

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — En strategi til forbedring af momssystemet i det indre marked«

(2001/C 193/12)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 8. juni 2000 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 af 25. og 26. april 2001, mødet den 25. april, med 53 stemmer for, 6 imod og 4 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Siden vedtagelsen af første og andet momsdirektiv i april 1967 har Fællesskabet juridisk og politisk (for så effektivt som muligt at skabe det indre marked) forsøgt at indføre et fælles momssystem, hvor beskatningen af indførsel og fritagelsen for beskatning af udførsel afskaffes i samhandlen mellem medlemsstaterne. Dette understøttede målsætningen om at etablere et momssystem, som var tilpasset det indre marked, og som kunne fungere i Den Europæiske Union på samme måde som inden for et enkelt land.

1.2. Kommissionen fremlagde forslag om indførelse af et sådan system i 1987 som led i et arbejdsprogram med henblik på etablering af det indre marked i januar 1993. De vigtigste elementer i disse forslag, som var udformet på en sådan måde, at der kunne indføres et egentligt indre marked, hvor påligningen skete i oprindelseslandet, var:

- en harmoniseret afgiftsstruktur med to kategorier af afgiftssatser,
- et interval for tilnærmelsen af de satser, der anvendes af medlemsstaterne, og
- en kompensationsmekanisme til udligning af afgiftsindtægterne.

1.3. Allerede i 1989 stod det klart, at det ikke ville være muligt at få vedtaget Kommissionens forslag inden 1. januar 1993, og Økofin-Rådet besluttede derfor at vedtage et overgangssystem, som skulle gøre det muligt at afskaffe kontrollen ved de indre grænser i Fællesskabet og samtidig fortsætte med at opkræve afgift i bestemmelsesmedlemsstaten. Men samtidig henviste Rådet på ny til den juridiske og politiske forpligtelse, som det havde påtaget sig i april 1967 om at indføre et »definitivt« afgiftssystem baseret på beskatning af goder og tjenesteydelser i »oprindelsesmedlemsstaten«, og satte en ny frist for at nå dette mål, nemlig den 31. december 1996.

1.3.1. Det nuværende overgangssystem er — med en række ændringer — stadig gældende, og der er ingen udsigt til at det bliver skiftet ud med et andet lige med det samme, selv om det er almindeligt accepteret, at det har en række ulemper: det er indviklet, lægger op til svig og er gammeldags.

1.4. Kommissionen fremlagde nye forslag med henblik på indførelse af et endeligt system inden 31. december 1996. Inden forslagene blev fremlagt, havde Kommissionen gennemført en grundig evaluering af overgangsordningerne⁽¹⁾ og rådført sig med medlemsstaterne på forhånd for at undgå en gentagelse af den situation, som havde ført til at de tidligere forslag blev forkastet.

1.4.1. Alligevel er der kun gjort få fremskridt i Rådet med hensyn til Kommissionens reviderede forslag. I det øjeblik hele den økonomiske aktivitet for en operatør i hele Fællesskabet alene skulle pålægges afgift i en enkelt medlemsstat, var det nemlig absolut nødvendigt med en meget omfattende modernisering af afgiftsmekanismerne for at sikre en ensartet anvendelse. For at sikre at afgiften skulle forblive neutral for så vidt angår konkurrencevilkårene mellem virksomhederne, var det desuden også nødvendigt med en vis grad af afgiftsharmonisering. Det var på grund af situationen i de forskellige medlemsstater ikke muligt at indgå en aftale om en harmonisering af det nødvendige omfang.

1.5. For Kommissionen er det åbenlyst, at momssystemet må moderniseres, forenkles, styrkes og anvendes mere ensartet, for at det bliver tidssvarende, for at det i højere grad ansporer til at gennemføre handelstransaktioner i det indre marked på lovlig vis, og således at det samtidigt bliver muligt at undgå en yderligere forøgelse af svindlen.

2. Kommissionens forslag: en ny strategi for 2000

2.1. Bilag 1 indeholder en detaljeret gennemgang af Kommissionens forslag til en omvurdering af 1996-programmet.

⁽¹⁾ KOM(94) 515 endelig udg. af 23.11.1994.

2.2. Bilag 2 gengiver Kommissionens handlingsprogram.

3. Generelle bemærkninger

3.1. I udtalelse efter udtalelse⁽¹⁾ har ØSU givet sin principielle støtte til et nyt definitivt moms-system baseret på beskatning i oprindelsesmedlemsstaten og har opfordret medlemsstaterne til at ophøre med at blokere for fremskridt i den retning. ØSU har igen og igen peget på manglerne i overgangssystemet og slået til lyd for en modernisering af systemet og afhjælpning af dets mangler, som influerer negativt på lovlig handelsvirksomhed og gør det let at begå svig.

3.1.1. Så tidligt som i 1988 påpegede ØSU⁽²⁾, at det er en anakronisme, når transaktioner mellem medlemsstaterne på det såkaldt indre marked behandles som import og eksport. På et ægte indre marked bør disse begreber være reserveret transaktioner med handelspartnere i tredjelande.

3.1.2. Man kan anklage medlemsstaterne for, at et koncept, der vandt principiel tilslutning allerede for 33 år siden, i dag er lige så langt fra at blive gennemført som dengang. Momslovgivningens Europahistorie er et langt katalog over fiaskoer, ikke så meget for Kommissionen, der har handlet med en beundringsværdig konsekvens og utrættelig energi i bestræbelserne på at komme ud af dødvande, men for medlemsstaterne, der til stadighed har spændt ben for disse bestræbelser.

3.2. Det er almindelig anerkendt, at de nuværende overgangsordninger er indviklede og gammeldags og lægger op til svig. De strider desuden mod principperne bag det indre marked. ØSU er enig med Kommissionen i, at der er et åbenlyst behov for en modernisering, forenkling og mere ensartet anvendelse af moms-systemet for at gøre det mere tidssvarende og sikre, at det beforder lovlige handelstransaktioner på det indre marked og nedbringer omfanget af svig.

3.2.1. ØSU accepterer Kommissionens påstand om, at det indre marked kunne — og ville fungere bedre med et moms-system baseret på princippet om beskatning i oprindelsesmedlemsstaten, eftersom et sådant ville være lettere at forvalte (og dermed billigere for virksomhederne) samt sværere at snyde med, hvorfor det ville give bedre garanti for stabile skatteindtægter.

3.2.2. ØSU finder det uheldigt, at det nuværende politiske klima gør det usandsynligt, at et sådant system kan indføres i overskuelig fremtid.

3.3. ØSU er lettet over, at Kommissionen slet ikke har til hensigt at stille spørgsmål ved selve ideen om en endelig ordning om beskatning i oprindelsesmedlemsstaten som et langsigtet mål for Fællesskabet. I betragtning af de øjeblikkelige politiske muligheder accepterer ØSU, at det på kort sigt er nødvendigt at fastsætte en bæredygtig strategi for overgangssystemet, der hviler på følgende målsætninger:

- forenkling og modernisering af de nuværende regler;
- en mere ensartet anvendelse af de nuværende bestemmelser;
- et tættere administrativt samarbejde.

3.4. ØSU erkender, at dette kun vil være muligt, hvis samtlige medlemsstater er villige til at ændre deres nationale moms-systemer, og navnlig til at reducere det store antal særordninger, optioner, undtagelser og afvigelsesbestemmelser, som findes i dag. I lyset af momslovgivningens nyere historie, skal man dog ikke gøre sig store forhåbninger.

3.5. ØSU er enig med Kommissionen i, at en videreførelse af de nugældende overgangsordninger vil kræve, at der lægges mere vægt på strammere kontrol og tættere administrativt samarbejde end tidligere. At varer under det nuværende system kan cirkulere fra medlemsstat til medlemsstat, uden at der betales moms, inviterer til svig.

3.6. ØSU støtter Kommissionen, når denne insisterer på, at de forslag, som den allerede har forelagt i forlængelse af programmet fra 1996 og som led i Slim-initiativer bør vedtages hurtigst muligt, og opfordrer medlemsstaterne til at samarbejde med Kommissionen om en forenkling, modernisering og forbedring af overgangssystemet.

3.6.1. Allerede i tidligere ØSU-udtalelser har der været bred accept af Kommissionens forslag vedrørende fradrag af merværdiafgift som forudsat i 8. direktiv⁽³⁾, bestemmelse af betalingspligten for merværdiafgiften⁽⁴⁾, ændring af momsudvalgets status⁽⁵⁾ og forbedring af den gensidige bistand ved inddrivelse af fordringer⁽⁶⁾. Det er skuffende, at disse nødvendige og ønskværdige bestemmelser endnu ikke er trådt i kraft.

3.6.1.1. Efter ØSU's mening ville det være et betydeligt fremskridt, hvis betalingsperioden blev harmoniseret — eller i det mindste tilnærmet — i hele EU.

(1) EFT C 82 af 19.3.1996, s. 49; EFT C 204 af 15.7.1996, s. 94; EFT C 296 af 29.9.1997, s. 51; EFT C 101 af 12.4.1999, s. 73; EFT C 209 af 22.7.1999, s. 53; EFT C 116 af 20.4.2001, s. 59.

(2) EFT C 237 af 12.9.1988, s. 14.

(3) KOM(1998) 377 endelig udg., ØSU's udtalelse: EFT C 101 af 12.4.1999, s. 73.

(4) KOM(1998) 660 endelig udg., ØSU's udtalelse: EFT C 116 af 28.4.1999, s. 14.

(5) KOM(97) 325 endelig udg., ØSU's udtalelse: EFT C 19 af 21.1.1998, s. 56.

(6) KOM(1998) 364 endelig udg., ØSU's udtalelse: EFT C 101 af 12.4.1999, s. 26.

3.6.2. ØSU har også støttet forslaget om at inddrage den obligatoriske fiskale repræsentant⁽¹⁾, og glæder sig derfor over, at Rådet nu har vedtaget et direktiv, der fjerner dette krav fra 1. januar 2002.

3.7. ØSU bakker op om Kommissionens handlingsprogram og håber, at det bliver muligt at gennemføre det, men tvivler med det nuværende politiske klima på, at det vil ske inden for den opstillede tidsramme.

3.8. ØSU noterer sig, at repræsentanter for medlemsstaterne på mødet i Skattepolitikgruppen den 2. marts 2000 støttede Kommissionens pragmatiske tilgang til løsningen af problemerne i det nuværende overgangssystem. ØSU håber, at støtten vil udmønte sig i lovgivning i Rådet.

3.9. De mange småændringer, der i årenes løb er blevet foretaget i det 6. direktiv, har gjort teksten indviklet, forvirrende og — visse steder — direkte selvmodsigende. ØSU er tilfreds med at høre, at Kommissionen er gået i gang med at skrive hele det 6. direktiv om og har givet dette arbejde topprioritet i sit 2001 arbejdsprogram.

4. Særlige bemærkninger

4.1. ØSU er enig med Kommissionen i, at momsfrigørelse for offentlige postvæsen er givet anledning til skævheder på et tidspunkt, hvor disse tjenester i stigende grad privatiseres i mange medlemsstater. At beskatte private operatører i denne sektor og samtidig momsfrigøre de offentlige postvæsen er et brud på det neutralitetsprincip, der er kernen i ethvert skattesystem. Den skaber også konkurrenceforvridninger såvel internt i de medlemsstater, hvor der både findes offentlige og private operatører, som mellem medlemsstater, når postvæsenet er privatiseret i det ene, mens det fortsat er offentligt i et andet.

4.2. ØSU har afgivet en udtalelse⁽²⁾ om Kommissionens forslag vedrørende e-handel og radio- og tv-spredning.

4.3. ØSU bifalder Kommissionens forslag om accept af elektronisk fakturering i forbindelse med momsbetaling og om regler for, hvordan praksis bedst kan harmoniseres i Fællesskabet. Det betragter dette som en meget ønskværdig

forbedring, der har været alt for længe undervejs, og som kan nedbringe overensstemmelseskrav og omkostningerne betydeligt for mange virksomheder.

4.4. ØSU har også afgivet en udtalelse⁽²⁾, der støtter Kommissionens forslag om en revurdering af reglerne for administrativt samarbejde og gensidig bistand.

4.5. ØSU støtter en forlængelse på yderligere 5 år af bestemmelserne i artikel 12, stk. 3, i det 6. momsdirektiv, der ellers ville udløbe den 31. december 2000⁽³⁾. Bestemmelserne fastsætter normalsatsen til mindst 15 %. Det beklager, at forslaget om at indføre et interval for denne sats to gange er blevet forkastet.

4.6. ØSU tager til efterretning, at Kommissionen i henhold til artikel 12, stk. 4, vil forelægge en rapport, hvor den ser på anvendelsesområdet for de reducerede momssatser. Der vil her blive gjort rede for, hvordan harmoniseringen af satserne skrider frem, og der vil blive foretaget en evaluering af, hvordan satsstrukturen indvirker på det indre markeds funktion. ØSU påpeger, at dette er et meget omtvistet spørgsmål, hvor der ikke er store chancer for at opnå den nødvendige politiske aftale.

4.7. ØSU er enig i, at stigende privatisering af aktiviteter, der traditionelt har hørt under den offentlige sektor, har givet anledning til øget konkurrenceforvridning mellem momsfritagne, afgiftspligtige og ikke-afgiftspligtige tjenesteydelser. Neutralitetsprincippet bliver således undergravet. ØSU er enig i, at systemet må moderniseres, for så vidt angår disse tjenester, men vil samtidig råde til, at dette ikke nødvendigvis fører til, at der indføres beskatning af aktiviteter, der på nuværende tidspunkt er fritaget for beskatning.

4.7.1. ØSU støtter også Kommissionens forslag om at tage momsordningen for tilskudsordninger op for at sikre en mere enkel og mere harmoniseret behandling i EU, og det tilslutter sig, at momsfrigørelse uden ret til fradrag for aktiviteter af social, uddannelsesmæssig, kulturel art m.m. må revurderes, for at se, om de stadig er berettigede.

4.8. ØSU noterer sig, at Kommissionen vil tage fat på spørgsmålet om moms på finansielle tjenesteydelser og forsikringsydelser. Det er enig i, at denne sektor er vokset både med hensyn til størrelse og kompleksitet de senere år, og at sektorens strukturer og funktionsmetoder er ændret betydeligt. Dette gør bestemt en undersøgelse af emnet berettiget, men disse faktorer vil samtidig gøre det vanskeligere at udvikle et passende momssystem. Skønt udtalt erkender Kommissionen

⁽¹⁾ KOM(1998) 660 endelig udg., ØSU's udtalelse: EFT C 116 af 28.4.1999, s. 14.

⁽²⁾ EFT C 116 af 20.4.2001, s. 59.

⁽³⁾ EFT C 116 af 20.4.2001, s. 67.

muligheden for fiasko, når den skriver »selv om det skulle vise sig, at dette ikke er ønskeligt eller gennemførligt«. ØSU vil i den forbindelse gerne understrege, at et af de vigtigste kriterier for et hvilket som helst moms-system i denne sektor, er, at det ikke må virke på en sådan måde, at det forhindrer eller hæmmer udviklingen på markeder, der i den grad bidrager til økonomisk vækst og beskæftigelsen.

4.9. ØSU ser god grund til at ændre bestemmelser i det 6. direktiv, som er tvetydige, ufuldstændige eller som EF-domstolens afgørelser har gjort forældede.

4.10. ØSU er enig i, at de nuværende regler for levering af goder bør samles i én ordning, for så vidt angår leveringer, hvor leverandøren påtager sig montering og installation hos kunden.

4.10.1. Kommissionen konstaterer, at den stigende liberalisering af vand- gas- og elektricitetsforsyningen kan føre til, at konkurrencen mellem private producenter fra de forskellige medlemsstater vil vokse til fordel for forbrugerne, som vil kunne henvende sig til de mest konkurrencedygtige operatører. Den konkluderer, at der i den forbindelse bør skabes sikkerhed for en sund konkurrence. ØSU vil gerne pointere, at det strengt taget ikke er skattesystemernes opgave at sikre en sund konkurrence; de må ganske enkelt struktureres på en sådan måde, at de ikke selv skaber konkurrenceforvridning.

4.10.2. ØSU har forståelse for, at det er nødvendigt at revurdere de procedurer, som overgangsordningerne foreskriver for fjernsalg i EU. Elektroniske midler influerer mere og mere på dette område, og mange af de overvejelser, man kan gøre sig om e-handel, gælder også for fjernsalg.

4.11. ØSU mener i allerhøjeste grad, at et langt tættere administrativt samarbejde mellem medlemsstaternes skattemyndighederne end i dag er påkrævet, for at overgangsordningerne — eller et hvilket som helst andet skattesystem — kan fungere. Det konstaterer med tilfredshed, at såvel Kommissionen som Rådet beskæftiger sig med dette problem. Det er enig i, at de nuværende juridiske instrumenter i Fællesskabet om administrativt samarbejde og gensidig bistand må styrkes for at bekæmpe svindel, der skyldes muligheden for at lade varer cirkulere i Fællesskabet uden at betale moms, men det ønsker samtidig at henlede opmærksomheden på, at forbedringer af de juridiske instrumenter vil have ringe effekt, hvis ikke medlemsstaternes skattemyndigheder gør effektiv brug af dem.

4.12. ØSU støtter ideen om at udbygge samordningen mellem told- og skattemyndighederne. Den afventer med interesse udfaldet af drøftelserne om dette emne i ad hoc-gruppen.

4.13. ØSU noterer sig med tilfredshed, at der vil ske en dybtgående, generel gennemgang af reglerne for lokalisering af tjenesteydelser under artikel 9. Det tilslutter sig den almindelige tendens til at anbefale en udvidelse af anvendelsesområdet for den regel, der siger, at beskatning skal finde sted dér, hvor kunden befinder sig (»reverse charge«-ordning) og gøres til hovedreglen for beskatning af tjenesteydelser. Det anser dette princip for at være vigtigere end beskyttelsen af princippet om betaling i flere led. ØSU har i en tidligere udtalelse⁽¹⁾ påpeget, at afskaffelse af princippet om betaling i flere led vil give det største enkeltbidrag til at reducere virksomhedernes administrative byrder.

4.13.1. Dette er stadig ØSU's holdning. Efter ØSU's opfattelse vil afskaffelse af princippet om betaling i flere led på ingen måde forringe mulighederne for at overvåge systemet. ØSU mener tværtimod, at en drastisk nedbringelse af virksomhedernes administrative omkostninger vil afføde større vilje til frivilligt at følge lovgivningerne og dermed reducere antallet af tilfælde af svig. Mange små virksomheder, navnlig enmandshandelsforetagender omgår registreringskravet ikke så meget fordi de ønsker at opnå en konkurrencemæssig fordel eller snyde skattevæsenet, men snarere fordi de mangler de økonomiske ressourcer til at overholde de administrative krav om udfyldelse af momsindberetningskemaer.

4.14. ØSU er enig i, at det er ønskeligt med en rationalisering af undtagelser, der er indrømmet medlemsstaterne på grundlag af artikel 27. Kommissionen beskriver med rette den nuværende situation som kaotisk. Forskelle mellem ordningerne i de enkelte medlemsstater som følge af mange og forskelligartede undtagelser er i høj grad med til at modarbejde grænsoverskridende aktiviteter i Fællesskabet, især når det gælder små og mellemstore virksomheder.

4.15. Behovet for en generel rationalisering af diverse valgmuligheder, rettigheder og undtagelser er lige så akut. Kommissionen gør opmærksom på, at selv overgangsordninger, som oprindeligt kun skulle gælde en kort periode, har vist sig umulige at ophæve, fordi det ikke har været muligt at opnå enstemmighed i Rådet om at ophæve dem. Medlemsstater, der har opnået undtagelser, synes at føle sig forpligtet til at bevare dem for enhver pris; alt for ofte bliver de gjort til forhandlingsobjekter. Der er ingen tvivl om, at mange af dem udgør veritable barrierer for et velfungerende indre marked, og at afskaffelsen af dem ville give en mere ensartet momsbeskatning. ØSU kan derfor skrive under på, at en revurdering af 13. direktiv ville være på sin plads.

(1) EFT C 116 af 28.4.1999, s. 14.

4.16. ØSU noterer sig, at Kommissionen har til hensigt at foretage en gennemgang og rationalisering af regler og undtagelser, der finder anvendelse ved fastsættelse af de reducerede momssatser, så snart det pilotprojekt, der blev igangsat i overensstemmelse med direktiv 1999/85/EC, er afsluttet. Hvor ønskeligt et sådant skridt end er, drejer det sig om et ømtåleligt emne, som det bliver vanskeligt at skaffe den nødvendige enstemmighed om.

4.17. De særordninger, der gælder for små virksomheder, heriblandt fritagelsesordningerne, som varierer meget fra den ene medlemsstat til den anden, er ofte, bl.a. af ØSU, blevet nævnt som et område, der fortjener en grundig undersøgelse. Eftersom de skaber forskelle mellem de enkelte medlemsstaters skattesystemer, har disse ordninger for små virksomheder ofte virket imod deres hensigt, idet de afskrækker dem fra at deltage i grænseoverskridende transaktioner. ØSU glæder sig over, at der er planer om at tage fat på dette emne, men ønsker samtidig, at enhver harmonisering skal ske på grundlag af de eksisterende ordninger, der er mest fordelagtige for de små virksomheder.

5. Konklusioner

5.1. ØSU gentager, at det mener, at de mangeartede og alvorlige svagheder ved det nuværende overgangssystem i sidste ende kun kan elimineres ved at indføre et endeligt system baseret på princippet om beskatning i oprindelsesmedlemsstaten. Det er meget bekymret over det dødvande, som forslaget om at indføre et sådant system befinder sig i, og selv om det glæder sig over, at Kommissionen fastholder det som langsigtede mål, frygter det at skulle leve med det meget ufuldstændige overgangssystem mange år endnu, før det langsigtede mål nås.

5.1.1. Det opfordrer medlemsstaterne til at indse, at EU vil drage fordel af et system, der medvirker til gennemførelsen af det indre marked i stedet for at underminere det, og derved sætte en bremse for svindelen med moms.

5.2. I lyset af den fortsatte mangel på politisk konsensus, der er forudsætningen for at gennemføre dette, accepterer ØSU, at det er nødvendigt at justere overgangssystemet yderligere, så nogle af de værste mangler afhjælpes. Det håber virkelig, at man omsider vil kunne enes så langt.

5.3. ØSU er enig i, at de vigtigste elementer i forbedringen af overgangssystemet er forenkling og modernisering af de nugældende regler, en mere ensartet anvendelse af reglerne og et tættere administrativt samarbejde. Det støtter Kommissionens forslag om, at aspektet »modernisering og forenkling« ikke må adskilles fra aspektet »administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig«, og at det er nødvendigt med en parallel indsats.

5.4. ØSU bifalder dagsordenen for Kommissionens nye strategi for 2000 og handlingsplanen 2000-2001.

5.5. ØSU mener som flertallet, at »reverse charge«-ordningen bør gøres til hovedreglen for beskatning af tjenesteydelser. Det gentager, at det mener, at afskaffelse af princippet om betaling i flere led vil give det største enkeltbidrag til at reducere virksomhedernes administrative udgifter i forbindelse med overholdelse af lovgivningen uden at øge mulighederne for svig.

Bruxelles, den 25. april 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG I

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Revurdering af det i 1996 forelagte program

Fastlæggelse af en bæredygtig strategi til forbedring af den nuværende ordning

Det skal indledningsvis understreges, at det indre marked kan og ville fungere bedre med et moms-system baseret på beskatning i oprindelsesmedlemsstaten, både for så vidt angår administrativ forenkling (og dermed færre omkostninger for virksomhederne) og mindre modtagelighed over for svindel (hvilket dermed ville give en større garanti for stabilitet i afgiftsindtægterne). Det må dog også erkendes, at som følge af omstændighederne og vilkårene, som de er for øjeblikket (især det forhold, at betingelserne for at gøre hurtige fremskridt med hensyn til en kraftig tilnærmelse af afgiftssatserne og lovgivningen ikke er til stede, og at det er vanskeligt at få indført en mekanisme til udligning af indtægterne, som kan betragte som fuldt pålidelig), er det meget lidt sandsynligt, at der vil kunne gøres markante fremskridt i retning af en sådan ordning i nær fremtid.

Som et langsigtet mål for Fællesskabet har Kommissionen derfor slet ikke til hensigt at stille spørgsmål ved selve ideen om en endelig ordning om beskatning i oprindelsesmedlemsstaten af transaktioner, som giver anledning til forbrug i Fællesskabet. Men for at kunne forbedre det indre markeds funktion på kort sigt må det program, som Kommissionen forelagde i 1996, revurderes, og der må fastlægges en bæredygtig strategi, som fokuserer 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.

Formålet med at tage programmet op til revurdering er at få Rådet til at reagere, så man inden længe kan nå frem til konkrete og nødvendige forbedringer af det nuværende system. Det vil naturligvis kun være muligt, hvis alle medlemsstaterne er indstillede på at foretage de nødvendige ændringer af deres nationale moms-system (og i givet fald acceptere en begrænsning af det store antal særordninger, valgmuligheder, undtagelser osv., som findes for øjeblikket), når de er af en sådan art, at de kan give en global forbedring af det fælles moms-system. Desuden vil opretholdelsen af momsovergangsordningen indebære, at medlemsstaterne ligeledes må indse, at det er nødvendigt at lægge større vægt på styrket kontrol og administrativt samarbejde, som kan gribe fat om problemerne med svindel, sådan som de er blevet påpeget i den beretning, der blev forelagt af Kommissionen om administrativt samarbejde og kontrol på momsområdet⁽¹⁾. Momsovergangsordningen indebærer, at goder cirkulerer momsfrit mellem medlemsstaterne⁽²⁾, hvorved der uundgåeligt opstår risici, navnlig »karruselsvig«, og der må træffes foranstaltninger til at imødegå dette. Det er derfor klart, at aspektet »modernisering og forenkling« ikke kan adskilles fra aspektet »administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig«, og at det er nødvendigt med en parallel indsats.

Videreførelse af de forslag, der allerede er forelagt Rådet: en uomgængelig nødvendighed

Det betyder bestemt ikke, at det ikke længere er nødvendigt, at Rådet vedtager de forslag, som Kommissionen allerede har forelagt i forlængelse af programmet fra 1996 og som led i Slim-initiativet (initiativ om enklere lovgivning for det indre marked). Tværtimod var formålet med disse forslag netop at forenkle, modernisere, styrke og sikre en mere ensartet anvendelse af den nuværende momsordning, og de vedrører områder, hvor det under alle omstændigheder er helt afgørende at indføre forbedringer i forhold til den nuværende situation.

(1) Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — Tredje rapport i henhold til artikel 14 om gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 218/92 af 27. januar 1992 om administrativt samarbejde inden for området indirekte skatter (MOMS) og Fjerde rapport i henhold til artikel 12 i forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 om momsopkrævning og kontrolprocedurer (KOM(2000) 28 endelig af 28.1.2000). http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/french/publications/official_doc/com/com_fr.htm.

(2) Den interne handel i Fællesskabet repræsenterer hvert år en værdi på omkring 930 mia. EUR. Momsen udgør mellem 15 og 25 % alt efter medlemsstat, svarende til ca. 162,75 mia. EUR. Svindlen udgør ifølge Kommissionens skøn 5 % af dette beløb, svarende til et tab på ca. 8 mia. EUR om året på afgiftsindtægterne.

Det er blandt andet derfor, at de forslag, der vedrører fradrag af merværdiafgift som forudset i 8. direktiv (KOM(1998) 377)⁽¹⁾ og bestemmelse af betalingspligten for merværdiafgiften (KOM(1998) 660)⁽²⁾, er vigtige for forenklingen af gældende procedurer. Forslagene vedrører områder, som direkte lider under, hvor langsommelige disse procedurer er, bl.a. vanskeligheder med at opnå moms godtgørelse fra andre medlemsstater samt udgifter til fiske repræsentanter og vanskelighederne hermed, hvilket er blevet anset for at være den vigtigste årsag til problemer for operatører, som er aktive i andre medlemsstater, navnlig SMV. I forbindelse med at disse forslag bliver taget op i Rådet, vil de tillige blive revurderet for at sikre, at ændringer nu også baseres på gældende bestemmelser.

Der er to andre forslag, som Kommissionen fortsat anser for at være vigtige, nemlig forslaget om ændring af Momsudvalgets status (KOM(97) 325)⁽³⁾ og forslaget om forbedring af den gensidige bistand ved inddrivelse af fordringer (KOM(1998) 364)⁽⁴⁾. Hvad angår Momsudvalget er det klart, at det er et vigtigt instrument til at sikre en mere ensartet anvendelse af gældende bestemmelser, men for at udvalget kan blive effektivt, er det nødvendigt at finde frem til en måde, hvorpå det kan deltage i den procedure, hvor Kommissionen vedtager bindende gennemførelsesbestemmelser. Hvad angår forslaget om inddrivelse af fordringer, er dette væsentligt for styrkelsen af det administrative samarbejde, og det bør vedtages hurtigst muligt. Det vil i øvrigt udgøre et perfekt supplement til inddragelsen af den obligatoriske fiskale repræsentation (ovennævnte forslag KOM(1998) 660).

Nye foranstaltninger til overvejelse

Ud over disse forslag, der allerede ligger på Rådets bord, vil der blive foreslået foranstaltninger som led i en ny strategi inden for en række områder, hvor gældende fællesskabslovgivning ikke længere er velegnet (så som f.eks. posttjenester, elektronisk handel ...).

I bilaget gøres der nærmere rede for mulige aktionsområder. Denne liste er på ingen måde udtømmende, og det er ikke udelukket, at der kan tages hensyn til nye behov, som efterfølgende måtte dukke op. Kommissionen vil således løbende holde øje med, at Unionens internationale forpligtelser bliver overholdt, og overvåge deres eventuelle konsekvenser hvad angår moms.

(1) Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF med hensyn til ordningen for fradrag af merværdiafgift /98/0377- og forslag til Rådets forordning (EF) om de for anvendelsen af direktiv 98/xxx/EF nødvendige kontrolforanstaltninger, foranstaltninger vedrørende refusionssystemet og foranstaltninger vedrørende administrativt samarbejde - Forelagt af Kommissionen den 17. juni 1998 (98/C 219/11 og 98/C 219/12) KOM(1998) 377 endelig udg. (EFT C 219 af 15.7.1998 s. 16 og s. 20).

(2) Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF for så vidt angår bestemmelse af betalingspligten for merværdiafgiften — Forelagt af Kommissionen den 27. november 1998 (98/C 409/08) KOM(1998) 660 endelig udg. (EFT C 409 af 30.12.1998 s. 10).

(3) Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF om det fælles merværdiafgiftssystem (Momsudvalget) — Forelagt af Kommissionen den 26. juni 1997 KOM(97) 325 endelig udg. (EFT C 278 af 13.9.1997, s. 6).

(4) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 76/308/EØF om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med foranstaltninger, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, samt af landbrugsafgifter og told og i forbindelse med merværdiafgift og visse punktafgifter — Forelagt af Kommissionen den 26. juni 1998 (98/C 269/06) KOM(1998) 364 endelig udg. (EFT C 269 af 28.8.1998, s. 16) og KOM(1999) 183 endelig udg. (EFT C 179 af 24.6.1999, s. 6).

BILAG II

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Handlingsprogrammet

For at konstatere, hvorledes medlemsstaterne ville forholde sig til en sådan fremgangsmåde, blev der afholdt et møde i Skattepolitikgruppen den 2. marts 2000, hvor man drøftede en ny strategi for momsområdet for derved at finde frem til, hvor der er mulighed for flere fremskridt på dette område. Repræsentanterne for medlemsstaterne var meget positive over for denne fremgangsmåde, som blev anset for at være pragmatisk, og viste vilje til omgående at tage fat på de vanskeligheder, som operatørerne måtte støde på, således at de så vidt muligt kunne få et svar herpå og dermed få mest muligt ud af det indre marked.

Til gennemførelse af denne nye strategi på momsområdet har Kommissionen i nærværende meddelelse fastlagt et handlingsprogram, som er baseret på følgende fire mål: forenkling og modernisering af gældende regler, en mere ensartet anvendelse af de nuværende bestemmelser og en ny iværksættelse af det administrative samarbejde.

Første etape: 2000/2001 — Rådet vedtager allerede forelagte forslag

Under første etape skal følgende forslag vedtages inden for kortest mulig frist:

- Ændring af Momsudvalgets status (KOM(97) 325)
- Forbedring af den gensidige bistand ved inddrivelse (KOM(1998) 364)
- Forslag om ordningen for fradrag og 8. direktiv (KOM(1998) 377)
- Forslag om betalingspligten for merværdiafgiften (KOM(1998) 660).

Anden etape: 2000/2001 — forelæggelse af nye forslag fra Kommissionen

Kommissionen har fremlagt eller vil i løbet af 2000 fremlægge forslag til direktiver inden for følgende områder:

- beskatning af posttjenester
- elektronisk handel
- fakturering, herunder elektronisk fakturering
- revision af reglerne for administrativt samarbejde og gensidig bistand
- fastlæggelse af, hvad den normale momssats mindst skal være
- Kommissionen vil ligeledes forelægge en rapport om anvendelsesområdet for den reducerede sats.

Tredje etape: 2001 — evaluering og fastlæggelse af fremtidige prioriteter

De fremtidige prioriteter vil i vidt omfang afhænge af, hvordan arbejdet i Rådet skrider frem med hensyn til vedtagelse af forslag, der allerede ligger på bordet. I den anledning vil Kommissionen forelægge en situationsrapport allerede i starten af 2001 og efter en diskussion heraf i Rådet vil den udarbejde sit arbejdsprogram med fastlæggelse af prioriteterne for de senere etaper, hvor den første skal vedrøre perioden 2001/2002. Disse prioriteter vil blive fastlagt ud fra resultaterne af genbehandlingen af de spørgsmål, som er anført i bilaget, idet der vil blive taget hensyn til nye behov, der efterfølgende måtte opstå. Fastlæggelsen af hver af de senere etaper vil i vid udstrækning afhænge af vedtagelsen af de forslag, der allerede er til behandling i Rådet for derved at kunne undgå en ophobning af forslag, som afventer behandling i Rådet.