

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

24. maj 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Skatteministeriets supplerende grundnotat om forslag til ændring af direktiv 77/388/EØF med hensyn til visse foranstaltninger, der skal forenkle momsopkrævningen og hjælpe med at bekæmpe svig og unddragelse, og om ophævelse af visse beslutninger om at tillade fravigelser, KOM(2005)89.

Supplerende grundnotat om

Forslag til ændring af direktiv 77/388/EØF med hensyn til visse foranstaltninger, der skal forenkle momsopkrævningen og hjælpe med at bekæmpe svig og unddragelse, og om ophævelse af visse beslutninger om at tillade fravigelser, KOM(2005)89.

Resumé

Kommissionen har 18. marts 2005 fremsat et forslag, der vil generalisere visse momsundtagelser. Desuden vil medlemslandene få mulighed for at indføre foranstaltninger mod svig og unddragelse indenfor visse målrettede områder.

I forhold til Grundnotatet oversendt den 27. april 2005 er dette notat revideret for så vidt angår høring og andre landes holdninger. De reviderede afsnit er markerede i marginen.

Baggrund

Med hjemmel i sjette momsdirektiv kan Rådet med enstemmighed give en medlemsstat tilladelse til at indføre særlige foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i sjette direktiv, for at forenkle afgiftsopkrævningen eller for at undgå visse former for svig eller unddragelse.

Medlemslandene har indtil nu fået 140 fravigelser og dette tal vil formentlig stige som følge af den seneste udvidelse af EU. Kommissionen har påtaget sig at rationalisere en del af det store antal fravigelser, således at nogle undtagelser gøres generelle og indarbejdes i 6. momsdirektiv.

Medlemslandene bliver oftere og oftere stillet overfor undtagelser og svig på momsområdet. Dette bringer hæderlige erhvervsfolk under pres. Det kan være vanskeligt hurtigt at imødegå sådanne situationer. Spørgsmålet er ofte om en given foranstaltning er i strid med sjette direktiv. Kommissionen finder derfor, at det vil være effektivt at bekæmpe svig og unddragelse ved at ændre direktivet, således at der bliver en permanent mulig undtagelse til standardreglerne for alle lande i de situationer, hvor der klart er tale om svig eller unddragelse.

Forslagets indhold

Det foreliggende forslag har til formål at ændre sjette momsdirektiv, således at medlemslandene får mulighed for hurtigt at kunne vedtage juridisk forsvarlige foranstaltninger til at imødegå svig og unddragelse inden for visse specifikke målrettede områder. Udover foranstaltninger til bekæmpelse af svig indeholder forslaget også nogle foranstaltninger, som skal forenkle anvendelsen af momsen.

Der indføres i forslaget ændringer på nogle områder, hvor der er konstateret vanskeligheder med at få sjette momsdirektiv til at fungere. De foreslåede ændringer er i vid udstrækning ikke andet end en kodificering af, hvad der under alle omstændigheder ville være tilgængeligt gennem en fravigelse i henhold til artikel 27. Efter artikel 27 i 6. momsdirektiv kan et medlemsland anmode om undtagelse fra de generelle momsregler. Mange medlemslande har benyttet sig af muligheden for at få undtagelser, hvorfor

Kommissionen foreslår at generalisere nogle af disse momsundtagelser, således at alle medlemslande kan benytte dem.

Det er endvidere et formål med forslaget at øge gennemskueligheden. I forbindelse med forslaget har Kommissionen på internettet oplyst samtlige undtagelser efter artikel 27 som stadig er i kraft. Hermed øges overblikket over undtagelser til 6. momsdirektiv.

Med forslaget får medlemslandene mulighed for at gennemføre en regel om værdiansættelse af leveringer, hvor køber og sælger er interesseforbundne. Der er tale om en beregnet markedspris som momsgrundlag. Der kan kun foretages en ny værdiansættelse for at undgå svig og unddragelse under særlige omstændigheder, herunder, at parterne er interesseforbundne, og at dette forhold - i modsætning til en påviselig kommerciel årsag, som f.eks. tilbud - der har ført til en anden værdi end den sædvanlige normalværdi. Reglen kan endvidere kun anvendes, hvis der er blevet pålagt moms og modtageren af leveringen ikke har ret til fuldt fradrag af momsen (i tilfælde af for lavt eller for højt ansat værdi). Ifølge forslaget er der kun mulighed for en ny værdiansættelse, når leveringens angivne værdi fører til et direkte afgiftstab for statskassen. Der er intet krav om, at en medlemsstat skal benytte den foreslåede regel.

Anvendelsesområdet for en ny værdiansættelse er således begrænset. Reglerne kan ikke benyttes i forbindelse med almindelige dagligdags transaktioner, men kun for et meget lille antal transaktioner inden for særlige kategorier og under særlige omstændigheder. Med de i forslaget fastsatte kriterier kan en ny værdiansættelse heller ikke komme på tale for varer og ydelser, der er sat under kostprisen som del af et salg fremstød, salg af ødelagte lagervarer eller ophørsudsalg mv.

Medlemslandene skal selv indenfor ordlyden af direktivet definere, hvem som anses for interesseforbundne parter. Direktivet anfører, at momsgrundlaget vil kunne blive påvirket af familiemæssige, ledelsesmæssige, ejerskabsmæssige, finansielle eller retlige bindinger.

Med forslaget udvides muligheden for at benytte omvendt betalingspligt (reverse charge) til at omfatte nærmere bestemte leveringer til afgiftspligtige personer. Ved omvendt betalingspligt er det køber, som skal indbetale momsen til myndighederne. Omvendt betalingspligt vil efter medlemslandenes eget valg kunne anvendes i visse brancher, som medlemsstaterne har meget svært ved at kontrollere, eksempelvis skrot. Der opstår i disse brancher ofte betydelige tab, når afgiftspligtige personer udskriver fakturaer for leveringer og derefter forsvinder uden at have betalt momsen på fakturaerne, samtidig med at modtageren helt legitimt udøver sin fradragsret.

Såfremt et medlemsland har problemer med unddragelse på et område, der ikke bliver dækket af en kommende generel regel, vil der fortsat være mulighed for at anmode om en undtagelse efter artikel 27.

Retsgrundlag

Forslaget er baseret på traktatens artikel 93, som kræver vedtagelse med enstemmighed.

Høring

Forslaget har været sendt til høring til Advokatrådet, Dansk Industri, Foreningen Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Håndværksrå-

det, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Finansrådet, Landbrugsrådet, Dansk Handel og Service samt Handel, Transport og Serviceerhvervene. De modtagne høringssvar er kort gengivet nedenfor.

Dansk Industri (DI) anfører, at DI kan støtte det generelle formål med direktivændringen. DI pointerer dog, at det er vigtigt, at der udarbejdes præcise bestemmelser som sikrer virksomhederne retssikkerhed.

Specielt vedrørende direktivforslagets art. 1 stk. 6-8 er det vigtigt, at der sker en præcisering. Begrebet "normalværdi" bør kædes sammen med det tilsvarende begreb - armslængdevilkår, der benyttes i skatteretten. Den dokumentation, som virksomhederne i forvejen skal udarbejde vedrørende kontrollerede transaktioner, bør således være tilfredsstillende til at virksomheden opfylder stk. 7 litra b) - dvs. kan påvise at der ville blive sat en lignende modværdi, hvis det var en person, som ikke har nogle bindinger til leverandøren af den art, der er nævnt i andet afsnit i stk. 6. Der bør således ikke være særskilte dokumentationskrav i momslovgivningen i forhold til andre dele af skattelovgivningen fsva. definitionen af normalværdi.

Tilsvarende må lignende dokumentationskrav forventes fra myndighedernes side, såfremt den faktiske transaktionsværdi ikke kan anses som værende normalværdien, idet det skal understreges, at det er myndighederne, som har bevisbyrden.

Handel, Transport og Serviceerhvervene (HTS) anfører, at HTS generelt er positivt indstillet overfor ændringer, der medfører, at det bliver sværere at foretage momssvig og unddragelser, idet disse handlinger ødelægger konkurrenceevnen for de lovlige virksomheder, der opkræver og afregner moms i overensstemmelse med reglerne.

HTS bemærker for så vidt angår artikel 7, stk. 1 om reverse charge, at det er HTS's opfattelse, at i det omfang sådanne regler måtte blive implementeret i dansk lovgivning vil det medføre en større administrativ byrde for de berørte virksomheder.

HTS opfordrer til, at såfremt man vil gennemføre reglerne i Danmark, at sikre mindst mulige administrative byrder for de brancher, det kommer til at vedrøre.

HTS bemærker, at man skal have for øje, at hovedreglen er, at forpligtigelsen til at afregne moms ligger hos sælger, og at man derfor skal være påpasselig med, at der ikke sker et skred i momslovgivningen på området ved til stadighed at indføre muligheder for reverse charges.

Afslutningsvis bifalder HTS tiltag, der kan dæmme op for konkurrenceforvridende ulovlige handlinger og kan med ovennævnte bemærkninger støtte forslaget.

Landbrugsrådet bemærker, at erhvervet fuldt ud bakker op om hensigten med forslaget fra Kommissionen. Rådet tilslutter sig derfor overordnet ændringerne af 6. momsdirektiv. Det afvises imidlertid ikke at der eventuelt er uheldige konsekvenser af Kommissionens forslag, som først kan konstateres i forbindelse med udmøntningen af direktivændringen.

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR) anfører, at der ved gennemførelse af foranstaltninger til at bekæmpe svig og unddragelse bør tages afgørende hensyn til retssikkerheden, herunder sikre, at der fastlægges præcise regler for, hvornår reglerne finder anvendelse.

FSR finder det væsentligt, at foranstaltninger til at imødegå svig bliver så konkrete som muligt, så de meget målrettede rammer de "risikofyldte" segmenter, og ikke belaster de lovlydige virksomheder unødigt.

Advokatrådet anfører, at forslaget ikke giver anledning til bemærkninger.

Andre landes holdninger

Alle medlemslande forholder sig overordnet positivt til forslaget. Det kan forventes, at enkelte lande dog er bange for, at der ikke er fuld korrespondance mellem anvendelsesområder for hhv. ophævede landeundtagelser og direktivforslaget. Andre lande frygter, at forslaget vil kunne medføre begrænsninger i nogle landeundtagelser, der ikke skal ophæves. Nogle lande vil gerne have indsat en generel bestemmelse i 6. momsdirektiv om misbrug/unddragelse. Andre lande finder, at forslaget er for detaljeret, da bredere formuleringer vil mindske behovet for landespecifikke undtagelser.

Foreløbig dansk holdning

Regeringen er som udgangspunkt positivt indstillet overfor en generalisering af momsundtagelserne. Ligeledes er regeringen positivt indstillet overfor, at medlemslandene gives mulighed for at forenkle momsopkrævningen og hjælpe med til at bekæmpe svig og unddragelser.

Nærhedsprincippet

Momsområdet hører under Fællesskabets enekompetance, hvorfor nærhedsprincippet er overholdt. En generalisering af undtagelser fra 6. momsdirektiv, der giver lige adgang for alle medlemslande til bl.a. at bekæmpe svig, kan derfor udelukkende træffes på EU-plan.

Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vil ikke umiddelbart have hverken samfundsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser.

Administrative og økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget skønnes ikke at have nogle administrative og økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

Miljømæssige konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have nogle miljømæssige konsekvenser.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Vælger regeringen at gennemføre dele af direktivforslaget vil det kræve ny lovgivning.

Tidligere forelæggelser for Folketinget
Grundnotat blev oversendt den 27. april 2005.