



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.02.2004  
KOM(2004) 86 endelig

Forslag til

**RÅDETS BESLUTNING**

**om bemyndigelse af Tyskland til at anvende en foranstaltning, der fraviger artikel 21 i Rådets sjette direktiv (77/388/EØF) om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter**

(forelagt af Kommissionen)

## BEGRUNDELSE

1. I henhold til artikel 27 i Rådets sjette direktiv af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdi-afgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag<sup>1</sup>, kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen give en medlemsstat tilladelse til at indføre særlige foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i dette direktiv, for at forenkle afgiftsopkrævningen eller for at undgå visse former for svig eller unddragelse.
2. I en anmodning i form af to breve til Kommissionen, som blev registreret i Kommissionens generalsekretariat henholdsvis den 1. september og den 12. november 2003, søgte den tyske regering om bemyndigelse til at indføre tre foranstaltninger, der fraviger artikel 21, stk. 1, litra a), i direktiv 77/388/EØF.
3. I overensstemmelse med artikel 27, stk. 3, i det sjette direktiv informerede Kommissionen ved brev af henholdsvis den 9. december 2003 og den 24. januar 2004 de øvrige medlemsstater om den tyske regerings anmodning.
4. I artikel 21, stk. 1, i direktiv 77/388/EØF, som formuleret i artikel 28, litra g), i dette direktiv, står der, at det i forbindelse med indenlandsk virksomhed normalt er den afgiftspligtige person, som leverer varer eller ydelser, der er betalingspligtig.
5. Hensigten med den undtagelsesbestemmelse, som Tyskland har anmodet om at kunne anvende, er at gøre modtageren betalingspligtig i tre specifikke tilfælde, nemlig: for det første i forbindelse med byggearbejder, undtagen når modtageren ikke udlejer mere end to boliger, for det andet i forbindelse med rengøring af ejendomme og dele af ejendomme og for det tredje i forbindelse med levering af fast ejendom, hvis leverandøren har valgt beskatning efter bestemmelserne i artikel 13, punkt C, i det sjette direktiv. Anmodningen tager sigte på at forebygge visse former for skattesvig og -unddragelse inden for den pågældende sektor.
6. Det tyske revisionsorgan (Bundesrechnungshof) har fastslået, at der er tale om betydelig momsunddragelse i byggesektoren og i forbindelse med rengøring af ejendomme. Sådanne unddragelser finder sted i tilfælde, hvor momsen åbenlyst faktureres, men ikke indbetales til skattemyndighederne, og hvor modtageren benytter sig af sin fradragsret. I sådanne tilfælde kan modtageren ikke nægtes sin fradragsret, og leverandøren kan ikke gøres ansvarlig for indbetaling af moms, fordi han er insolvent eller ikke kan spores. I mange af disse sager er der tale om skuffeselskaber og der anvendes forskellige kunstgreb for at forhindre skattemyndighederne i at inddrive momsen. Dette har været grunden til, at både skattemæssige og ikke-skattemæssige foranstaltninger, der sigtede på at øge den administrative kontrol med sektoren, er slået fejl. Problemet for de tyske skattemyndigheder er, at de ikke kan identificere de virksomheder, der omgår reglerne, eller at identifikationen sker på et så sent tidspunkt, at momsen ikke længere kan inddrives. Antallet af disse sager har nået et sådant omfang, at der er

---

<sup>1</sup> EFT L 145 af 13.6.1977, s. 1. Direktivet senest ændret ved direktiv 2003/92/EF (EUT L 260 af 11.10.2003, s. 8).

behov for lovgivningsmæssig indgriben. Den afgiftspligtighed, der er tale om i det foreliggende tilfælde, vedrører kun fratrækningsberettigede virksomheder, og altså ikke privatpersoner. Den er begrænset til to specifikke brancher, hvor momsunddragelsen har nået uacceptable højder. Østrig<sup>2</sup> har allerede fået bemyndigelse til at anvende en lignende fravigelse.

7. Det tyske revisionsorgan har endvidere udfærdiget en særlig rapport om levering af fast ejendom. Ifølge denne rapport er sådanne leveringer særligt sårbare over for momssvig og -unddragelse, når leverandøren vælger selv at opkræve momsen. Sådanne leveringer af fast ejendom er fritaget for moms i henhold til artikel 13, punkt B, litra g) og h), i det sjette momsdirektiv, og er kun afgiftspligtige, hvis leverandøren vælger at gøre dem afgiftspligtige (artikel 13, punkt C, i det sjette momsdirektiv). Der er tale om to hovedtyper af momsunddragelse. I det ene tilfælde er leverandøren tæt på at være insolvent og opfordres derfor af sin hovedkreditor (sædvanligvis en bank) til at sælge sin faste ejendom og gøre brug af sin ret til at gøre denne levering afgiftspligtig. Betalingen plus moms overføres derefter til kreditoren. Konsekvensen er, at kreditoren modtager flere penge fra debitor, end hvis leveringen havde været fritaget for moms. Modtageren kan benytte sig af sin fradragsrettighed, og leverandøren betaler ingen moms til myndighederne, som ikke kan opkræve moms fra leverandøren, fordi han i mellemtiden er blevet insolvent. I det andet tilfælde erhverver et nyetableret selskab fast ejendom. Leveringen faktureres med moms. Momsbeløbet betales tilbage til modtageren. Derefter annulleres hele operationen og afvikles i henhold til aftalens kontraktuelle bestemmelser, som leverandør og modtager er enedes om. Leverandøren er ikke forpligtet til at betale moms til skattemyndighederne, fordi operationen annulleres (artikel 11, punkt C, stk. 1) i det sjette momsdirektiv). Den af modtageren inddrevne moms er tabt for skattemyndighederne, fordi det nyetablerede selskab i mellemtiden er blevet erklæret insolvent. Fordi der i forbindelse med fast ejendom er tale om store værdier, bliver der tale om betydelige momspligtige beløb og dermed betydelige momstab blot for en enkelt transaktion. Med udgangspunkt i de tilfælde, der opdages, anslår den tyske revisionsret, at tabet andrager millioner af euro. Det er ikke nogen reel mulighed at gøre leveringer af fast ejendom afgiftspligtige. Værdien af fast ejendom indeholder som regel skjult moms, og for at bevare et neutralt momssystem er det derfor nødvendigt at bevare denne mulighed. På den baggrund forekommer det, at den mest hensigtsmæssige løsning under disse specielle omstændigheder og på grund af den særligt høje risiko vil være den foreslåede løsning, der består i at gøre modtageren af ydelsen betalingspligtig. I begge de to ovennævnte tilfælde forebygges momsunddragelse, fordi der ikke udbetales moms fra skattemyndighederne til de involverede virksomheder. Med denne løsning undgår man, at både leverandør og modtager gøres afgiftsansvarlige, hvilket ville medføre en øget økonomisk risiko for modtageren og besværlige inddrivelsesprocedurer for skattemyndighederne, som kunne skulle søge at inddrive momsen hos modtageren, hvis det skulle vise sig umuligt at inddrive den fra leverandøren. Med denne løsning undgås det også at gøre tredjemand, som f.eks. en notar, afgiftsansvarlig, hvilket ville medføre øgede omkostninger for både leverandør og modtager. Da undtagelsesbestemmelsen i praksis kun vil vedrøre leveringer mellem afgiftspligtige

---

<sup>2</sup> Rådets beslutning 2002/880/EF af 5. november 2002 (EFT L 306 af 8.11.2002, s. 24).

personer, vil den kun finde anvendelse i specifikke tilfælde. Muligheden for at gøre leveringen afgiftspligtig benyttes kun i de tilfælde, hvor modtageren anvender sin fradragsret.

8. På baggrund af ovenstående mener Kommissionen, at den fravigelsesansøgning, som den tyske regering har indgivet, bør imødekommes.

Forslag til

## RÅDETS BESLUTNING

### **om bemyndigelse af Tyskland til at anvende en foranstaltning, der fraviger artikel 21 i Rådets sjette direktiv (77/388/EØF) om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til Rådets sjette direktiv (77/388/EØF) af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag<sup>3</sup>, særlig artikel 27, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Kommissionen<sup>4</sup>, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I en anmodning i form af to breve til Kommissionen, som blev registreret i Kommissionens generalsekretariat henholdsvis den 1. september og den 12. december 2003, søgte den tyske regering om bemyndigelse til at indføre tre foranstaltninger, der fraviger artikel 21, stk. 1, litra a), i direktiv 77/388/EØF.
- (2) Der er tale om betydelig momsunddragelse i byggesektoren og i forbindelse med rengøring af ejendomme, hvor momsen åbenlyst faktureres, men ikke betales til skattemyndighederne, og hvor modtageren benytter sig af sin fradragsret. De virksomheder, der ikke overholder reglerne, kan ikke identificeres eller identificeres for sent til, at momsen kan inddrives. Antallet af sådanne tilfælde har nået et niveau, hvor et lovindgreb er påkrævet. Den afgiftspligtighed, der er tale om i det foreliggende tilfælde, vedrører kun fratækningsberettigede virksomheder, og altså ikke privatpersoner. Den er begrænset til to specifikke brancher, hvor momsunddragelsen har nået uacceptable højder. Østrig har allerede fået bevilget en lignende undtagelsesbestemmelse<sup>5</sup>.
- (3) Det er endvidere fastslået, at momsunddragelse finder sted i forbindelse med levering af fast ejendom, som omtalt i artikel 13, punkt B, litra g) og h), som er en transaktion, hvor der er særlig risiko for momsunddragelse, når leverandøren har valgt at gøre leveringen afgiftspligtig. Fordi der i forbindelse med fast ejendom er tale om store værdier, bliver der tale om betydelige momspligtige beløb og dermed betydelige momstab blot for en enkelt transaktion. Opretholdelsen af muligheden af at gøre en levering af fast ejendom afgiftspligtig er nødvendig for at bevare et neutralt momssystem I forbindelse med levering af fast ejendom synes den mest

---

<sup>3</sup> EFT L 145 af 13.6.1977, s. 1. Direktivet senest ændret ved direktiv 2003/92/EF (EUT L 260 af 11.10.2003, s. 8).

<sup>4</sup> EFT C , , s. .

<sup>5</sup> Rådets beslutning 2002/880/EF af 5. november 2002 (EFT L 306 af 8.11.2002, s. 24).

hensigtsmæssige løsning for at imødegå den høje momsunddragelsesrisiko at være den foreslåede foranstaltning, der består i at gøre modtageren af ydelsen betalingspligtig. Med denne løsning undgår man, at både leverandør og modtager gøres afgiftsansvarlige, hvilket ville medføre en øget økonomisk risiko for modtageren, og man undgår at gøre tredjemand, som f.eks. en notar, afgiftsansvarlig, hvilket ville medføre øgede omkostninger for både leverandør og modtager. Da undtagelsesbestemmelsen i praksis kun vil vedrøre leveringer mellem afgiftspligtige personer, vil den derfor kun finde anvendelse i specifikke tilfælde.

- (4) Fravigelsen påvirker ikke størrelsen af den skyldige moms ved det endelige forbrug og har ingen indvirkning på de Europæiske Fællesskabers egne momsindtægter -

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

#### *Artikel 1*

Ved undtagelse fra artikel 21, stk. 1, litra a), i direktiv 77/388/EØF, som formuleret i artikel 28, litra g), bemyndiges Tyskland fra og med den 1. januar 2004 til at udpege modtageren af ydelser, som omtalt i artikel 2 i denne beslutning, som den betalingspligtige person.

#### *Artikel 2*

I nedenstående tilfælde kan modtageren af en levering udpeges som den betalingspligtige person:

1. Når bygningsarbejder og/eller rengøringsydelser i forbindelse med ejendomme leveres til en afgiftspligtig person, undtagen når modtageren af ydelsen ikke udlejer mere end to boliger
2. Når fast ejendom leveres til en afgiftspligtig person, jf. artikel 13, punkt B, litra g) og h), og hvor leverandøren har benyttet sig af muligheden for at opkræve moms på leveringen.

#### *Artikel 3*

Denne beslutning udløber den 31. december 2008.

#### *Artikel 4*

Denne beslutning er rettet til Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...]

*På Rådets vegne  
Formand*