



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.10.2003
KOM(2003)614 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

Status og ajourføring af prioriteterne i momsstrategien

Indholdsfortegnelse

1.	Inledning	3
2.	Situationsrapport	3
2.1.	Forenkling af systemet	3
2.1.1.	Forenkling af de fiskale forpligtelser	3
2.1.2.	Forenkling ved anvendelse af nye teknologier.....	5
2.2.	En mere ensartet anvendelse af det fælles momssystem.....	6
2.3.	Modernisering af nuværende ordning	9
2.4.	Det administrative samarbejde.....	11
3.	Vejen frem.....	13
3.1.	Retningslinjerne for det kommende arbejde	13
3.1.1.	Beskatning på forbrugsstedet	13
3.1.2.	Forenkling af fiskale forpligtelser.....	14
3.2.	Revision af reglerne om beskatningsstedet	16
3.2.1.	Revision af reglerne om beskatningsstedet for levering af ydelser.....	16
3.2.2.	Revision af reglerne om beskatningsstedet for levering af varer	18
3.3.	Sammenhæng med den endelige ordning	18
4.	Bekæmpelse af svig.....	19
5.	Konklusion	22

1. INLEDNING

I juni 2000 forelagde Kommissionen en meddelelse med sit strategiske program, der skulle forbedre momssystemet i det indre marked¹.

Strategien havde et pragmatisk handlingsprogram, som fokuserede på fire hovedmål, nemlig forenkling og modernisering af de nuværende regler, en mere ensartet anvendelse af de nuværende bestemmelser og en ny iværksættelse af det administrative samarbejde.

Udgangspunktet for iværksættelsen af denne strategi var, at man havde konstateret, at det på grund af medlemsstaternes skepsis var meget lidt sandsynligt, at der ville blive gjort markante fremskridt i retning af et fælles momssystem baseret på beskatning i oprindelsesmedlemsstaten i nær fremtid.

Hovedmålet i strategien var at få Rådet til at reagere, så man på kort sigt kunne nå frem til konkrete og nødvendige forbedringer af det gældende system uden dog at stille spørgsmål ved selve ideen om en endelig ordning om beskatning i oprindelsesmedlemsstaten som et langsigtet mål for Fællesskabet.

I dag, tre år efter iværksættelsen af handlingsprogrammet, skal der gøres status over de fremskridt, der er gjort. Samtidig vil der i denne meddelelse blive forelagt nye initiativer, som Kommissionen vil tage i de kommende år inden for rammerne af dette program, og der vil blive fastlagt visse retningslinjer, som er ved at falde på plads for kommende indsatser. Endelig er der spørgsmålet om, hvilket fælles momssystem der vil være det bedst egnede for et indre marked med 25 medlemsstater.

2. SITUATIONSRAPPORT

Denne situationsrapport er udarbejdet ud fra de fire mål i den nye strategi. Opdelingen er dog ikke absolut, da nogle af forslagene berører flere af disse mål. I bilag 1 er der en komplet liste over de forslag, som er stillet som led i den nye strategi, og som er blevet vedtaget, eller som stadigvæk er til behandling i Rådet.

Ud over at gøre status over de forslag, der allerede er stillet, omhandler dette kapitel også visse nye initiativer, som der allerede er gjort forberedelser til.

2.1. Forenkling af systemet

2.1.1. Forenkling af de fiskale forpligtelser

Forenklingen af forpligtelser vedrørende moms har været genstand for mange anbefalinger fra SLIM-gruppen² under anden fase i dette arbejde³. Der var således enighed om, at disse forpligtelser var så tunge, at virksomhederne i EU fik pålagt alt for store byrder, og at de måtte gøres lettere.

¹ KOM(2000)348 endelig.

² SLIM (Simplifier la Législation sur le Marché Intérieur: initiativ om enklere lovgivning for det indre marked).

³ KOM(1997)618 Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om resultaterne af anden fase af SLIM og status over gennemførelsen af henstillingerne fra første fase.

Til opfølgning af disse anbefalinger har Kommissionen forelagt flere direktivforslag, som generelt er blevet positivt modtaget af Rådet.

Initiativer, der er taget

Afskaffelse af den fiskale repræsentant

Rådet har således vedtaget et direktiv for så vidt angår bestemmelse af betalingspligten for merværdiafgiften⁴, som siden 1. januar 2003 har afskaffet medlemsstaternes mulighed for at pålægge erhvervsdrivende inden for Fællesskabet en forpligtelse til at udpege en fiskal repræsentant for transaktioner, der gennemføres i andre medlemsstater end den, hvor de selv er etableret. Denne forpligtelse gav store omkostninger og var meget kompliceret og blev af virksomhederne ofte opfattet som en hæmsko for udvikling af afgiftspligtige aktiviteter i en anden medlemsstat end den, hvor de var etableret.

Fiskale forpligtelser ad elektronisk vej

Fra 1. juli 2003 vil alle afgiftspligtige personer (hvad enten de er etableret eller ikke) have ret til at opfylde deres fiskale forpligtelser med hensyn til registrering og angivelse ad elektronisk vej. Dette er et af de mindre kendte aspekter ved direktivet vedrørende elektronisk leverede ydelser⁵, ifølge hvilket medlemsstaterne er forpligtet til at indføre denne facilitet. Denne foranstaltning er led i en større proces om modernisering og forenkling og er derfor ikke kun begrænset til operatører inden for elektronisk handel.

Harmonisering af indholdet af fakturaer og accept af elektronisk fakturering

Med direktivet om fakturering⁶ bliver der en retlig ramme på det fiskale område for elektronisk fakturering og for elektronisk oplagring af fakturaer, og der bliver fastlagt harmoniserede regler vedrørende indholdet af moms fakturaer, uddelegering af faktureringen i underentreprise og selvfakturering.

Initiativer, der er under forberedelse

Undersøgelse af momsforpligtelserne

Den undersøgelse, som Kommissionen iværksatte om forenkling og modernisering af de fiskale forpligtelser, er sidste fase i processen til opfølgning af de anbefalinger, der blev resultatet af SLIM-initiativet. Formålet hermed er at fastslå, hvordan man på fællesskabsplan eller på nationalt plan kan forenkle og modernisere alle disse forpligtelser (undtagen de af ovennævnte aspekter, som allerede er blevet behandlet særskilt), såvel for samtlige erhvervsdrivende som mere specielt for små virksomheder.

Resultaterne af undersøgelsen har været genstand for en offentlig høring på internettet på netstedet "Kom til orde i Europa"⁷, som er led i initiativet vedrørende en interaktiv politisk beslutningsproces.

⁴ Direktiv 2000/65/EF af 17.10.2000 (EFT L 269 af 21.10.2000).

⁵ Direktiv 2002/38/EF af 7.5.2002 (EFT L 128 af 15.5.2002).

⁶ Direktiv 2001/115/EF af 20.12.2001 (EFT L 15 af 17.1.2002).

⁷ <http://europa.eu.int/yourvoice> eller http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/consultations_en.htm

I indholdet af kommende lovgivningsinitiativer, der vil blive taget på dette område, vil der blive taget hensyn til resultaterne af den offentlige høring.

2.1.2. Forenkling ved anvendelse af nye teknologier

Initiativer, der er taget

Elektronisk handel

Med direktivet om elektronisk leverede ydelser er der genindført en konkurrencemæssig ligevægt mellem virksomheder i EU og virksomheder uden for EU, når de eksporterer på internationalt plan, eller når de sælger inden for eller til EU.

I direktivet lægges der ikke ekstra forpligtelser på tjenesteydere fra tredjelande, der leverer ydelser til virksomheder etableret i EU, eftersom momsens skal erlægges af sidstnævnte virksomhed ud fra princippet om omvendt momspligt. Derimod skal tjenesteydere fra tredjelande, som leverer ydelser ad elektronisk vej, lægge moms på salg til privatpersoner, der er etableret i EU, nøjagtigt sådan som tjenesteydere fra EU skal gøre det. For at disse momsforpligtelser ved disse transaktioner kan overholdes, skal erhvervsdrivende, der ikke er etableret i Fællesskabet, i henhold til direktivet følge en særordning, ifølge hvilken den erhvervsdrivende kun momsregistreres i en enkelt medlemsstat for alle disse transaktioner, der skal svares moms af i EU. Der pålægges altså afgift i den medlemsstat, hvor ydelsen forbruges, og til satsen i denne medlemsstat, men den erhvervsdrivende, som ikke er etableret her, skal opfylde disse angivelsesforpligtelser og betale den skyldige afgift for alle de transaktioner, der har fundet sted i Fællesskabet i identifikationsmedlemsstaten, som derpå foretager en omfordeling af momsindtægterne mellem forbrugsmedlemsstaterne (et enkelt henvendelsessted).

Rådet har imidlertid besluttet, at disse bestemmelser skal gælde for en periode på tre år regnet fra den 1. juli 2003. Ifølge direktivet skal Rådet endvidere inden den 30. juni 2006 enten vedtage en hensigtsmæssig elektronisk mekanisme på et ikke-diskriminerende grundlag med henblik på pålæggelse, angivelse, opkrævning og fordeling af afgiftsprovener fra elektronisk leverede tjenesteydelser med afgiftspligt på forbrugsstedet eller forlænge perioden på tre år, hvis det af praktiske årsager skønnes nødvendigt.

Det skal bemærkes, at Den Europæiske Union er det første retsområde i verden, hvor der er udviklet og indført en forenklet måde at betale afgifter på ved forbruget på elektronisk handel, hvilket er i overensstemmelse med de principper, der er vedtaget i OECD.

Endvidere har Rådet ved at vedtage dette direktiv gjort et vigtigt skridt for at få det fælles momssystem til at fungere. Medlemsstaterne er således gået bort fra det princip, at det er den medlemsstat, hvor forpligtelserne til at angive denne afgiftspligtige transaktion og til at betale afgiften skal opfyldes, som fastsætter, hvor afgiften af en afgiftspligt transaktion skal betales.

Særordningen for rejsebureauer

Endvidere har Kommissionen efter udtalelsen fra Europa-Parlamentet ændret sit oprindelige forslag hvad angår særordningen for rejsebureauer⁸ for at kunne indføre en mekanisme med et enkelt sted, hvor erhvervsdrivende fra tredjelande kan henvende sig, når de falder ind under anvendelsesområdet for denne særordning (se punkt 2.3).

⁸ KOM(2002)64 endelig af 8.2.2002 og KOM(2003) 78 af 24.3.2003.

Erstatning af 8. direktiv

Endelig indeholder direktivforslaget, der omhandler grænseoverskridende fradrag ved at erstatte proceduren i 8. direktiv⁹, elementer, der kan sammenlignes med one-stop-shops (enkelt henvendelsessted), eftersom en afgiftspligtig person i sin egen etableringsmedlemsstat vil kunne fradrage den moms, som bliver pålagt udgifter, der påløber i medlemsstater, hvor vedkommende ikke er etableret. I forbindelse med forhandlinger i Rådet om dette forslag foreslog formandskabet, at der skulle anvendes et system til udveksling af oplysninger og omfordeling af de forekommende beløb mellem medlemsstaterne svarende til det system, der indføres for elektronisk handel.

2.2. En mere ensartet anvendelse af det fælles momssystem

Initiativer, der er taget

Momssatser

For at undgå, at der bliver større forskel mellem de normalsatser, som medlemsstaterne anvender, og at det fører til en strukturel uligevægt inden for Den Europæiske Union og til konkurrencefordrejning inden for visse sektorer, er det fastsat, at normalsatsen indtil den 31 december 2005 ikke må være mindre end 15 %¹⁰.

Desuden har Kommissionen forelagt et forslag¹¹ om anvendelsesområdet for de nedsatte satser med henblik på at forenkle reglerne på området og opnå en mere ensartet anvendelse af denne afgift. Med forslaget får medlemsstaterne lige mulighed for at anvende nedsatte satser inden for bestemte områder (for eksempel restauranter, boliger, gas- og elforsyning og pleje i hjemmet). Det har ligeledes til formål at rationalisere de mange undtagelser, der er forbeholdt visse medlemsstater, og som for øjeblikket gælder på afgiftsområdet. Derfor bliver det foreslået, at bilag H gøres til eneste referenceliste for alle undtagelser fra anvendelse af den normale momssats. Målet er at få det indre marked til at fungere bedre og at undgå eventuel konkurrencefordrejning.

I forslaget er der ligeledes taget hensyn til evalueringsrapporten over forsøget med de arbejdskraftintensive ydelser, som er udarbejdet på grundlag af rapporter fra de medlemsstater, der har deltaget i forsøget. I rapporten, hvor der er taget hensyn til oplysningerne fra medlemsstaterne og til begrænsningerne i de anvendte analysemetoder, konkluderes det, at det ikke er muligt at slå fast, at der har været en gunstig indvirkning på beskæftigelsen eller en begrænsning af undergrundsøkonomien som følge af momsreduktionen som led i forsøget med nedsatte satser for arbejdskraftintensive ydelser. Det skal dog bemærkes, at nogle af de kategorier af ydelser, der indgår i dette forsøg, især reparation og renovering af private boliger, er omfattet af forslaget til det nye bilag H.

Vedtagelse af foranstaltninger til gennemførelse og modernisering af proceduren til vedtagelse af undtagelsesforanstaltninger

Det sjette direktiv udgør de generelle rammer for et fælles momssystem, men indeholder ikke den mekanisme, der skal til for at indføre gennemførelsesforanstaltninger.

⁹ KOM(1998)377 endelig af 17.6.1998.

¹⁰ Rådets direktiv 2001/4/EF af 19.1.2001 (EFT L 22 af 24.1.2001, berigtiget ved EFT L 26 af 27.1.2001).

¹¹ KOM(2003)397 endelig af 23.7.2003.

I Momsudvalget bliver der drøftet spørgsmål om anvendelsen af det fælles momssystem. Det er almindelig praksis, at resultaterne af drøftelserne bliver bekræftet i retningslinjer. Momsudvalget har dog ikke kompetence til at gøre disse retningslinjer bindende.

Det er i lyset heraf, at Kommissionen i 1997 fremlagde et forslag om ændring af vedtægterne for Momsudvalget. Men Rådet er ikke nået til enighed om denne sag, og det er ikke sandsynligt, at der vil blive gjort markante fremskridt i nær fremtid. Vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltninger på afgiftsområdet er med udvalgsproceduren således fortsat hovedårsagen til, at det er vanskeligt at nå frem til en vedtagelse af dette forslag. Det er kun ved en ændring af traktaten, at der muligvis vil kunne sættes nyt skub i denne sag.

I betragtning af, hvor stor betydning en ensartet anvendelse af det fælles momssystem har især for samhandelen inden for Fællesskabet, har Kommissionen i overensstemmelse med traktatens artikel 202 foreslået¹², at Rådet og ikke Kommissionen skal have gennemførelsesbeføjelser. I praksis er der stadig fortolkningsspørgsmål, der bliver drøftet i Momsudvalget. Når drøftelserne munder ud i, at resultatet bør have retsgyldighed i en bindende retsakt, forelægger Kommissionen et forslag til beslutning for Rådet, som skal vedtages med enstemmighed.

Når der fastlægges gennemførelsesforanstaltninger på fællesskabsplan, giver det den fordel, at der bliver større gennemsigtighed og retssikkerhed for de erhvervsdrivende og for de nationale administrationer.

I samme forslag har Kommissionen foreslået en modernisering af proceduren til vedtagelse af undtagelsesforanstaltninger. Rådet kan således bemyndige en medlemsstat til at anvende undtagelsesforanstaltninger for at kunne forenkle afgiftsopkrævningen eller undgå visse former for svig eller unddragelse.

I dag kan Rådet give denne bemyndigelse efter en procedure for stiltiende samtykke efter udløbet af en vis frist.

Med forslaget skal det sikres, at alle særlige foranstaltninger bliver genstand for en beslutning, der er behørigt begrundet fra Rådets side. Denne procedure skal sikre, at der er gennemsigtighed og retssikkerhed for medlemsstaterne og de erhvervsdrivende.

¹² KOM(2003)335 endelig af 10.6.2003.

Initiativer, der er under forberedelse

En mekanisme, der skal fjerne dobbeltbeskatning i individuelle tilfælde

Det er vigtigt med foranstaltninger, der kan forhindre tilfælde af dobbeltbeskatning. Kommissionen modtager imidlertid hyppigt klager og breve omhandlende individuelle tilfælde af dobbeltbeskatning, hvor det som oftest viser sig, at lovgivningen i de berørte medlemsstater er i overensstemmelse med sjette momsdirektiv. Problemet opstår altså ved en afvigende fortolkning af situationen i den specifikke sag.

Under sådanne omstændigheder skal der ikke indledes en overtrædelsesprocedure mod medlemsstaterne. Hvis medlemsstaterne på den anden side fastholder deres holdning, står den pågældende imidlertid stadigvæk over for dobbeltbeskatning. Kommissionen mener, at situationen er utilfredsstillende og imod principperne for det indre marked. Det bør derfor overvejes, om der er mulighed for at gå fra gennemførelsesforanstaltninger, der har en mere generel karakter, til at der på fællesskabsplan indføres en mekanisme, der skal løse de individuelle tilfælde med dobbeltbeskatning.

En sådan mekanisme findes allerede på området for direkte beskatning. I de bilaterale aftaler om dobbeltbeskatning, der er udfærdiget ud fra OECD's aftalemodel, er der en mindelig ordning til at fjerne disse tilfælde af dobbeltbeskatning. De erfaringer, der er gjort på dette område, viser, at det, at nationale myndigheder i de berørte medlemsstater drøfter sagen, er nok til at løse en lang række sager.

Desuden er der - stadig på området for direkte beskatning for så vidt angår det specifikke problem med interne afregningspriser - "voldgiftskonvention" nr. 436/EØF af 23 juli 1990, hvor der er en tvungen voldgiftsprocedure, som er bindende for de medlemsstater, der har undertegnet konventionen, for at kunne fjerne dobbeltbeskatning, når det med den mindelige ordning ikke har været muligt at fjerne dobbeltbeskatningen efter to år.

Kommissionen overvejer for øjeblikket nogle lovgivningsinitiativer, som vil kunne træffes på fællesskabsplan for at forbedre den nuværende situation for tilfælde af dobbeltbeskatning på momsområdet.

Rationalisering af de eksisterende undtagelser

Kommissionen er ligeledes gået i gang med det indledende arbejde med at foretage en vis rationalisering af det store antal undtagelser, der gælder i dag. I visse tilfælde vil denne rationalisering kunne bestå i at lade visse undtagelser gælde for alle medlemsstater, hvis de har vist sig at være særligt effektive.

Man kan faktisk se visse lighedspunkter i de mange eksisterende tilladelser.

Et typisk eksempel er fastsættelsen af momsgrundlaget for afgiftspligtige transaktioner mellem indbyrdes forbundne personer, hvor der er givet flere tilladelser. Der er tale om transaktioner mellem indbyrdes forbundne virksomheder, mellem en virksomhed og dens personale eller mellem en afgiftspligtig person (fysisk personer) og dennes familie. De nationale myndigheder har i praksis stort besvær med at gribe ind i situationer, hvor den pris, der kræves, er blevet sat unormalt lavt med det formål at undgå moms.

Det er dog klart, at nogle af de særlige foranstaltninger er beregnet på at skulle afhjælpe en specifik situation i en enkelt medlemsstat. Der vil ikke blive stillet spørgsmål ved sådanne tilladelser i forbindelse med rationaliseringsarbejdet.

Undersøgelse af diverse valgmuligheder, rettigheder og overgangsbestemmelser

I forbindelse med rationaliseringen af de undtagelser, der er baseret på artikel 27, vil der blive foretaget en undersøgelse af diverse valgmuligheder, rettigheder og overgangsbestemmelser, som fremgår af direktivet. Formålet er for hvert enkelt tilfælde at se, om det er berettiget at opretholde dem i lyset af det indre marked, og i tilfælde af at det er berettiget, at give medlemsstaterne lige muligheder for at anvende dem.

Omarbejdning af sjette momsdirektiv

Sjette momsdirektiv er den juridiske ramme for det gældende fælles momssystem. Dette direktiv har været udsat for flere end tyve lovændringer, siden det trådte i kraft. Resultatet er en retsakt, der er kompliceret og vanskelig at bruge.

Kommissionen er gået i gang med at forberede en omarbejdning af denne retsakt, så den kan blive et effektivt instrument, der giver et klart overblik over den lovgivning, der er gældende for øjeblikket.

Dette arbejde skulle ikke munde ud i en drøftelse af selve indholdet af sjette momsdirektiv: denne form for drøftelse skal foregå i forbindelse med diverse specifikke forslag, der skal forelægges til gennemførelse af den nye strategi.

Omarbejdningen indebærer således på ingen måde, at det endelige mål opgives (en momsordning, der er baseret på princippet om et enkelt beskatningssted); formålet er at skabe et passende værktøj for den periode, hvor den nuværende ordning stadigvæk gælder.

Kommissionen har iværksat en offentlig høring, som er åben på internettet¹³, og som vedrører et foreløbigt udkast til omarbejdning, som Kommissionens tjenestegrene har forberedt. Formålet er at få positive bidrag, som kan være med til at forbedre kvaliteten af lovgivningsteksten.

2.3. Modernisering af nuværende ordning

Med den teknologiske udvikling, ændringer i handelspraksis samt privatiserings- og liberaliseringstendenser i visse sektorer bliver det nødvendigt at revidere nogle af bestemmelserne i sjette momsdirektiv, som ikke passer til de økonomiske transaktioner.

¹³ <http://europa.eu.int/yourvoice> eller http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/consultations_en.htm

Initiativer, der er taget

Liberalisering af markedet for gas og elektricitet

Under liberaliseringen af markedet for gas og elektricitet er det blevet klart, hvor vanskeligt det er at anvende reglerne på momsområdet. Af hensyn til denne liberalisering har det været nødvendigt at skille denne problematik ud fra det almindelige arbejde med beskatningsstedet for levering af varer og behandle den i første række. Med reglerne i direktivet vedrørende leveringsstedet for elektricitet og gas¹⁴ skulle det blive lettere at foretage transaktioner mellem handlende, der arbejder inden for disse sektorer, og det sikres, at beskatningsstedet svarer til det sted, hvor energien forbruges. Når en køber erhverver gas eller elektricitet med henblik på videresalg, vil beskatningsstedet ifølge de vedtagne regler blive det sted, hvor køberen er etableret. Men når salget af gas eller elektricitet sker med henblik på endeligt forbrug, vil beskatningsstedet blive forbrugsstedet.

Udviklingen af rejsebranchen

Formålet med direktivforslaget vedrørende ordningen for rejsebureauer (se punkt 2.1.2) er at modernisere denne ordning og at sikre en mere ensartet anvendelse heraf. Samtidig skulle det fjerne konkurrenceforvridning mellem operatører i Fællesskabet og operatører fra tredjelande. Den kommercielle udvikling inden for denne sektor havde nemlig bevirket, at et af hovedmålene for særordningen, nemlig en fordeling af momsindtægterne mellem de medlemsstater, hvor rejsen fandt sted, og den, hvor rejsebureauet er etableret, ikke længere var opfyldt.

Konkurrence inden for postsektoren

Kommissionen har ligeledes forelagt et forslag, som skulle revidere momsreglerne for postydelser¹⁵, for at der kan blive taget hensyn til udviklingen inden for postsektoren. Under vedtagelsen af sjette momsdirektiv i 1970'erne var postsektoren karakteriseret ved at være et monopol, der præsterede et begrænset antal ydelser, som der ikke var nogen konkurrence omkring. Efter de ændringer, der er sket i denne sektor, giver den på det tidspunkt indførte momsfratagelse for disse ydelser i dag anledning til problemer med konkurrenceforvridning.

Initiativer, der er under forberedelse

Systemer med reklamekuponer og betalingskort

Afgiftsbehandlingen af kuponer, der benyttes især i reklamefremstød, har de seneste år været genstand for flere afgørelser fra Domstolens side.

Af denne retspraksis, som vedrører nærmere bestemte sager, kan der udledes visse principper, men at anvende den på de mange forskellige former, som reklamesystemerne kan antage, giver fortsat store problemer.

Desuden har nogle af medlemsstaterne konstateret, at manglen på klare regler er blevet udnyttet til at oprette fiskale konstruktioner, som kunstigt kan reducere momsgrundlaget for visse former for levering af varer og ydelser.

¹⁴ Direktiv 2003/92/EF af 7.10.2003 (EFT L 260 af 11.10.2003, s. 8).

¹⁵ KOM(2003)234 endelig af 5.5.2003.

Endvidere giver ændringen i betalingsmetoder for visse former for levering af varer og ydelser, for eksempel betaling via telefonkort, fortolkningsproblemer med hensyn til at fastslå, hvornår afgiften forfalder, ligesom til at fastslå arten og afgiftsgrundlaget for transaktioner, der foretages af mellemhandlere.

Disse emner er blevet drøftet ved flere lejligheder med medlemsstaterne for at nå frem til fælles fortolkning af de nuværende regler. Kommissionen har dog ud fra disse drøftelser konkluderet, at der er en forbindelse mellem disse emner, og at man bør fortsætte undersøgelsen af dem inden for bredere rammer med henblik på at udarbejde et direktivforslag herom.

Andre temaer

Kommissionen er klar over, at de forslag, der hidtil er stillet som led i moderniseringen, kun berører et begrænset antal operatører, fordi de er rettet mod særlige aktivitetssektorer.

Der er dog forberedelser i gang inden for større områder som for eksempel momsordningen, der gælder for offentlige myndigheder og for finansielle ydelser. Der er tale om komplicerede emner, der har indvirkning på andre områder. Blandt andet bør der ved en revision af momsordningen for offentlige myndigheder tages hensyn til, hvilke følgevirkninger en sådan ændring kan få for ordningen om afgiftsfritagelse til fordel for visse former for virksomhed af almen interesse, som omhandlet i artikel 13 i sjette momsdirektiv, behandlingen af tilskud, samt på fradragsretten.

Kommissionen havde oprindeligt planlagt et forslag vedrørende momsordningen, der gælder for offentlige myndigheder, til 2003. Men i lyset af ændringerne af prioriteter (nødvendigheden af at fremskynde arbejdet med beskatningsstedet for levering af ydelser) samt den kendsgerning, at det er blevet besluttet, at et sådant forslag skal underkastes en grundig vurdering med hensyn til konsekvenserne, er forslaget blevet udsat til 2004. En sådan vurdering af konsekvenserne skal sikre, at de økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvenser, herunder virkningerne på slutbrugeren, af et forslag bliver analyseret.

2.4. Det administrative samarbejde

Der er gjort betydelige fremskridt på dette område inden for de seneste år.

Initiativer, der er taget

Gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer

For det første har Rådet godkendt direktivet om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer¹⁶. Dette direktiv udgør et væsentligt element i styrkelsen af det administrative samarbejde og er et meget vigtigt supplement ved afskaffelsen af den obligatoriske fiskale repræsentant (se punkt 2.1.1).

¹⁶ Rådets direktiv 2001/44/EF af 15.6.2001 (EFT L 175 af 28.6.2001).

Det administrative samarbejde på momsområdet

For det andet har Rådet vedtaget et forslag om at indføre et enkelt juridisk instrument, der dækker alle aspekter af det administrative samarbejde på momsområdet¹⁷. Man havde nemlig konstateret, at det, at der var to forskellige retsgrundlag, havde en negativ indvirkning på anvendelsen af administrativt samarbejde inden for moms kontrol. Den nye forordning træder ikke blot i stedet for tidligere forordning 218/92 og bestemmelserne vedrørende moms i direktiv 77/799/EØF, indholdet er også blevet styrket. Der er blandt andet mere klare regler, og de er mere bindende for medlemsstaterne, der skulle blive lettere og mere direkte kontakter mellem de ansatte og en mere intens udveksling af oplysninger mellem administrationerne.

Fiscalis-programmet

For det tredje blev Fiscalis-programmet 2003-2007¹⁸ godkendt af Europa-Parlamentet og Rådet efter den fælles beslutningsprocedure. Formålet med dette program er at hjælpe medlemsstaterne til at arbejde mere snævert sammen om bekæmpelse af svig takket være forbedrede elektroniske systemer til udveksling af oplysninger mellem de nationale administrationer, indførelse af et samarbejde mellem dem i forbindelse med efterforskninger, seminarer for ansatte og eksperter i skatteadministrationerne og udvekslinger af ansatte mellem de nationale administrationer.

Arbejdet i Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde (SCAC)

Inden for SCAC er der foregået et intensivt arbejde, hvor Kommissionen og medlemsstaterne har arbejdet snævert sammen om risikoanalyse, edb-baseret revision og målrettet kontrol til bekæmpelse af karruselsvindel.

Endelig blev der indgået en multilateral aftale, der var udarbejdet af SCAC, mellem de nationale myndigheder i 14 medlemsstater for at intensivere informationsudvekslingen vedrørende leveringer inden for Fællesskabet af nye transportmidler for derved at forhindre afgiftsunddragelse og momssvig på dette område.

Initiativer, der er under forberedelse

Revision af VIES-systemet

VIES-systemet blev skabt i 1993, for at medlemsstaterne skulle kunne sikre kontrollen af udvekslinger inden for Fællesskabet af varer mellem afgiftspligtige personer. Dette informationsudvekslingssystem var blevet nødvendigt, efter at de administrative formaliteter ved passage af en indre grænse i Fællesskabet var blevet afskaffet pr. 1. januar 1993.

Det må ikke glemmes, at systemet var konstrueret til at skulle fungere i en periode på fire år, svarende til hvad der oprindeligt var planlagt for anvendelsen af overgangsordningen. Men anvendelsen af VIES-systemet er blevet forlænget, og det har betydet, at dets svagheder bliver mere og mere åbenlyse.

¹⁷ Forordning (EF) 1798/2003 af 7.10.2003 (EFT L 264 af 15.10.2003, s. 1).

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 2235/2002/EF af 3.12.2002 (EFT L 341 af 17.12.2002).

Inden man planlægger at forlænge brugen af dette system, blandt andet ved at inddrage levering af ydelser, mener Kommissionen derfor, at det nuværende VIES-system bør udskiftes med et mere effektivt og fleksibelt system. Det nye system bør både kunne give data, der er lettere at udnytte for skatteadministrationerne, og gøre det lettere for dem at opfylde deres forpligtelser over for de erhvervsdrivende.

Dette projekt er stadig i sin indledende fase, og det vil være nødvendigt med et omfattende arbejde både med hensyn til edb og lovgivning. Gennemførelsen heraf er derfor et mål på mellemlang sigt.

3. VEJEN FREM

Der er allerede tidligere nævnt flere emner, hvor Kommissionen har til hensigt at tage initiativer til lovgivning på kort sigt. I bilag 2 er vist en tabel over de initiativer, som Kommissionen agter at tage, med tidsplan.

Det er dog især vigtigt under dette kapitel at lægge mærke til det arbejde, der er i gang for øjeblikket, og som vedrører et af nøgleelementerne i det fælles momssystem, nemlig beskatningsstedet for afgiftspligtige transaktioner. Der er to retningslinjer, der bliver fulgt i forbindelse med dette arbejde, nemlig bekræftelsen af princippet om beskatning på forbrugsstedet og forenkling af de erhvervsdrivendes forpligtelser.

3.1. Retningslinjerne for det kommende arbejde

3.1.1. Beskatning på forbrugsstedet

Det grundlæggende princip for momsens er, at der er tale om en generel afgift på forbruget, og at indtægterne herfra skal tilfalde den medlemsstat, hvor det egentlige forbrug finder sted.

Det gældende fælles momssystem bygger på princippet om, at afgiften gennem selve den måde, systemet fungerer på, direkte går til den medlemsstat, på hvis område det endelige forbrug af en vare eller en ydelse regnes for at have fundet sted. Konkret foregår den direkte tildeling af afgiften til forbrugsmedlemsstaten ved, at der er fastsat regler for stedet for de afgiftspligtige transaktioner.

Der er imidlertid grænser for anvendelsen af dette princip. De regler, der indføres, må nemlig ikke føre til en urimelig byrde af fiskale forpligtelser for de erhvervsdrivende og skade udviklingen af kommercielle aktiviteter. Sådanne regler ville være uforenelige med principperne i det indre marked.

Globaliseringen, dereguleringen og de teknologiske ændringer er imidlertid faktorer, som grundlæggende har ændret det økonomiske marked, og især omfanget og strukturen af handelen med ydelser. Ydelser kan efterhånden mere og mere leveres ved fjernsalg. Desuden er der nogle transaktioner, som førhen var levering af varer (levering af software), som i dag er blevet til levering af ydelser.

Tidligere gjorde fastsættelsen af princippet om beskatning på det sted, hvor leverandøren af en ydelse er etableret, med bestemte undtagelser fra dette princip, det muligt overordnet set at nå målet med tildeling af indtægterne, men det er mindre og mindre tilfældet i dag. Hvad angår fjernsalg af ydelser har det i praksis vist sig, at valget af etableringssted for nogle virksomheder, der leverer ydelser ved fjernsalg, i vid udstrækning er påvirket af hensyn til skatteplanlægning.

I den forbindelse skal det bemærkes, at for alle de transaktioner, hvor beskatningen sker på forbrugsstedet, er der sikret neutralitet hvad angår momssatserne. Uafhængigt af hvor etableringsstedet er for den afgiftspligtige person, der foretager den afgiftspligtige transaktion, bliver transaktionen nemlig pålagt afgifter til den sats, der er gældende i forbrugsmedlemsstaten. Den frihed, som medlemsstaterne har inden for gældende momsordning til at fastsætte niveauet for momssatserne, kan dermed aldrig føre til konkurrencefordrejning for disse transaktioner.

3.1.2. Forenkling af fiskale forpligtelser

Omvendt momspligt

For transaktioner mellem afgiftspligtige (B2B) betyder udpegningen af den afgiftspligtige kunde som betalingspligtig for afgiften, som den, der betaler momsen ifølge den omvendte momspligt, at beskatningen kan gennemføres på forbrugsstedet, uden at der dermed pålægges leverandøren fiskale forpligtelser i forbrugsmedlemsstaten. En mere generel anvendelse af denne mekanisme i de tilfælde, hvor den afgiftspligtige person, der foretager den afgiftspligtige transaktion, ikke er etableret i beskatningsmedlemsstaten, er altså den vej, der skal udforskes for transaktioner af typen B2B.

Henvendelse et enkelt sted

Ved transaktioner mellem afgiftspligtige personer og slutbrugere - primært privatpersoner - (B2C), kræver beskatningen på forbrugsstedet, at de erhvervsdrivende er forpligtet til at være momsregistreret og til at foretage angivelser og betalinger i alle de medlemsstater, hvor de har afgiftspligtige transaktioner.

Eftersom medlemsstaterne har stor frihed med hensyn til at fastlægge fiskale forpligtelser, er indholdet af de angivelser, der skal afleveres, og den hyppighed, hvormed det skal ske, meget forskellig fra den ene medlemsstat til den anden. Denne problematik har været genstand for den tidligere nævnte undersøgelse (punkt 2.1.1) af momsforpligtelserne.

Ved pludselig at blive konfronteret med en samling forpligtelser kan en erhvervsdrivende blive bremset i sin hensigt om at udvikle kommercielle aktiviteter i andre medlemsstater end den, hvor vedkommende er etableret, og dermed fra i videst muligt omfang at nyde godt af det indre marked. Det gælder især for SMV'er. Der er tale om vanskeligheder med at få adgang til en ydelse for forbrugere, der bor i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteyderen er etableret, og det kan gå så vidt som, at forbrugeren ikke kan købe ydelsen. Det indre marked kan altså ikke frigøre hele sit potentiale, når det drejer sig om valg af varer og ydelser, som bliver tilbudt forbrugeren.

Det fremgår således af nogle undersøgelser, som Kommissionen har foretaget, at 26 % af de erhvervsdrivende anser momsordningen og momsforpligtelserne for at være en hindring i det indre marked. 10 % af de erhvervsdrivende mener, at momsen er det område, hvor forpligtelserne koster virksomhederne mest. Generelt har de erhvervsdrivende placeret momslovgivningen på fjerdepladsen (efter lovene om beskæftigelse, produktsikkerhed og miljø) med hensyn til, hvad det koster at overholde forpligtelserne.

Kommissionen er af den opfattelse, at ved at have et enkelt sted at henvende sig kan man komme uden om disse administrative vanskeligheder, hvilket er en fordel for de erhvervsdrivende i Fællesskabet, da denne mekanisme ellers førhen var forbeholdt erhvervsdrivende fra tredjelande. Den giver derfor i høj grad håb om senere at kunne nå frem til en væsentlig forenkling af behandlingen af transaktioner, der foregår i en anden medlemsstat end den, hvor en virksomhed er etableret.

Resultaterne af undersøgelsen af momsforpligtelserne bestyrker Kommissionen i denne opfattelse, eftersom mekanismen med et enkelt henvendelsessted er en af de vigtigste anbefalinger fra denne undersøgelse.

Desuden er Kommissionen enig i, at denne mekanisme bør indføres etapevis. Mekanismen med et enkelt henvendelsessted vil nemlig i første omgang betyde en forenkling i de tilfælde, hvor en erhvervsdrivende foretager afgiftspligtige transaktioner, for hvilke han er den, der er betalingspligtig for afgiften, i en medlemsstat, hvor han ikke er etableret.

Anvendelsen af et enkelt henvendelsessted i ovennævnte tilfælde giver ikke øget risiko med hensyn til kontrol og inddrivelse i forhold til den nuværende situation, hvor en ikke-etableret afgiftspligtig person har ret til at udfylde disse fiskale forpligtelser fra den medlemsstat, hvor han er etableret. Den medlemsstat, hvor transaktionen bliver pålagt afgift, vil nemlig stadig have de samme kontrolmuligheder (forelæggelse af regnskab, osv. ...) som i dag til at verificere, at de beløb, der er angivet for transaktioner, der er afgiftspligtige i denne medlemsstat, er korrekte. På den anden side vil det, at der kun er et enkelt henvendelsessted, styrke frivillighedsaspektet.

Hvis systemet med et enkelt henvendelsessted skal kunne fungere, kræver det et omfattende edb-system til at sikre, at alle berørte medlemsstater modtager de fornødne oplysninger. Som allerede tidligere anført (se punkt 2.1.2) har Rådet i direktivet om elektronisk handel krævet, at man finder en hensigtsmæssig elektronisk mekanisme til pålæggelse, angivelse, opkrævning og fordeling af momsen.

Kommissionen mener, at disse overvejelser bør finde sted ikke blot i forbindelse med elektronisk leverede ydelser, men at de skal omfatte alle transaktioner, hvor der er en afgiftspligtig person, der er betalingspligtig for afgiften i en medlemsstat, hvor vedkommende ikke er etableret. Det er meningen, at der skal indledes drøftelser med medlemsstaterne allerede i løbet af i år.

Ganske vist vil inddragelsen af andre transaktioner i et system med et "enkelt henvendelsessted" føre til, at dets anvendelsesområde bliver udvidet betydeligt. En mere bred anvendelse af edb-systemet gør imidlertid på lang sigt investeringen i systemet mere rentabelt.

I den forbindelse gøres der opmærksom på, at man i USA om kort tid vil indføre et stort set tilsvarende system, "Streamlined Sales Tax Plan" (SSTP). Med dette system bliver det især muligt at inddrive afgiften på salg i 38 amerikanske stater ved fjernsalg, når sælgeren ikke er etableret i kundens stat.

Kommissionen mener endelig, at mekanismen med et enkelt henvendelsessted vil kunne anvendes, også selv om ikke alle medlemsstaterne deltager. Der er nemlig tale om et af de områder, som egner sig til proceduren for tættere indbyrdes samarbejde. Nice-traktaten har gjort det lettere at bruge denne procedure. En forenkling af de erhvervsdrivendes forpligtelser ser ud til at være noget, der skal indgå i formålet med denne mekanisme, som tillader et begrænset antal medlemsstater, der er i stand til og ønsker at gå videre, at uddybe den europæiske konstruktion.

Kommissionen mener, at fordelene ved mekanismen med et enkelt henvendelsessted vil være komplet, hvis den ledsages af en grænseoverskridende fradragsret, hvorefter en afgiftspligtig person kan fradrage den moms, der bliver pålagt udgifter i de medlemsstater, hvor han ikke er etableret, i den medlemsstat, hvor han er etableret (se punkt 2.1.2).

Ved at kombinere brugen af et enkelt henvendelsessted til betaling af afgiften på disse transaktioner, der er afgiftspligtige i Den Europæiske Union, med en grænseoverskridende fradragsret, hvorefter det er muligt for en afgiftspligtig person at få godtgjort den moms, der bliver pålagt udgifter i de medlemsstater, hvor han ikke er etableret, vil han nemlig kun skulle henvende sig til administrationen i den medlemsstat, hvor han er etableret, angående samtlige momsforpligtelser. Desuden vil denne administration have et mere samlet overblik over en afgiftspligtig persons aktiviteter i forhold til den nuværende situation.

Revision af særordningen for små virksomheder

I forbindelse med forenklingen af momsforpligtelser påtænker Kommissionen også at undersøge særordningen for små virksomheder, som giver medlemsstaterne mulighed for at anvende en fritagelsesordning for afgiftspligtige personer, hvis omsætning ikke overskrider et nærmere fastsat beløb. De nuværende regler i sjetten momsdirektiv desangående har store begrænsninger, hvilket er til skade for visse medlemsstater, som ønsker, at så mange afgiftspligtige personer som muligt skal kunne få gavn af denne særordning. Formålet er at sikre en større sammenhæng med hensyn til de maksimale beløb og samtidig give medlemsstaterne en større fleksibilitet med hensyn til at fastlægge anvendelsesområdet for denne særordning.

3.2. Revision af reglerne om beskatningsstedet

3.2.1. Revision af reglerne om beskatningsstedet for levering af ydelser

Under drøftelserne med medlemsstaterne har det vist sig, at arbejdet i første omgang bør være koncentreret om bestemmelserne vedrørende ydelser, der præsteres for afgiftspligtige personer (B2B).

De punktuelle ændringer, der blev indført i disse regler på det tidspunkt, da det indre marked blev indledt og senere har haft et fælles element, nemlig at beskatningen ændres fra leverandørens sted til modtagerens sted.

Nogle af ændringerne var nødvendige for at fjerne konkurrencefordrejning, som var til skade for erhvervsdrivende i Fællesskabet, og de bestod i at sikre lige fiskal behandling for erhvervsdrivende, der var etableret uden for Fællesskabet, og erhvervsdrivende, der var etableret i Fællesskabet (telekommunikation, radio og fjernsyn, ydelser leveret ad elektronisk vej).

Andre ændringer er blevet indført for at forenkle de fiskale forpligtelser for ydelser inden for Fællesskabet (transport af varer inden for Fællesskabet, levering af ydelser i tilknytning til denne transport, ydelser leveret af formidlere).

I betragtning af denne udvikling bør der overvejes en mere generel ændring, hvor den generelle regel bliver, at beskatningen foregår på aftagerens sted. Naturligvis vil der som i dag være en række undtagelser fra den generelle regel.

Der er iværksat en høringsprocedure af erhvervsdrivende. Hertil er der udarbejdet et oplæg, som har været genstand for en offentlig høring på webstedet "Kom til orde i Europa". Der er kommet mange reaktioner på denne offentlige høring fra erhvervsdrivende, som har bidraget med konstruktive ideer, hvilket viser, at der er interesse for forslaget i denne sektor.

Den offentlige høring vil blive fulgt af et direktivforslag senere på året, som vedrører transaktioner af typen B2B, og som under alle omstændigheder skal dække specifikke problemer for nogle af medlemsstaterne, blandt andet grænseoverskridende leasing af transportmidler.

Kommissionen vil derpå påbegynde arbejdet med blandt andet revision af beskatningsstedet for transaktioner af typen B2C.

Hovedreglen for transaktioner af typen B2C, det vil sige, at beskatningen sker det sted, hvor leverandøren er etableret, er meget enkel for de erhvervsdrivende. Men når ydelser kan præsteres på afstand, er der ikke sikkerhed for, at afgiften tilfalder forbrugsmedlemsstaten, og det vil føre til mere og mere konkurrencefordrejning.

Derfor har Rådet under vedtagelsen af direktivet om elektronisk handel krævet en ny undersøgelse inden den 30. juni 2006 af disse bestemmelser for at sikre, at beskatningen finder sted på det sted, hvor de elektronisk leverede ydelser forbruges.

Kommissionen mener, at disse overvejelser bør udvides til alle ydelser, der er beregnet til slutbrugere. Ved revisionen af hovedreglen må det sikres, at princippet om beskatning på forbrugsstedet anvendes på en mere præcis måde, uden at det fører til en voldsom forøgelse af administrative byrder for de erhvervsdrivende.

Kommissionen mener, at en måde at nå dette mål på er at indføre mekanismen med et enkelt henvendelsessted for levering af ydelser af typen B2C, som foregår ved fjernsalg.

Problemet med beskatning af personbefordring vil også blive taget op i den forbindelse. Ud over spørgsmålet om beskatningsstedet bør man også se på de fritagelser, der anvendes for øjeblikket på dette område, blandt andet hvad angår konkurrencen mellem de forskellige transportformer og den fordrejning, der kan opstå som følge heraf.

3.2.2. Revision af reglerne om beskatningsstedet for levering af varer

Ved overgangen til det indre marked den 1. januar 1993 blev der indført særordninger i momssystemet for at sikre beskatning på bestemmelsesstedet ved salg inden for Fællesskabet af nye transportmidler, salg inden for Fællesskabet til afgiftspligtige personer, der var omfattet af undtagelsen, eller juridiske personer, der ikke var afgiftspligtige, og fjernsalg.

Det må konstateres, at de grundlæggende årsager til, at disse særordninger blev indført i 1993, nemlig risikoen for konkurrencefordrejning som følge af en utilstrækkelig tilnærmelse af satserne, stadig er til stede. Derfor er det ikke en løsning at foreslå ophævelse af disse særordninger; derimod bør det undersøges, om der er behov for at ændre dem for at forenkle anvendelsen og sikre kontrollen.

Desuden vil de ændringer, der påtænkes med hensyn til beskatningsstedet for levering af varer, i det væsentlige gå på leveringer til privatpersoner (B2C). Endvidere er der ikke planer om grundlæggende at ændre fastsættelsen af beskatningsstedet, men snarere om en forenkling af forpligtelserne for de erhvervsdrivende, der foretager leveringer af varer i flere medlemsstater.

Særordningen for fjernsalg er et typisk område for, hvor mekanismen med et enkelt henvendelsessted vil kunne give en væsentlig forenkling for erhvervsdrivende, der er etableret i Fællesskabet.

Derfor mener Kommissionen, at forslaget om beskatningsstedet for levering af varer bør indlemmes i initiativet til forenkling og modernisering af de fiskale forpligtelser, hvor mekanismen med et enkelt henvendelsessted vil være et væsentlige element.

Forslaget om leveringsstedet for varer var oprindeligt planlagt til 2003. Kommissionen mener dog, at det ville være en fordel, hvis medlemsstaterne og Kommissionen får mulighed for at evaluere, hvordan mekanismen med et enkelt henvendelsessted fungerer for elektronisk leverede ydelser fra 1. juli 2003.

Dermed må forslaget om forenkling af de fiskale forpligtelser, som også tager beskatningsstedet for levering af varer med, udsættes til tredje kvartal 2004.

3.3. Sammenhæng med den endelige ordning

Kommissionen indrømmer, at udviklingen af det fælles momssystem, som det er beskrevet ovenfor, tilsyneladende fjerner sig fra principperne om en momsordning baseret på princippet om oprindelsesbeskatning.

Det skal dog bemærkes, at i et system med oprindelsesbeskatning, som det blev præsenteret af Kommissionen i 1996, fastsætter reglerne om beskatningsstedet for transaktioner udelukkende, hvilken medlemsstat den afgiftspligtige person skal indbetale den forfaldne afgift til. Systemet med omfordeling af momsindtægterne skal derpå sikre, at alle medlemsstater får de momsindtægter, de skal have.

I en sådan ordning er momsindkrævningen af en nærmere bestemt medlemsstat gennem de afgiftspligtige personers indbetalinger til statskassen uafhængig af, om forbruget finder sted på denne medlemsstats område, og følgelig af, hvor stort et momsbeløb denne medlemsstat i sidste instans har ret til at indkassere. Denne ordning er fundamentalt forskellig fra de principper, som den nuværende ordning er baseret på, hvorfor det er nødvendigt med en harmonisering af momssatserne, som er meget mere omfattende, end hvad der er tilfældet nu (se punkt 3.1.1).

Så længe der ikke er politisk vilje til at gå over til en ordning med oprindelsesbeskatning, er det absolut nødvendigt, at forbedringerne af den måde, det fælles momssystem fungerer på, overholder opbygningen af den nuværende ordning. For at sikre, at afgiften tilfalder forbrugsmedlemsstaten, må beskatningsstedet for transaktionerne ligge så nær på bestemmelsesstedet for transaktionen som muligt og ikke på oprindelsesstedet for den erhvervsdrivende, der foretager transaktionen. Samtidig giver den måde, denne ordning fungerer på, medlemsstaterne mulighed for en vis fleksibilitet med hensyn til at fastsætte satserne.

4. BEKÆMPELSE AF SVIG

Momssvig og mere præcist karruselsvindel er blevet et meget foruroligende emne for medlemsstaterne. Der findes ingen pålidelig tal over karruselsvindel i Den Europæiske Union, men det er sikkert og vist, at det er betydelige momsbeløb, der bliver svindlet med.

Nøgleelementet i karruselsvindelen er udnyttelsen af kombinationen af transaktioner, hvor leverandøren kræver moms af sin kunde (normalt ved transaktioner inden for en medlemsstat), og transaktioner uden momskrav mellem parterne (normalt transaktioner inden for Fællesskabet). Denne kombination, som er omfattet af den nuværende ordning, giver en afgiftspligtig person mulighed for at erhverve varer uden først at betale momsen og derpå fakturere momsen som for en intern levering af disse varer. Denne afgiftspligtige person forsvinder så og betaler ikke momsen til statskassen, samtidig med at den, der køber varerne, udnytter sin fradragsret.

Ud over den budgetmæssige indvirkning skaber momssvindelen konkurrencefordrejning, ved at uærlige erhvervsdrivende bliver stillet gunstigere.

Medlemsstaternes bekymring over svindelen har ført til oprettelse af en ad hoc-gruppe i Rådet. På momsområdet har ad hoc-gruppen i det store og hele støttet Kommissionens konklusioner i den tredje rapport om gennemførelse af Rådets forordning nr. 218/92 om administrativt samarbejde inden for området indirekte skatter (moms)¹⁹. Konklusionerne i denne rapport har dannet grundlag for Kommissionens forslag og for den hurtige vedtagelse i Rådet af den nye forordning om administrativt samarbejde inden for momsområdet (se punkt 2.4).

På det seneste har denne bekymring gjort, at man igen er begyndt at overveje, hvilke indholdsmæssige ændringer der skal ske med nuværende gældende momsordning. Disse overvejelser foregår hos de nationale myndigheder, repræsentanter for de erhvervsdrivende og i akademiske kredse.

¹⁹ KOM(2000)28 endelig.

De alternative løsninger, der foreslås, er logisk nok baseret på afskaffelsen af kombinationen af transaktioner med faktisk betaling af afgiften og transaktioner uden effektiv betaling. Det skal bemærkes, at disse forslag er koncentreret om transaktioner mellem afgiftspligtige personer (B2B). De har blandt andet til formål at sikre, at inden for EU bliver transaktioner inden for en medlemsstat behandlet på samme måde som transaktioner inden for Fællesskabet.

Effektiv betaling af momsen på alle transaktioner i Den Europæiske Union

Den første vej er en effektiv afkrævning af momsen på alle transaktioner i Den Europæiske Union.

I første omgang er det vigtigt at huske på, at en momsordning, der er baseret på et enkelt beskatningssted, sådan som forelagt af Kommissionen i 1996²⁰, definitivt skulle fjerne mulighederne for karruselvindlen, som opstod med den nuværende ordning. For at få iværksat ordningen er det imidlertid nødvendigt med en meget videre harmonisering i forhold til gældende fælles momssystem.

Et alternativt system, der er blevet foreslået som et effektivt middel til at bekæmpe karruselvindelen, er et system baseret på princippet om effektiv betaling af momsen, til satsen i bestemmelsesmedlemsstaten, på alle transaktioner inden for Fællesskabet.

En ordning om suspension af moms

En anden mulig vej er ikke mere at afkræve moms på alle transaktioner mellem afgiftspligtige personer inden for Fællesskabet.

Sådanne overvejelser havde man blandt andet i Østrig, hvor myndighederne forestillede sig en momsordning, hvor de erhvervsdrivende på frivillig basis kunne vælge ikke længere at betale og at fradrage momsen på nationale transaktioner mellem afgiftspligtige personer.

I Tyskland gik myndighederne i visse Länder ind for, at "reverse charge"-mekanismen skulle kunne bruges enten indtil detailhandelsleddet eller det senere stadie med salget til privatpersoner.

Med sådanne fremgangsmåder griber man ind i et af de grundlæggende principper ved momsen, nemlig systemet med merværdiafgiftens betaling i flere led. Denne mekanisme skulle være garant for selvkontrol i det fiskale system og sikre en klar fordeling af ansvaret mellem sælger og køber.

På den anden side er det rigtigt, at det kan give visse fordele med hensyn til bekæmpelse af karruselvindlen. Disse fremgangsmåder betyder dog store ekstra forpligtelser af administrativ art for de erhvervsdrivende, som for alle deres interne transaktioner skal kontrollere kundens stilling og indberette det til myndighederne. Desuden risikerer man med sådanne systemer at skabe andre muligheder for svindel, eftersom hele byrden med opkrævning af momsen vil blive pålagt i detailhandelsleddet.

²⁰ Et fælles momssystem - Et program for det indre marked (KOM(1996) 328 endelig af 22.7.1996).

At bekæmpe svindel inden for den nuværende ordning

Kommissionen mener, at der er flere metoder, hvorpå karruselsvindelen kan bekæmpes. Det skal dog understreges, at det kun er et begrænset antal erhvervsdrivende, der deltager i denne form for transaktioner.

Den første metode består i at forbedre det administrative samarbejde. Med den nye retsramme, som træder i kraft den 1. januar 2004, skulle medlemsstaterne få juridiske instrumenter til at styrke samarbejdet. Kommissionen vil i samarbejde med medlemsstaterne gøre, hvad der er nødvendigt for at sikre, at disse instrumenter bliver brugt på en effektiv måde.

Dernæst mener Kommissionen, at medlemsstaterne kan forbedre deres kontrolmetoder ved at udnytte andre medlemsstaters erfaringer, ved at benytte risikoanalysemetoder, ved at give den fornødne prioritering hvad angår menneskelige ressourcer til denne type svindel osv.

I den forbindelse blev det i SCAC-Udvalget besluttet at undersøge karruselsvindelen indgående. Arbejdet hermed resulterede i en vejledning, som giver en oversigt over nogle nationale praksisser med bekæmpelse af denne type svindel.

Der er ikke tale om en udtømmende og definitiv liste af foranstaltninger, som det anbefales at gennemføre på fællesskabsplan. Der bør nemlig tages hensyn til, at foranstaltninger, som af en medlemsstat anses for at være særligt effektive, ikke nødvendigvis kan overføres i en anden medlemsstat på grund af forskelle i de administrative strukturer og nationale lovgivninger.

Kommissionen er dog af den opfattelse, at med en målrettet brug af disse praksisser vil det, når der bliver taget hensyn til den specifikke situation i en medlemsstat, være muligt i væsentlig grad at begrænse karusselsvindelen. I den forbindelse er det interessant at gøre opmærksom på de seneste erfaringer i visse medlemsstater, hvor der er indført en national strategi til bekæmpelse af fænomenet med upålidelige erhvervsdrivende - sådanne erhvervsdrivende er typiske for karusselsvindelen - og hvor denne strategi har ført til, at man kan konstatere et fald i, hvor store beløb der svindles med.

Disse forholdsregler kan udvikles og forbedres endnu mere. Kommissionen vil i nært samarbejde med medlemsstaterne fortsætte med at arbejde intensivt med dette problem inden for rammerne af SCAC og Fiscalis 2007. Endvidere vil Kommissionen om kort tid forelægge den fjerde rapport om anvendelse af forordning 218/92 om administrativt samarbejde inden for området indirekte skatter (moms), hvor hovedparten vil omhandle karusselsvindelen.

5. KONKLUSION

Siden lanceringen af den nye strategi for ca. tre år siden har Rådet vedtaget ni forslag om moms.

Man kan dermed konkludere, at strategiens pragmatiske tilgang har nået noget helt afgørende, nemlig at sætte nyt skub i det arbejde, der foregår i Rådet på momsområdet.

Men hvis man i et udvidet EU opretholder princippet om enstemmighed ved beslutningstagning på beskatningsområdet, vil det være en alvorlig trussel mod denne positive udvikling, som er gået i gang. Eftersom det fremtidige arbejde ligger inden for rammerne af traktatens artikel 93, bør medlemsstaterne i endnu højere grad end i dag udvise fleksibilitet i forhandlingerne for at komme videre. Denne fleksibilitet vil være så meget desto mere nødvendig, fordi de fremtidige tiltag vil komme til at vedrøre et nøgleelement i momssystemet, nemlig fastsættelsen af beskatningsstedet for transaktionerne.

Med en mere udbredt brug af elektroniske kommunikationsmidler såvel i forbindelserne mellem de erhvervsdrivende og skattevæsenet som i forbindelserne mellem skattemyndighederne i medlemsstaterne vil det være muligt yderligere at forenkle momsordningen for de erhvervsdrivende og samtidig bevare eller endog udvide kontrolmulighederne.

Ved at indføre en mekanisme med et enkelt henvendelsessted vil en erhvervsdrivende, der er etableret i Den Europæiske Union, kunne henvende sig til myndighederne i den medlemsstat, hvor han er etableret, for at opfylde sine forpligtelser til angivelse og betaling af afgiften. Indførelsen af denne mekanisme betyder i første omgang en betydelig lettelse i de tilfælde, hvor en erhvervsdrivende foretager afgiftspligtige transaktioner, og han er betalingspligtig for afgiften i medlemsstater, hvor han ikke er etableret.

Ved at benytte denne mekanisme vil princippet om beskatning på forbrugsstedet kunne bekræftes, uden at det giver anledning til administrative byrder for erhvervsdrivende i Fællesskabet, og dermed undgår man at ødelægge et velfungerende indre marked.

Desuden gør beskatning på forbrugsstedet til den momssats, der er gældende i forbrugsmedlemsstaten, det muligt at sikre, at det indre marked kan fungere godt, samtidig med at medlemsstaterne bevarer en vis suverænitet med hensyn til at fastsætte deres egne momssatser.

Endvidere forsøger Kommissionen fortsat at få moderniseret den nuværende ordning og sikre en mere ensartet anvendelse. Det er især med forslaget om at give drøftelserne i Momsudvalget en juridisk værdi, og navnlig med initiativet om indførelse af en mekanisme til forvaltning af individuelle sager, at det kan blive muligt at afhjælpe problemer med dobbeltbeskatning, som man stadig støder på i dag, selv om de skulle være utænkelige i et rigtigt indre marked.

Det er ikke noget nyt, at den nuværende ordning har visse svagheder, blandt andet fordi den giver mulighed for svindel. Ved karussellsvindelen udnyttes disse svagheder, som man kan finde i de grundlæggende principper for den nuværende ordning.

Kommissionen er dog af den opfattelse, at med et mere indgående samarbejde mellem medlemsstaterne og med bistand fra Kommissionen vil det være muligt at holde svindelen inden for acceptable grænser.

Hvis karussellsvindelen på trods af myndighedernes bestræbelser fremover når et sådant omfang, at det påvirker den måde, som det økonomiske marked normalt fungerer på, og skaber en uacceptabel konkurrencefordrejning for erhvervsdrivende, der er i god tro, bliver det nødvendigt med en debat på fællesskabsplan om et kommende fælles moms-system. Kommissionen er rede til at deltage i denne debat med åbent sind.

BILAG 1

Forslag på Rådets bord på tidspunktet for lanceringen af den nye strategi

Genstand for forslaget	Situationen i Rådet
Ændring af Momsudvalgets status [KOM(97) 325]	Ingen fremskridt
Forbedring af den gensidige bistand ved inddrivelse af fordringer [KOM(98) 364]	Vedtaget med Rådets direktiv 2001/44/EF af 15.6.2001 (EFT L 175 af 28.6.2001)
Fradragsret [KOM(98) 377]	Stadig til drøftelse i Rådet
Bestemmelse af den betalingspligtige [KOM(98) 660]	Vedtaget med direktiv 2000/65/EF af 17.10.2000 (EFT L 269 af 21.10.2000)

Forslag, der er forelagt efter lanceringen af den nye strategi i juni 2000

Genstand for forslaget	Situationen i Rådet
Elektronisk leverede tjenesteydelser [KOM(2000) 349]	Vedtaget med direktiv 2002/38/EF og forordning 792/2002 af 7.5.2002 (EFT L 128 af 15.5.2002)
Fastsættelse af minimumsniveaue for normalsatsen [KOM(2000) 537]	Vedtaget med direktiv 2001/41/EF af 19.1.2001 (EFT L 22 af 24.1.2001)
Fakturering [KOM(2000) 650]	Vedtaget med direktiv 2001/115/EF af 20.12.2001 (EFT L 15 af 17.1.2002)
Administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift [KOM(2001) 294]	Vedtaget med forordning (EF) 1798/2003 af 7.10.2003 (EFT L 264 af 15.10.2003)
Forlængelse af Fiscalis-programmet [KOM(2002) 10]	Vedtaget med Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 2235/2002/EF af 3.12.2002 (EFT L 341 af 17.12.2002)
Særordningen for rejsebureauer [KOM(2002) 64]	Stadig til drøftelse i Rådet
Forlængelse af muligheden for at bemyndige medlemsstaterne til at anvende en nedsat momsats på visse arbejdskraftintensive tjenesteydelser [KOM(2002) 525]	Vedtaget med direktiv 2002/93/EF af 3.12.2002 (EFT L 331 af 7.12.2002 og berigtigelse af 23.1.2003 i EFT L 18 af 23.1.2003).
Leveringsstedet for elektricitet og gas [KOM(2002) 688]	Vedtaget med direktiv 2003/92/EF af 7.10.2003 (EFT L 260 af 11.10.2003).
Postydelser [KOM(2003) 234]	Stadig til drøftelse i Rådet
Proceduren for vedtagelse af fravigende foranstaltninger samt tildeling af gennemførelsesbeføjelser [KOM(2003) 335]	Stadig til drøftelse i Rådet
Anvendelsesområdet for de nedsatte satser [KOM(2003) 397]	Stadig til drøftelse i Rådet

BILAG 2

Lovgivningsforslag, som Kommissionen agter at forelægge på kort sigt

Genstand	Planlagt for
Beskatningsstedet for levering af ydelser (B2B)	fjerde kvartal 2003
Omarbejdning af sjette momsdirektiv	fjerde kvartal 2003
Rationalisering af undtagelsesforanstaltninger	andet kvartal 2004
Systemer med reklamekuponer og betalingskort	andet kvartal 2004
Forenkling af forpligtelser (herunder revision af beskatningsstedet for varer og af ordningen for SMV)	tredje kvartal 2004
Afskaffelse af dobbeltbeskatning i individuelle sager	tredje kvartal 2004
Momsordningen for offentlige myndigheder	fjerde kvartal 2004
Beskatningsstedet for levering af ydelser (B2C)	2005
Undersøgelse af diverse valgmuligheder, rettigheder og overgangsbestemmelser	2005
Beskatning af finansielle ydelser	2005
Revision af VIES-systemet	p.m.