

**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 vad gäller tillfällig tillämpning av ett allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av varor och tjänster över ett visst tröskelvärde**

[COM(2016) 811 final – 2016/0406(CNS)]

(2017/C 288/06)

Föredragande: **Giuseppe GUERINI**

Remiss	Europeiska rådet, 25.1.2017
Rättslig grund	Artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Beslut av EESK:s plenarförsamling	13.12.2016
Ansvarig facksektion	Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av facksektionen	6.4.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	142/1/1

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder de åtgärder som EU har vidtagit för att bekämpa alla former av skattebedrägeri, och anser att förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för uppbörd av mervärdesskatt (moms) kan vara ett användbart verktyg för att bekämpa karusellbedrägerier och momsundandragande.

1.2 Användningen av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet, som är ett undantag från de fastställda principerna om moms, får dock inte skada den inre marknaden och måste vara tillfällig och bedömas ordentligt av kommissionen beträffande eventuella negativa effekter för den inre marknaden. Kommittén är orolig över risken för en eventuell fragmentering av momssystemet till följd av de föreslagna åtgärderna, bl.a. med tanke på de åtgärder som planeras i den första fasen i kommissionens handlingsplan för mervärdesskatt, som för närvarande endast ska gälla för vissa leveranser av varor och inte för tjänster<sup>(1)</sup>.

1.3 I synnerhet kommer det att bli nödvändigt att bedöma huruvida de fördelar som uppstår när man bekämpar bedrägerier uppvägs av de eventuella negativa effekterna för den inre marknads sammanhållning. Kommissionen bör därför kontinuerligt övervaka hur det allmänna förfarandet för omvänd betalningsskyldighet fungerar och behålla befogenheten att ingripa i händelse av negativa effekter.

1.4 EESK rekommenderar att man särskilt ska uppmärksamma proportionalitetsprincipen, eftersom efterlevnads-kostnaderna för små och medelstora företag i samband med införandet av omvänd betalningsskyldighet kan bli betydande och kan påverka kassaflödet med risk för att särskilt små och medelstora företag drabbas av likviditetsproblem till följd av den allmänna omvända betalningsskyldigheten.

1.5 EESK vill fästa uppmärksamheten på studier<sup>(2)</sup> som har visat att förfaranden för omvänd betalningsskyldighet och uppdelad betalning, där de hittills har införts, ofta har medfört likviditetsproblem för företag som följer skattebestämmelserna. Med andra ord har försök att bekämpa ett litet antal oärliga företags skattebedrägerier lett till stora operativa problem för ekonomiska aktörer som efterlever skattebestämmelserna och som skapar arbetstillfällen och välbefinnande på den inre marknaden.

<sup>(1)</sup> EUT C 389, 21.10.2016, s. 43, punkt 1.3.

<sup>(2)</sup> Se studien från det italienska hantverksförbundet CNA, "Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese", 2015.

1.6 EESK betonar att lösningar som antas för att bekämpa momsbedrägerier inte får medföra orimliga och oproportionerliga bördor för företag, särskilt små och medelstora företag, som följer skattebestämmelserna. Såsom EESK tidigare påpekat med avseende på kommissionens handlingsplan för mervärdesskatt måste företag med ärligt uppsåt skyddas, och de får inte åläggas några nya överdrivna åtgärder<sup>(3)</sup>.

1.7 EESK konstaterar att den nationella dimensionen av kampen mot skattebedrägerier kräver att alla medlemsstater tar fullt ansvar för hur deras egna skattesystem fungerar och att de tillhandahåller instrument för att bekämpa momsbedrägerier som inte skadar eller påverkar skattesystemens funktionssätt i andra medlemsstater.

1.8 På det hela taget anser EESK att de föreslagna åtgärderna inte bör inverka negativt på målen i handlingsplanen för mervärdesskatt eller hindra eller försena dess fullständiga och snabba genomförande. Kommittén anser att det nu är dags att ta ett kvalitativt steg (ett "kvantsprång") framåt på detta område för att stödja den inre marknaden och bidra till sysselsättning, tillväxt, investeringar och konkurrenskraft. Dessutom anser kommittén att det är viktigt att förverkliga handlingsplanens alla komponenter som en odelbar helhet<sup>(4)</sup>.

1.9 För att säkerställa att detta lagstiftningsförslag fungerar korrekt och minska det framtida behovet av ytterligare undantag från de fastställda principerna och reglerna för momssystemet i EU bör de medlemsstater som begär att få tillämpa allmän omvänd betalningsskyldighet införa särskilda och konkreta krav på elektronisk fakturering för att se till att betalningarna är fullständigt spårbara.

## 2. Kommissionens förslag

2.1 I sitt meddelande av den 7 april 2016 lade kommissionen fram sin handlingsplan för mervärdesskatt. Ett lagstiftningsförslag för att reformera och modernisera EU:s nuvarande momsregler kommer att följa under 2017.

2.2 Både kommissionens handlingsplan och det framtida lagstiftningsförslag som planeras under 2017 syftar bl.a. till att överbygga "momsgapet" – skillnaden mellan förväntade och faktiska momsintäkter – genom att minimera bedrägerierna i samband med moms.

2.3 I väntan på att reformen av EU:s momssystem ska slutföras och på begäran av vissa nationella regeringar har kommissionen erkänt det akuta behovet av att tillåta vissa medlemsstater att tillfälligt införa allmänna förfaranden för omvänd betalningsskyldighet.

2.4 Kommissionen har utvecklat det allmänna förfarandet för omvänd betalningsskyldighet i det förslag till direktiv (2016/0406 (CNS)) om ändring av direktiv 2006/112/EG som behandlas i detta yttrande.

2.5 Eftersom den allmänna omvända betalningsskyldigheten utgör ett undantag från en av de grundläggande principerna i EU:s momsagstiftning, uppdelad betalning, har kommissionen beslutat att tillåta medlemsstaterna att tillämpa det endast på särskilda villkor.

2.6 Närmare bestämt måste a) medlemsstaten ha ett momsgap som överskrider medianvärdet för momsgapet i EU med minst 5 procentenheter, b) karusellbedrägerier utgöra mer än 25 % av medlemsstatens momsgap och c) det ha konstaterats att andra kontrollåtgärder inte är tillräckliga för att bekämpa karusellbedrägerier inom medlemsstatens territorium.

2.7 För att undvika att en generell tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet leder till fragmentering av den inre marknaden, en möjlighet som vissa medlemsstater framhållit, har kommissionen föreskrivit en möjlighet att se över tillämpningen av förfarandena om de visar sig ha en skadlig inverkan på den inre marknaden, i strid med EU:s övergripande mål.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1 Momsundandragande är en europeisk epidemi som måste bekämpas. Den mest besvärande formen av momsbedrägeri är "karusellbedrägerier", som förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för moms syftar till att förhindra.

<sup>(3)</sup> EUT C 389, 21.10.2016, s. 43, punkt 1.9.

<sup>(4)</sup> EUT C 389, 21.10.2016, s. 43, punkterna 1.1 och 1.2.

3.2 Därför välkomnar EESK införandet av lämpliga mekanismer för att bekämpa skattebedrägerier, men noterar samtidigt att varje undantag från EU-momssystemets enhetliga karaktär bör vara tillfälligt och proportionerligt och bedömas på lämpligt sätt för att fastställa eventuella negativa effekter för den inre marknaden. Detta gäller särskilt med tanke på att artikel 113 i fördraget, som ligger till grund för kommissionens lagstiftningsförslag, ger möjlighet att vidta åtgärder på beskattningsområdet genom harmoniseringsåtgärder som syftar till att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl och att konkurrensen inte snedvrids.

3.3 På det hela taget bör de föreslagna åtgärderna inte inverka negativt på målen i handlingsplanen för mervärdesskatt eller hindra eller försena dess fullständiga och snabba genomförande. Nu är det dags att ta ett kvalitativt steg (ett "kvantsprång") framåt för att stödja den inre marknaden och bidra till sysselsättning, tillväxt, investeringar och konkurrenskraft.

3.4 Dessutom är det viktigt att man strävar efter att förverkliga handlingsplanens alla komponenter som en odelbar helhet, eftersom detta också skulle göra det möjligt att ta itu med lejonparten av momsbedrägerierna på ett heltäckande sätt.

3.5 Man måste därför se till att proportionalitetsprincipen, som det hänvisas till i kommissionens lagstiftningsförslag, efterlevs, och vederbörlig hänsyn måste tas till de olika allmänintressen som ska jämkas samman, bl.a. allmänintresset av att inte äventyra harmoniseringen av de nationella momssystemen, i syfte att fullt ut konsolidera den inre marknaden.

3.6 Mot bakgrund av ovanstående bör det erkännas att politiken mot skatteundandragande, inbegripet harmoniserade skatter, till största delen är medlemsstaternas ansvar och att skattemyndigheterna har en mycket nationell karaktär. På samma sätt har både den statistiska tolkningen av denna fråga samt metoderna för och formerna av undandragande och åtgärder mot undandragande en stark nationell anknytning.

3.7 Ur denna synvinkel stämmer en mekanism mot skatteundandragande som aktiveras av medlemsstaten och som avviker från EU-reglerna överens med den roll och de befogenheter som de nationella regeringarna ges i kampen mot skattebedrägerier. I detta avseende är kommissionens förslag förenligt med subsidiaritetsprincipen genom att det ger medlemsstaterna möjlighet att vidta åtgärder på nationell nivå för att bekämpa olaglig verksamhet på skatteområdet.

3.8 EESK konstaterar dock att den nationella dimensionen av kampen mot skattebedrägerier kräver att alla medlemsstater tar fullt ansvar för hur deras skattesystem fungerar och att de tillhandahåller instrument för att bekämpa momsbedrägerier som inte skadar eller påverkar skattesystemens funktionsätt i andra medlemsstater.

3.9 Det undantag som föreskrivs i kommissionens förslag genom förfarandet för omvänd betalningsskyldighet är ingen generell åtgärd, utan omfattas av särskilda villkor. Medlemsstaterna får begära att detta undantag ska tillämpas på särskilda villkor, men det är helt frivilligt.

3.10 Medlemsstater som begär undantag genom förfarandet för omvänd betalningsskyldighet måste ha ett momsgap som överstiger medianvärdet i EU med 5 procentenheter. Om man beaktar att medianvärdet i EU är 14 % tycks ytterligare 5 procentenheter utgöra ett tillräckligt och gott skäl för att vidta extraordinära åtgärder för att minska momsgapet <sup>(5)</sup>.

3.11 På motsvarande sätt tycks kommissionens förslag om en bestämmelse enligt vilken karusellbedrägerier ska utgöra mer än 25 % av medlemsstatens momsgap stödjas av preliminära belägg, om man jämför denna siffra med EU-genomsnittet (24 %) <sup>(6)</sup>.

3.12 EESK stöder också den allmänna bestämmelsen om att medlemsstaten måste ha administrativa svårigheter med att bekämpa momsbedrägerier, eftersom detta villkor visar att en allmän omvänd betalningsskyldighet är den mest verkningfulla och proportionerliga metoden för att uppnå målet att minska momsgapet, i linje med både EU:s och medlemsstaternas allmänintresse.

3.13 Enligt kommissionens förslag ska förfarandet för omvänd betalningsskyldighet vara tillämpligt på transaktioner till ett värde av mer än 10 000 euro. Vi anser att denna minimiregel är godtagbar med tanke på de skilda och ofta diametralt motsatta intressen som måste beaktas samtidigt när skatteundandragande ska bekämpas, skattesystemen harmoniseras och den administrativa bördan i samband med fullgörande av skattskyldigheter förenklas.

<sup>(5)</sup> SWD(2016) 457 final, s. 18.

<sup>(6)</sup> SWD(2016) 457 final, s. 15.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning visar att antagandet av ett allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet inte nödvändigtvis åtgärdar alla möjliga fall av bedrägeri: Tvärtom kan det uppstå nya former av bedrägeri, eller bedrägerier i andra medlemsstater än de som för närvarande påverkas mest. Kommissionen bör därför noggrant övervaka hur den allmänna omvända betalningsskyldigheten fungerar, och behålla befogenheten att ingripa i händelse av negativa effekter för den europeiska inre marknadens funktionssätt.

4.2 För att det lagstiftningsförslag som behandlas i detta yttrande ska fungera korrekt och minska det framtida behovet av ytterligare undantag från de fastställda principerna och reglerna för moms systemet i EU bör de medlemsstater som begär att få tillämpa allmän omvänd betalningsskyldighet införa särskilda krav på elektronisk fakturering för beskattningsbara personer för att se till att betalningarna är fullständigt spårbara.

4.3 I detta sammanhang skulle EESK i synnerhet vilja framhålla möjligheten att begränsa eller avskaffa förfaranden för omvänd betalningsskyldighet och uppdelad betalning vid utbredd och korrekt användning av elektronisk fakturering för certifiering av försäljningsintäkter. Denna faktureringsmetod skulle göra det möjligt att kontrollera att moms betalas korrekt i realtid och därigenom förhindra skadliga ekonomiska konsekvenser för många företag som följer skattebestämmelserna.

4.4 Att bekämpa momsbedrägerier är utan tvivel ett mål som måste eftersträvas med kraft och genom utveckling av lämpliga lagstiftningsåtgärder i medlemsstaterna. Det bör dock noteras att tillämpningen av omvänd betalningsskyldighet i B2B-förbindelser mellan privata enheter och uppdelad betalning i förbindelser mellan företag och offentliga förvaltningar kan slå hårt mot företag som följer skattebestämmelserna.

4.5 För det första kommer, såsom kommissionens konsekvensbedömning visar, efterlevnadskostnaderna i samband med användningen av omvänd betalningsskyldighet för små och medelstora företag att bli mycket höga för inhemska transaktioner och ännu högre för gränsöverskridande transaktioner. Enligt kommissionens konsekvensbedömning medför den omvända betalningsskyldigheten att företagens efterlevnadskostnader ökar med 43 %<sup>(7)</sup>. En allmän omvänd betalningsskyldighet förväntas visserligen medföra lägre efterlevnadskostnader än en omvänd betalningsskyldighet som är begränsad till en viss sektor, men detta visar ändå att efterlevnadskostnaderna kommer att öka drastiskt.

4.6 För det andra har studier<sup>(8)</sup> visat att förfaranden för omvänd betalningsskyldighet och uppdelad betalning, där de hittills har införts, ofta har medfört likviditetsproblem för många företag som följer skattebestämmelserna.

4.7 Med andra ord har försök att bekämpa ett litet antal oärliga företags skattebedrägerier lett till stora operativa problem för ekonomiska aktörer som efterlever skattebestämmelserna och som skapar arbetstillfällen och välbstånd på den inre marknaden.

4.8 Därför vill EESK påminna kommissionen och medlemsstaterna om att proportionalitetsprincipen måste upprätthållas i kommissionens förslag och i de enskilda nationella rättssystemen, så att de åtgärder som vidtas står i proportion till behovet av att bekämpa momsbedrägerier utan att skada den inre marknaden. Samtidigt bör i enlighet med samma princip de lösningar som antas motverka olaglig verksamhet utan att lägga orimliga och oproportionerliga bördor på ärliga företag, särskilt små och medelstora företag.

4.9 Ovanstående överväganden är ytterligare argument för det allmänna förfarandets tillfälliga karaktär. Annars kommer vi att bevittna en oacceptabel ökning av den administrativa bördan, särskilt för små och medelstora företag, och samtidigt en snedvridning av dynamiken på den europeiska inre marknaden, eftersom det finns en allvarig risk för olika kassaflöden för företag belägna i olika medlemsstater.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

<sup>(7)</sup> COM(2016) 811 final, s. 43.

<sup>(8)</sup> EUT C 389, 21.10.2016, s. 43, punkt 1.9.