Frågor ... 6

4. Behandling för mervärdesskatteändamål av gränsöverskridande transaktioner på den inre marknaden ... 6

4.1. Genomförande av den slutliga ordningen, baserad på beskattning i ursprungsmedlemsstaten ... 6

4.2. Den alternativa metoden: beskattning i destinationsmedlemsstaten ... 7

4.3. Andra varianter ... 10

5. Andra frågor ... 10

5.1. Mervärdesskattesystemets neutralitet ... 10

5.2. Vilken grad av harmonisering krävs på den inre marknaden? ... 13

5.3. Minskning av administrativa bördor ... 16

5.4. Ett mera stabilt mervärdesskattesystem ... 20

5.5. En effektiv och modern förvaltning av mervärdesskattesystemet ... 22

5.6. Andra frågor ... 23

6. Dina synpunkter ... 23

GRÖNBOK

om mervärdesskattens framtid

Ett enklare, stabilare och mera effektivt mervärdesskattesystem

1. INLEDNING

I Europa infördes mervärdesskatten först i Frankrike, år 1954. Medlemsstaterna i den dåvarande Europeiska ekonomiska gemenskapen kom 1967 överens om att ersätta de nationella systemen för omsättningsskatt med ett gemensamt mervärdesskattesystem. Sedan dess har mervärdesskatt införts i omkring 140[1] länder i världen.

Inkomsterna från mervärdesskatt svarade 2008 för 21,4 % av EU-medlemsstaternas nationella skatteinkomster (inbegripet arbetsgivaravgifter), vilket är en ökning på 12 % sedan 1995[2]. Denna skatt är således en viktig inkomstkälla för de nationella budgetarna och i många medlemsstater är mervärdesskatt den viktigaste inkomstkällan. Inkomsterna från mervärdesskatt motsvarade 2008 i genomsnitt 7,8 % av en medlemsstats BNP, vilket innebär en ökning på nästan 13 % sedan 1995.

Den finansiella och ekonomiska krisen har inneburit stora utmaningar för de offentliga finanserna i många medlemsstater. Eftersom särskilt inkomsterna från direkta skatter och egendomsrelaterade skatter har sjunkit sedan recessionen har mervärdesskattens andel av de totala budgetinkomsterna sannolikt stigit ytterligare i många medlemsstater.

Flera medlemsstater har nyligen höjt mervärdesskattesatserna eller överväger detta, antingen som ett svar på konsolideringsbehoven efter krisen eller i samband med en långsiktig övergång från direkt beskattning till indirekt beskattning. En sådan övergång kan motiveras av att konsumtionsskatterna är relativt effektiva, eftersom konsumtion utgör en bredare och stabilare bas än vinster och inkomster. En bredare bas möjliggör lägre skattesatser, vilket minskar beskattningens snedvridande effekter och har gynnsamma effekter på tillväxt och sysselsättning.

Med hänsyn till den åldrande befolkningens effekter på arbetsmarknaderna, sparandet, konsumtionsmönstren och de offentliga utgifterna under kommande år måste dessutom skattesystemen anpassas. Finansieringen av välfärdssamhället måste troligen i lägre utsträckning baseras på skatter på arbetskraft och kapitalinkomster (sparande), vilket är ytterligare ett argument för en övergång till indirekt beskattning.

Efter en period på cirka 40 år har tiden kommit att kritiskt granska mervärdesskattesystemet i syfte att göra det mera förenligt med den inre marknaden, stärka dess kapacitet som inkomstkälla genom att höja dess ekonomiska effektivitet och stabilitet, förbättra dess bidrag till andra politikområden och minska kostnaderna

---

1 OECD, *Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and excise rates, trends and administrative issues*, s. 23.

2 *Taxation trends in the European Union*, 2010 års utgåva, bilaga A, tabellerna 7 och 8.

för efterlevnad och skatteuppbörd. Härigenom kan en reform av mervärdesskattesystemet väsentligt främja genomförandet av Europa 2020-strategin[3] samt en återgång till tillväxt, genom dess potential att ge ny skjuts åt den inre marknaden och stödja en smart budgetkonsolidering i medlemsstaterna. Denna typ av förbättringar förutsätter ett heltäckande mervärdesskattesystem som kan anpassa sig till ändrade ekonomiska och tekniska förutsättningar och som är tillräckligt stabilt för att motstå den typ av bedrägeriattacker som vi upplevt under de senaste åren.

Ett enklare mervärdesskattesystem skulle också sänka de administrativa kostnaderna för skattebetalare och skatteförvaltningar och därigenom öka nettoavkastningen för statskassan.

Vidare måste företagens viktiga roll i uppbörden av mervärdesskatt erkännas, i det att mervärdesskatt är en konsumtionsskatt och inte en skatt på företag. Kostnaderna för att följa mervärdesskattelagstiftningen är en stor administrativ börda för företagen i EU, och sänkta kostnader skulle avsevärt förbättra EU-företagens konkurrenskraft.

Detta är huvudutmaningarna för EU inom området för mervärdesskatt. Dessa problem måste vidare lösas med de speciella förutsättningar som följer av en inre marknad med fri rörlighet för varor och tjänster mellan medlemsstaterna, som upprättades 1993 när skattekontroller vid EU:s inre gränser avskaffades.

Denna grönbok syftar till att inleda ett brett samråd med berörda parter om det nuvarande mervärdesskattesystemets funktion och hur detta system bör gestaltas i framtiden.

2. VARFÖR INLEDA EN DISKUSSION OM MERVÄRDESSKATTESYSTEMET NU?

Strategin under det senaste decenniet har varit att förenkla och modernisera det befintliga mervärdesskattesystemet steg för steg. Den har gett positiva resultat, men har nu kommit till vägs ände.

Det finns också ett antal andra faktorer som talar för att en bredare översyn nu behövs.

2.1. Det nuvarande systemets komplexitet

De komplicerade mervärdesskattereglerna medför administrativa bördor för företagen. Hanteringen av mervärdesskatt svarar för nästan 60 % av den totala börda som uppmätts för 13 prioriterade områden inom *programmet för bättre lagstiftning*[4]. Enligt näringslivet gör detta EU mindre attraktivt för investerare[5].

Viktiga inslag i systemet som skyldigheter, nedsättningar och skattesatser är exempel på problemområden. Små och medelstora företag kan vara särskilt drabbade,

---

3 KOM(2010) 2020, 3.3.2010, Europa 2020: *En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*.

4 KOM(2009) 544, 22.10.2009, *Åtgärdsprogram för minskade administrativa bördor i Europeiska unionen – Områdesspecifika planer för minskade bördor och åtgärder under 2009*, Mätstudier: http://ec.europa.eu/ enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm

5 *Position paper of 20 October 2009 on a partnership for a fair and efficient VAT system*, Europeiska industri- och arbetsgivarförbundet.

eftersom de inte alltid kan betala för den skatteexpertis som krävs för att hantera allt svårare skatteregler.

2.2. En bättre fungerande inre marknad

Det faktum att inhemska transaktioner och EU-interna[6] transaktioner fortsätter att behandlas olika för mervärdesskatteändamål kan hindra att den inre marknaden fungerar bättre. Detta förvärras av att medlemsstaterna i enlighet med det nuvarande EU-regelverket har infört ett antal valmöjligheter och avvikelser, som leder till skiljaktiga regler i EU.

Den stora betydelsen av en starkare, mer djupgående och utvidgad inre marknad framhölls i kommissionens meddelande *Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*. En reform av mervärdesskattereglerna på ett ”inremarknadsvänligt sätt” var en av rekommendationerna i en rapport från professor Mario Monti till Europeiska kommissionens ordförande José Manuel Barroso i maj 2010, och i denna rapport angavs huvuddragen i en heltäckande strategi för nystart av den inre marknaden[7].

I *inremarknadslagen* anges flera åtgärder, bl.a. att skapa gynnsamma rättsliga och skattemässiga ramar för företagen för att minska de administrativa bördorna och främja gränsöverskridande verksamhet. Mervärdesskatt är en viktig faktor i detta avseende[8].

2.3. Maximering av inkomster och hantering av systemets känslighet för bedrägeri

Ett brett baserat mervärdesskattesystem, helst med en enda skattesats, skulle ligga ganska nära idealfallet med en ren konsumtionsskatt som minimerar efterlevnadskostnaderna. Normalskattesatsen i EU gäller dock bara för omkring två tredjedelar av den totala konsumtionen, varvid den återstående tredjedelen omfattas av olika undantag från skatteplikt eller nedsatta skattesatser[9]. I de EU-medlemsstater som också är medlemmar i OECD motsvarar de faktiska mervärdesskatteinkomsterna i genomsnitt bara 55 % av de inkomster som i teorin skulle uppbäras om all slutlig konsumtion beskattades med normalskattesatsen. Andra OECD-länder som Japan, Sydkorea eller Schweiz har mera effektiva mervärdesskattesystem, där andelarna ligger på ca 73 %[10].

Under 2008 uppgick de totala mervärdesskatteinkomsterna i medlemsstaterna till omkring 862 miljarder euro. Enligt en studie[11] uppskattas mervärdesskattegapet i EU (skillnaden mellan faktiska mervärdesskatteinkomster och de inkomster som

---

6 Vi använder här uttrycket ”EU-interna”, eftersom Lissabonfördragets ikraftträdande innebär att uttrycket ”gemenskapsinterna”, som det vanligen används och definieras i mervärdesskattelagstiftningen, inte längre ska användas. Betydelsen är densamma.

7 *En ny strategi för den inre marknaden - i ekonomins och samhällets tjänst för Europa*, http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf.

8 KOM(2010) 608, 27.10.2010.

9 Copenhagen Economics, *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*, slutrapport, 21.6.2007.

10 OECD, op.cit., s. 69.

11 Studie för att kvantifiera och analysera mervärdesskattegapet i medlemsstaterna i EU-25, utförd av Reckon LLP på kommissionens vägnar.

medlemsstaterna i teorin skulle kunna få in på grundval av ekonomiernas storlek) till 12 % av de hypotetiska mervärdesskatteinkomsterna 2006, och flera medlemsstaters andel överstiger 20 %. Detta mervärdesskattegap beror på skatteflykt, förluster till följd av obestånd och bedrägeriverksamhet, vilken delvis följer av de inneboende svagheter i de nuvarande reglerna som i synnerhet möjliggör gränsöverskridande inköp av varor och tjänster utan betalning av mervärdesskatt.

2.4. Förändrad teknik och ekonomisk miljö

EU:s mervärdesskattesystem har utvecklats långsamt jämfört med den tekniska och ekonomiska miljön, där man noterar en snabb utveckling av affärsmodeller, ökande användning av ny teknik, ökad inriktning på tjänster (som nu står för omkring 70 % av den ekonomiska verksamheten) och globalisering av ekonomin i allmänhet.

Denna tekniska utveckling kan emellertid också erbjuda nya och alternativa sätt att uppbära mervärdesskatt som begränsar företagens bördor och bortfallet av mervärdesskatteinkomster. Den gällande metoden för uppbörd har i allt väsentligt varit oförändrad sedan mervärdesskatten infördes.

3. FRÅGOR

Diskussionerna om mervärdesskattens framtid har haft två huvudinriktningar.

Den första gäller frågan om vilka principer som ska ligga till grund för beskattningen av EU-interna transaktioner i ett EU-omfattande mervärdesskattesystem som till fullo anpassats till den inre marknaden. Den andra gäller frågor som behöver behandlas oavsett hur problemet med EU-interna transaktioner löses.

En mera noggrann och tekniskt detaljerad diskussion om frågor som tas upp i denna grönbok återfinns i ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar, som finns tillgängligt på http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

4. BEHANDLING FÖR MERVÄRDESSKATTEÄNDAMÅL AV GRÄNSÖVERSKRIDANDE TRANSAKTIONER PÅ DEN INRE MARKNADEN

4.1. Genomförande av den slutliga ordningen, baserad på beskattning i ursprungsmedlemsstaten

Redan vid det första tillfälle som mervärdesskatteregler fastställdes på EU-nivå kom medlemsstaterna överens om att det skulle införas ett mervärdesskattesystem som är skräddarsytt för den inre marknaden och som tillämpas mellan medlemsstaterna på samma sätt som inom ett lands territorium.

I mervärdesskattedirektivet[12] anges fortfarande att de nuvarande reglerna för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna är av övergångskaraktär och ska ersättas med en slutlig ordning som i princip baseras på beskattning av varor och tjänster i ursprungsmedlemsstaten.

---

[12] Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

Ett försök 1987 att införa ett sådant system baserat på varors fysiska flöde lyckades emellertid inte. Ett alternativt förslag 1996 baserat på den plats där leverantören/tillhandahållaren är etablerad avvisades också.

Följande anledningar till varför beskattning vid ursprunget hittills inte har godtagits har förts fram:

- Det skulle behövas en nära harmonisering av mervärdesskattesatserna för att förhindra att skilda skattesatser påverkar besluten om var varor och tjänster köps, inte bara för privatpersoner utan även för företag eftersom betalningen av mervärdesskatt inverkar på kassaflödet, även om den kan dras av i slutändan. Det kan dock påpekas att normalskattesatserna i viss mån har konvergerat under de senaste åren.

- Det skulle behövas ett clearingsystem så att mervärdesskatteinkomsterna tillfaller konsumtionsmedlemsstaten. Detta hinder kan nog övervinnas med hjälp av ny informationsteknik, som inte var tillgänglig vid de tidigare diskussionerna.

- Medlemsstaterna måste lita på varandra när det gäller uppbörden av en betydande del av sina mervärdesskatteinkomster.

I samband med en diskussion om bekämpning av mervärdesskattebedrägeri uppmanade rådet i juni 2007 kommissionen att på nytt undersöka ett mervärdesskattesystem baserat på beskattning vid varors avgång.

För att lösa problemet med skilda mervärdesskattesatser analyserade kommissionen en modell där EU-interna leveranser och tillhandahållanden till beskattningsbara personer beskattas med 15 % och där destinationsmedlemsstaten antingen uppbär det tillkommande mervärdesskattebeloppet från köparen, om den tillämpliga mervärdesskattesatsen är högre, eller återbetalar mervärdesskatten i de fall den tillämpliga satsen är lägre.

Rådet reagerade emellertid inte positivt på kommissionens önskan att djupare analysera ett sådant system.

Under tiden har nya direktiv om fastställande av platsen för beskattning av vissa transaktioner[13] inneburit ett tydligt avsteg från principen om beskattning i ursprungsmedlemsstaten. I stället föreskrivs att platsen för beskattning ska vara den plats där konsumtionen sker eller där köparen är etablerad.

4.2. Den alternativa metoden: beskattning i destinationsmedlemsstaten

Huvudkonsekvensen av beskattning i destinationsmedlemsstaten är att mervärdesskatteinkomsterna direkt tillfaller konsumtionsmedlemsstaten, i enlighet med dess inhemska skattesatser och undantag, vilket undanröjer huvudinvändningen mot beskattning vid ursprungsplatsen.

---

[13] Tjänster från tredjeländer som på elektronisk väg tillhandahålls privatpersoner i EU (direktiv 2002/38/EG), tillhandahållanden av el och naturgas (direktiv 2003/92/EG) och tillhandahållanden av tjänster (direktiv 2008/8/EG).

En viktig fråga som måste lösas i ett sådant system är dock att se till att EU-interna respektive inhemska leveranser och tillhandahållanden behandlas konsekvent. En likvärdig behandling kan uppnås antingen genom att beskatta EU-interna leveranser och tillhandahållanden eller genom att avskaffa uttaget av mervärdesskatt för inhemska transaktioner genom ett allmänt system med omvänd betalningsskyldighet (där den beskattningsbara person till vilken leveransen eller tillhandahållandet görs blir skyldig att betala mervärdesskatten). En annan fråga är emellertid om behandlingen måste vara likvärdig och, om så inte är fallet, i vilken utsträckning en skiljaktig behandling kan godtas utan att detta hindrar en smidigt fungerande inre marknad eller möjliggör bedrägeri i samband med gränsöverskridande transaktioner.

4.2.1. Bevarande av principerna i det nuvarande systemet

I det nuvarande mervärdesskattesystemet görs en åtskillnad mellan leveranser och tillhandahållanden mellan beskattningsbara personer (transaktioner mellan företag) och leveranser och tillhandahållanden till slutkonsumenter (transaktioner från företag till konsument).

För gränsöverskridande transaktioner mellan företag är den allmänna principen för både varor och tjänster att beskattning ska ske i destinationsmedlemsstaten (den stat där varorna ankommer eller, i fråga om tjänster, där köparens verksamhet är etablerad) enligt där gällande skattesatser och villkor, och att köparen betalar mervärdesskatten till staten. Detta medför att leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster behandlas olika beroende på om de är inhemska eller EU-interna. Denna åtskillnad försvårar tillämpningen och gör systemet sårbart för bedrägeri.

Leveranser och tillhandahållanden från företag till konsument beskattas normalt i den medlemsstat där varorna säljs eller där leverantören/tillhandahållaren är etablerad. På grund av risken för snedvridning av konkurrensen gäller emellertid särskilda regler för beskattning av leveranserna och tillhandahållandena i destinationsmedlemsstaten, som innebär tunga skyldigheter för leverantörer och tillhandahållare (distansförsäljning av varor eller vissa tjänster) eller för köpare (t.ex. köp som görs av undantagna beskattningsbara personer, i synnerhet små företag, eller av icke-beskattningsbara rättsliga enheter, och köp av nya transportmedel).

Systemet har inte desto mindre fördelar. För medlemsstaterna garanterar det en viss handlingsfrihet och suveränitet på skatteområdet när det gäller administration av mervärdesskatt. För köparna i gränsöverskridande transaktioner mellan företag verkar systemet inte skapa några större problem i mervärdesskattehänseende och det kan till och med ha vissa fördelar i det att mervärdesskatten inte behöver finansieras i förväg.

Bördan faller huvudsakligen på leverantören/tillhandahållaren, som i sin egen medlemsstat måste motivera undantaget från skatteplikt (vid leverans av varor) eller den uteblivna beskattningen (i fråga om tjänster) och får vissa ytterligare rapporteringsskyldigheter samt, i ökande utsträckning, striktare formaliteter att följa för bedrägeribekämpningsändamål. Den administrativa bördan vid gränsöverskridande transaktioner har ökat stadigt. Dessutom kan skatteförvaltningarna komma att ifrågasätta tillämpningen av ett undantag från

skatteplikt och utebliven beskattning när ett bedrägeri har skett i ett annat led i affärskedjan, och seriösa näringsidkare kan ha svårt att skydda sig mot den risken.

För att bevara de väsentliga dragen i det nuvarande mervärdesskattesystemet krävs en djupgående översyn och förbättring av dess tillämpning, med avseende på rättslig förutsebarhet och administrativa bördor vid EU-interna transaktioner.

4.2.2. Allmänt system med omvänd betalningsskyldighet

En konsekvent behandling av inhemska och EU-interna transaktioner skulle kunna uppnås om man tillämpar ett förfarande för omvänd betalningsskyldighet vid inhemska transaktioner mellan företag. Detta skulle lösa problemet med det nuvarande mervärdesskattesystemets inneboende sårbarhet för bedrägeri. Å andra sidan skulle det medföra ytterligare kontroller och rapporteringsskyldigheter vid inhemska transaktioner för att hindra att bedrägerierna flyttas över till detaljhandelsnivån, eftersom det innebär ett avskaffande av principen om att varje aktör i kedjan betalar en del av skatten, vilket anses vara en stor fördel med mervärdesskattesystemet.

Kommissionen undersökte detta system 2008[14]. Dess slutsats var att tanken på ett system med omvänd betalningsskyldighet inte borde förkastas helt, men att ett sådant system inte kunde införas som en valmöjlighet för aktörerna utan att det påverkar den inre marknadens funktion. Kommissionen kunde tänka sig ett pilotprojekt för att studera införandet av ett obligatoriskt allmänt system med omvänd betalningsskyldighet. Detta är fortfarande kommissionens ståndpunkt, samtidigt som den är väl medveten om ett sådant projekts administrativa och ekonomiska konsekvenser.

4.2.3. Beskattning av EU-interna leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster

En konsekvent behandling av inhemska och EU-interna transaktioner kan också uppnås genom att man beskattar EU-interna transaktioner enligt destinationsmedlemsstatens skattesatser och regler.

Detta skulle återupprätta principen om att varje aktör i kedjan betalar en del av mervärdesskatten vid gränsöverskridande transaktioner samt hantera det nuvarande systemets inneboende sårbarhet för bedrägeri. Å andra sidan skulle det avsevärt höja det antal transaktioner där beskattningsbara personer blir skyldiga att betala mervärdesskatt i en medlemsstat där de inte är etablerade.

Vid beskattning av EU-interna leveranser och tillhandahållanden kan destinationsorten definieras på två olika sätt:

- Som destinationsort kan anses den plats dit varorna ankommer, vilket innebär att varornas fysiska flöde måste följas, eller köparens etableringsort i fråga om tjänster, vilket redan är huvudregeln i nuläget.

- Som destinationsort kan anses köparens etableringsort, i fråga om både varor och tjänster.

---

[14] KOM(2008) 109 av den 22 februari 2008 och SEK(2008) 249 av den 22 februari 2008.

Eftersom mervärdesskatten vid EU-interna leveranser och tillhandahållanden tillfaller destinationsmedlemsstaten krävs ett fungerande system med en enda kontaktpunkt i ursprungsmedlemsstaten, för behandling av mervärdesskatteskyldigheter i andra medlemsstater än dem där leverantören/tillhandahållaren är etablerad.

En sådan förändring skulle få konsekvenser för både företag och skatteförvaltningar. En beskattning av EU-interna leveranser och tillhandahållanden skulle påverka kassaflödet för båda parter, och rapporteringsskyldigheterna måste ses över fullständigt. Kommissionen har ännu inte detaljstuderat ett sådant system, men är öppen för att vidareutveckla detta alternativ.

4.3. Andra varianter

Kommissionen är medveten om att andra ordningar än de som behandlats ovan har diskuterats offentligt. Avsikten är inte att avföra dem från diskussionerna, men eftersom flertalet av dem endast är varianter finns det inget behov av att studera dem närmare i detta skede.

F1. Är den nuvarande mervärdesskatteordningen för EU-intern handel tillräckligt anpassad för den inre marknaden eller utgör den ett hinder för att maximera nyttan av den inre marknaden?

F2. Om du anser att ordningen utgör ett hinder, vilken är i så fall den bästa mervärdesskatteordningen för EU-interna leveranser och tillhandahållanden? Utgör beskattning i ursprungsmedlemsstaten fortfarande ett relevant och uppnåeligt mål?

5. ANDRA FRÅGOR

I detta avsnitt behandlas de övriga frågor, vid sidan av behandlingen av EU-interna transaktioner, som måste lösas för att skapa ett stabilt och mera enkelt och effektivt mervärdesskattesystem för den inre marknaden. Dessa frågor gäller för det nuvarande systemet.

5.1. Mervärdesskattesystemets neutralitet

5.1.1. Mervärdesskattens tillämpningsområde

Reglerna för offentliga organ medför att liknande verksamheter behandlas olika för mervärdesskatteändamål beroende på leverantörens/tillhandahållarens status. Utvecklingen i medlemsstaterna mot privatisering och avreglering av verksamheter som traditionellt utförts av den offentliga sektorn har ökat dessa skillnader. Nya samarbetsformer mellan offentliga myndigheter och den privata sektorn (offentlig-privata partnerskap) har uppkommit för att tillhandahålla infrastruktur och strategiska offentliga tjänster som vägar, järnvägar, skolor, sjukhus, fängelser och vatten- och avfallshantering.

När offentliga organ är undantagna från skatteplikt eller inte omfattas av mervärdesskatt har de ett incitament att begränsa utläggning av verksamhet på entreprenad, så att de inte behöver betala mervärdesskatt som de inte kan dra av. Mervärdesskatt påverkar således investeringar och utgiftsbeslut.

Kommissionen inledde nyligen en undersökning av mervärdesskattens ekonomiska och sociala effekter för offentliga organ och av möjliga lösningar. En lösning skulle kunna vara att samtliga ekonomiska verksamheter i de offentliga organen innefattas i tillämpningsområdet för mervärdesskatt och att man upprättar en förteckning över vilka verksamheter som inte ska omfattas. Ett alternativ är att förtydliga och modernisera de villkor enligt vilka offentliga organs verksamheter inte längre kan anses ligga utanför tillämpningsområdet för mervärdesskatt.

När det gäller mervärdesskattebehandlingen av holdingbolags transaktioner, särskilt avseende aktieförvaltning eller kassahantering, har Europeiska domstolen gett viss begränsad vägledning, som dock kan vara svår att tillämpa i praktiken. Ett förtydligande av den juridiska situationen i mervärdesskattedirektivet skulle kunna vara en lösning.

F3. Anser du att de nuvarande mervärdesskattereglerna för offentliga myndigheter och holdingbolag är godtagbara, särskilt med hänsyn till kravet på skatteneutralitet, och om reglerna inte är godtagbara, varför i så fall?

F4. Vilka andra problem har du stött på i fråga om tillämpningsområdet för mervärdesskatt?

F5. Hur bör dessa problem lösas?

5.1.2. Undantag från mervärdesskatteplikt

Undantag strider mot principen om mervärdesskatt som en brett baserad skatt. Det kan ifrågasättas om många av de befintliga undantagen fortfarande är relevanta. En breddning av skattebasen genom att minska antalet undantag gör skatten mera effektiv och neutral och utgör ett rimligt alternativ till en höjning av mervärdesskattesatserna.

I mervärdesskattedirektivet görs en åtskillnad mellan undantag för vissa verksamheter av hänsyn till allmänintresset (t.ex. av sociala, utbildningsrelaterade och kulturella skäl) och undantag för andra verksamheter, t.ex. på grund av tekniska svårigheter att tillämpa mervärdesskatt på de underliggande transaktionerna (finansiella tjänster och hasardspel) eller konflikt med andra skatter (transaktioner avseende fast egendom).

Dessa undantag från skatteplikt behöver ses över, särskilt med hänsyn till den ekonomiska och tekniska utvecklingen.

Detsamma gäller de undantag som medlemsstaterna får fortsätta att tillämpa eftersom de redan tillämpade dem den 1 januari 1978 eller vid tidpunkten för sin anslutning. Ett exempel är att persontransporter kan undantas beroende på vilket transportmedel som används. Andra avvikelser ger medlemsstaterna rätt att ta ut mervärdesskatt för transaktioner som annars är undantagna. Detta hindrar uppnåendet av målet att inrätta ett gemensamt mervärdesskattesystem.

När det gäller undantagen i förslaget om posttjänster och i förslaget om finansiella tjänster och försäkringstjänster[15] fortsätter diskussionerna. Slutligen kommer studien av offentliga organ (se avsnitt 5.1.1 tredje stycket) också att omfatta undantag av hänsyn till allmänintresset.

F6. Vilka av de nuvarande undantagen från mervärdesskatteplikt bör avskaffas? Varför är de problematiska? Bör några undantag behållas, och i så fall varför?

F7. Skapar det nuvarande systemet för beskattning av persontransporter problem när det gäller skatteneutralitet eller av andra skäl? Bör mervärdesskatt tillämpas på persontransporter oavsett vilket transportmedel som används?

F8. Hur bör dessa problem lösas?

5.1.3. Avdrag

Rätten att dra av ingående mervärdesskatt är grundläggande för att skatten ska bli neutral för företag. Den viktigaste frågan är avdragsrättens omfattning, men andra frågor är vid vilken tidpunkt och hur mervärdesskatten bör dras av.

För att vara neutral måste mervärdesskatt på varor och tjänster som används för beskattade ekonomiska verksamheter vara fullt avdragsgill. Detta skapar lika villkor för företagen i hela EU, men kan vara svårt att uppnå när varorna eller tjänsterna används för flera ändamål (beskattade verksamheter, undantagna verksamheter eller andra ändamål än den egna rörelsen) och när ändamålet förändras under varornas eller tjänsternas ekonomiska livstid.

Avdragsrätten måste begränsas när varor eller tjänster också används för andra ändamål än den egna rörelsen (huvudsakligen privat konsumtion). Schablonavdrag kan lösa problemet när det är svårt eller omöjligt att fastställa förhållandet mellan affärsändamål och privata ändamål, men avdragen bör motsvara den ekonomiska verkligheten snarare än att utgöra ett sätt att generera ytterligare inkomster.

Avdragsrätten inträder när leveransen eller tillhandahållandet görs, oavsett om kunden har betalat för varan eller tjänsten. Denna regel kan medföra en likviditetsfördel för särskilt sena betalare, medan bördan bärs av leverantören/tillhandahållaren, vanligtvis små och medelstora företag. Om mervärdesskattesystemet baseras på betalningar (kontantmetod), så att mervärdesskatten blir utkrävbar och avdragsgill när betalning sker för leveransen eller tillhandahållandet, skulle systemet bli neutralt för alla i fråga om kassaflöde. Ett sådant system skulle också begränsa mervärdesskatteförluster till följd av att kunden kommer på obestånd.

Mervärdesskatt dras i regel av genom att den avdragsgilla skatten avräknas mot den skatt som ska betalas in. När detta innebär att den beskattningsbara personen har rätt till återbetalning har skatteförvaltningarna olika metoder, eftersom återbetalningar skapar viss risk för bedrägeri. Denna risk bör inte utnyttjas som anledning till att otillbörligt fördröja avdragsrätten.

---

[15] KOM(2003) 234, 5.5.2003 och KOM(2007) 746, 28.11.2007.

Återbetalningssystem för företag etablerade i en annan medlemsstat komplicerar och fördröjer det faktiska mervärdesskatteavdraget. Ett system med en enda kontaktpunkt, där företagen avräknar ingående mervärdesskatt i en medlemsstat mot den mervärdesskatt som ska betalas där, skulle kunna vara en lösning.

F9. Vilka är huvudproblemen med avdragsrätten?

F10. Hur kan man förbättra neutraliteten och rättvisan i reglerna för avdrag av ingående mervärdesskatt?

5.1.4. Internationella tjänster

Den ökade betydelsen av internationella tjänster till följd av globalisering, avreglering och utveckling av kommunikationsteknik har uppenbara konsekvenser för mervärdesskatten. Det behövs internationella överenskommelser för att undvika dubbelbeskattning eller utebliven beskattning av dessa tjänster, och i OECD görs viktigt arbete i detta hänseende.

Man måste skapa rättslig förutsebarhet i fråga om beskattning i konsumtionslandet, men det finns också frågetecken när det gäller att kontrollera att mervärdesskattereglerna tillämpas korrekt. Detta gäller särskilt tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg mellan företag och konsumenter, t.ex. programvara eller musik som distribueras online, där uppbörden av mervärdesskatt i stor utsträckning bygger på att tillhandahållare utanför EU frivilligt följer reglerna. Man kan ifrågasätta om detta är godtagbart ur neutralitets- och konkurrenssynvinkel för tillhandahållare inom EU och medlemsstaternas budgetar på lång sikt.

En metod är att uppmuntra skattemyndigheterna att samarbeta om mervärdesskatt på internationell nivå. Alternativet, som vid en första anblick är mindre attraktivt men övervägs i vissa jurisdiktioner utanför EU, t.ex. Kanada, är att försöka uppbära mervärdesskatt från privata konsumenter, exempelvis genom att kontrollera betalningar online.

Det finns även problem med neutralitet och öppenhet i behandlingen av tillhandahållanden av tjänster inom internationella företagsgrupper, som varierar beroende på vilken struktur som valts (filial/huvudkontor eller moderbolag/dotterbolag) snarare än tjänstens karaktär.

F11. Vilka är huvudproblemen med de nuvarande mervärdesskattereglerna för internationella tjänster, när det gäller konkurrens och skatteneutralitet eller andra hänsyn?

F12. Hur bör dessa problem lösas? Behövs mera samordning på internationell nivå?

5.2. Vilken grad av harmonisering krävs på den inre marknaden?

Vid en omvandling av mervärdesskattesystemet måste man fastställa, för det första, i vilken utsträckning ytterligare harmonisering krävs för att förbättra den inre marknadens funktion och sänka företagens efterlevnadskostnader och, för det andra, vilken grad av handlingsutrymme för medlemsstaterna som är förenlig med dessa mål.

5.2.1. Den rättsliga processen

Enligt den rättsliga grunden för harmonisering av mervärdesskatteregler[16] krävs enhällighet, men det anges inte vilken regleringsform som ska användas. Rådsdirektiv ger medlemsstaterna viss frihet vid införlivandet av EU-regler på mervärdesskatteområdet i sin nationella lagstiftning, vilket gör att deras särskilda rättsliga omständigheter kan beaktas. Resultatet blir dock ofta att mervärdesskattereglerna i de olika medlemsstaterna är inkonsekventa. Om man använde rådsförordningar snarare än direktiv skulle större harmonisering uppnås och det skulle särskilt bli möjligt att i EU undvika dubbelbeskattning eller utebliven beskattning och att ange icke-etablerade företags skyldigheter på mervärdesskatteområdet.

Regler på EU-nivå för genomförande av mervärdesskattedirektivet måste också antas enhälligt. Denna metod (via en rådsförordning) för att snabbt klargöra nya ändringar av mervärdesskattedirektivet innan de träder i kraft har inte gett resultat. Följden är att företag ofta saknar riktlinjer för hur de nya reglerna ska tillämpas i praktiken.

En lösning skulle vara att kommissionen får anta genomförandebeslut med samtycke av en majoritet av medlemsstaterna. Kommissionen har tidigare lagt fram ett förslag om detta[17], vilket skulle ha ändrat mervärdesskattekommitténs roll, men rådet avvisade förslaget.

En annan lösning, som dock inte är perfekt, är att kommissionen för informationsändamål lämnar förklarande anmärkningar om hur ändringar av mervärdesskattereglerna ska tolkas.

Ett felaktigt införlivande av ändringar i mervärdesskattedirektivet kan förstås hanteras genom att man inleder överträdelseförfaranden. Detta ger dock inte alltid en snabb lösning på företagens praktiska problem. Om nya regler måste införlivas i god tid innan de träder i kraft kan dessa problem förebyggas. Man skulle kunna tänka sig en process på EU-nivå för harmonisering och samordning av det nationella genomförandet.

F13. Bör några bestämmelser i EU-lagstiftningen på mervärdesskatteområdet anges i en rådsförordning i stället för i ett direktiv, och i så fall vilka?

F14. Bör genomförandebestämmelser fastställas i ett kommissionsbeslut?

F15. Om detta inte kan uppnås, skulle riktlinjer för ny EU-lagstiftning på mervärdesskatteområdet vara användbara även om de inte är rättsligt bindande för medlemsstaterna? Finns det några nackdelar med sådana riktlinjer?

F16. Vad bör göras, i ett bredare perspektiv, för att förbättra den rättsliga processen, dess öppenhet och de berörda parternas roll i processen, från den inledande fasen (utformning av förslaget) till slutfasen (nationellt genomförande)?

---

16 Artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

17 KOM(97) 325, 25.6.1997.

5.2.2. *Avvikelser och EU:s förmåga att agera snabbt*

Medlemsstaterna kan ansöka om nationella avvikelser för att förenkla uppbörden av skatt eller för att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt, genom att anta särskilda åtgärder som är tillfälliga och skräddarsydda till en särskild inhemsk situation[18].

Resultatet är emellertid ett lapptäcke av särskilda och varierande regler i medlemsstaterna som komplicerar mervärdesskattesystemet ännu mer, särskilt för företag med verksamhet i flera medlemsstater, och undergräver principen om lika villkor för företagen i EU.

De färska erfarenheterna av organiserade bedrägerier har visat att förfarandet för beviljande av avvikelser inte alltid är tillräckligt flexibelt för att säkerställa en snabb och lämplig reaktion. En väg framåt skulle kunna vara att kommissionen beviljas mer befogenhet att mycket snabbt införa skyddande och tillfälliga avvikelser som en åtgärd mot bedrägeri, på grundval av en motiverad ansökan från en medlemsstat.

F17. Har du stött på svårigheter till följd av avvikelser som beviljats för medlemsstaterna? Var vänlig beskriv dessa.

F18. Är det nuvarande förfarandet för beviljande av nationella avvikelser tillfredsställande och, om svaret är nej, hur skulle det kunna förbättras?

5.2.3. *Mervärdesskattesatser*

Ett ”slutligt” mervärdesskattesystem baserat på beskattning i ursprungsmedlemsstaten skulle kräva en större grad av harmonisering av skattesatserna jämfört med det nuvarande systemet, som baseras på beskattning i destinationsmedlemsstaten och som ger medlemsstaterna mer handlingsfrihet, även om den inre marknaden sätter vissa gränser.

Det har framförts att tillämpningen av en enda mervärdesskattesats för samtliga varor och tjänster skulle vara en idealisk lösning, om målet är att maximera den ekonomiska effektiviteten[19]. Samtidigt förespråkas ofta, och i synnerhet av hälsorelaterade, kulturella och miljömässiga skäl, reducerade skattesatser som ett politiskt instrument för att skapa en enklare och mer likvärdig tillgång till undervisning och kultur och incitament till miljöinnovation och en kunskapsbaserad resurseffektiv tillväxt[20].

Den nuvarande variationen i normalskattesatserna i EU och de reducerade skattesatserna i vissa medlemsstater verkar inte störa den inre marknaden. Detta beror i huvudsak på att det finns korrigeringsmekanismer (särskilda ordningar för distansförsäljning av varor eller tjänster och nya fordon, se avsnitt 4.2.1) i det

---

18 Förteckningen över gällande avvikelser finns på http://ec.europa.eu/taxation_customs/ taxation/vat/key_documents/table_derogations/index_en.htm

19 Copenhagen Economics, op.cit.

20 En sammanfattande rapport om resultatet av det offentliga samråd om översynen av befintlig lagstiftning om reducerade mervärdesskattesatser som genomfördes 2008 finns på http://ec.europa.eu/taxation_customs/ resources/documents/common/consultations/tax/summary_report_consultation_vat_rates_en.pdf.

nuvarande mervärdesskattesystemet, men denna variation bidrar väsentligt till att komplicera systemet.

Gränsöverskridande transaktioner med varor och tjänster till en reducerad skattesats skapar emellertid efterlevnadskostnader och oklarhet angående rättsläget för företag. Detta är särskilt ett problem när ett företag bli skyldigt att betala mervärdesskatt i en medlemsstat där det inte är etablerat. Man skulle kunna tänka sig mer öppenhet och en bindande databas online över de varor och tjänster som omfattas av reducerade skattesatser.

Mervärdesskattesatserna för jämförbara produkter eller tjänster är fortfarande inkonsekventa. Medlemsstaterna får t.ex. tillämpa en reducerad skattesats på vissa kulturprodukter men måste tillämpa normalskattesatsen för konkurrerande tjänster online, som e-böcker och tidningar. I den digitala agendan för Europa[21] anges att man vid all översyn av den offentliga politiken bör beakta frågan om konvergens mellan den fysiska världen och världen online, även i fråga om skatter. För att avskaffa denna diskriminering finns två möjligheter: antingen att behålla normalskattesatsen eller att i den digitala miljön tillämpa de reducerade skattesatser som gäller för varor på traditionella bärare.

F19. Skapar den nuvarande skattesatsstrukturen stora hinder för en väl fungerande inre marknad (snedvridning av konkurrensen), olika behandling av jämförbara produkter, särskilt tjänster online jämfört med produkter eller tjänster som ger liknande innehåll, eller medför den stora efterlevnadskostnader för företagen? Om svaret är ja, i vilka situationer?

F20. Är det bättre att inte ha några reducerade skattesatser alls (eller en mycket kort förteckning) som kan möjliggöra för medlemsstaterna att tillämpa en lägre normalskattesats? Eller skulle du stödja en obligatorisk och enhetligt tillämpad EU-förteckning över reducerade mervärdesskattesatser för att i synnerhet uppnå specifika politiska mål som särskilt läggs fast i Europa 2020-strategin?

5.3. Minskning av administrativa bördor

5.3.1. Kommissionens åtgärdsprogram för minskning av administrativa bördor i Europeiska unionen och rationalisering av skyldigheter på mervärdesskatteområdet

Efter Europeiska rådets stöd 2007[22] till kommissionens åtgärdsprogram[23] för att med 25 % minska de administrativa bördor som uppstår genom EU-lagstiftning fram till 2012, lade kommissionen 2009 fram en plan[24] för bl.a. mervärdesskatteområdet.

Denna plan innehåller 16 åtgärder, t.ex. avskaffande av den årliga sammanfattande mervärdesskattedeklarationen eller förteckningar över EU-interna förvärv och minskning av frekvensen för inlämning av mervärdesskattdeklarationer. Planen stöds av högnivågruppen av oberoende intressenter för administrativa bördor, där Dr

[21] Meddelande från kommissionen, *En digital agenda för Europa*, KOM(2010) 245, 19.5.2010, s. 9.
[22] Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte den 7–8 mars 2007, s. 10.
[23] KOM(2007) 23, 21.1.2007.
[24] KOM(2009) 544, 22.10.2009 och bilagan.

Edmund Stoiber är ordförande[25]. Av de 16 åtgärderna har 6 åtgärder antingen antagits eller föreslagits av kommissionen.

Som en följd av de nya reglerna om platsen för tillhandahållande av tjänster rekommenderade högnivågruppen i ett yttrande nyligen ytterligare åtgärder för minskning av bördorna.

Mervärdesskattedirektivet innehåller en gemensam förteckning över skyldigheter och medlemsstaterna har viss frihet att ange hur de ska fullgöras. Detta medför ett lapptäcke av nationella skyldigheter på mervärdesskatteområdet och särskilt mervärdesskattedeklarationer med olika krav på vilken information och hur mycket information som ska ges. För att minska efterlevnadskostnaderna skulle man kunna tänka sig en enhetlig EU-omfattande mervärdesskattedeklaration som är tillgänglig på alla språk och som företagen kan välja att använda, men som samtliga medlemsstater måste godta.

Medlemsstaterna får dessutom införa andra skyldigheter som de anser nödvändiga för att säkerställa en korrekt uppbörd av mervärdesskatt och förhindra skatteundandragande, utan krav på att det först utförs en konsekvensanalys på EU-nivå. Omfattningen av och kostnaderna för dessa ytterligare skyldigheter beskrivs i en studie som gjorts för GD Näringslivs räkning inom ramen för programmet för bättre lagstiftning[26].

En mer enhetlig strategi på detta område skulle med all säkerhet underlätta utvecklingen av IT-verktyg för iakttagande av skyldigheter på mervärdesskatteområdet i hela EU och minska de administrativa bördorna för företag med verksamhet i flera medlemsstater. En förändring av nuvarande praxis i medlemsstaterna skulle emellertid innebära kostnader både för skatteförvaltningarna och för företagen, däribland de som enbart behöver fullgöra dessa skyldigheter i en enda medlemsstat.

Om fullständig harmonisering inte är lämplig, skulle skillnaderna kunna begränsas genom att man på EU-nivå fastställer en maximal uppsättning standardiserade skyldigheter på mervärdesskatteområdet som får införas av medlemsstaterna. Det är enklare för IT-systemen att hantera en på förhand fastställd förteckning över skyldigheter.

F21. Vilka är de viktigaste problem du stött på i samband med de nuvarande skyldigheterna på mervärdesskatteområdet?

F22. Vad bör göras på EU-nivå för att lösa dessa problem?

F23. Vad är din uppfattning om särskilt de föreslagna åtgärdernas genomförbarhet och relevans, däribland de som anges i planen för minskning på mervärdesskatteområdet (nr 6–15) och de som anges av högnivågruppen?

---

25 Yttrande antaget den 28 maj 2009: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm.

26 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_taxlaw_implicit.zip.

5.3.2. *Små företag*

I småföretagsakten[27] antog EU två huvudprinciper för att tillgodose de små och medelstora företagens behov: utformning av regler enligt principen ”tänk småskaligt först” och hjälp till små och medelstora företag så att de i större utsträckning kan utnyttja den inre marknadens möjligheter. Ett bättre företagsklimat för små och medelstora företag ingår också i kommissionens flaggskeppsinitiativ ”Industripolitik för en globaliserad tid” enligt Europa 2020-strategin.

Den särskilda ordningen för små företag syftar huvudsakligen till att minska den administrativa bördan för att följa de normala mervärdesskattereglerna: företag med en årsomsättning under en viss tröskel har rätt till undantag från mervärdesskatteplikt.

Denna ordning har dock ett antal brister. Regelverket, som i stor utsträckning grundas på när medlemsstaterna blev medlemmar i EU, har skapat skillnader mellan trösklarna och i den frihet som medlemsstaterna har att fastställa dessa trösklar. Metoden för beräkning av trösklarna och ordningens omfattning beaktar inte heller den inre marknadens behov: ordningen omfattar exempelvis inte leveranser och tillhandahållanden i andra medlemsstater. För vissa gränsöverskridande köp, i synnerhet tjänster, krävs dessutom registrering till mervärdesskatt, en mervärdesskattedeklaration och betalning av mervärdesskatt.

Medlemsstaterna får tillämpa andra förenklade ordningar för uttag och uppbörd av mervärdesskatt, t.ex. schablonbeskattning, men dessa tillämpas på olika sätt och är begränsade till inhemsk verksamhet.

Alla dessa ordningar utgör en fragmenterad lösning på problemet att de små företagens efterlevnadskostnader på mervärdesskatteområdet är relativt större än de stora företagens, särskilt för verksamhet i flera medlemsstater.

En EU-omfattande ordning med en gemensam tröskel och större möjligheter att minska efterlevnadskostnaderna på den inre marknaden framstår som en uppenbar lösning, och skulle stimulera de små företagens tillväxt.

Utöver ordningar för små företag infördes på 1970-talet en särskild ordning för jordbrukare som har svårt att tillämpa de normala reglerna. Motivet för att behålla denna ordning bör ses över, i det att åtgärder för att hjälpa små företag också kan tillgodose småjordbrukens behov av förenkling.

F24. Bör den nuvarande undantagsordningen för små företag ses över och vad bör översynen koncentreras på?

F25. Bör ytterligare förenklingar övervägas och vilka förenklingar bör man inrikta sig på?

F26. Tillgodoser ordningar för små företag i tillräcklig utsträckning småjordbrukens behov?

[27] KOM(2008) 394, 25.6.2008.

5.3.3. Andra möjliga förenklingar

5.3.3.1. System med en enda kontaktpunkt

I fråga om transaktioner från företag till konsument som omfattas av mervärdesskatt i en annan medlemsstat än den där leverantören/tillhandahållaren är etablerad är det inte alltid lätt att iaktta de särskilda reglerna i den medlemsstaten. Det finns fall där företag undvikit sådana transaktioner på grund av svårigheterna. I andra fall ignoreras reglerna och mervärdesskatt tas ut i leverantörens/tillhandahållarens medlemsstat i stället för den där leveransen/tillhandahållandet faktiskt görs.

Syftet med det system med en enda kontaktpunkt som kommissionen föreslog 2004[28] och som fortfarande ligger på rådets bord var att behandla sådana fall. Den bakomliggande tanken är fortfarande relevant. Ett smalare system finns för elektroniska tjänster från företag utanför EU till konsumenter i EU och kommer att utvidgas 2015 till att omfatta telekommunikations- och sändningstjänster samt tillhandahållare inom EU.

Så länge som mervärdesskatt baseras på beskattning i destinationslandet är ett system med en enda kontaktpunkt önskvärt som förenkling och skulle förbättra efterlevnaden av reglerna och öka den gränsöverskridande handeln. Regler på mervärdesskatteområdet var ett av de huvudhinder som identifierades i meddelandet från kommissionen om gränsöverskridande e-handel mellan företag och konsumenter i EU[29]. Detta är förmodligen ännu mera relevant i dag, eftersom mer än 60 % av befolkningen i EU regelbundet använder Internet och 60 % köper varor eller tjänster online. Denna siffra har fördubblats sedan 2004 (när förslaget först lades fram) och kommer bara att öka, med tanke på den digitala agendans betydelse[30].

F27. Är ett system med en enda kontaktpunkt en relevant förenklingsåtgärd? Om svaret är ja, hur bör det utformas?

5.3.3.2. Anpassning av mervärdesskattesystemet till stora och Europatäckande företag

Den juridiska strukturen (holdingbolag/dotterbolag eller huvudkontor/filialer) hos företag som bedriver ekonomisk verksamhet i flera medlemsstater inverkar väsentligt på hur dessa verksamheter behandlas för mervärdesskatteändamål. Exempelvis påverkar den reglerna om gränsöverskridande transaktioner mellan olika delar av företagsgruppen och beräkningen av avdragsgill ingående mervärdesskatt.

Företag klagar över bristen på konsekventa och tydliga mervärdesskatteregler som passar befintliga företagsstrukturer. Skattemyndigheterna oroar sig å andra sidan för möjligheterna att undvika mervärdesskatt i komplexa företagsstrukturer.

Om transaktioner mellan närstående företag eller leveranser av varor mellan filialer inte omfattades av mervärdesskatt, eller om den territoriella räckvidden för mervärdesskattegrupper utvidgades, skulle detta kunna minska efterlevnadskostnaderna på mervärdesskatteområdet för ett stort antal transaktioner i

---

28 KOM(2004) 728, 29.10.2004.
29 KOM(2009) 557, 22.10.2009.
30 Op.cit.

EU. Å andra sidan måste det säkerställas att detta inte skapar otillbörliga fördelar för stora företag jämfört med mindre företag, eller nya möjligheter till bedrägeri eller skatteflykt.

F28. Försvårar de gällande mervärdesskattereglerna företagsinterna eller koncerninterna gränsöverskridande transaktioner? Hur kan detta lösas?

5.3.3.3. Synergieffekter med annan lagstiftning

Insatser för att förenkla tullförfarandena vid import måste för att maximera nyttan beakta mervärdesskatt. Företagens möjligheter att efterleva reglerna förbättras också om mervärdesskattelagstiftningen är förenlig med annan skattelagstiftning, särskilt i fråga om punktskatter.

Nyligen inleddes ett samråd om förenkling av förfarandena för uppbörd av mervärdesskatt vid centraliserad tullklarering, men det finns även andra områden som skulle kunna studeras.

F29. På vilka områden av mervärdesskattelagstiftningen bör man främja synergieffekter med annan skatte- eller tullagstiftning?

5.4. Ett mera stabilt mervärdesskattesystem

5.4.1. Översyn av uppbörden av mervärdesskatt

Det sätt på vilket mervärdesskatt uppbärs har knappast ändrats sedan skatten först infördes i EU. Uppbörden bygger fortfarande i första hand på självtaxering från skattebetalarens sida, vilket senare följs av revisioner från skatteförvaltningens sida.

I samband med den pågående debatten om strategier för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri, där effektiviteten hos denna uppbördsmetod ifrågasattes, satte kommissionen 2009 i gång en genomförbarhetsstudie angående sätt att förbättra och förenkla uppbörden av mervärdesskatt med hjälp av modern teknik och/eller finansiella mellanhänder.

Följande fyra modeller studerades närmare:

- Kunden instruerar sin bank att betala för varan eller tjänsten och banken delar upp betalningen på det beskattningsbara belopp som ska betalas till leverantören/tillhandahållaren och det mervärdesskattebelopp som ska överföras direkt till skattemyndigheten. På detta sätt avskaffas bedrägeri via skenföretag, men det förutsätter betydande ändringar av samtliga företags och skatteförvaltningars sätt att hantera mervärdesskatt. Frågan om hur kontant- eller kreditkortstransaktioner ska hanteras är inte löst.

- Alla fakturauppgifter sänds i realtid till en central databas för hantering av mervärdesskatt. Skattemyndigheterna skulle få uppgifter mycket snabbare än i nuläget och ett antal skyldigheter på mervärdesskatteområdet skulle kunna avskaffas. Om elektronisk fakturering används för samtliga transaktioner mellan företag skulle systemet bli mera effektivt och den administrativa bördan minska.

- Den beskattningsbara personen matar in fördefinierade transaktionsuppgifter i ett överenskommet format i ett datalager för mervärdesskatteuppgifter, som förs av den beskattningsbara personen och som är tillgängligt för skattemyndigheten antingen direkt eller, på begäran, med mycket kort varsel. Några medlemsstater har gått i denna riktning och det har inte vållat några större problem. Modellen förhindrar dock inte bedrägeri via skenföretag. Om näringsidkaren försvinner, försvinner också dennes datalager för mervärdesskatteuppgifter. Detta upptäcks dock snabbare.

- En beskattningsbar person kan låta certifiera sin process för att efterleva mervärdesskatteregler och sina interna kontroller. Några medlemsstater har gått i denna riktning. Modellen borde öka tilliten mellan skattemyndigheter och skattebetalare, men certifieringsprocessen tar tid och förutsätter betydande investeringar i personal från skattemyndighetens sida.

Enligt studien[31] har alla fyra modeller ett positivt kostnads–nyttoförhållande. De nödvändiga inledande investeringskostnaderna varierar dock, och detta påverkar hur snabbt det uppstår en nettonytta för statskassan. En kombination av de olika modellerna skulle också kunna vara en effektivare metod.

F30. Vilken av dessa modeller ser mest lovande ut och i så fall varför, eller skulle du vilja föreslå andra alternativ?

5.4.2. Skydd av seriösa näringsidkare mot potentiell inblandning i mervärdesskattebedrägeri

Flera medlemsstater har infört nationella åtgärder för att begränsa förlusten av mervärdesskatt i samband med bedrägeri via skenföretag, genom att försöka uppbära skatten från andra beskattningsbara personer som är med i samma transaktionskedja. Europeiska domstolen har bekräftat att om skatteförvaltningen kan bevisa att kunden visste eller borde ha vetat att inköpen utgjorde en del av en transaktion med anknytning till ett olagligt undandragande av mervärdesskatt, får den vägra kunden avdragsrätt.

Skatteförvaltningarna måste bevisa att denna vetskap förelåg i varje enskilt fall. Detta är ett långvarigt, kostsamt och komplicerat förfarande. Beskattningsbara personer riskerar också att hamna i sårbara situationer, särskilt när de gör affärer med nya leverantörer/tillhandahållande. De måste utföra ytterligare kontroller av varje leverantörs/tillhandahållares efterlevnad av reglerna. Seriösa näringsidkare löper ändå risken att deras avdragsrätt ifrågasätts om de oavsiktligt har gjort affärer med bedragare.

Den första modellen i avsnitt 5.4.1 undanröjer möjligheterna till bedrägeri via skenföretag med hjälp av ett långtgående, obligatoriskt system med uppdelad betalning. Ett enklare och frivilligt system skulle också kunna tänkas.

Det frivilliga systemet skulle ge kunden möjlighet att skydda sig mot risker och undvika kravet att kontrollera sina leverantörers/tillhandahållares efterlevnad av

[31] http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

reglerna. Kunden skulle göra detta genom att betala mervärdesskatten direkt till skattemyndigheterna och nettobeloppet till leverantören/tillhandahållaren.

Detta skulle garantera för skattemyndigheterna att mervärdesskatt uppbärs för transaktioner som av näringsidkarna själva bedöms utgöra en potentiell risk. Skattemyndigheterna skulle också få mera information och varnas för nya bedrägeritrender.

Denna metod kan dock inverka negativt på förhållandet mellan leverantörer och kunder och följaktligen på affärsverksamhet i allmänhet. Metoden kan också påverka kassaflödet för leverantörer/tillhandahållare.

F31. Är systemet med en frivillig, uppdelad betalning genomförbart och relevant?

5.5. En effektiv och modern förvaltning av mervärdesskattesystemet

Med hänsyn till skattebetalarnas väsentliga roll för att få mervärdesskattesystemet att fungera kommer effektiviteten i deras relation med skattemyndigheterna att i hög grad påverka kostnaden för att förvalta systemet, för båda parter. Relationen bestäms inte enbart av skyldigheterna i fråga om rapportering, betalning eller revisioner utan även av kvaliteten på de uppgifter som ges av skattemyndigheterna och dessa uppgifters tillförlitlighet och tillgänglighet.

Frågor rörande skatteförvaltningarna är i första hand medlemsstaternas ansvar. Dessa frågor har dock betydelse för huruvida den inre marknaden fungerar korrekt, vilket bekräftas i revisionsrättens rapport[32] om EU:s egna medel.

I sitt meddelande från december 2008 *om en samordnad strategi för att förbättra bekämpningen av mervärdesskattebedrägeri i EU*[33] konstaterade kommissionen att dessa frågor måste tas upp. Kommissionen föreslog en ny strategi baserad på frivillig efterlevnad, riskbedömning och övervakning, med målet att minska både skattemyndigheternas involvering och företagens administrativa börda. Bland annat följande åtgärder skulle vara möjliga:

– Förstärkning av dialogen mellan skattemyndigheter och andra berörda parter, exempelvis genom inrättande av ett permanent diskussionsforum där skattemyndigheterna och näringslivets företrädare på EU-nivå kan utbyta synpunkter.

– Utbyte av bästa praxis i medlemsstaterna, exempelvis genom riktlinjer för rationalisering av administrativa förfaranden och avskaffande av onödiga bördor för företag.

– Utformning av en EU-strategi för frivillig efterlevnad anpassad till EU:s mervärdesskattesystem, genom specifika arrangemang med berörda parter, exempelvis genom utveckling av idén om ”partnerskap” mellan

---

32 I sitt arbete för årsrapporten för 2008 ansåg Europeiska revisionsrätten att uppgiftsinsamling för rapporterna borde bli ett av sätten för att se till att mervärdesskattedirektivet tillämpas enhetligt i alla medlemsstater och att alla skattebetalare behandlas lika. Se artikel 12 i rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1553/89.

33 KOM(2008) 807, 1.12.2008.

skatteförvaltningar och skattebetalare och avgöranden i förväg om skattebehandling av vissa transaktioner.

– Beaktande av IT-frågor vid genomförande av nya mervärdesskatteregler. Fastställande av en lämplig tidsram och överenskommelse om en arbetsprocess för anpassning av IT-systemen, för både företag och skattemyndigheter. Underlättande av automatisk informationsöverföring mellan skattebetalare och skattemyndigheter, med hjälp av större driftskompatibilitet. Eventuellt utveckling av särskild programvara som får stöd på EU-nivå och görs tillgänglig för alla medlemsstater.

F32. Håller du med om dessa förslag för att förbättra relationen mellan näringsidkare och skattemyndigheter? Har du några andra förslag?

5.6. Andra frågor

I denna grönbok tas en rad frågor upp för diskussion, även om listan inte är uttömmande. Eftersom syftet är att inleda en så bred debatt som möjligt, kan även andra frågor tas upp.

F33. Vilka andra frågor än de som redan är med bör tas upp vid en diskussion om EU:s framtida mervärdesskattesystem? Vilken lösning skulle du vilja rekommendera?

6. DINA SYNPUNKTER

Denna grönbok har som mål att sätta i gång och stimulera till en offentlig debatt om EU:s framtida mervärdesskattesystem. Kommissionen inbjuder därför alla intresserade parter att senast den 31 maj 2011 lämna sina synpunkter på de frågor som tas upp i denna grönbok, företrädesvis med e-post och i Word-format till följande adress: TAXUD-VAT-greenpaper@ec.europa.eu.

Synpunkterna behöver inte nödvändigtvis täcka alla de frågor som tas upp i denna grönbok. De kan vara begränsade till de frågor som är intressanta för dig. Var vänlig ange klart vilka frågor som dina synpunkter avser, och i synnerhet vilken fråga du besvarar.

Om du lämnar synpunkter på alla frågor som tas upp i denna grönbok, skulle vi vilja veta hur du rangordnar de olika frågorna i betydelse.

Mottagna synpunkter kommer att offentliggöras på Internet. Det är därför viktigt att du läser den specifika sekretesspolicyn, som anger hur dina personuppgifter och synpunkter kommer att behandlas. Se följande webbplats: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

En sammanfattande rapport med slutsatser från inlämnade synpunkter kommer också att offentliggöras på den webbplatsen.

Med utgångspunkt i slutsatserna från denna debatt, och i enlighet med kommissionens arbetsprogram för 2011[34], kommer kommissionen före utgången av 2011 att lägga fram ett meddelande, där prioritetsområden för vidare åtgärder på EU-nivå kommer att anges. Eventuella initiativ efter detta meddelande kommer att baseras på grundliga konsekvensanalyser.

[34] KOM(2010) 623, 27.10.2010, *Kommissionens arbetsprogram för 2011*.