

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF hvad angår en fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig

KOM(2009) 511 endelig — 2009/0139 (CNS)

(2010/C 339/09)

Hovedordfører: **Edgardo IOZIA**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 6. oktober 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 hvad angår en fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig«

KOM(2009) 511 endelig – 2009/0139 (CNS).

EØSU's præsidium henviste den 3. november 2009 det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed.

Som følge af sagens hastende karakter udpegede EØSU på sin 459. plenarforsamling den 20.-21. januar 2010 (mødet den 21. januar 2010) Edgardo Maria Iozia til hovedordfører og vedtog med 91 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod følgende udtalelse:

1. Konklusioner

1.1 EØSU ser positivt på forslaget til direktiv om at indføre en ordning for omvendt betalingspligt for bestemte varer og tjenesteydelser, men beklager stærkt, at man igen tyr til »konventionelle« løsninger på problemet med momssvig og for at få gjort op med den overgangsordning, som fortsat ikke hindrer svig i forbindelse med transaktioner mellem EU-lande.

1.2 EØSU har forståelse for og støtter det arbejde, som Kommissionen har udført på trods af de problemer af politisk karakter, den står over for, men udvalget står fortsat fast på, at man må overgå til en ny momsordning, som mindsker mulighederne for svig og nedbringer de administrative byrder for momspligtige.

1.3 EØSU er enig i forslagene i Europa-Parlamentets beslutning af 2. september 2008 om en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af skattesvig, særligt forslaget om beskatning i oprindelseslandet med en enkelt sats på 15 % på transaktioner internt i EU. Dette ville være i overensstemmelse med artikel 402 i direktiv 2006/112/EF.

1.4 Forslaget til direktiv indeholder elementer, som indebærer flere forskelle inden for momsordningen. EØSU er bekymret over de beslutninger, som udskyder momsharmoniseringen.

1.4.1 Det valgte retsinstrument synes at være passende, selv om det ville være ønskeligt med forordninger.

1.5 Medlemsstaterne må styrke deres skatteforvaltning. Antallet af anmodninger om tilbagebetalinger vil stige, eftersom det ikke længere vil være muligt at udligne den opkrævede moms med den moms, der betales. Det er nødvendigt med et skrappt kontrolsystem for at beskytte medlemsstaterne mod de negative virkninger, som kan blive en følge af ordningen for omvendt betalingspligt.

1.6 EØSU mener, at beslutningen om at lade handel med emissionskvoter være omfattet af direktivet, er af stor betydning.

1.7 EØSU er ikke enig i, at ordningen skal være begrænset til kun to af de fire produkter, der er nævnt i direktivet. Det bør være op til den enkelte medlemsstat at afgøre, om skattemyndighederne er i stand til på hensigtsmæssig vis at forvalte indførelsen af en ordning for omvendt betalingspligt for alle kategorier af varer. Begrænsningen synes ikke at være forenelig med artikel 395 i direktiv 2006/112.

1.8 EØSU bakker fortsat op om Kommissionens initiativer til øget harmonisering af momsordningen og ser helst, at der indføres så vidtgående strukturelle reformer, at mulighederne for momssvig bliver drastisk reduceret.

2. Indledning

2.1 Der er ikke gjort store fremskridt hen imod en bekæmpelse af momssvig – navnlig ikke mellem medlemsstaterne - i de senere år. Det samlede tab af skatteindtægter på grund af svig beløber sig til mellem 200 og 250 mia. EUR svarende til 2 % af EU's BNP.

2.2 Momssvig beløber sig til ca. 40. mia. EUR, 10 % af momsindtægten.

2.3 Den gradvise stigning i handelen har ført til, at den såkaldte »karruselvind« har spredt sig. I henhold til lovgivningen skal der være fri bevægelse for varer i transit i EU, men moms på handelstransaktioner med EU-medlemsstater betales i bestemmelseslandet.

2.4 Ved at indsætte et indforstået mellemed i handelen i EU opstår der en ulovlig trepartstransaktion, der får det til at se ud som om, varen er leveret to gange. Køberen har ret til refusion af moms, som aldrig er blevet betalt af mellemedet, der har købt varen uden moms fra en leverandør i en anden medlemsstat. På den måde forsvinder mellemedet.

2.5 Under ordningen for omvendt betalingspligt opkræver den indenlandske leverandør ikke moms fra køberen, som således selv bliver momspligtig. I teorien bør mulighederne for karruselsvig være udryddet med denne ordning.

2.6 Modsætningsforholdet i en ordning, der er baseret på princippet om bestemmelsessted og som for at fungere korrekt forudsætter et etableret og effektivt system for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, giver mulighed for momssvig, som det er svært at dæmme op for. EU har lagt sig endeligt fast på princippet om oprindelsessted, som indebærer en form for udligning mellem medlemsstaterne imellem gennem omfordeling af momsen. Direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 bestemmer i artikel 402, at varer, der handles mellem medlemsstater, er afgiftspligtige i oprindelseslandet.

2.7 Omfordelingen er nødvendig for at neutralisere virkningerne på momsindtægten, eksporten og momsfradraget på import, der allerede er beskattet i oprindelseslandet.

2.8 Vedtagelse af den endelige ordning, som drastisk ville nedbringe omfanget af momssvig i EU, kræver et integreret system af administrativt samarbejde, som det på trods af Kommissionens bestræbelser, ikke er lykkedes at etablere ⁽¹⁾. Det er ligeledes vanskeligt at få etableret det helt nødvendige clearinginstitut, som Kommissionen har efterlyst siden 1987, fordi der stadig er meget store forskelle i medlemsstaternes verificering og indsamling af data.

⁽¹⁾ KOM(2009) 427 endelig – 2009/0118 (CNS). ECO 265 under udarbejdelse, ordfører: Umberto Burani.

2.9 Det er på denne – i virkeligheden triste – baggrund, at Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt for bestemte varer og tjenesteydelser skal indarbejdes i national lov ⁽²⁾.

3. Kommissionens forslag

3.1 Initiativet er baseret på forslagene fra ekspertgruppen vedrørende strategien for bekæmpelse af skattesvig (ATFS). Kommissionen offentliggjorde en meddelelse ⁽³⁾, der omfattede nyskabende forslag til bekæmpelse af svig, bl.a. indførelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt. Disse forslag er ikke blevet vedtaget af ECOFIN.

3.2 Som modtræk mod den stadig mere udbredte form for svig mellem medlemsstaterne med såkaldte »forsvundne forhandlere« (Missing Trader Intra-Community Fraud, MTIC) - bedre kendt som karruselsvig, da der ofte er tale om flere leveringer af de samme varer mellem operatører i forskellige medlemsstater - har nogle medlemsstater anmodet Kommissionen om at gøre brug af undtagelsesbestemmelsen i artikel 395 i momsdirektivet, hvorefter der midlertidigt kan indføres en ordning for omvendt betalingspligt for bestemte varer og tjenesteydelser.

3.2.1 Kommissionen har fundet det mere hensigtsmæssigt at ændre momsdirektivet ved at indføje en artikel 199a og indføre en undtagelsesbestemmelse, der skal være gældende indtil 2014.

3.3 Listen over varer, der kan omfattes af den fakultative ordning for omvendt betalingspligt, omfatter bl.a. meget udbredte elektroniske apparater som mobiltelefoner og integrerede kredsløbsanordninger. Denne ordning anvendes allerede i Det Forenede Kongerige, som Rådet har indrømmet en undtagelse.

3.3.1 Parfume og ædelmetaller, som ikke er kunstgenstande eller samlerobjekter, er de varer, der i øvrigt udgør den liste på fire, som Kommissionen har opstillet. Med hensyn til tjenesteydelser er der tale om handel med emissionskvoter.

4. Generelle bemærkninger

4.1 Selv om Kommissionen i sin meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet ⁽⁴⁾ på den ene side fremhævede de positive virkninger, som indførelsen af omvendt betalingspligt i teorien ville kunne have for bekæmpelsen af momssvig, understregede den på den anden side alle de eventuelle risici for nye former svig og behovet for øget kontrol og ikke mindst administrativt samarbejde.

⁽²⁾ KOM(2009) 511 endelig.

⁽³⁾ KOM(2008) 109 endelig af 22.2.2008 og SEK(2008) 249 af 22.2.2008.

⁽⁴⁾ Ibid.

4.2 Kommissionen gentog sin bekymring for, at indførelsen af en generel ordning for omvendt betalingspligt på frivilligt grundlag »i betydelig grad vil påvirke sammenhængen med og harmoniseringen af EU's momsordning og rammerne for dens fremtidige udvikling«.

4.3 EØSU deler Kommissionens bekymring og mener, at man bør undgå enhver foranstaltning, som kan skade den vanskelige proces mod en fremtidig momsharmonisering.

4.4 I forbindelse med en opfordring til Rådet om en mere radikal indsats for at bekæmpe skattesvig⁽⁵⁾ gjorde Europa-Parlamentet allerede i 2008 opmærksom på de risici for nye former for svig, der er forbundet med indførelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt, særligt i detailsalgsløbet og i form af misbrug af momsnumre. Parlamentet foreslog i beslutningen, at den bedste løsning ville være at opgive overgangsordningen og pålægge leveringer mellem EU's medlemsstater en moms på 15 %.

4.5 EØSU har i alle sine nyere og ældre udtalelser understreget, at man er nødt til at opgive overgangsordningen⁽⁶⁾, og er enig i Europa-Parlamentets forslag om indførelse af en ensartet momsats for leveringer mellem EU's medlemsstater. Overgangsordningen er endvidere opdelt i en lang række særlige ordninger – for landbruget, små virksomheder, rejsebureauer, forlagsvirksomheder osv. – med fritagelser, lempelser og undtagelser.

4.6 Som sædvanlig har ECOFIN ikke kunnet nå til enighed, og EØSU beklager endnu engang, at handlingslammelsen, når det gælder beslutninger på skatteområdet, har blokeret for de utallige forsøg på at sætte gang i en harmoniseringsproces.

4.7 EØSU støtter Kommissionens forslag, også selv om det gør opmærksom på visse uoverensstemmelser med de erklærede mål: En fakultativ ordning, som pålægger operatørerne i de berørte sektorer yderligere administrative forpligtelser, betyder i realiteten, at de er tvunget til at føre dobbelt regnskab samtidig med, at de momspligtige pålægges et betydeligt ansvar for at anvende den rette skattemæssige behandling.

⁽⁵⁾ Europa-Parlamentets beslutning af 2. september 2008 om det nødvendige i, at der udvikles en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af skattesvig (2008/2033(INI)), EUT C 295 E af 4.12.2009, s. 13.

⁽⁶⁾ EØSU's udtalelse om moms/fravigende foranstaltninger, EUT C 32 af 5.2.2004, s. 120.

EØSU's udtalelse om bekæmpelsen af skattesvig, EUT C 161 af 13.7.2007, s. 8.

EØSU's udtalelse om andre momssatser end normalsatsen, EUT C 211 af 19.8.2008, s. 67.

EØSU's udtalelse om afgiftssvig i forbindelse med import, EUT C 277 af 17.11.2009, s. 112.

EØSU's udtalelse om bekæmpelse af svig, EUT C 100 af 30.4.2009, s. 22.

EØSU's udtalelse om begrundelsen for fravigelser og foranstaltninger for at bekæmpe svig og unddragelse med hensyn til det sjette direktiv, EUT C 65 af 17.3.2006, s. 103.

4.8 EF-domstolen har allerede udtalt sig vedrørende omvendt betalingspligt⁽⁷⁾. I afgørelsen behandles en sag om en skattemyndigheds anmodning om betaling, som skyldtes en forkert fortolkning af ordningen for omvendt betalingspligt. For at undgå unødige og dyre retssager vil det i lyset af de indhøstede erfaringer være nødvendigt at gennemgå de nationale lovgivninger, der, selv om de anvender de generelle bestemmelser, er forskellige med hensyn til f.eks. fristen for anmodning om tilbagebetaling og fristen for betaling af afgiften.

4.9 Myndighederne i de medlemsstater, som indfører ordningen, vil skulle behandle flere anmodninger om tilbagebetaling af moms, som de momspligtige enheder, der ikke længere kan fratække indgående moms, har krediteret.

4.10 Forpligtelsen til at betale moms overflyttes til stadig mindre økonomiske aktører, som kan være mindre pålidelige end de nuværende momspligtige aktører, mellemstore og store virksomheder, hvorfra størsteparten af momsindtægterne kommer. Ordningen forøger risikoen for tab af indtægt ved at fjerne opdelingen af betalinger.

4.11 På baggrund af en overordnet analyse er det klart, at det er nødvendigt med et skrappt kontrolsystem for at beskytte medlemsstaterne mod de negative virkninger, som kan blive en følge af ordningen for omvendt betalingspligt. En styrkelse af kontrollen skal ske parallelt med, at det administrative samarbejde styrkes, og standardiserede systemer for elektronisk dialog mellem myndigheder tages i brug.

5. Særlige bemærkninger

5.1 EØSU er ikke enig i Kommissionens beslutning om ikke at gennemføre en konsekvensanalyse. Eftersom Kommissionen anser den tidligere høring om eventuel indførelse af en fakultativ ordning for omvendt betalingspligt – virkningerne for virksomhederne af 13. august 2007 – som i øvrigt ikke er offentliggjort på Kommissionens hjemmeside – for udtømmende, undlader den at tage direktivets mulige virkninger for operatørerne og myndighederne i betragtning.

5.2 Der kan sættes et stort spørgsmålstejn ved argumentet om, at det er op til medlemsstaterne at gennemføre konsekvensanalyser, da det ikke er tale om en obligatorisk foranstaltning. EØSU har mange gange anbefalet, at man er meget opmærksom på at gennemføre en saglig og tilbunds gående analyse af virkningerne af EU-lovgivningen.

5.3 Retsgrundlaget for forslaget synes at være passende og forholdsmæssigt. Det er imidlertid EØSU's vurdering, at direktivet som instrument indebærer en åbenlys risiko for endnu større forskelle mellem skattesystemerne. Det ville have været bedre med en forordning.

⁽⁷⁾ Forenede sager C 95/07 og C 96/07 af 8. maj 2008.

5.4 EØSU støtter uforbeholdent medtagelsen af handelen med emissionskvoter, som (2008) tegner sig for 73 % af værdien af det verdensomspændende marked for kvoter. Eftersom handel med kvoter mellem momspligtige enheder anses for levering af en tjenesteydelse, skal der betales moms i det land, hvor køberen er etableret. EØSU beklager kun, at det ikke er obligatorisk, at disse transaktioner er underlagt en ordning for omvendt betalingspligt.

5.5 EØSU mener ikke, at begrænsningen til kun to af de nævnte fire produkter, er tilstrækkeligt begrundet. Det ville have været meget mere hensigtsmæssigt, hvis den enkelte medlemsstat havde fået ansvaret herfor og frit havde kunnet træffe beslutning herom. Artikel 395 i direktiv 2006/112 giver allerede én medlemsstat denne mulighed efter tilladelse fra Rådet. Artikel 199a kan med den foreslåede ordlyd være i strid med ovennævnte artikel.

Bruxelles, den 20. januar 2010

Mario SEPI
Formand
for det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
