

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, när det gäller regler om fakturering"

KOM(2009) 21 slutlig – 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

Den 27 februari 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 93 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, när det gäller regler om fakturering"

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 28 maj 2009. Föredragande utan studiegrupp var Umberto BURANI.

Vid sin 454:e plenarsession den 10–11 juni 2009 (sammanträdet den 10 juni) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 114 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Kommissionens dokument är ett svar på rådets krav att den senast den 31 december 2008 ska lägga fram en rapport om **den tekniska utvecklingen på faktureringsområdet** och eventuella förslag. Bestämmelserna på området, som återfinns i mervärdesskattedirektivet 2006/112/EG, har inte helt uppnått de uppsatta målen. Dessutom ledde en översyn av dem till nya diskussioner där **andra brister** kunde konstateras. Avsikten med förslaget till direktiv är att bidra till politiken för att förenkla rutinerna, minska bördorna för operatörerna och särskilt de små och medelstora företagen, och indirekt men ändå på ett effektivt sätt bidra till kampen mot bedrägerier.

1.2 De förslag som avser **faktureringen** är detaljerade och ytterst tekniska, men de syftar alla till att uppnå de ovannämnda målen. Det bör påpekas att man uttryckligen erkänner att **elektroniska fakturor ska jämföras med fakturor i pappersform**. EESK **ställer sig bakom de föreslagna åtgärderna** som är förnuftiga och förenliga med principerna för en god förvaltning. Vi vänder oss däremot kraftigt mot att **medlemsstaterna får alltför stor frihet** vad gäller att anta eller inte anta en rad bestämmelser. Vi förstår vilka svårigheter kommissionen har mött i utformningen av tvingande regler som ska gälla i hela EU, men medlemsstaternas motstånd mot att anta vissa av reglerna kan också bero på att de olika administrativa förfarandena är mer eller mindre sofistikerade eller på en rigid lagstiftning. Resultatet av detta blir emellertid **att lagstiftningen tillämpas på ett flexibelt sätt, vilket leder till att harmoniseringen går långsammare** och att företagen får ökade förvaltningskostnader.

1.3 EESK har **allvarliga invändningar** endast på en punkt: förslaget att **ge myndigheterna i andra medlemsstater tillträde till operatörernas elektroniskt lagrade fakturor**. Detta går långt utanför principerna om administrativt samarbete och

förefaller inte vara rättsligt hållbart, särskilt med tanke på att man samtidigt stryker bestämmelsen om att uppgifterna endast får användas för kontrolländamål.

2. Inledning

2.1 Reglerna om fakturering av mervärdesskatt, som i korthet utgör den rättsliga grunden och regelverket för skatteuppbörden och indirekt för kampen mot skatteundandragande, fastställs i direktiv 2001/115/EG, och är nu införlivade i mervärdesskattedirektivet 2006/112/EG. Enligt artikel 237 i det sistnämnda direktivet ska kommissionen lägga fram en rapport om **elektronisk fakturering**, vid behov tillsammans med ett förslag om ändring av villkoren för sådan fakturering, där den tekniska utvecklingen på området beaktas. I det aktuella förslaget till direktiv påpekar kommissionen att de ursprungliga bestämmelserna inte till fullo har uppnått de angivna målen, och tar därför tillfället i akt att **utvidga förslagets räckvidd** för att åtgärda de brister som konstaterats på området.

2.2 Samtliga nya bestämmelser har fyra grundläggande mål: att förenkla bestämmelserna för att minska företagens administrativa bördor, att främja små och medelstora företag, att öka användningen av e-fakturering och att bidra till kampen mot bedrägeri – knappast en lätt uppgift som kommissionen ändå har tagit sig an med de bästa avsikter. I vilken mån direktivets bestämmelser genomförs i praktiken kommer emellertid att vara avhängigt av de nationella förvaltningarnas goda vilja och effektivitet.

2.3 Kommissionen åtog sig att **minska de administrativa bördorna** i och med att "handlingsplanen" från 2007 antogs. Genom att låta **e-faktureringen** ingå i ett paket med åtgärder för "bättre lagstiftning" som är avsedda att lätta företagens byråkrati har kommissionen två syften: Man vill säkerställa att

skattemyndigheterna jämför elektroniska fakturor med pappersfakturor och införa ett harmoniserat regelverk som ska minska antalet alternativ som medlemsstaterna har tillgång till, framför allt vad gäller självcertifiering.

2.4 För de små och medelstora företagen är två åtgärder särskilt välkomna: Den ena gäller utökad användning av **förenklade fakturor**, den andra möjligheten att **redovisa mervärdesskatt enligt en ordning som baseras på kontantmetoden**. Detta borde resultera i en kostnadsminskning och förenklade förfaranden, och indirekt till att uppmuntra de små och medelstora företagen att utvidga och/eller återuppta sin verksamhet utanför landets gränser.

2.5 Förslaget ansluter till Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning och har stor politisk betydelse, eftersom det möjliggör en ytterligare stärkning av inre marknaden. Mot denna bakgrund kommer **en ökad användning av e-fakturering** och lagring att bidra till att göra handelstransaktionerna smidigare och tack vare den nya tekniken ge företagen nya möjligheter och fördelar i form av sänkta kostnader och ökad produktivitet, framför allt genom en omfördelning av de resurser som används för att ta emot, registrera och arkivera uppgifter.

2.6 Samtidigt som kommissionens förslag, som är ett bidrag till **bedrägeribekämpningen**, försöker undanröja de rättsliga hindren för e-fakturering, framför allt vad gäller gränsöverskridande fakturering, syftar det till en åtstramning av reglerna om fakturans roll vid mervärdesskatteavdrag och samtidigt till ett snabbare informationsutbyte när det gäller gemenskapsinterna leveranser och tillhandahållanden.

2.7 EESK anser att samtliga nya bestämmelser ligger i linje med de principer som förslaget bygger på och godkänner dem i stort, men vill ändå framföra några kommentarer och förslag för att – om de faller i god jord – förbättra bestämmelsernas praktiska tillämpning.

3. Kommentarer till de föreslagna huvudåtgärderna

3.1 Vad beträffar **successiva avräkningar eller betalningar** (artikel 64.2) stipuleras i de nya reglerna att **leveranser av varor** som pågår **kontinuerligt** under en längre period än en kalendermånad, om de levereras eller överförs **undantagna från mervärdesskatteplikt**, ska anses äga rum vid utgången av varje kalendermånad. **Tillhandahållanden av tjänster för vilka mervärdesskatt ska betalas**, och som pågår **kontinuerligt** under en period längre än ett år, ska anses äga rum vid utgången av varje kalenderår. Medlemsstaterna har möjlighet att "i vissa fall" tillämpa den normala tidsramen ett kalenderår för tillhandahållande av varor och tjänster som inte ingår i de ovan nämnda kategorierna.

3.1.1 Den förenkling som dessa regler innebär välkomnas, bland annat för att de möjliggör en bättre kontroll av den handel som pågår kontinuerligt. EESK vill emellertid invända mot att medlemsstaterna får rätt att tillämpa den traditionella tidsramen ett kalenderår på de fall som inte omfattas av direktivet. Detta försvårar harmoniseringen, och de vaga formuleringarna skulle kunna skapa förvirring, eller rent av försaka tvister.

3.2 I de fall då den avdragsgilla skatten är utkrävbar vid mottagande av betalning ("kontantmetoden") får medlemsstaterna enligt artikel 167a föreskriva att avdragsrätten ska inträda när varorna levereras eller tjänsterna tillhandahålls, eller när fakturan utfärdas. Dessa alternativ är möjliga endast om de beskattningsbara personerna använder kontantmetoden och om deras årsomsättning inte överskrider 2 miljoner euro.

3.2.1 Dessa regler innebär en avsevärd lättnad för de små och medelstora företag som tillämpar redovisning enligt kontantmetoden och för de företag som utnyttjar omvänd betalningsskyldighet, men som inte innehar någon faktura. De föreskriver emellertid att **medlemsstaterna har rätt, inte skyldighet, att anta dem**. Också detta försvårar harmoniseringen och underminerar i viss mån principen om konkurrens på lika villkor. I motiveringsdelen föreslår kommissionen att de frivilliga åtgärderna ska inskränkas för samtliga medlemsstater, men ordvalet i artikel 167b – "får" – gör att man tvivlar på kommissionens avsikt.

3.3 Artikel 1.9 i förslaget innehåller en rad ändringar i leden a), c) och f) i artikel 178 i direktiv 2006/112/EG. De går i stort ut på att fakturorna för att avdrag ska kunna göras måste vara utfärdade i enlighet med kriterierna i avdelning XI kapitel 3 i mervärdesskattedirektivet. I de fall tillhandahållaren eller leverantören redovisar mervärdesskatt på grundval av kontantmetoden får medlemsstaterna tillåta mottagaren att utnyttja en omedelbar avdragsrätt. Med denna bestämmelse införs en princip som gör transaktionerna smidigare, men medlemsstaternas rätt att välja om de vill tillämpa den eller ej bidrar inte till den önskade harmoniseringen.

3.4 En rad åtgärder (strykningen av artiklarna 181 och 182, tillägget av de nya artiklarna 218a och 219a) torde lösa problemen för **företag som är leverantörer eller tillhandahållare av tjänster till andra företag** och som i dag i princip – vilket ofta är förknippat med tolkningssvårigheter – måste iaktta de **faktureringsregler** som gäller i bestämmelsemedlemsstaten. Det införs en rad harmoniserade förslag vad gäller fakturorna, såväl e-fakturor som pappersfakturor, som gör det möjligt att använda dem i hela EU. Detsamma gäller **fakturering till konsument**, där de tillämpliga reglerna är de som gäller på platsen för beskattning.

3.4.1 Nya regler införs för **förenklade fakturor**, som kan tillåtas i några fall, främst när beskattningsunderlaget understiger 200 euro och när leveranserna/tillhandahållandena är undantagna från skatteplikt. Denna rättighet förvandlas till en *skyldighet* som medlemsstaterna får *ålägga* för leveranser av varor eller tjänster inom sitt territorium.

3.4.2 Det som skiljer den "fullständiga" och den förenklade fakturan åt är deras olika användningsmöjligheter. Med den första kan man utöva sin avdragsrätt, den andra har i princip inte denna funktion utom i de fall då detta medges, och endast inom en och samma medlemsstat. De ändringar som föreslås ligger i linje med kommissionens vilja att förenkla förfarandena och lätta företagens bördor, men de olika alternativ som medlemsstaterna erbjuder strider än en gång mot principen om harmonisering. Detta är ett tydligt tecken på att medlemsstaterna fortfarande motsätter sig enhetliga administrativa förfaranden och system. När det gäller bestämmelserna om förenklade fakturor vore tvingande lagstiftning att föredra framför den icke tvingande formulering som nu finns i direktivet, för att undvika ytterligare förvaltningskostnader för företag som är verksamma i flera medlemsstater och som därför måste tillämpa skilda bestämmelser.

3.5 Medlemsstaterna kan fastställa tidsfrister för fakturering för skattskyldiga som levererar varor och tjänster inom deras territorium. Genom föreliggande direktivförslag ska en begränsning införas i artikel 222 i direktiv 2006/112/EG så att fakturan måste utfärdas senast den femtonde dagen i månaden efter den beskattningsgrundande händelsen. Kommittén anser att denna tidsfrist är för kort för många branscher, till exempel byggbranschen, och föreslår att man antingen stryker ändringen och lämnar den ursprungliga artikel 222 oförändrad, eller förlänger tidsfristen för fakturering till minst två månader.

3.6 En rad nya regler gäller **förfarandena för registrering, redovisning och lagring** (också elektronisk) av beskattningsbara eller icke beskattningsbara transaktioner. EESK har inga särskilda kommentarer i frågan utom vad gäller medlemsstater-

nas rätt att kräva att **vissa fakturor översätts till deras officiella språk**, ett krav som redan finns i några länder, men som ändå innebär en icke obetydlig börda för företagen.

3.7 En viktig nyordning införs i fråga om **kontroller** med den nya artikel 249. I den ursprungliga lydelsen hade endast myndigheterna i den medlemsstat där operatören är etablerad rätt till åtkomst av elektroniskt lagrade fakturor. I den nya lydelsen föreslås att **tillträdet ska utsträckas till myndigheterna i en annan medlemsstat** där mervärdesskatten ska betalas. Vidare stryks den begränsning som nu gäller, nämligen att de *nationella* myndigheterna har rätt till åtkomst av fakturor "i den mån detta är nödvändigt för de behöriga myndigheternas kontrolländamål".

3.7.1 En utsträckning av tillträdesrätten, utan restriktioner, till en annan medlemsstat är enligt EESK detsamma som att **bevilja en rätt som går långt utanför reglerna om administrativt samarbete**. Hittills har det inte funnits någon bestämmelse som tillåter en utländsk förvaltning, med eller utan mandat från domstolen i det berörda landet, att förhöra eller företa en husrannsakan hos en inhemsk medborgare. Med den nya regeln införs ett **begrepp som är liktydigt med en husrannsakan på elektronisk väg**. Det är dessutom svårt att föreställa sig att man i ett elektroniskt arkiv endast skulle ta reda på de uppgifter som är av intresse och ignorera de som inte är relevanta för undersökningen.

3.8 Sammanfattningsvis kan EESK inte annat än lyckönska kommissionen till att ha gett nya impulser till det arbete som redan gjorts för att förenkla förfarandena, lätta de administrativa och redovisningsmässiga bördorna och för att skärpa kampen mot bedrägerier. Kommittén är emellertid skeptisk till att det sker så få framsteg i fråga om harmoniseringen av reglerna, även om vi inser de svårigheter som medlemsstaternas motstånd skapar. Vi har starka invändningar av juridisk men också av principiell natur mot de nya reglerna för tillträde till de elektroniska arkiven.

Bryssel den 10 juni 2009.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Mario SEPI