



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 07.06.2000
KOM(2000)348 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

STRATEGI TIL FORBEDRING AF MOMSSYSTEMET I DET INDRE MARKED

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	BAGGRUND	3
2.	NY STRATEGI 2000: revurdering af det i 1996 forelagte program.....	5
2.1.	Fastlæggelse af en bæredygtig strategi til forbedring af den nuværende ordning.....	5
2.2.	Videreførelse af de forslag, der allerede er forelagt Rådet: en uomgængelig nødvendighed	6
2.3.	Nye foranstaltninger til overvejelse	7
3.	HANDLINGSPROGRAMMET.....	7
3.1.	Første etape: 2000/2001 – Rådet vedtager allerede forelagte forslag	7
3.2.	Anden etape: 2000/2001 – forelæggelse af nye forslag fra Kommissionen.....	7
3.3.	Tredje etape: 2001 – evaluering og fastlæggelse af fremtidige prioriteter	8
1.	SAGER, DER SKAL PRIORITERES I 2000.....	9
1.1.	Ordning for posttjenester.....	9
1.2.	Behandling af elektronisk handel samt af radiospredning og tv-spredning	9
1.3.	Regler for fakturering.....	10
1.4.	Ændring af reglerne for administrativt samarbejde og gensidig bistand	10
1.5.	Fastlæggelse af, hvad den normale momssats mindst skal være	10
1.6.	Rapport om anvendelse af reducerede satser.....	10
2.	ANDRE MULIGE FREMTIDIGE PRIORITETER	11
2.1.	Behandling af tilskudsordninger, offentlige myndigheder og aktiviteter af almen interesse.....	11
2.2.	Behandling af finansielle tjenesteydelser og forsikringsydelser	11
2.3.	Opfølgning af visse domsafgørelser	11
2.4.	Regler for levering af goder	12
2.5.	Styrkelse af det administrative samarbejde	12
2.6.	Sammenhæng mellem told/afgift.....	13
2.7.	Generel undersøgelse af beskatningsstedet for tjenesteydelser (artikel 9).....	13
2.8.	Rationalisering af undtagelser, der er indrømmet på grundlag af artikel 27	13
2.9.	Rationalisering af diverse valgmuligheder og undtagelser	14
2.10.	Rationalisering af momssatserne	14
2.11.	Ordning for små og mellemstore virksomheder (SMV)	14

1. BAGGRUND

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 var baseret på det vedholdende mål 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.

2. Ved udarbejdelsen af et sådant system skulle de to vigtigste karakteristika ved momsen respekteres:

betalingen i flere led, hvilket sikrer, at afgiftssystemet i et vist omfang er selvkontrollerende

klar deling af ansvaret mellem sælger (korrekt fakturering af den skyldige afgift) og køberen (nøjagtigt bevis for afgiften, han fratrækker).

3. 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 følgende:

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.

4. 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 under visse nærmere bestemte omstændigheder at opkræve afgift i bestemmelsesmedlemsstaten (blandt i forbindelse med transaktioner mellem afgiftspligtige personer og "fjernsalg" til private af et vist omfang).
5. 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.
6. Derfor måtte Kommissionen endnu en gang fremlægge nye forslag. Kommissionen havde tidligere foretaget en indgående evaluering af, hvordan overgangsordningen fungerede¹, og af hvordan holdningen i medlemsstaterne var, hvorefter den konkluderede

¹ Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om virkningen af momsovergangsordningen for samhandelen mellem medlemsstaterne (KOM (94) 515 endelig udg. af 23.11.1994, ikke offentliggjort).

derede, at der måtte vælges en anden fremgangsmåde end den, der var fastlagt i 1987, for at få indført et momssystem, som var tilpasset det indre marked. Det **program, der blev forelagt i 1996², adskilte sig** på to væsentlige punkter fra forslagene fra 1987.

7. **For det første** var forslagene fra 1987 grundlæggende baseret på det princip, at afgiften skulle pålægges dér, hvor leveringen har sit oprindelsessted (det sted, hvor goderne findes, når de sælges, det sted, hvor fast ejendom er beliggende...), og kompensationsmekanismen skulle være baseret på oplysninger indsamlet fra de afgiftspligtige personer. I programmet fra 1996 var ideen følgende: afgiften skulle pålægges ud fra operatørens **“skattemæssige hjemsted”**, således at der kun var **et registreringssted**, og der skulle være en **udligningsmekanisme** baseret på officielle statistikker (en “ny makroøkonomisk fremgangsmåde”) for at sikre, at momsindtægterne gik til den medlemsstat, hvor forbruget fandt sted.
8. **For det andet** var forslagene fra 1987 udarbejdet på grundlag af “bigbang”-strategien, dvs. overgangen til det endelige system fra den ene dag til den anden, hvorimod der i programmet fra 1996 var tale om en **gradvis overgang** til det endelige system. Den første af etaperne i denne gradvise overgang skulle være moderniseringen og en ensartet anvendelse af det eksisterende system ledsaget af ændringer, der kunne føre til det endelige system.
9. Denne **gradvise fremgangsmåde viste sig at være lige så vanskelig** at iværksætte som den såkaldte “bigbang”-strategi fra 1987. I det øjeblik hele den økonomiske aktivitet for en operatør i Fællesskabet alene skulle pålægges afgift i en enkelt medlemsstat, **var det nemlig absolut nødvendigt med en meget omfattende harmonisering af afgiftsmekanismerne** for at sikre en ensartet anvendelse, sådan som operatørerne kræver det. 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**. Selv om en gradvis overgang til det endelige system blev foreslået, viste det sig meget hurtigt, ligesom i 1987, at det på grund af situationen i de forskellige medlemsstater ikke var muligt at gennemføre en harmonisering af det nødvendige omfang. Derfor er Rådet ikke kommet særlig langt med hensyn til at vedtage de forslag, som Kommissionen har fremlagt for at gennemføre programmet fra 1996.
10. Ikke desto mindre er der ingen, der vil benægte, at den **nuværende ordning har en række mangler**, blandt andet fordi den er kompleks, den kan give anledning til svindel (især giver problemet med det, der kaldes **“karruselsvig”**, anledning til større og større bekymring), og den er forældet. Det er således klart, at momssystemet må moderniseres, forenkles, styrkes og anvendes mere ensartet, for at det bliver tidsvarende, 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 Et fælles momssystem – et program for det indre marked (KOM (96) 328 endelig udg. af 22 juli 1996, ikke offentliggjort).

2. NY STRATEGI 2000: REVURDERING AF DET I 1996 FORELAGTE PROGRAM

2.1. Fastlæggelse af en bæredygtig strategi til forbedring af den nuværende ordning

11. Det skal indledningsvis understreges, at det indre marked kan og ville fungere bedre med et momssystem 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.
12. 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.
13. 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 momssystem (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 momssystem. 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 momsområdet³. Momsovergangsordningen indebærer, at goder cirkulerer momsfrit mellem medlemsstaterne⁴, 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.

³ 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 (KOM/2000/28 endelig udg. af 28.1.2000).

⁴ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/french/publications/official_doc/com/com_fr.htm
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.

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

14. 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.
15. Det er blandt andet derfor, at de forslag, der vedrører fradrag af merværdiafgift som forudset i 8. direktiv (KOM(98) 377⁵) og bestemmelse af betalingspligten for merværdiafgiften (KOM(98) 660⁶), 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 momsgodtgørelse fra andre medlemsstater samt udgifter til fiskal 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.
16. Der er to andre forslag, som Kommissionen fortsat anser for at være vigtige, nemlig forslaget om ændring af Momsudvalgets status (KOM(97) 325⁷) og forslaget om forbedring af den gensidige bistand ved inddrivelse af fordringer (KOM(98) 364⁸). 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(98) 660).

⁵ 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. 0016 og s. 0020).

⁶ 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. 0010).

⁷ 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).

⁸ 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(98) 364 endelig udg. (EFT C 269 af 28.8.1998, s. 0016) og KOM (1999) 183 endelig udg. (EFT C 179 af 24.6.1999, s. 0006).

2.3. Nye foranstaltninger til overvejelse

17. 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.

3. HANDLINGSPROGRAMMET

18. 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.
19. 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.

3.1. Første etape: 2000/2001 – Rådet vedtager allerede forelagte forslag

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

Ændring af Momsudvalgets status (KOM (1997) 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).

3.2. Anden etape: 2000/2001 – forelæggelse af nye forslag fra Kommissionen

21. Kommissionen vil i løbet af 2000 fremlægge forslag til direktiver inden for følgende områder

beskatning af posttjenester (juni/juli 2000)

elektronisk handel (juni/juli 2000)

fakturerings, herunder elektronisk fakturerings (efteråret 2000)

revision af reglerne for administrativt samarbejde og gensidig bistand (december 2000)

fastlæggelse af, hvad den normale momssats mindst skal være (juli 2000).

Kommissionen vil ligeledes forelægge en rapport om anvendelsesområdet for den reducerede sats (december 2000).

3.3. Tredje etape: 2001 – evaluering og fastlæggelse af fremtidige prioriteter

22. 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 (de 4 forslag, der allerede er fremsat, og de 5 nye forslag, der vil blive forelagt i løbet af 2000). 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.

BILAG

AKTIONSOMRÅDER MED HENBLIK PÅ AT FORENKLE, MODERNISERE OG STYRKE DET FÆLLES MOMSSYSTEM

1. SAGER, DER SKAL PRIORITERES I 2000

1.1. Ordning for posttjenester

De offentlige postvæsener i stadig højere grad opererer i konkurrence med private operatører. Det forhold, at momsfrigtagelsen er begrænset til den offentlige sektor, giver derfor uundgåeligt anledning til konkurrenceforvridning. Denne situation er det vanskeligt at retfærdiggøre, og operatørerne har med jævne mellemrum klaget herover. Nogle af medlemsstaterne har således allerede valgt at beskatte deres posttjenester, som nu er privatiserede, hvilket giver problemer set i forhold til andre lande, hvor de offentlige posttjenester fortsat er fritaget for moms.

Det viser, at neutralitetsprincippet, som er selve kernen i det fælles momssystem, ikke længere er respekteret i denne sektor. Hvis det sjette direktiv ændres, således at posttjenesterne bliver pålagt moms, vil det derfor bidrage til at modernisere beskatningssystemet.

Kommissionen agter at forelægge et direktivforslag om *posttjenester* i løbet af første halvdel af 2000.

1.2. Behandling af elektronisk handel samt af radiospredning og tv-spredning

De generelle principper for beskatning af elektroniske leverancer er først omhandlet i en meddelelse fra Kommissionen fra juni 1998. De vigtigste af disse principper er, at elektroniske leverancer for så vidt angår moms skal beskattes som tjenesteydelser, og afgiften skal pålægges dér, hvor forbruget finder sted. Af konklusionerne fra Økofin-Rådet i juli 1998 fremgår det, at denne fremgangsmåde anses for korrekt, og internationalt kom det samme synspunkt til udtryk på OECD-konferencen i Ottawa i oktober samme år. Når det kommer til at anvende disse principper korrekt på transaktioner, der indebærer levering af produkter i digital form via elektroniske net (hvilket omfatter radio- og tv-kanaler), er resultatet, at det nuværende lovgrundlag udgør et problem.

Kommissionen har derfor til hensigt at ændre de bestemmelser i sjette momsdirektiv, der omhandler stedet for levering af tjenesteydelser, således at elektronisk leverede tjenesteydelser pålægges EU-moms, når disse leveres til forbrug i EU, og fritages for moms, når de leveres til forbrug uden for EU. Dette forslag vil også indeholde en række foranstaltninger til fremme og forenkling, som kan sikre, at de potentielle fordele ved elektronisk teknologi udnyttes optimalt ved administration og opkrævning af momsen. Som nogle af de særlige områder, der vil blive taget op, skal det gøres lettere for operatører uden for EU at overholde og anvende afgiftsreglerne og

⁹ KOM(1998) 374 endelig udg. "Elektronisk handel og indirekte beskatning. Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg".
http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/french/publications/official_doc/com/com_fr.htm

de barrierer for væksten inden for e-handel, som det nuværende afgiftssystem medfører, skal fjernes.

1.3. Regler for fakturering

Som opfølgning på SLIM-initiativet blev der gennemført en undersøgelse af elektronisk fakturering, hvor hovedformålet var at analysere den praksis, som for øjeblikket følges i medlemsstaterne (hvad skal der fremgå af fakturaen, og i hvilke tilfælde det er tilladt at benytte elektronisk fakturering og selvfakturering) og at anbefale, hvordan de forskellige former for praksis bedst kan harmoniseres, og hvordan der bedst kan indføres passende fællesskabsregler. Resultaterne er nu ved at blive gennemgået sammen med myndigheder og erhvervsliv. Ved hjælp af nye foranstaltninger på faktureringsområdet er det muligt at forenkle og modernisere gældende momsregler og samtidig bringe dem på linje med den måde, hvorpå de nye teknologier allerede anvendes af virksomhederne. Efter de meget opløftende resultater af allerede udført arbejde ser det ud til, at der vil kunne forelægges et formelt forslag allerede i efteråret 2000.

1.4. Ændring af reglerne for administrativt samarbejde og gensidig bistand

Af den rapport, som er forelagt af Kommissionen i medfør af artikel 14 i forordning nr. 218/92 og artikel 12 i forordning nr. 1553/89, samt det arbejde, der er udført i ad hoc-gruppen "skattesvig" i Rådet, fremgår det klart, at hvis den nuværende ordning skal opretholdes, bør den ledsages af en forpligtelse til på effektiv vis at styrke kontrolmidler og -metoder og administrativt samarbejde. I den anledning har Kommissionen konkluderet, at de gældende juridiske fællesskabsinstrumenter vedrørende administrativt samarbejde og gensidig bistand bør styrkes. I første omgang vil Kommissionen fremlægge et passende forslag til ændring af forordning nr. 218/92 og direktiv 77/799/EØF.

1.5. Fastlæggelse af, hvad den normale momssats mindst skal være

I artikel 12, stk. 3¹⁰, i sjette momsdirektiv er det fastsat, at til og med 31. december 2000 må den normalsats, der anvendes i medlemsstaterne, ikke være mindre end 15%. Til trods for at Kommissionen ved to lejligheder har foreslået et interval for denne sats for derved at opnå en hurtigere tilnærmelse af normalsatsen mellem medlemsstaterne er der ikke fastsat en maksimum sats. Under hensyn hertil vil Kommissionen foreslå en forlængelse af den nuværende bestemmelse for en periode på 5 år.

1.6. Rapport om anvendelse af reducerede satser

Som det er fastsat i artikel 12, stk. 4, vil Kommissionen forelægge en rapport, hvor den ser på anvendelsesområdet for de reducerede momssatser. Som i de tidligere rapporter vil der 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. Endelig vil Kommissionen pege på, hvordan en frem-

¹⁰

Senest ændret ved Rådets direktiv 1999/49/EF af 25. maj 1999 om ændring af direktiv 77/388/EØF om det fælles merværdiafgiftssystem, med hensyn til standardsatsen (EFT L 139 af 2.6.1999, s. 0027 – 0028).

tidig harmonisering af anvendelsesområdet for de reducerede satser vil kunne ske. I analysen vil det blive skitseret, hvilke linjer der bør følges, uden at denne umiddelbart vil blive ledsaget af formelle lovforslag. Dette vil først ske, når der foreligger en evaluering af resultaterne af de erfaringer, der for øjeblikket gøres med hensyn til de arbejdskraftintensive tjenesteydelser, hvor medlemsstaterne indtil den 31. december 2002 kan anvende en reduceret sats for at fremme beskæftigelsen og begrænse sort arbejde.

2. ANDRE MULIGE FREMTIDIGE PRIORITETER

Forhåndsbemærkning: De nedenfor nævnte sagsområder skal betragtes som emner, der ifølge Kommissionens og Skattepolitikgruppens opfattelse bør behandles indgående. Efter rapporten om, hvordan Rådets arbejde med de forslag, der allerede ligger på bordet, skrider frem, vil Kommissionen om nødvendigt fremlægge passende forslag i overensstemmelse med et nyt handlingsprogram, som skal fastlægges til den tid. Den rækkefølge, de nævnes i, er ikke udtryk for, hvordan de senere vil blive prioriteret.

2.1. Behandling af tilskudsordninger, offentlige myndigheder og aktiviteter af almen interesse

Den stigende privatisering af aktiviteter, som traditionelt hørte under den offentlige sektor, har givet anledning til en øget konkurrenceforvridning mellem momsfritage, afgiftspligtige og ikke-afgiftspligtige tjenesteydelser. Det vil være nødvendigt at modernisere momsordningen for disse tjenesteydelser, idet der skal tages hensyn til de forskellige interesser i sagen, især hos de borgere, der er brugere af disse ydelser. Desuden må momsordningen for tilskudsordninger tages op igen for at sikre en mere enkel og mere harmoniseret behandling i EU. Endelig bør momsfrigørelse uden ret til fradrag for aktiviteter af social, uddannelsesmæssig, kulturel art m.m. tages op igen for at se, om de stadig svarer til de nuværende behov.

2.2. Behandling af finansielle tjenesteydelser og forsikringsydelser

Eftersom sektoren for finansielle tjenesteydelser er vokset både med hensyn til størrelse og kompleksitet, og sektorens strukturer og funktionsmetoder er ændret, giver de nuværende momsregler anledning til større og større problemer. På Kommissionens initiativ har man i en omfattende undersøgelse forsøgt at finde frem til, hvordan der kan lægges moms på finansielle tjenesteydelser i bred betydning. Men selv om det skulle vise sig, at dette ikke er ønskeligt eller gennemførligt, må der træffes nogle foranstaltninger for at gøre det fælles momssystem mere kompatibelt med udviklingen i denne sektor, herunder de stigende muligheder for forbrugerne for at foretage grænseoverskridende indkøb.

2.3. Opfølgning af visse domsafgørelser

Flere af Domstolens afgørelser vedrørende f.eks. anvendelse af moms på visse transaktioner, der gennemføres af holdingselskaber, på salg fremstød for varer, hvor der udstedes "money-off"-kuponer, og på visse aktiviteter, som udøves af offentlige instanser, viser klart, at nogle af bestemmelserne i sjette direktiv er tvetydige, ufuldstændige eller ikke passer til de nuværende økonomiske realiteter. Under disse omstændigheder kan Kommissionen undersøge, om det vil være hensigtsmæssigt at

foreslå Rådet, at disse bestemmelser i sjette momsdirektiv ændres og at passende gennemførelsesbeslutninger vedtages, så snart Rådet har vedtaget tidligere omtalte ændring af Momsudvalgets status (KOM(97) 325).

2.4. Regler for levering af goder

I henhold til den nuværende ordning er stedet for levering af goder fastlagt som det sted, hvor goderne anses for at befinde sig, når de bliver leveret. Dette princip forbliver uændret, men nogle af de regler, som har vist sig ikke at være ordentligt tilpasset til handel inden for Fællesskabet, bør tages op til revurdering. Af dem kan nævnes:

Leveringer, hvor leverandøren påtager sig montering og installation hos kunden: virksomhederne må lide under overflødige problemer på grund af, at der både findes regler for levering/erhvervelse inden for Fællesskabet og regler for beskatning på bestemmelsesstedet af levering af goder, hvor leverandøren påtager sig installation og montering i kundens lokaler. Gældende bestemmelser kan udmærket ændres, således at man får én enkelt ordning.

Salg af goder gennem forsyningsnet: den stigende liberalisering af vand-, gas- og elektricitetsforsyningen kan føre til, at gældende regler må tages op igen for at undersøge, om de imødekommer kravet om en korrekt og enkel beskatning af salget heraf. Konkurrencen mellem producenter fra de forskellige medlemsstater vil vokse til fordel for forbrugerne, som vil kunne henvende sig til de mest konkurrencedygtige operatører. I den forbindelse bør der skabes sikkerhed for en sund konkurrence.

Fjernsalg: alle de informationer, som Kommissionen har modtaget om medlemsstaternes kontrol og anvendelse af denne særordning, som er fastsat i overgangsordningen, viser, at dette system ikke er i stand til at sikre beskatning i henhold til destinationsprincippet, hvis operatøren ikke på eget initiativ overholder sine indberetnings- og betalingsforpligtelser i bestemmelsesmedlemsstaten, hvor afgiften skal betales. Set i betragtning heraf kunne der træffes bestemmelse om at ændre afgiftstærsklerne for derved at sikre, at særordningen kun anvendes, hvis der i bestemmelsesmedlemsstaten virkelig er en aktivitet af betydeligt omfang. I forbindelse med en sådan ændring af tærsklerne kunne det også vedtages, at de berørte medlemsstater automatisk skulle udveksle oplysninger, når særordningen faktisk finder anvendelse. Nogle af medlemsstaterne har allerede indset, at det er nødvendigt at udveksle oplysninger meget hyppigere, og de har indgået bilaterale aftaler med henblik herpå. Denne udmærkede administrative praksis vil kunne udvides til at gælde hele Fællesskabet.

2.5. Styrkelse af det administrative samarbejde

Både Kommissionen (gennem aktiviteter i Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde – SCAC) og Rådet (via ad hoc-arbejdsgruppen “Skattesvig”) tager sig af det stadig mere omfattende problem med svindel, og navnlig grænseoverskridende svindel. En af de væsentligste årsager til den stigende svindel inden for den nuværende momsordning er, at varerne netop cirkulerer fritaget for moms. Af de rapporter, som Kommissionen har forelagt i medfør af artikel 14 i forordning nr. 218/92 og artikel 12 i forordning nr. 1553/89, fremgår det klart, at den måde, hvorpå medlemsstaterne foretager kontrol, og administrativt samarbejde, langt fra er tilstrækkelig til at løse dette problem. Hvis den nuværende ordning skal opretholdes, må den

derfor ledsages af en vilje til effektivt at styrke kontrollen og det administrative samarbejde. Derfor har Kommissionen konkluderet, at de nuværende juridiske instrumenter i Fællesskabet om administrativt samarbejde og gensidig bistand må styrkes. Ud over de ændringer, der er planlagt for 2000, vil Kommissionen fortsætte med at undersøge andre løsningsmuligheder.

2.6. Sammenhæng mellem told/afgift

På et møde, der blev afholdt den 16. december 1998 for generaldirektørerne for told og indirekte beskatning, blev det besluttet at uddybe de fælles overvejelser med henblik på at styrke sammenhængen mellem told- og afgiftspolitik.

I den anledning blev der nedsat en fælles ad hoc-gruppe for told og afgifter. Den fik til opgave dels at undersøge sammenhængen mellem politik og lovgivning på toldområdet og området for indirekte beskatning med henblik på at identificere funktionssvigt, som kan give vanskeligheder for operatørerne, og risikoen for svindel, og dels at fremsætte forslag til, hvordan det konstaterede funktionssvigt kan afhjælpes og svindelen bekæmpes.

Det er meningen, at ad hoc-gruppen skal fremlægge sin endelige rapport for generaldirektørerne for told og indirekte skat midt i 2000. Denne rapport vil give mulighed for at evaluere behovet for et initiativ på fællesskabsplan og arten heraf. På grundlag af konklusionerne i rapporten vil der kunne fremsættes passende forslag.

2.7. Generel undersøgelse af beskatningsstedet for tjenesteydelser (artikel 9)

Det er meningen, at der i løbet af 2000 skal fremsættes et forslag til direktiv om ændring af reglerne for elektronisk handel og for radio- og tv-spredning. Det vil blive den sidste punktuelle ændring af artikel 9, inden der skal ske en mere dybtgående gennemgang af reglerne for lokaliseringen af tjenesteydelser, således som disse er fastsat i denne bestemmelse. Denne procedure skal dog ikke sættes i gang med det samme, men den kan være en opfølgning på de ændringer, der er og vil blive foretaget for så vidt angår de to specifikke områder, hvor hurtig handling har været påkrævet.

Der er en vis tendens til at anbefale en udvidelse af anvendelsesområdet for den regel, hvorefter beskatning skal finde sted dér, hvor kunden befinder sig ("reverse charge"-ordning, hvor aftageren udpeges som betalingspligtig), ja endog at gøre den til hovedreglen for beskatning af tjenesteydelser. Kommissionen er dog af den opfattelse, at man må være meget forsigtig, inden man bevæger sig i den retning, idet det er et af grundprincipperne for momsen, der herved angribes, dvs. princippet om betaling i flere led. Inden noget sådant sker, vil det være ønskeligt hurtigt at få vedtaget forslaget om ordningen for fradrag af merværdiafgift, og om at erstatte den tilbagebetalingsprocedure, der blev indført med 8. direktiv, med en egentlig grænseoverskridende fradragsret (KOM (98) 377), og at undersøge, hvilken positiv indvirkning dette vil få med hensyn til at løse nogle af de nuværende vanskeligheder (blandt andet funktionssvigt konstateret inden for leasing af transportmidler).

2.8. Rationalisering af undtagelser, der er indrømmet på grundlag af artikel 27

Behovet for at træffe foranstaltninger, der kan forenkle afgiftsopkrævningen eller forhindre visse former for svig eller unddragelse, har ført til, at medlemsstaterne har

bedt Rådet om tilladelse til at indføre særlige foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i sjette momsdirektiv. De mange forskelligartede undtagelser skaber imidlertid et vis kaos, og det kan være en fordel eller endog nødvendigt at foretage en vis rationalisering, som f.eks. at lade visse undtagelser, som måtte vise sig at være specielt effektive, gælde for alle medlemsstater.

2.9. Rationalisering af diverse valgmuligheder og undtagelser

Operatørerne gør ofte opmærksom på, hvilke vanskeligheder de støder på som følge af den forskellige behandling, de konstaterer i de forskellige medlemsstater.

Det er en kendsgerning, at sjette momsdirektiv stadig er karakteriseret ved opretholdelse af mange valgmuligheder og undtagelser, som meget ofte har været den pris, der måtte betales for at opnå enstemmig vedtagelse af direktiverne på momsområdet. Selv overgangsordninger, som oprindeligt var tiltænkt for en meget kort periode, har vist sig umulige at ophæve, fordi det ikke har været muligt at opnå enstemmighed i Rådet om at ophæve dem. Nogle af dem er imidlertid af en sådan art, at de kan skabe egentlige hindringer for det indre markeds funktion, og det burde være muligt at kunne ophæve dem for at sikre en mere ensartet anvendelse af momsen. Andre giver problemer i forhold til tredjelande. Derfor kan der for eksempel blive tale om at revurdere 13. direktiv for at forbedre situationen for operatører fra tredjelande, som har måttet bære omkostningen ved moms i Fællesskabet, selvom de ikke udøvede en økonomisk aktivitet her.

2.10. Rationalisering af momssatserne

En gennemgang og rationalisering af regler og undtagelser, der finder anvendelse ved fastsættelse af de reducerede momssatser, burde finde sted på mellemlang sigt. Det er klart, at med de erfaringer, der gøres med direktiv 1999/85/EF (arbejdskraftintensive tjenesteydelser), kan det blive nødvendigt med en dybtgående gennemgang af de nuværende bestemmelser. Også her bør det være muligt at ophæve de forskellige særlige og midlertidige undtagelser. Der vil blive lagt ganske særlig vægt på spørgsmålet om, hvilke satser der skal gælde for virtuelle produkter i forhold til traditionelle produkter, og ligeledes på spørgsmålet om anvendelse af reducerede momssatser i forbindelse med de forskellige fællesskabspolitikker (for eksempel med henblik på at beskytte miljøet, øge beskæftigelsen ...)

2.11. Ordning for små og mellemstore virksomheder (SMV)

De særordninger, der gælder for SMV, heriblandt de fritagelsesordninger varierer meget fra den ene medlemsstat til den anden, nævnes også ofte som et område, der fortjener en grundig undersøgelse. Der vil i øvrigt om kort tid blive afholdt et FISCALIS-seminar, hvor spørgsmål vedrørende fastlæggelse af disse ordninger, deres mål og kontrollen heraf vil blive taget op (Faro, PORTUGAL, den 9.–10. oktober 2000). Med dette seminar vil man kunne få et mere klart billede af situationen, som den er nu i de forskellige medlemsstater, og finde en måde hvorpå momsmæssige situation for SMV i Den Europæiske Union kan forbedres. Ud fra de resultater, der opnås, vil der kunne fremsættes passende forslag.