

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem med hensyn til faktureringsregler

KOM(2009) 21 endelig — 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 27. februar 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 93 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem med hensyn til faktureringsregler«

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Umberto BURANI til ordfører uden studiegruppe. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28. maj 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 454. plenarforsamling den 10. og 11. juni 2009, mødet den 10. juni 2009, følgende udtalelse med 114 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Kommissionens forslag præsenteres som et svar på Rådets krav om senest den 31. december 2008 at fremlægge en rapport og om nødvendigt forslag vedrørende den **teknologiske udvikling inden for e-fakturering**. Reglerne herom i momsdirektivet (direktiv 2006/112/EF) har ikke fuldt ud opfyldt de fastlagte mål. Hertil kommer, at revisionen af dem har medført nye overvejelser og konstatering af **andre mangler**. Hensigten med nærværende direktiv er at bidrage til strategien om forenkling og mindskelse af de administrative byrder, især for små og mellemstore virksomheder, og indirekte, men effektivt, at bekæmpe svig.

1.2 Forslagene om **fakturering** er detaljerede og meget tekniske, og de tager alle sigte på at opfylde de ovenfor nævnte mål. Her skal særligt fremhæves den eksplicite anerkendelse af princippet om **ligebehandling af elektroniske fakturaer og papirfakturaer**. EØSU erklærer sig **enigt i de foreslåede foranstaltninger**, som er hensigtsmæssige og i tråd med principperne for god forvaltning, men er dog alvorligt betænkelig ved **den overdrevne frihed, som medlemsstaterne** får til at beslutte, om de vil følge en række bestemmelser eller ej. EØSU er klar over, hvor vanskeligt det er for Kommissionen at fastlægge bindende regler, som gælder for hele EU, men medlemsstaternes modstand mod at vedtage disse regler kan også skyldes, at de administrative procedurer ikke alle er lige udviklede eller at lovgivningen er for stiv. Resultatet af denne situation er under alle omstændigheder en **vaklende gennemførelse af lovgivningen, som nedsætter harmoniseringstempoet** og øger de erhvervsdrivendes administrative udgifter.

1.3 EØSU tager kun alvorligt forbehold over for ét punkt: forslaget om at **give andre medlemsstaters myndigheder adgang til virksomhedernes elektroniske arkiver**. En sådan adgangsret går langt ud over principperne for administrativt

samarbejde og er ikke juridisk holdbar, især da bestemmelsen om, at oplysningerne kun må anvendes i kontroløjemed, samtidig slettes.

2. Indledning

2.1 Reglerne om moms fakturering — der kort fortalt udgør det juridiske og administrative grundlag for momsinddrivelse og indirekte for bekæmpelse af momsunddragelse — er fastlagt i direktiv 2001/115/EF, som nu er inkorporeret i momsdirektivet (direktiv 2006/112/EF). Ifølge momsdirektivets artikel 237 skal Kommissionen forelægge en rapport og om nødvendigt et forslag til ændring af betingelserne for **elektronisk fakturering**, som tager hensyn til den teknologiske udvikling på området. I det foreliggende direktivforslag konstaterer Kommissionen, at de oprindelige regler ikke har opfyldt målene fuld ud. Den griber derfor lejligheden til at **udvide forslagernes rækkevidde** for at udbedre de mangler, der er konstateret på området.

2.2 Det nye regelsæt har fire grundlæggende mål: at forenkle reglerne for at mindske virksomhedernes byrder, hjælpe SMV'er, fremme brugen af e-fakturering og bidrage til bekæmpelse af momsunddragelse. Det er ikke en let opgave, men Kommissionen har taget den op med de bedste intentioner. Resultatet afhænger dog af den gode vilje og den effektivitet, som de nationale forvaltninger vil lægge for dagen, når direktivets bestemmelser skal gennemføres i praksis.

2.3 **Mindskelse af de administrative byrder** er en opgave, Kommissionen påtog sig med vedtagelsen af sin handlingsplan fra 2007. Med nærværende direktivforslag inddrager Kommissionen **e-fakturering** i en pakke af tiltag til »bedre lovgivning«, der skal lette virksomhedernes administrative byrder. Hensigten

er dobbelt: at sikre, at skattemyndighederne accepterer elektroniske fakturaer på lige fod med papirfakturaer, og at indføre harmoniserede regler om fakturering ved at indskrænke medlemsstaternes valgmuligheder, især hvad angår selvcertificering.

2.4 For små og mellemstore virksomheder er to bestemmelser særligt velkomne: udvidelsen af anvendelsesområdet for **forenkledede fakturaer** og muligheden for at **opgøre momsen på kasseregnskabsbasis**. Det skulle føre til nedbringelse af omkostningerne, forenkling af procedurerne og indirekte tilskynde SMV'erne til at udvide og/eller genoptage deres aktiviteter udenlands.

2.5 Forslaget er i tråd med Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse og har stor politisk betydning, eftersom det fremmer konsolideringen af det indre marked. I denne sammenhæng vil **fremme af e-fakturering** og opbevaring af e-fakturaer være med til at lette handelsaktionerne ved at sætte virksomhederne i stand til at udnytte nye muligheder og få fordele af anvendelsen af nye teknologier i form af reducerede omkostninger og forøget produktivitet, især gennem omlægning af de ressourcer, der har været anvendt til modtagelse, registrering og opbevaring af oplysninger.

2.6 Med sit forslag vil Kommissionen fjerne de juridiske hindringer for e-fakturering, især på tværs af grænserne, men **for at hindre svig** skærper den samtidig reglerne for fakturaens betydning i forbindelse med momsfradrag og sikrer hurtigere udveksling af oplysninger om levering af varer inden for EU.

2.7 Efter EØSU's mening afspejler regelsættet de principper, der ligger til grund for forslaget, som det generelt slutter op om. Udvalget fremsætter dog visse bemærkninger og forslag, der kan gøre den konkrete gennemførelse af reglerne mere effektiv.

3. Bemærkninger til forslagens vigtigste tiltag

3.1 Hvad angår **efterfølgende afregning eller betaling** (artikel 64, stk. 2) fastlås det i de nye regler, at **løbende leverancer af varer**, som gennemføres i løbet af mere end én kalendermåned, og som leveres eller overføres **uden moms**, anses for at finde sted ved udgangen af hver kalendermåned. **Momspligtige ydelser, som leveres løbende** i en periode på over et år, anses for at finde sted ved udgangen af hvert kalenderår. Medlemsstaterne har mulighed for at anvende den traditionelle tidsramme på et kalenderår for levering af varer og ydelser »i visse tilfælde«, som ikke passer ind i de to ovennævnte kategorier.

3.1.1 Den forenkling, der indføres med disse regler, hilses velkommen, bl.a. fordi den giver mulighed for en bedre kontrol af løbende handel. EØSU tager dog et vist forbehold over for medlemsstaternes mulighed for at anvende den traditionelle tidsramme på et kalenderår i tilfælde, som direktivet ikke har forudset. Dette svækker harmoniseringen, og den vage formulering kan skabe forvirring eller endda føre til indsigelser.

3.2 I artikel 167a, som indsættes i direktiv 2006/112/EF, slås følgende fast: Hvis den fradragsberettigede afgift forfalder, efter at betalingen er modtaget (»på kasseregnskabsbasis«), kan medlemsstaterne bestemme, at fradragsretten indtræder, når varerne eller ydelserne leveres, eller når fakturaen udstedes. Denne valgmulighed er kun til stede på betingelse af, at den afgiftspligtige person følger kasseregnskabsprincippet, og at personens årsomsætning højst udgør 2 mio. EUR.

3.2.1 Disse regler er en betydelig lettelse for SMV'er, der benytter sig af kasseregnskab og for virksomheder, der er omfattet af omvendt momspligt, men som ikke er i besiddelse af en faktura. Men det er kun **en mulighed for medlemsstaterne at anvende reglerne, ikke et krav**. Igen svækkes harmoniseringen og til en vis grad også princippet om lige konkurrencevilkår. I begrundelsen for forslaget foreslår Kommissionen en begrænsning af medlemsstaternes valgfrihed, men artiklens formulering (»kan«) sår tvivl om den erklærede hensigt.

3.3 I forslagens artikel 1, 9), foreslås en række ændringer til direktiv 2006/112/EF, artikel 178, litra a), c) og f). Det indebærer kort sagt, at fakturaerne skal være udfærdiget i overensstemmelse med afsnit XI, kapitel 3, i momsdirektivet, for at fradragsretten kan udøves. Når leverandøren angiver momsen efter kasseregnskabsprincippet, kan medlemsstaterne give modtageren ret til at fradrage den med det samme. Reglen indfører et princip, der får transaktionerne til at glide lettere, men endnu en gang må det slås fast, at medlemsstaternes frihed til at anvende reglen eller ej ikke bidrager til den ønskede harmonisering.

3.4 En række bestemmelser (ophævelse af artikel 181 og 182, nye artikler 218a og 219a) skulle løse problemerne for **virksomheder, der leverer varer eller ydelser til andre virksomheder**. De skal ifølge de nuværende regler i princippet — selv om der ofte er fortolkningsproblemer — overholde de **faktureringsregler**, der gælder i den medlemsstat, der modtager varen/ydelsen. Der indføres en række harmoniserede forslag for såvel e-fakturaer som papirfakturaer, som gør dem gyldige i hele EU. Dette er også tilfældet for **fakturaer til enkeltpersoner** (virksomhed til forbruger-salg), der fortsat vil være undergivet reglerne på beskatningsstedet.

3.4.1 Der indføres nye regler for **forenklede fakturaer**, som der kan gives mulighed for at udstede i visse tilfælde, især hvis afgiftsgrundlaget er mindre end 200 EUR, og hvis de leverede varer eller ydelser er fritaget for afgift og ikke giver ret til fradrag. Denne mulighed ændres til en *forpligtelse*, som medlemsstaterne kan pålægge afgiftspligtige personer for levering af varer eller ydelser på medlemsstaternes respektive område.

3.4.2 Forskellen mellem »almindelige« momsfakturaer og »forenklede« momsfakturaer ligger i den anvendelse, der kan gøres af dem. Den første skal bidrage til udnyttelse af fradragsretten, den anden har i princippet ikke denne funktion, bortset fra særlige tilfælde, og da kun inden for en enkelt medlemsstats område. De indførte ændringer er i overensstemmelse med Kommissionens ønske om at forenkle procedurerne og lette virksomhedernes byrder, men de forskellige valgmuligheder, medlemsstaterne tilbydes, er endnu en gang i modstrid med princippet om harmonisering. Dette er et klart tegn på, at der blandt medlemsstaterne fortsat er modstand mod at vedtage ensartede administrative procedurer og systemer. Hvad angår bestemmelserne vedrørende forenklede momsfakturaer vil bindende forskrifter være at foretrække frem for de ikke-bindende retningslinjer, som Kommissionen foreslår. Hermed undgås yderligere administrative udgifter for erhvervsdrivende, som opererer i flere medlemsstater og derfor må følge forskellige regler.

3.5 Medlemsstaterne kan pålægge afgiftspligtige personer, som leverer varer og tjenesteydelser på deres område, en frist for udstedelse af fakturaer. Kommissionens direktivforslag begrænser den frist, der omtales i art. 222 i direktiv 2006/112/EF, ved at fastsætte, at fakturaer skal udstedes senest den 15. dag i den måned, der følger efter den måned, hvor afgiftspligten er indtrådt. EØSU mener, at denne frist for mange brancher, f.eks. bygge- og anlægssektoren, er for kort, og foreslår, at ændringen enten udgår, så den oprindelige artikel 222 forbliver uændret, eller at fristen for udstedelse af fakturaer forlænges til mindst 2 måneder.

3.6 Der indføres en række nye regler om **procedurer for registrering, regnskab og opbevaring** (også elektronisk opbe-

varing) af såvel afgiftspligtige som ikke-afgiftspligtige transaktioner. EØSU har ingen særlige bemærkninger dertil, bortset fra punktet om medlemsstaterne mulighed for at kræve, at **visse fakturaer oversættes til deres officielle sprog**. Dette krav eksisterer allerede i nogle lande, men lægger ikke desto mindre en ikke ubetydelig ekstrabyrde på virksomhederne.

3.7 Med den nye artikel 249 indføres der en vigtig ny bestemmelse på **kontrolområdet**. Den hidtidige formulering indebærer, at kun de kompetente myndigheder i den afgiftspligtige persons etableringsmedlemsstat kunne få adgang til det elektroniske opbevaringssted for fakturaer. Den nye tekst foreslår, at **adgangen udvides til myndighederne i en anden medlemsstat**, hvis momsens skal betales dér. Samtidig fjernes den nuværende begrænsning, hvor de *nationale* myndigheder kan få adgang »i det omfang de kompetente myndigheder finder det nødvendigt af kontrollensyn«.

3.7.1 Det forhold, at myndighederne i en anden medlemsstat får ubegrænset adgang, betyder efter EØSU's mening, at der indføres **en adgangsret, som overskrider bestemmelserne om administrativt samarbejde**. Der findes endnu ingen bestemmelse, som giver udenlandske myndigheder ret til at udspørge eller foretage undersøgelser vedrørende en indenlandsk skatteborger — med eller uden tilladelse fra retsmyndighederne i det kompetente land. Med denne nye bestemmelse får myndighederne mulighed for at foretage sig noget, der **svarer til efterforskning ad elektronisk vej**. Endeligt er det vanskeligt at forestille sig, hvorledes man kan få adgang til et elektronisk arkiv og kun erfare de data, som man leder efter, og se bort fra dem, som ikke vedrører den pågældende undersøgelse.

3.8 Alt i alt glæder EØSU sig over, at Kommissionen har sat fornyet skub i arbejdet med forenkling af procedurerne, lettelse af de administrative og regnskabsmæssige byrder og forstærket bekæmpelse af svig. Det undrer sig over, at der ikke er sket flere fremskridt i harmoniseringen af reglerne, skønt det erkendes, at der er vanskeligheder på grund af modvilje fra medlemsstaternes side. EØSU har stærke forbehold af retlig — men også principiel — karakter over for bestemmelserne om adgang til elektroniske arkiver.

Bruxelles, den 10. juni 2009.

Mario SEPI

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg