



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.06.1998
KOM(1998) 374 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET
OCH EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

ELEKTRONISK HANDEL OCH INDIREKT BESKATTNING

I. Bakgrund

I meddelandet "Ett europeiskt initiativ inom elektronisk handel" KOM(97)157 betonade kommissionen behovet av att säkerställa tydliga och neutrala skattebestämmelser och vikten av att tillämpa skatteregler som inte snedvrider marknaden: "För att den elektroniska handeln skall kunna utvecklas är det nödvändigt att skattesystemen ger rättslig säkerhet (så att skattskyldigheterna är klara, öppna och förutsägbara) och neutralitet (så att det inte blir några extra belastningar på denna nya verksamhet jämfört med traditionell handel." I meddelandet förklaras också att mervärdesskatt till skillnad från alla andra typer av nya skatter är lämplig för elektronisk handel, precis som för andra mer traditionella sätt att bedriva handel.

Även i EU:s och USA:s gemensamma uttalande om elektronisk handel (5 december 1997) godkändes det att skatter på elektronisk handel skall vara tydliga, konsekventa, neutrala och icke-diskriminerande. I Bonndeklarationen som undertecknades av 29 länder den 6 juli 1997, stödde ministrarna "principen om icke-diskriminerande beskattning av de globala informationsnäten" och konstaterade att "den elektroniska handeln ur skatteperspektiv kräver internationellt samarbete, och i förekommande fall samordning, för att undvika att konkurrensen snedvrider".

På det multilaterala området har WTO dessutom beslutat att inleda ett omfattande arbetsprogram om elektronisk handel. De åtgärdsrekommendationer som detta arbetsprogram leder till kommer att överlämnas till WTO:s ministerkonferens 1999. Kommissionen kommer att ta aktiv del i detta arbete, där man bland annat kommer att överväga hur indirekta skatter bör tillämpas på elektroniska transaktioner.

I detta perspektiv är kommissionens övergripande mål att se till att detta nya sätt att bedriva handel kan blomstra i en skattemiljö som inte är mer betungande än nödvändigt. Om det behövs lagändringar, bör dessa varken medföra fördelar eller nackdelar för elektronisk handel jämfört med andra former av handel. Kommissionen erkänner också reservationslöst att alla framtida skatter på detta område kommer att behöva utformas i samarbete med näringslivet och handelspartnerna. Detta innebär att man fullt ut tar hänsyn till affärsmetoderna i denna nya miljö.

Mervärdesskatt tillämpas på alla leveranser av varor eller tjänster som är avsedda för konsumtion inom EU oavsett vilket kommunikationsmedel eller vilken affärsmetod som används för att genomföra transaktionerna. EU:s mervärdesskattesystem bör därför ge den **rättssäkerhet**, **enkelhet** och **neutralitet** som krävs för att den elektroniska handeln skall kunna utvecklas fullt ut.

Rättssäkerhet medför att handeln kan bedrivas i en miljö med tydliga och konsekventa regler, vilket minskar riskerna för oförutsedda skatteskulder och tvister.

Enkelhet krävs för att det inte skall bli mer betungande än nödvändigt att följa bestämmelserna. Kommissionen är angelägen om att införa ett nytt framtida gemensamt mervärdesskattesystem baserat på ursprungsbeskattning och en enhetlig

beskattningsort, där en aktör både kan redovisa och dra av skatt för alla sina mervärdesskattetransaktioner inom EU¹.

Med **neutralitet** avses följande:

- Beskattningen bör ha samma följder för **varu-** och **tjänstetransaktioner**, oavsett vilken affärsmetod som används och oavsett om leveransen sker online eller offline.
- Beskattningen bör ha samma följder för varor och tjänster oavsett om de köps från ett land **inom** eller ett land **utanför** EU.

Säkerhet, enkelhet och neutralitet är nödvändigt för att garantera likvärdiga konkurrensvillkor för alla näringsidkare vid utvecklingen av en global marknadsplats och för att undvika snedvridning av marknaden.

II. Elektronisk handel: möjligheter och utmaningar

Internets snabba tillväxt och dess utveckling till ett medel för att underlätta affärstransaktioner öppnar en rad nya möjligheter för företag och konsumenter i Europa. I rammeddelandet "Ett europeiskt initiativ inom elektronisk handel" sägs följande: "Den elektroniska handeln är till själva sin natur gränsöverskridande och uppmuntrar till beställningar och leveranser av varor och tjänster över nationsgränser. Den ger direkt stimulans till konkurrensen på den inre marknaden." I meddelandet sägs också att elektronisk handel "representerar därför en potentiellt avgörande faktor för sammanhållning och integration i Europa".

Samtidigt medför elektronisk handel nya utmaningar, inte minst vad gäller indirekt beskattning. De nya globala marknadsplatser som växer fram kommer inte längre att vara geografiskt begränsade. Det kommer att bli potentiellt svårare att lokalisera och identifiera transaktionsparterna. Detta kommer att kräva att skattemyndigheterna noggrant granskar partnerskap inom näringslivet. Det kommer att vara mycket viktigt att beskattning sker på ett sätt som garanterar att den elektroniska handeln kan blomstra och uppnå sin fulla potential att främja EU:s ekonomi och en högre sysselsättning.

Internet utvecklas snabbt från att främst ha varit ett kommunikationsmedel till att bli en global plattform för handel. Näringslivet är redan medvetet om att Internet kan användas som ett medel för marknadsföring och försäljning. Kommersiellt används Internet idag främst till reklam och beställning av produkter. Andra innovativa användningsområden håller på att utvecklas, både inom "indirekt" elektronisk handel (elektronisk beställning av materiella varor) och "direkt" elektronisk handel (elektronisk beställning och leverans av produkter och tjänster online över nätet). Även om marknaden fortfarande är liten i absoluta tal, växer näten snabbt och blir allt mer avancerade. Med ökande överföringshastigheter och utveckling av säkra betalningsmedel kan man räkna med att marknaden kommer att växa snabbt under de närmaste åren.

¹ KOM(96)328 slutlig.

Alla leveranser av varor och tjänster inom EU omfattas av de gällande mervärdesskattebestämmelserna. Detta gäller även företags och enskildas import av varor och företags köp av de flesta tjänster från leverantörer utanför EU. Fram till idag har enskilda EU-medborgare sällan köpt tjänster direkt och sådana inköp är därför till största delen befriade från mervärdesskatt. Denna typ av transaktion, som eventuellt kommer att ge skattemyndigheterna de tvistigaste problemen, förutses öka avsevärt när online-leveranserna blir snabbare och mer tillförlitliga. Trots detta är prognosen att de inte kommer att få någon större ekonomisk betydelse före år 2001. De nuvarande skattebestämmelserna behöver inte ändras omedelbart, men det är ändå nödvändigt att övervaka hur dessa marknader utvecklas och att utveckla lösningar tillsammans med branschen. Sådana lösningar bör gå ut på att förenkla de befintliga skattebestämmelserna och vara förenliga med den i grunden decentraliserade och internationella karaktären hos de framväxande elektroniska globala marknadsplatserna.

III. Den internationella dimensionen

Den policyförklaring om elektronisk handel som Förenta staternas finansdepartement avgav i början av 1997 blev startskottet för den pågående och uppmärksammade debatten om detta nya fenomen. Debatten har utökats till att omfatta många av våra övriga handelspartner i multilaterala fora, till exempel OECD och WTO. Kommissionen deltar aktivt i all denna verksamhet, framför allt på det centrala område som beskattningen utgör. I detta ingår framför allt ett fortsatt omfattande samråd om skattefrågor med representanter för näringslivet, både på kommissionens eget initiativ och tillsammans med OECD. Beskattning kommer därmed att vara en av de fyra huvudfrågor som skall diskuteras på OECD:s ministerkonferens "A borderless world: Realising the Potential of Electronic Commerce", som kommer att hållas i Ottawa den 6-8 oktober 1998.

IV. Meddelandets syfte

Syftet med detta meddelande är att förbereda EU:s och dess medlemsstaters bidrag till Ottawa-konferensen i frågor om indirekt beskattning. I detta hänseende syftar meddelandet till att utforma riktlinjer för beskattning, som kan ligga till grund för alla kommande diskussioner om dessa frågor med berörda parter (regeringar, näringslivet, konsumenterna) inom ramen för den inre marknaden och även internationellt, i en ansträngning att finna globala lösningar. Som ett bidrag till de kommande diskussionerna ger meddelandet också rådet möjlighet att bedöma det arbete som kommissionen och medlemsstaterna hittills har utträttat på skatteområdet. I meddelandet föreslås ett antal allmänna riktlinjer som bör styra kommande studier av hur EU:s mervärdesskattesystem kan anpassas för att skapa de tydliga och enkla regler som krävs för att tillfredsställa behoven hos och stödja utvecklingen av den framväxande elektroniska handeln i Europa.

I detta meddelande behandlas inte frågan om de kommande förändringarna av mervärdesskatten inom den inre marknaden. Kommissionen är medveten om de problem som det nuvarande mervärdesskattesystemet medför och som framför allt små och medelstora företag uppfattar som ett av de största hindren för utvecklingen av elektronisk handel på den inre marknaden. Därför är kommissionen även i fortsättningen angelägen om att införa ett gemensamt mervärdesskattesystem baserat på ursprungsbeskattning och en enhetlig beskattningssort, där en aktör

både kan redovisa och dra av skatt för alla sina mervärdesskattetransaktioner inom EU².

V. Riktlinjer

Riktlinje 1: Inga nya skatter

Den första riktlinjen har formulerats så att den skall återspegla grundtanken att befintliga skatter bör vara tillämpliga på elektronisk handel.

1. På den indirekta beskattningens område skall alla ansträngningar inriktas på att anpassa befintliga skatter och särskilt mervärdesskatten till den elektroniska handelns utveckling. Därför kommer inga nya eller ytterligare skatter att övervägas.

Riktlinje 2: Elektroniska överföringar som en tjänst

Mervärdesskatten är utformad som en allmän konsumtionskatt som i princip omfattar alla varor och tjänster. Alla **transaktioner inom EU**, som sker med hjälp av elektronisk handel och som leder till konsumtion inom EU, omfattas av EU:s mervärdesskatt enligt gällande bestämmelser. Detta gäller emellertid inte alltid för **leveranser från länder utanför EU**. När det gäller **varor** som levereras från ett land utanför EU till en mottagare inom EU, säkerställer de sedvanliga importförfarandena att bestämmelserna om mervärdesskatt tillämpas oavsett på vilket sätt transaktionen genomförs. Även vissa typer av **tjänster som företag inom EU** erhåller från länder utanför EU omfattas av mervärdesskatt. Man bör emellertid lägga märke till att tjänster som tillhandahålls till **enskilda personer inom EU** med några få undantag inte omfattas av mervärdesskatt enligt gällande bestämmelser (idag tillhandahålls sådana tjänster endast i liten utsträckning).

EU betraktar produkter som beställs och levereras via nät som tjänster. I lagstiftningen om mervärdesskatt görs en grundläggande åtskillnad mellan varuleveranser och tjänsteleveranser. Alla typer av elektronisk överföring och alla immateriella produkter som levereras med sådana medel skall från mervärdesskattesynpunkt betraktas som tjänster. Detta överensstämmer med EU:s och dess medlemsstaters ståndpunkt i WTO. På skattområdet innebär detta också att tydliga regler kan tillämpas.

2. En leverans som leder till att mottagaren får tillgång till en produkt i digital form via ett elektroniskt nät skall från mervärdesskattesynpunkt betraktas som tillhandahållande av en tjänst.³

Riktlinje 3: Att säkerställa neutralitet

² KOM(96)328 slutlig.

³ Dessa elektroniskt tillhandahållna produkter kan också levereras på ett mer traditionellt sätt i materiell form och beroende på produkternas egenskaper betraktas leveranserna då från mervärdesskattesynpunkt antingen som varu- eller tjänsteleveranser. De leveranser som idag betraktas som varuleveranser, t.ex. leveranser av musik eller videofilmer på skiva eller kassett, kan vid import omfattas av tullar. Produkter som i sin materiella form från mervärdesskattesynpunkt betraktas som varor, betraktas som tjänster när de levereras med elektroniska medel.

Det har redan konstaterats att alla former av elektronisk handel förväntas växa snabbt, vilket kommer att leda till en ökning av leveranserna från länder utanför EU till slutkonsumenter inom EU. Detta kommer med nödvändighet att inbegripa online-leveranser av "immateriella" produkter som musik, videofilmer eller programvara.

Det är svårt att uppskatta hur stor omsättning den elektroniska handeln kommer att få vad gäller slutlig konsumtion inom EU (dvs. leveranser till enskilda personer i stället för till företag). Den kan komma att uppgå till 5 miljarder ecu år 2001 för alla typer av elektronisk handel - varor och tjänster, beställda och betalade online, oberoende av leveranssätt. Endast en del av denna totala omsättning kommer att kunna hänföras till leveranser från leverantörer utanför EU och av dessa kommer i sin tur endast en liten del att delvis bestå av "direkt" elektronisk handel, dvs. tjänster som tillhandahålls online.

Tjänster som enskilda konsumenter inom EU beställer från leverantörer utanför EU för leverans online utgör den största utmaningen när det gäller indrivning av mervärdesskatt. Om den förväntade ökningen av tjänster som tillhandahålls till slutkonsumenter, som idag inte betalar mervärdesskatt, når en ekonomiskt betydelsefull nivå, kan det bli nödvändigt att tillsammans med näringslivet utforma ett system för beskattning av sådana tjänster.

Avsaknaden av sådan beskattning skulle leda till illojal konkurrens med EU-aktörer, som redan idag måste ta ut skatt för de tjänster som tillhandahålls till slutkonsumenter inom EU. Eftersom många online-tjänster enligt dagens EU-regler beskattas vid ursprunget, skall EU-leverantörerna dessutom betala mervärdesskatt för alla tjänster som de tillhandahåller till länder utanför EU. I motsats till detta skulle leveranser från länder utanför EU till EU inte beskattas, vilket utan tvekan skulle vara en dubbel konkurrensnackdel för företagen inom EU. Sådana skillnader i beskattning strider utan tvekan mot principen om neutralitet.

För att undvika denna typ av snedvridning och för att garantera att skattesystemet är neutralt skulle följande riktlinje vara önskvärd.

3. EU:s mervärdesskattesystem bör garantera

- att tjänster som tillhandahålls för konsumtion inom EU beskattas inom EU, oavsett om de tillhandahålls genom elektronisk handel eller på annat sätt och oavsett tjänsternas ursprung,
- att tjänster som tillhandahålls av aktörer inom EU för konsumtion utanför EU inte omfattas av mervärdesskatt inom EU, men att mervärdesskatten på tillhörande insatsvaror får dras av.

Denna riktlinje påverkar inte tillämpningen av de regler som kommer att tillämpas inom EU.

Det praktiska genomförandet av denna riktlinje kommer emellertid att orsaka problem och därför kommer kommissionen att fortsätta att studera frågan i samråd med medlemsstaterna, i en arbetsgrupp som kommissionen bildat samt tillsammans med näringslivet.

Den sista meningen återspeglar att kommissionen är angelägen om att införa ett gemensamt mervärdesskattesystem baserat på ursprungsbeskattning och en enhetlig beskattningsort, där en aktör både kan redovisa och dra av skatt för alla sina mervärdesskattetransaktioner inom EU. Ett sådant system skulle inte bara förenkla skattesystemet för företagen inom EU, utan också ge företag utanför EU möjlighet att uppfylla sina skyldigheter i fråga om mervärdesskatt i ett enda land.

Som helhet innebär denna riktlinje en stor förändring jämfört med dagens situation. Den skulle innebära att alla tjänster som tillhandahålls online från leverantörer utanför EU till enskilda personer inom EU skulle omfattas av mervärdesskatt och att alla sådana tjänster som exporterades från EU till andra länder skulle vara befriade från mervärdesskatt. Detta skulle garantera skatteneutralitet mellan leverantörer inom och utanför EU. För att bevara skatteneutraliteten mellan tjänster som tillhandahålls offline och online, skulle tjänster som leverantörer utanför EU tillhandahåller enskilda personer inom EU med traditionella medel, till exempel telefon eller telefax, till skillnad från idag också omfattas av mervärdesskatt.

Riktlinje 4: Att göra ett komplicerat system enkelt

Ett skattesystems trovärdighet beror på om det är praktiskt och genomförbart. Det bör inte råda någon osäkerhet kring reglerna och det skall vara så lätt som möjligt att följa dem för att företagen inte skall drabbas av onödiga bördor. Både från de berörda företagens och skattemyndigheternas synpunkt måste det också finnas garantier för att skatten kan kontrolleras och drivas in effektivt. Man måste ta hänsyn till denna affärsverksamhets globala karaktär och man bör sträva efter internationellt samförstånd och samarbete för att utveckla de rätta instrumenten som gör det lätt att följa bestämmelserna.

Skattemekanismer bör utformas så att de är fullt förenliga med affärsmetoder som sannolikt kommer att förändras med den elektroniska handelns införande. De bör också vara proportionella och ta hänsyn till de särskilda behov som Internetföretag har när det gäller marknadens i grunden transnationella, diversifierade och decentraliserade karaktär. Att skattesystemen anpassas till etablerade affärsmetoder är mycket viktigt både för de olika aktörernas och skattemyndigheternas redovisning av skatt. I detta hänseende tillgodoser nedanstående formulering behoven hos den framväxande elektroniska handelsmiljön.

4. Det skall vara så lätt och enkelt som möjligt för alla aktörer inom elektronisk handel att följa bestämmelserna.

Riktlinje 5: Att säkerställa kontroll och tillämpning

Det har redan påpekats att skattesystemen måste fungera så att alla typer av konsumtion inom EU beskattas på samma sätt. Reglerna bör vara så få som möjligt och oproportionerliga skyldigheter bör undvikas för att den elektroniska handeln skall kunna blomstra. Samtidigt måste det emellertid finnas garantier för att skatten kan kontrolleras på ett effektivt sätt.

5. Skattesystemet och dess kontrollinstrument måste säkerställa att skattebestämmelserna kan tillämpas på tjänster som via elektronisk handel tillhandahålls både till företag och enskilda inom EU.

När det gäller enskilda måste de planerade mekanismerna överensstämma med gällande EG-lagstiftning om skydd av personuppgifter.

Riktlinje 6: Underlätta skatteadministrationen

Om företagen skall ha förtroende för skattesystemet måste det kunna tillämpas rättvist, med säkerhet och på ett sätt som gör att alla den elektroniska handelns fördelar kan förverkligas. Det bör erkännas att det ligger i EU:s och dess medlemsstaters eget intresse att skapa villkor som underlättar för aktörer utanför EU att följa EU:s bestämmelser om mervärdesskatt på elektronisk handel.

Det är också viktigt att se till att det inte är mer betungande för aktörer inom EU än aktörer utanför EU att följa bestämmelserna i fråga om elektronisk handel. Det är viktigt att se till att det i den nya miljön finns elektroniska medel för fakturering och redovisning.

6. Papperslös elektronisk fakturering kommer att vara ett utmärkande drag för den elektroniska handeln och måste för transaktioner inom EU godkännas från mervärdesskattesynpunkt. När bestämmelserna för hur elektronisk fakturering får användas fastställs enhetligt på EU-nivå måste emellertid medlemsstaternas legitima intressen skyddas genom att det finns tillräckliga instrument för kontroll och förebyggande av missbruk. Att skapa en ram för samarbete mellan EU och andra länder måste också ges hög prioritet, i syfte att säkerställa att bestämmelser som är likvärdiga med dem som gäller inom EU också skapas för internationell elektronisk fakturering.

7. Under förutsättning att enhetliga bestämmelser antas på gemenskapsnivå bör skattemyndigheterna göra det möjligt för aktörer som bedriver elektronisk handel att fullgöra sina skattemässiga skyldigheter med hjälp av elektronisk deklaration och redovisning av mervärdesskatt..

Skattemyndigheterna måste vara aktiva i den elektroniska världen och beredda att använda dess begrepp och metoder i sitt arbete med aktörer och konsumenter som bedriver elektronisk handel.

VII. Slutsats

Ovanstående riktlinjer överensstämmer helt med målen för EU:s mervärdesskattesystem. De ger emellertid också möjlighet till en neutral kontaktyta med skattesystemen i länder utanför EU, eftersom de endast gäller skatt på leveranser till mottagare inom EU. Leveranser från EU till andra länder skulle inte omfattas av EU:s mervärdesskatt och beträffande de flesta varor och tjänster skulle länderna utanför EU på samma sätt som idag själva kunna besluta om de ville tillämpa egna indirekta skatter på inkommande leveranser. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till de diskussioner med näringslivet som kommer att hållas vid OECD:s ministerkonferens i Ottawa i oktober om införandet av en global ram för beskattning.

Kommissionen uppmanar därför rådet att överväga ovanstående allmänna EU-riktlinjer för indirekta skatter på elektronisk handel. Dessa bör ligga till grund för EU:s ståndpunkter vid den kommande konferensen i Ottawa. De ligger till grund för ytterligare diskussioner inom EU och internationellt med

alla som ägnar sig åt utvecklingen av eller som deltar i elektronisk handel. I detta skede, när tekniken för elektronisk handel fortfarande utvecklas och handelsmönstren ännu är oklara, är det inte nödvändigt eller möjligt att ändra den befintliga skatteordningen. Det behövs emellertid allmänna riktlinjer för att styra den pågående debattens inriktning och för att i samråd med näringslivet visa vägen för den framtida utvecklingen inom skatteområdet på denna nya och snabbt växande globala marknadsplats. Kommissionen är övertygad om att beskattning i enlighet med dessa riktlinjer kommer att bidra till framgång för den elektroniska handeln och EU:s ekonomi genom att företagen inom EU får likvärdiga konkurrensvillkor.

ISSN 1024-4506

KOM(98) 374 slutlig

DOKUMENT

SV

15 02 10 16

Katalognummer : CB-CO-98-399-SV-C

ISBN 92-78-37322-2

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

L-2985 Luxemburg