

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF med henblik på forenkling, modernisering og harmonisering af kravene til fakturering med hensyn til merværdiafgift«**

(2001/C 193/13)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 12. januar 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Kenneth Walker til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 9. april 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 381. plenarforsamling, mødet den 26. april 2001, enstemmigt følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Fakturaen er et af de vigtigste dokumenter på handelsområdet. Den skal opfylde forskellige krav af regnskabsmæssig, skattemæssig, handelsmæssig og endog sproglig art. Kernen i disse bestemmelser har alle tilknytning til momslovgivningen. Samtidig anvendes fakturaer ofte også til andre formål, og kan være obligatoriske, selv når der ikke er moms involveret.

1.1.1. Fællesskabets momssystem er bygget op omkring forpligtelsen til at udstede fakturaer. En momsaktura har tre funktioner:

- den indeholder oplysninger om den momsordning, der finder anvendelse,
- den giver skattemyndighederne mulighed for at føre kontrol;
- og den giver kunden mulighed for i givet fald at påberåbe sig sin fradragsret.

1.1.1.1. Retligt berører fakturaen således et stort område, der omfatter både handels- og skattelovgivning. Parterne kan med udgangspunkt i disse lovgivningsområder anlægge sag ved domstolene (afgiftspligtige personer, ikke-afgiftspligtige personer og skattemyndighederne) navnlig hvor der ikke foreligger nogen skriftlig kontrakt.

1.2. Reglerne i forbindelse med fakturering er imidlertid meget forskellige fra den ene medlemsstat til den anden. Såvel de oplysninger, der skal angives på fakturaerne, som antallet heraf er forskellige. Fællesskabet har desuden ikke fastlagt retlige rammer for elektronisk fakturering og selvfakturering, og de bestemmelser, der gælder i de enkelte medlemsstater i Fællesskabet, er derfor meget forskellige, lige fra totalt forbud til omfattende fleksibilitet.

1.3. Det har ført til, at de erhvervsdrivende konfronteres med en meget kompleks juridisk situation, der samtidig er karakteriseret ved at være helt ude af trit med den seneste teknologiske udvikling. Den manglende harmonisering er da

også under anden fase af SLIM-initiativet<sup>(1)</sup> af de erhvervsdrivende blevet betragtet som en hindring for det indre markeds funktion. Resultaterne fremgår af Kommissionens rapport om SLIM-initiativet<sup>(2)</sup>, hvis konklusioner blev godkendt af Rådet (det indre marked) den 27. november 1997. Denne rapport indeholder en forpligtelse til at »undersøge, hvilke oplysninger der er nødvendige på en momsaktura, og hvilke juridiske og tekniske krav der bør stilles til elektronisk fakturering«.

1.4. I forbindelse med arbejdet med at tilpasse Fællesskabets momssystem til kravene til elektronisk handel har det desuden vist sig, at der var et presserende behov for at kunne anvende elektronisk fakturering generelt uden unødige restriktioner. Også Rådet (øko-fin) understregede i juni 1998, at det var vigtigt at skabe en juridisk ramme for anvendelse af elektronisk fakturering og samtidig bevare de fiskale myndigheders kontrolmuligheder. Kommissionen bestilte derfor i slutningen af december 1998 en undersøgelse af de krav, momsreglerne stiller til fakturering, hos PriceWaterhouseCoopers.

1.4.1. Den endelige rapport over undersøgelsen blev sendt til Kommissionen i slutningen af august 1999. Rapporten konkluderede:

- Hvad angår elektronisk fakturering, bør denne praksis udtrykkeligt tillades i fællesskabslovgivningen, og den også bør være tilladt mellem erhvervsdrivende fra forskellige medlemslande.
- De krav, der stilles hertil, bør være neutrale ud fra et teknisk synspunkt, og der bør tages hensyn til det arbejde, der allerede er iværksat angående elektroniske signaturer.
- Der bør ikke kunne afkræves hverken forudgående tilladelse eller notifikation (der bør alene kunne foretages efterfølgende kontrol af myndighederne, som eventuelt vil kunne føre til et forbud, hvis det er nødvendigt).
- Det bør ligeledes under tilsvarende betingelser være tilladt at opbevare fakturaerne på et elektronisk medium.

(1) Simpler Legislation for the Internal Market.

(2) KOM(97) 618 endelig udg., 24.11.1997.

— Endelig opregnes der visse mindstekrav, som skal gøre disse nye metoder lige så sikre for myndighederne som traditionelle metoder.

1.4.2. Hvad angår de oplysninger, som skal anføres på fakturaerne, konkluderede rapporten, at fællesskabslovgivningen bør omfatte en harmoniseret obligatorisk liste. Der foreslås endvidere en mere fleksibel fremgangsmåde for så hvad angår valuta og sprog.

1.4.3. Efter at have foretaget en grundig gennemgang af disse forslag, som er blevet drøftet såvel med erhvervsdrivende som med nationale myndigheder besluttede Kommissionen at foreslå en ændring af artikel 22, stk. 3, i sjette momsdirektiv, der omhandler forpligtelser vedrørende fakturering. Forslaget sigter på dels at harmonisere de obligatoriske oplysninger på fakturaerne og dels at skabe en juridisk ramme i Fællesskabet for elektronisk fakturering og selvfakturering. På disse to områder har Kommissionen forsøgt at finde en balance mellem forenkling af de erhvervsdrivendes forpligtelser og myndighedernes legitime behov for moms kontrol.

1.5. Kommissionen er ikke ene om at beskæftige sig med krav til fakturaer. Også i OECD arbejdes på en forenkling med henblik på at fremme udviklingen inden for elektronisk handel. Hertil kommer et »Global Invoice Project«, som sidste år blev sat i gang af amerikanske, japanske og europæiske automobilproducenter, deres leverandører og EDI-eksperter for at udvikle en ensartet elektronisk fakturameddelelse som standard inden for automobilindustrien.

## 2. De nuværende bestemmelser i det sjette direktiv

### 2.1. Forpligtelsen til at udstede en faktura

2.1.1. De nuværende bestemmelser i sjette direktiv om forpligtelsen til at udstede faktura er samlet i artikel 22, stk. 3. Denne bestemmelse er ikke særligt detaljeret og giver medlemsstaterne stor fortolkningsfrihed. Bestemmelsen blev således udformet på et tidspunkt, da fakturaen kun kunne optræde i form af et papirdokument, og hvor begrebet elektronisk fakturering var komplet ukendt. Kravene, som stilles til fakturering, er desuden udelukkende baseret på papirfakturaen og er vanskelige af overføre til en elektronisk faktura. Det er for eksempel tilfældet for forpligtelsen til at opbevare en kopi af dokumenterne. Det er vanskeligt at udlægge denne forpligtelse, når der er tale om en faktura, som er overført på immaterielt medium.

2.1.2. For det første stipulerer bestemmelsen, at det er den afgiftspligtige person selv, der skal udstede fakturaen. Samtidig

fremgår det af artikel 22, stk. 3, litra c), at »medlemsstaterne fastsætter de kriterier, ifølge hvilke et dokument kan anses for at svare til en faktura«. Dette må fortolkes som en mulighed for at betragte en faktura, der er udstedt af en tredjeperson, eller en selvfaktura som en gyldig faktura. Denne fortolkning er i øvrigt blevet bekræftet af EF-Domstolen<sup>(1)</sup>.

2.1.3. Sådan praksis har længe været almindeligt anvendt. At overlade faktureringen til en tredjeperson er tilladt næsten overalt i Europa, selv om det ikke udtrykkeligt er nævnt i fællesskabslovgivningen. Det vil derfor være belejligt at benytte direktivforslaget til at skabe klarhed over dette punkt.

2.1.4. Selvfakturering er dertil almindelig i en lang række sektorer. Det gælder for eksempel, hvor varer opbevares af kunden som konsignationslager. Der er væsentlige erhvervsøkonomiske hensyn, der taler for en sådan praksis, og det ville være uheldigt at forbyde den praksis på fællesskabsplan, så meget desto mere som den ikke ser ud til at øge risikoen for skattesvig. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at der bør indføres en fælles fremgangsmåde, hvorefter det bliver tilladt at anvende selvfakturering under visse betingelser.

2.1.5. Det sjette momsdirektiv fastsætter, at enhver afgiftspligtig person ved levering af goder og tjenesteydelser til andre afgiftspligtige eller ikke-afgiftspligtige juridiske personer skal udstede en faktura. Kun i visse tilfælde af fjernsalg eller levering af nye transportmidler (som omhandlet i henholdsvis artikel 28b, punkt B, stk. 1, og artikel 28c, punkt A) er en faktura obligatorisk i forbindelse med enhver levering til en ikke-afgiftspligtig person. Medlemsstaterne har dog mulighed for i medfør af anden lovgivning at kræve obligatorisk udstedelse af en faktura også i andre tilfælde. Kommissionen har ikke kendskab til, at der skulle være større vanskeligheder med at anvende disse bestemmelser, og mener derfor ikke, at de bør ændres på nuværende tidspunkt.

### 2.2. Fakturaernes indhold

2.2.1. For de obligatoriske oplysninger på en faktura nøjes artikel 22, stk. 3, med at fastsætte en ikke-udtømmende liste over oplysninger. Medlemsstaterne kan eventuelt udvide denne liste med andre oplysninger, som de måtte anse for at være nyttige, dog under forudsætning af at proportionalitetsprincippet overholdes (dom af 14. juli 1988 — fælles sager 123 og 330/87).

2.2.2. Der er tale om en meget uensartet praksis med hensyn til, hvilke oplysninger der skal anføres på fakturaen i den enkelte medlemsstat. Dette giver vanskeligheder for de erhvervsdrivende, som har aktiviteter i flere medlemsstater i Fællesskabet.

<sup>(1)</sup> Dom af 17. september 1997: »Finanzamt Osnabrück — Land v Bernhard Langhorst«.

### 2.3. Elektronisk fakturering

2.3.1. Selve begrebet elektronisk fakturering findes slet ikke i sjette momsdirektiv. I henhold til artikel 22, stk. 3, litra c), kan medlemsstaterne dog acceptere denne type faktura, hvis de vil. Følgelig er der ikke blot frihed til at tillade eller forbyde denne praksis, der er også overordentlig stor forskel på de vilkår, under hvilke denne ramme kan indføres.

2.3.2. Den manglende harmonisering af kravene til elektronisk fakturering er en væsentlig hindring for at anvende den elektronisk faktura i større omfang, dette til trods for at nogle af de store virksomheder måske kunne ønske at overlade deres fakturering til en enkelt af deres afdelinger (eller til en tredjeperson), der handler på vegne af flere af deres afdelinger etableret i forskellige medlemsstater i Fællesskabet, men hvor denne fakturering i så tilfælde vil være underlagt forskellige lovgivninger.

2.3.3. Med den seneste teknologiske udvikling er det desuden blevet presserende at skabe en juridisk ramme for Fællesskabet på dette område. Elektronisk fakturering — som længe har været undtagelsen — vil helt sikkert blive reglen, så meget desto mere som anvendelse heraf vil give en væsentlig reduktion af omkostningerne. I den undersøgelse, som blev afleveret til Kommissionen, blev det således påvist, at omkostningerne til en elektronisk faktura svingede mellem 0,28 og 0,47 euro mod 1,13-1,65 euro for en traditionel faktura.

2.3.4. Det bør understreges, at denne omvæltning i handelspraksis slet ikke er en trussel mod skattemyndighederne.

2.3.4.1. Disse ændringer skulle endog kunne føre til en mere effektiv finanskontrol, da de nye edb-programmer til skattekontrol, som er tilgængelige på markedet i dag, faktisk hurtigere og lettere kan verificere de elektroniske fakturaer end de voluminøse samlemapper fyldt med papirfakturaer.

### 2.4. Oplagring af fakturaer

2.4.1. For opbevaring af fakturaer skal der ifølge sjette momsdirektiv opbevares en genpart af alle de dokumenter, der er udstedt. Det har ikke megen mening i forbindelse med et elektronisk faktureringssystem. Derfor er det nødvendigt at modernisere denne forpligtelse og gøre den til en mere generel forpligtelse til at opbevare oplysninger, uanset hvilket medium der anvendes.

### 3. Kommissionens forslag

#### 3.1. Forpligtelse til at udstede en faktura [artikel 22, stk. 3, litra a)]

3.1.1. Det skal understreges, at de tilfælde, hvor der på fællesskabsplan skal være en faktureringsforpligtelse, stadig er de samme. For merværdiafgiftens vedkommende er de tilfælde, der er omhandlet i sjette momsdirektiv, tilstrækkelige. Det er dog ikke udelukket, at andre love kan pålægge en forpligtelse til at udskrive en faktura eller et andet tilsvarende dokument i andre tilfælde.

3.1.1.1. De fællesskabskrav, der stilles til fakturering, kan kun anvendes på de tilfælde, hvor fællesskabslovgivningen selv pålægger en pligt til at udstede en faktura af momshensyn. I andre tilfælde skal medlemsstaterne selv fastsætte kravene.

3.1.2. Til gengæld er det nu udtrykkeligt fastsat, at faktureringsforpligtelsen skal kunne overdrages til en tredjeperson (uddelegering) eller til kunden (selvfakturering). Den afgiftspligtige person, der foretager transaktionen, skal således fra nu af være eneansvarlig for udstedelsen af fakturaer og for, at disse opfylder lovgivningens krav, men er ikke forpligtet til *sensu stricto* selv at udstede dem.

3.1.3. For selvfakturering vil medlemsstaterne med henblik på en effektiv kontrol kunne stille eventuelle, andre krav. Kravene må ikke forfordle erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, og det må således ikke være muligt at pålægge mere restriktive krav ved grænseoverskridende selvfakturering end ved selvfakturering inden for én og samme medlemsstat.

3.1.3.1. I tilfælde hvor tredjepersonen eller kunden, der udsteder fakturaerne for den afgiftspligtige persons regning, er etableret i et land uden for EU, med hvilket der ikke findes nogen juridisk aftale om gensidig bistand, kan det være berettiget at overlade til medlemsstaterne at indføre strengere krav, hvis de ønsker det.

3.1.4. Forslaget udgør et klart grundlag for periodevis fakturering og for fremsendelse af kredit- eller debetnota. For kredit- og debetnota foreslår Kommissionen, at disse ligestilles fuldstændigt med de fakturaer, de berigtiger. Alle bestemmelserne i stk. 3 vil derfor ligeledes være gældende for dem *mutatis mutandis*.

#### 3.2. Fakturaernes indhold [artikel 22, stk. 3, litra b)]

3.2.1. For oplysningerne på fakturaer er det Kommissionens udgangspunkt, at det er absolut nødvendigt at harmonisere dem. Derfor har Kommissionen udarbejdet en liste over obligatoriske oplysninger. Denne liste er i modsætning til tidligere lister udtømmende. Skattemyndighederne vil således ikke kunne pålægge andre oplysninger i momsøjemed.

3.2.2. Den liste, som Kommissionen foreslår, består af tolv generelle oplysninger:

- udstedelsesdato
- ét enkelt nummer
- eventuelt det i stk. 1, litra c), omhandlede momsregistreringsnummer for den afgiftspligtige person og dennes kunde
- den afgiftspligtige persons og dennes kundes fulde navn og adresse
- en beskrivelse af goderne og tjenesteydelserne
- mængden af leverede goder eller om nødvendigt leverede tjenesteydelser
- sted for levering af goder eller tjenesteydelser (dvs. i hvilket land)
- dato for levering af goder eller tjenesteydelser
- afgiftsgrundlaget angivet for hver enkelt sats
- gældende sats(er)
- det afgiftsbeløb, der skal betales
- det samlede beløb, der skal betales.

Desuden opstilles følgende betingelser:

- i tilfælde af fritagelse, henvisning til den bestemmelse i dette direktiv, der hjemler denne fritagelse,
- i tilfælde af levering af nye transportmidler, de oplysninger, der er anført i artikel 28a, stk. 2,
- i tilfælde af anvendelse af ordningen om fortjenstmargenen, henvisning til artikel 26 eller 26a,
- i tilfælde af anvendelse af bestemmelserne i artikel 28c, punkt E, nr. 3, en udtrykkelig henvisning til disse bestemmelser samt det momsregistreringsnummer, hvorunder den afgiftspligtige person har foretaget erhvervsindsigten inden for Fællesskabet og den efterfølgende levering af goderne, samt det nummer, som modtageren af denne levering er momsregistreret under.

3.2.3. Listen vil være bindende for de erhvervsdrivende i hver enkelt medlemsstat. Der vil ikke være andre obligatoriske oplysninger (i momsøjemed), hvilket naturligvis ikke udelukker, at de erhvervsdrivende, hvis de måtte ønske det, påfører andre oplysninger. Medlemsstaterne vil endvidere have mulighed for at fravige denne obligatoriske liste i tilfælde af fakturaer på mindre beløb og vil selv kunne bestemme, om de vil give afkald på nogle af eller alle de obligatoriske oplysninger under forudsætning af, at de ikke tilføjer nye oplysningskrav. Disse bestemmelser gælder kun transaktioner inden for en medlemsstats egen jurisdiktion og ikke transaktioner over Fællesskabets indre grænser.

3.2.3.1. Det skal desuden understreges, at medlemsstaterne altid i henhold til bestemmelserne i artikel 22, stk. 9, litra a),

og artikel 25, stk. 4, kan indføre forenklingsforanstaltninger. Disse bestemmelser tillader nemlig medlemsstaterne ikke at kræve visse obligatoriske oplysninger, når den afgiftspligtige person kun foretager afgiftsfrie transaktioner i henhold til artikel 13 og 15, når han nyder godt af fritagelsesordningen for små og mellemstore virksomheder, når han er standardsatslandbruger, eller når han ikke foretager transaktioner inden for Fællesskabet. Disse beføjelser forbliver uændrede.

3.2.4. Det er også udtrykkeligt fastsat, at hvor partier omfattende flere fakturaer forsendes samtidigt til samme modtager, er det kun nødvendigt at angive disse oplysninger én gang, når de er fælles for alle fakturaerne. Endvidere er det udelukket, at medlemsstaterne kan pålægge krav vedrørende signaturen på fakturaerne, bortset fra krav, hvis formål udelukkende er at garantere den tekniske sikkerhed ved elektronisk fakturering.

3.2.5. Kommissionen mener ikke, at det vil give problemer overhovedet at tillade anvendelse af en hvilken som helst valuta, det være sig landets valuta eller ej, en fællesskabsvaluta eller ej, under forudsætning af naturligvis, at det afgiftsbeløb, der skal betales, omregnes til landets valuta under anvendelse af de omregningsregler, der er fastsat i artikel 11, punkt C, stk. 2. Med hensyn til spørgsmålet om, hvilket sprog der kan anvendes, har Kommissionen anvendt subsidiaritetsprincippet: det er medlemsstaterne selv, der bestemmer, hvilke sprogkrav der skal stilles til fakturering, under forudsætning af at disse krav kun gælder for de fakturaer, der udskrives af deres egne erhvervsdrivende, og ikke for dem, de modtager.

### 3.3. Elektronisk fakturering [artikel 22, stk. 3, litra c)]

3.3.1. Derfor er der i artikel 22, stk. 3, litra c), nu fastsat det generelle princip, at en faktura kan fremsendes på ethvert medium, såvel materielt som elektronisk, i sidstnævnte tilfælde alene under forudsætning af, at kunden forinden er underrettet herom. Dette skal sikre den størst mulige neutralitet. Kun ud fra dette princip — uden oplysningskrav af godkendte teknologier eller metoder — mener Kommissionen, at det er muligt at opstille en juridisk ramme, som er neutral ud fra et teknologisk synspunkt, og som dermed vil kunne bruges videre fremover.

3.3.2. Kommissionen erkender, at ordningen med forudgående notifikation kan være nødvendig i starten, men mener, at denne ordning kan og bør afskaffes, efterhånden som de nationale administrationer får større erfaring. Den foreslår derfor, at medlemsstaterne får mulighed for at kræve a priori notifikation indtil den 31. december 2005 under forudsætning af, at dette ikke virker hæmmende, og at der ikke bliver mulighed for afslag a priori eller indførelse af en eventuel frist med opsættende virkning fra skattemyndighedernes side.



3.3.3. Kernen i det foreliggende juridiske rammeforslag er de grundlæggende krav, der stilles til elektronisk fakturering, hvor formålet er at garantere den tekniske sikkerhed. Disse krav er i øvrigt ikke alene af interesse for skattemyndighederne, men også for de erhvervsdrivende, som er opmærksomme på, at det er nødvendigt at skabe sikre rammer for elektronisk overførsel af deres fakturaer. Der er tale om følgende krav:

- garanti for ægtheden af fakturaens oprindelse,
- garanti for integriteten af indholdet af fakturaerne.

3.3.3.1. For at opfylde disse to krav må alle elektroniske fakturaer have en avanceret elektronisk signatur i den betydning, der er anført i artikel 2, nr. 2), i direktiv 1999/93/EF af 13. december 1999 om en fællesskabsramme for elektroniske signaturer. I henhold til artikel 2, stk. 2, i dette direktiv er en avanceret elektronisk signatur således en elektronisk signatur, der opfylder følgende krav:

- den er entydigt knyttet til underskriveren,
- den kan identificere underskriveren,
- den genereres med midler, som underskriveren kan bevare den fulde kontrol med,
- den er knyttet til de data, som den vedrører, på en sådan måde, at en hvilken som helst senere ændring af disse data kan opdages.

3.3.3.2. For godkendelse i momsøjemed af fakturaer, der overføres ad elektronisk vej fra et land, med hvilket der ikke findes nogen juridisk aftale om gensidig bistand, må det være muligt for medlemsstaterne at stille supplerende krav.

3.3.3.3. Det vil naturligvis stadig være muligt for de erhvervsdrivende, der måtte ønske det, at pålægge sig selv strengere krav. Det vil også være muligt for de erhvervsdrivende at gå endnu videre og sikre indholdet af den overførte meddelelse ved at anvende krypteringsteknikker. Efter Kommissionens mening skal hverken først- eller sidstnævnte praksis dog gøres obligatorisk.

#### 3.4. Oplagring af fakturaer [artikel 22, stk. 3, litra d)]

3.4.1. Begrebet forpligtelse til at »opbevare en genpart« erstattes først og fremmest med en mere generel forpligtelse til at »oplagre« udskevne og modtagne fakturaer for at tilpasse denne forpligtelse til udviklingen af elektronisk fakturering. Hvor længe fakturaer skal opbevares, bør dog overlades til medlemsstaterne selv at fastsætte. Når fakturaerne opbevares i et andet land end det, hvor den registrerede erhvervsdrivende er hjemmehørende, anvendes lovgivningen i den medlemsstat, hvor den afgiftspligtige person er registreret.

3.4.1.1. Når det drejer sig om oplagingsstedet, mener Kommissionen til gengæld, at det er den erhvervsdrivende, der skal bestemme, hvor disse fakturaer skal oplagres. Det må gerne være i et andet land. Denne mulighed kræver dog iagttagelse af følgende to betingelser:

- den erhvervsdrivende skal fra sine lokaler til enhver tid og uden ophør have adgang til alle de oplysninger, som er indeholdt i fakturaen, for at kunne besvare en eventuel henvendelse fra skattemyndighederne i landet,
- dataenes integritet og deres læsbarhed skal være sikret i hele opbevaringsperioden.

3.4.1.2. Det vil for en sådan faktura være obligatorisk, at oplagringen foregår på et elektronisk medium, og at den avancerede elektroniske signatur oplagres samtidigt med selve fakturaen.

3.4.2. Når oplagingsstedet ligger i et ikke-EU-land, med hvilket der ikke findes nogen juridisk aftale om gensidig bistand, vil det være muligt for medlemsstaterne at stille de supplerende krav, som de skønner nødvendige.

#### 3.5. Artikel 1, stk. 2

3.5.1. I henhold til artikel 22, stk. 8, kan medlemsstaterne fastsætte andre forpligtelser, som de skønner nødvendige for at sikre en nøjagtig opkrævning af afgiften og for at undgå svig. Det foreslås derfor, at dette stykke ændres for at angive, at det ikke kan anvendes til at pålægge supplerende forpligtelser i forbindelse med fakturering, da disse nu er harmoniserede.

## 4. Bemærkninger

4.1. ØSU bifalder forslaget om en ajourføring af fællesskabslovgivningen, så erhvervsdrivende får ret til at fakturere med elektroniske medier, og støtter en harmonisering af oplysningerne på fakturaerne.

4.2. ØSU har altid konsekvent støttet SLIM-initiativets målsætninger og kan derfor kun hilse Kommissionens seneste forslag velkommen som endnu et skridt i retning af gennemførelse af disse principper.

4.2.1. Det har desuden ved flere lejligheder peget på, at variationer i momsordninger, fortolkninger, krav, skik og brug, der deler Fællesskabet i 15 forskellige lov- og skattesystemer, skaber flere problemer for erhvervsdrivende, der inddrager sig på transaktioner over Fællesskabets indre grænser, end forskelle i momsatserne.

4.3. ØSU er enig med Kommissionen i, at forskelle mellem de enkelte medlemsstaters momssystemer er hæmmende for den grænseoverskridende handel — ikke mindst for de små og mellemstore virksomheder — og skaber konkurrenceforvriddinger, der virker forstyrrende på enhedsmarkedet.

4.4. Enhver foranstaltning, der tjener til at mindske disse forskelle og skabe en mere harmonisk situation, må nødvendigvis reducere de administrative omkostninger for virksomhederne i EU og, som Kommissionen påpeger, gøre dem mere konkurrencedygtige *over for* tredjelands virksomheder.

4.4.1. ØSU accepterer derfor Kommissionens påstand om, at det er nødvendigt med EU-lovgivning vedrørende harmonisering af de krav, der stilles til fakturering, uanset om faktureringen foregår på papir eller elektronisk, for at sikre, at det indre marked kan fungere efter hensigten.

4.5. ØSU er desuden enig med Kommissionen i, at det er vigtigt at fjerne barrierer for udviklingen af elektronisk fakturering, hvis erhvervslivet i EU ikke skal sakke agterud i forhold til de teknologiske landvindinger, som i et stadig hurtigere tempo gøres i resten af verden.

4.5.1. ØSU støtter Kommissionen i, at lovgivning på området skal være teknologineutral og baseres på et generelt princip, og ikke på en liste over godkendte teknologier. En sådan liste ville hurtigt blive forældet som følge af de teknologiske fremskridt og ville konstant kræve opdatering af lovgivningen. ØSU så gerne, at Kommissionen havde valgt en lignende indfaldsvinkel i sine forslag vedrørende beskatning af e-handel i stedet for at udarbejde lister over, hvilke ydelser forslaget omfatter.

4.5.2. ØSU ønsker at henlede opmærksomheden på, at erhvervsdrivende, der anvender elektronisk fakturering og elektroniske lagringssystemer, skal være opmærksomme på risikoen for at kompromittere den fortrolige karakter af følsomme data.

4.6. ØSU noterer sig, at ikke alle forvaltninger i medlemsstaterne kan tillade elektronisk fakturering på nuværende tidspunkt, eftersom de ikke besidder den fornødne teknologi til at kontrollere den. Denne kendsgerning vil formentlig give anledning til undtagelser eller en forsinkelse i gennemførelsen af Kommissionens forslag, der er tilpas lang til, at disse forvaltninger kan nå at købe nyt udstyr. ØSU håber, at eventuelle undtagelser eller forlængelser af gennemførelsesdatoen vil blive begrænset til det kortest mulige tidsrum.

4.7. ØSU noterer sig, at »den nye, obligatoriske liste kun [bør] anvendes i de tilfælde, hvor fakturering er obligatorisk i henhold til sjette momsdirektiv, og ikke i de eventuelle, andre tilfælde, som nogle nationale lovgivninger måtte have fastsat«. Det noterer sig ligeledes, at medlemsstaternes skattemyndigheder således ikke skal kunne pålægge andre oplysninger i momsøjemed. Det håber ikke, at medlemsstaterne vil søge at omgå denne begrænsning ved at kræve yderligere obligatoriske oplysninger under påskud af andre formål.

4.7.1. Listen med obligatoriske oplysninger skal omfatte et specifikt fakturanummer, der ikke nødvendigvis skal indgå i en række af på hinanden følgende numre. Efter ØSU's mening vil mulighederne for svig blive betydeligt reduceret, hvis man stiller krav om, at disse numre skal være fortløbende. Dette vil forbedre kontrolsystemet, fordi det herved bliver lettere at afsløre, om en faktura er blevet fjernet. Som et absolut minimum bør medlemsstaterne have mulighed for at stille dette krav.

4.8. ØSU er enig med Kommissionen i, at der ikke er brug for a priori-notifikationsordninger på længere sigt og støtter forslaget om at forbyde dem efter 31. december 2005.

4.9. Nogle medlemsstater kræver for øjeblikket, at fakturaer skal udfærdiges på formularer fremstillet af virksomheder godkendt af de nationale skattemyndigheder. Efter ØSU's mening bør afgiftspligtige personer frit kunne vælge, i hvilket format oplysningerne printes, så længe fakturaformatet lever op til direktivet og overholder alle obligatoriske krav. Krav til formatet er under alle omstændigheder uforenelige med elektronisk fakturering.

4.10. ØSU bifalder, at faktureringen via tredjeperson og selvfakturering anerkendes specifikt i fællesskabslovgivningen, og støtter Kommissionens forslag på dette felt, idet det erkender, at mens erhvervsdrivende ifølge Kommissionens forslag bemyndiges til at overlade faktureringen til andre, kan de ikke over for skattemyndighederne fralægge sig ansvaret for, at faktureringen faktisk finder sted, og at fakturaen lever op til kravene i lovgivningen.

4.10.1. Der indføres et klart grundlag for periodiske fakturering. Kommissionen har bekræftet, at der ikke er nogen kobling her til bestemmelserne om løbende leverancer i artikel 10, stk. 2, i det 6. momsdirektiv.

4.10.2. Med hensyn til den foreslåede behandling af kredit- og debetnota mener ØSU, at man kunne mindske risikoen for svig ved at give medlemsstaterne beføjelser til at kræve, at kredit- og debetnota skal indeholde krydsreferencer til den originale faktura.

4.11. ØSU er enig med Kommissionen i, at erhvervsdrivende frit skal kunne vælge, hvilket medie de vil anvende til deres fakturaer og hvor de ønsker at lagre dem, også selv om der sker i udlandet, under forbehold af de betingelser, som Kommissionen har opstillet for at beskytte dataintegritet og for at sikre umiddelbar adgang til dataene med henblik på skattekontrol. Det er dog bekymret for risikoen for svig, hvis lagringen foregår i et land uden for EU, som den pågældende medlemsstat ikke har en bilateral aftale med, og hvis de supplerende betingelser ikke er tilstrækkelig håndfaste. Der kan også opstå problemer, når fakturaer opbevares i et land, der har bilaterale aftaler med nogle medlemsstater, men ikke med andre.

4.11.1. Lagring af data i lande uden for EU kan også have konsekvenser for databeskyttelsen. EU-direktivet om beskyttelse af personlige oplysninger forbyder overførsel af personlige data til lande, der ikke tilslutter sig EU's principper om beskyttelse af personlige oplysninger. Sådanne oplysninger kan omfatte navne, adresser, postkoder, e-mail-adresser m.m., der kræves på fakturaen.

4.12. ØSU er endvidere enig i, at medlemsstaterne ikke skal kunne pålægge andre krav vedrørende signaturen på fakturaerne end anvendelse af de avancerede elektroniske signaturer, hvis formål udelukkende er at garantere den tekniske sikkerhed ved elektronisk fakturering. Det mener, at mens kravet om avancerede elektroniske signaturer er ønskværdigt, når det gælder fakturering via Internettet, så kan det godt vise sig at blive en byrde for virksomhederne, især de små virksomheder, i forbindelse med anvendelsen af Electronic Data Interchange-systemer (EDI-systemer). Efter ØSU's opfattelse bør man overveje at frafalde kravet, når en virksomhed anvender et EDI-system, der i sig selv er sikkert og pålideligt.

4.13. Det bekymrer ØSU, at medlemstaterne går glip af betydelige skatteindtægter som følge af storstilet svindel med moms. Tabene skønnes at overstige 35 mia. euro om året i EU som helhed. Det må være et hovedkrav til ethvert forslag om ændring af systemet, at det på ingen måde øger risikoen for svig. Helst skal enhver ændring selvfølgelig tjene til at mindske denne risiko.

4.13.1. ØSU er enig med Kommissionen i, at forslagene ikke udgør nogen trussel for skattemyndighederne. De vil derimod gøre det endnu mere påkrævet, at skattemyndighederne arbejder tæt sammen. Et sådant samarbejde har man desværre hidtil manglet, hvilket har været hovedårsagen til meget af den svig, der nu berøver medlemsstaterne deres retmæssige skatteindtægter. Så længe der eksisterer 15 forskellige skatteforvaltninger, kan der kun udføres effektiv kontrol

gennem et udbredt gensidigt samarbejde og gensidig hjælp, uanset hvilket momssystem der er gældende. Det er vanskeligt at undgå at konkludere, at medlemsstaternes skatteforvaltninger har muliggjort et betydeligt mål af svig ved ikke at udnytte de disponible kontrolinstrumenter fuldt ud gennem en koordineret indsats. ØSU håber på langt mere gensidigt samarbejde og gensidig hjælp fremover.

4.14. Det bør høre til målsætningerne for enhver ændring af momssystemet at mindske den administrative byrde for virksomhederne, især for de små og mellemstore virksomheder, så meget som muligt uden at slække på skattemyndighedernes muligheder for at føre effektiv kontrol. ØSU kan godt se, at de foreliggende forslag vil give virksomhederne mere administrativt arbejde i nogle medlemsstater, men de vil samtidig reducere byrden i andre, så alt i alt ser det ud til, at målsætningerne indfris i dette tilfælde.

## 5. Konklusioner

5.1. ØSU bifalder generelt den tilgang, Kommissionen har i sinde at følge. Det anerkender idéen med et harmoniseret system, som pålægger de samme forpligtelser for systemer på papir som for elektroniske systemer, og som ikke skelner mellem interne transaktioner og transaktioner over grænserne. De nye regler skal være tilstrækkelig fleksible til at opfylde såvel store som små virksomheders behov og til at holde trit med udviklingen inden for kommerciel praksis og nye teknologier.

5.2. Efter ØSU's mening vil Kommissionens forslag medvirke til, at der udvikles standardiserede, indbyrdes kompatible, elektroniske formater til fakturering. Dette arbejde bør så vidt muligt samstemmes med bredere internationale forenklingsbestræbelser (f.eks. OECD-projektet) med henblik på at fremme udviklingen inden for elektronisk handel.

5.3. ØSU understreger, at det er nødvendigt at forebygge svig i momssystemet. Det er enig med Kommissionen i, at medlemsstaternes skattemyndigheder med forslaget får tilstrækkelig garanti for, at den sikkerhed, de kræver, ikke kompromitteres, og at elektronisk fakturering vil lette kontrollen, eftersom elektronisk fakturering kan verificeres både hurtigere og lettere end voluminøse samlemapper fyldt med papirfakturaer.

5.4. ØSU erkender, at nogle medlemsstater som følge af Kommissionens forslag vil blive tvunget til at give afkald på visse oplysninger, som de i dag kræver på fakturaerne, og må slække på de lovbestemmelser, der for øjeblikket gælder inden for deres retsområde. Omvendt kan en harmonisering af fakturaernes indhold forpligte virksomheder i andre medlemsstater til at levere oplysninger, som de hidtil ikke har skullet oplyse. Men efter ØSU's mening hører det til de ofre, der må bringes for at fuldføre enhedsmarkedet. I sidste ende vil det

være til fordel for såvel erhvervslivet som skattemyndighederne. ØSU opfordrer derfor medlemsstaterne til at acceptere disse ændringer som et nødvendigt supplement til den harmonisering og samordning, som finder sted af hensyn til enhedsmarkedet.

5.5. ØSU håber, at eventuelle undtagelser, der indrømmes medlemsstaterne, fra kravet om at tillade elektronisk fakturering, vil være begrænset til det kortest mulige tidsrum.

Bruxelles, den 26. april 2001.

Göke FRERICHS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

### **Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Opfyldelse af de økonomiske adgangskriterier: udfordringerne for ansøgerlandene i forbindelse med EU-udvidelsen«**

(2001/C 193/14)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 13. juli 2000 under henvisning til forretningsordenens artikel 23 at afgive udtalelse om »Opfyldelse af de økonomiske adgangskriterier: udfordringerne for ansøgerlandene i forbindelse med EU-udvidelsen«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Bruno Vever til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. marts 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 381. plenarforsamling af 25. og 26. april 2001, mødet den 25. april, enstemmigt følgende udtalelse.

#### **1. Resumé**

1.1. Inden for indeværende årti står Den Europæiske Union over for en omfattende udvidelse, og den enestående politiske ambition om at forene hovedparten af det europæiske kontinent fra vest til øst kan blive til virkelighed. Ifølge de overordnede retningslinjer i udvidelsesstrategien, som blev opdateret af Kommissionen i november 2000 og siden godkendt af Rådet, har EU allerede nu opfyldt sine forpligtelser, såvel på det finansielle plan med aftalen i Berlin om Agenda 2000, som på det institutionelle plan med Nice-aftalen, der reformerer traktaten. De nye udvidelser afhænger først og fremmest af de enkelte landes »rutediagrammer«, dvs. fremskridtene i overtagelsen af gældende fællesskabsret, som er godt på vej i de allerfleste ansøgerlande, og afslutningen af tiltrædelsesforhandlingerne, som anses for mulig allerede i

2002 for de bedst placerede af dem. ØSU er i det store hele enig i denne vurdering, men understreger dog også, at de 15 og ansøgerlandene nødvendigvis deler ansvaret for at tage den økonomiske udfordring i forbindelse med udvidelsen op. Målet er ikke statisk og bygger på tre forudsætninger: en komplet overtagelse af EU's regelværk, effektivisering af støttemetoderne og forberedelse af en ny samhørighed i det udvidede EU.

1.2. Den komplette overtagelse af EU's regelværk stiller meget store krav på grund af den vidtgående integration i EU, som fortsat uddybes. Udfordringen kompliceres også af det store antal ansøgerlande, forskellene i udviklingsniveau og forskellene i omstillingsbehovene. I Kommissionens rapport fra november 2000 opregnes en række meget opmuntrende fremskridt i ansøgerlandene, hvilket stigningen i handelssamkvemmet med EU er et bevis på. Disse fremskridt åbner