



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.9.2006
KOM(2006) 555 endelig

Forslag til

RÅDETS BESLUTNING

om bemyndigelse af Det Forenede Kongerige til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 21, stk. 1, litra a), i direktiv 77/388/EØF om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1) BAGGRUNDEN FOR FORSLAGET

- **Begrundelse og formål**

I henhold til artikel 27, stk. 1, i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen give en medlemsstat tilladelse til at indføre særlige foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i direktivet, for at forenkle afgiftsopkrævningen eller for at undgå visse former for unddragelse.

Ved brev registreret i Kommissionens Generalsekretariat den 10. februar 2006 anmodede Det Forenede Kongerige om bemyndigelse til at indføre en foranstaltning, der fraviger artikel 21, stk. 1, litra a), i direktiv 77/388/EØF. I overensstemmelse med artikel 27, stk. 2, i direktiv 77/388/EØF underrettede Kommissionen den 18. juli 2006 de øvrige medlemsstater om Det Forenede Kongeriges anmodning. Ved brev af 19. juli 2006 underrettede Kommissionen Det Forenede Kongerige om, at den rådede over alle de oplysninger, den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.

- **Generel baggrund**

I henhold til artikel 21, stk. 1, litra a), i direktiv 77/388/EØF, som det er affattet i artikel 28g i direktivet, er den afgiftspligtige person, som leverer varer, ved indenlandsk virksomhed pligtig at betale merværdiafgift (moms) til statskassen.

Det Forenede Kongerige ønsker at anvende en "reverse charge"-procedure, således at den afgiftspligtige person, til hvem der leveres varer, bliver betalingspligtig for momsen over for statskassen ved levering af følgende varer:

- mobiltelefoner
- computerchips/mikroprocessorer/CPU'er
- elektroniske lagringsmedier til anvendelse sammen med computere eller mobiltelefoner eller andet elektronisk udstyr
- elektronisk udstyr til lagring, behandling eller optagelse af elektroniske data såsom:
 - håndholdte digitale kameraer og videokameraer
 - håndholdte digitale musikafspillere såsom MP3-afspillere
 - håndholdte digitale videoapparater og bærbare DVD-afspillere
 - trådløst udstyr til e-mail, telefon, tekstbeskeder, web browsing og anden trådløs dataadgang
 - håndholdte computere

- håndholdt eller bærbart positionsbestemmelsesudstyr til satellitnavigationssystemer
- spillekonsoller med skærm eller af en type, der anvendes sammen med fjernsyn eller computer.

Konsekvensen af denne foranstaltning vil blive, at den pris, som kunden betaler til leverandøren for sådanne produkter, ikke vil omfatte et beløb for moms. I stedet skal kunden beregne moms af leverancen i sin momsangivelse. Ifølge de normale regler skal han også fradrage denne moms i den samme angivelse. Der vil således ikke blive betalt afgift af sådanne leverancer mellem fuldt afgiftspligtige personer, og det vil blive detailhandleren, det sidste led i omsætningskæden, der betaler hele momsbeløbet til statskassen. På denne måde ønsker Det Forenede Kongerige at fravige et af de grundlæggende momsprincipper: systemet med betaling i flere led, hvor alle afgiftspligtige personer i omsætningskæden betaler en del af den endelige moms, der skal betales for leverancen.

- Problemet med momssvig i Det Forenede Kongerige

Leverancer af de produkter, der er nævnt ovenfor, har givet anledning til en meget omfattende afgiftsunddragelse i Det Forenede Kongerige. Den mest udbredte form for afgiftsunddragelse består i, at en momsregistreret leverandør fakturerer leverancer, men derefter forsvinder uden at betale afgiften. På denne måde giver han kunden en gyldig moms faktura, som giver sidstnævnte mulighed for at få tilbagebetalt den indgående moms. Resultatet er, at statskassen ikke modtager moms af leverancen, men må indrømme den næste handlende i kæden et fradrag for dennes indgående moms, som om den var blevet betalt.

Dette er blevet kendt som ”svig i forbindelse med forsvundne forhandlere” (”Missing Trader Intra-Community Fraud” (MTIC)), som er et meget sofistikeret og velorganiseret angreb på momssystemet, og som ofte begås af den organiserede forbryderverden. Fremgangsmåden består i at udnytte en mulighed i momsovergangsordningen, hvorefter leverancer fra en leverandør i en medlemsstat til en kunde i en anden er fritaget for moms i afsendelsesmedlemsstaten. I stedet afregner kunden moms i ankomstmedlemsstaten (en ”reverse charge” af den type, der allerede er beskrevet, men begrænset til den enkelte leverance). Når kunden forsvinder uden at afregne moms for leverancen af dyre produkter som dem, der er genstand for denne anmodning, kan indtægtstab være betydeligt. Personer, der begår sådanne former for svig, organiserer desuden ofte en række leverancer, hvor de samme varer kan cirkulere flere gange mellem medlemsstaterne (svig efter karruselmodellen). På denne måde kan det beløb, som statskassen mister, blive mange gange større end afgiftsbeløbet på den enkelte leverance af varer.

Denne type svig anslås at have kostet Det Forenede Kongerige mellem 6,75 mia. GBP og 11 mia. GBP siden 2001. I de seneste år har Det Forenede Kongerige oplevet, at de forskellige former for svig er blevet mere og mere sofistikeret og indviklet som reaktion på de forskellige indgreb. Ifølge de senest offentliggjorte skøn udgjorde MTIC-svig mellem 1,12 mia. GBP og 1,9 mia. GBP i 2004/05. De nyeste operationelle indikatorer i Det Forenede Kongerige tyder imidlertid på, at der er en stigende svigagtig aktivitet på trods af en øget indsats for at bekæmpe denne type svig og gøre

brug af alle de instrumenter, som medlemsstaterne råder over i fællesskabslovgivningen.

For at bekæmpe denne kriminelle aktivitet ønsker Det Forenede Kongerige at anvende en "reverse charge"-procedure. Efter dets opfattelse vil en sådan procedure eliminere den ovenfor beskrevne form for svig derved, at muligheden for fortjeneste fjernes. Hvis der ikke pålægges moms, er der ikke noget motiv for den potentielle "forsvundne" forhandler til at stikke af uden at afregne momselementet i den pris, som han har modtaget fra sin kunde. Proceduren skulle kun omfatte den vifte af varer, der erfaringsmæssigt er mest udsat for MTIC-svig, og forventes at bevirke, at yderligere betydelige indtægtsstab forhindres.

Da det foreslåede system begrænses til at omfatte en mindre gruppe af varer, får det ikke karakter af en generaliseret "reverse charge"-mekanisme, hvilket heller ikke er formålet. Systemet vil således ikke medføre nogen fundamental ændring af det nuværende momssystem, der er baseret på betaling af afgiften i flere led.

Samtidig vil Det Forenede Kongerige også indføre kontrol- og rapporteringsforpligtelser for at sikre, at der indsamles oplysninger, der kan give de relevante myndigheder sikkerhed for, at foranstaltningen fungerer effektivt. De kunne svare til de nuværende rapporteringskrav i forbindelse med leverancer af varer inden for Fællesskabet.

Af forenklingshensyn ønsker Det Forenede Kongerige at fastsætte en tærskel på 1000 GBP (omkring 1480 EUR), sådan at leverancer under dette beløb ikke omfattes af "reverse charge"-mekanismen. Dette vil reducere eventuelle vanskeligheder for kunder, som er detailhandlere eller små virksomheder. Samtidig bør tærsklen være lav nok til at undgå desaggregering af salgstransaktionerne med henblik på at undgå "reverse charge".

- **Kommissionens holdning til anmodningen**

Når Kommissionen modtager anmodninger i henhold til artikel 27, undersøger den disse anmodninger for at forvise sig om, at de grundlæggende betingelser for at imødekomme dem er opfyldt, dvs. at den foreslåede **særlige foranstaltning** forenkler procedurerne for momspligtige personer eller skatteadministrationen, **eller** at forslaget forhindrer **bestemte typer afgiftsunddragelse eller -svig**. I den sammenhæng vælger Kommissionen en forsigtig approach for at sikre, at fritagelserne ikke undergraver det generelle momssystems funktionsmåde. Det var på denne baggrund, at den i 2005 fremsatte et ændringsforslag¹ til direktiv 77/388/EØF med hensyn til visse foranstaltninger, der skal forenkles momsopkrævningen og hjælpe med til at bekæmpe svig og unddragelse, og om ophævelse af visse beslutninger om at tillade fravigelser, som skulle gøre det muligt for alle medlemsstaterne at anvende fritagelser, der havde vist sig nyttige og effektive.

Kommissionen er normalt meget tøvende med at godkende en anmodning om at anvende en "reverse charge", da en sådan foranstaltning fjerner et centralt træk ved momssystemet, nemlig betaling i flere led. Særordningen for guld, der er omhandlet i

¹ KOM(2005) 89 af 16.3.2005; vedtaget som direktiv 2006/69/EF (EUT L 221 af 12.8.2006, s. 9).

artikel 26b i sjette momsdirektiv, kan ganske vist beskrives som en etableret ”reverse charge”. Anvendelsen af disse bestemmelser har imidlertid et anvendelsesområde og et omfang, der er omhyggeligt målrettet og begrænset.

- **Konklusion**

Anmodningen fra Det Forenede Kongerige går ud på at anvende artikel 27 med det formål at foretage en grundlæggende omlægning af momssystemet i retning af en generaliseret ”reverse charge”, selv om den kun vedrører en bestemt gruppe af varer. Efterkommes anmodningen, vil det indebære, at de momspligtige personer i de pågældende sektorer rent faktisk skal håndtere tre forskellige momsordninger:

- det "klassiske" momssystem
- ”reverse charge”-systemet for B2B-leverancer, hvor visse kriterier er opfyldt
- systemet for handel mellem medlemsstaterne.

Derved lægges der et yderligere lag vanskeligheder oven i de regnskabsmæssige byrder, som i forvejen pålægges erhvervslivet. Ligeledes pålægges der alle virksomheder, herunder ærlige forhandlere, som arbejder på de pågældende områder, yderligere byrder for at sikre overholdelsen af bestemmelserne (efterprøvning af kundernes momsmæssige status og indberetning af transaktioner). ”Reverse charge”-mekanismen kan endvidere skabe nye muligheder for svig, specielt i det endelige forbrugsled, og det vil derfor betyde, at den skal suppleres med passende kontrolforanstaltninger for at garantere, at det endelige forbrug ikke undslipper beskatning i fraværet af et velfungerende system med betaling i flere led.

Kommissionen erkender disse ulemper, men tror ikke desto mindre, at anmodningen kan anses for at opfylde **testen i artikel 27**. Foranstaltningen vil faktisk sandsynligvis eliminere situationerne med MTIC-svig og dermed tackle en særlig type svig. Der rejser sig imidlertid det spørgsmål, om foranstaltningen står i et rimeligt forhold til, hvor stor den svigagtige aktivitet er i forhold til den ikke-svigagtige aktivitet i den pågældende sektor. Foranstaltningens anvendelsesområde er relativt bredt, da den dækker en stor del af den elektroniske sektor, men ifølge oplysningerne fra Det Forenede Kongerige er antallet af skatteydere, der er berørt af foranstaltningen, og den økonomiske betydning af deres aktiviteter begrænset (ca. 22 500 afgiftspligtige ud af i alt 1 900 000 momsregistrerede virksomheder). I betragtning af de enorme momsindtægter, der er på spil, og den relativt begrænsede forøgelse af den administrative byrde på den lovlige handel, synes et bredt anvendelsesområde alligevel at ligge inden for rammerne af artikel 27.

Samtidig må det erkendes, at andre medlemsstater kender til lignende mønstre for svig (der involverer de samme kategorier eller andre typer varer), og at de antagelig vil søge om tilsvarende fravigelser af artikel 21 i sjette direktiv. Det kunne resultere i mange forskellige forpligtelser for skatteyderne i de forskellige medlemsstater – en situation, der ikke harmoniserer med ønsket om et velfungerende indre marked. Forslaget om at godkende den fravigelse, der anmodes om, skal altså definere hovedelementerne i gennemførelsen af ”reverse charge”-mekanismen og begrænse dens varighed, sådan at der kan foretages en evaluering af dens effektivitet (både med hensyn til den

konstaterede MTIC-svig og med hensyn til at forhindre endeligt forbrug uden momsbetaling) og dens virkning på det indre markeds funktion. Forslaget indebærer bemyndigelse til at anvende "reverse charge" indtil den 31. december 2009.

- **Gældende bestemmelser på det område, som forslaget vedrører**

Der findes ikke bestemmelser på det område, som forslaget vedrører.

- **Overensstemmelse med andre EU-politikker og -mål**

Forslaget er i overensstemmelse med det overordnede mål om at hjælpe medlemsstaterne med at bekæmpe skattesvig.

2) HØRING AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSE

- **Høring af interesserede parter**

Ikke relevant.

- **Ekspertbistand**

Der har ikke været behov for ekspertbistand.

- **Konsekvensanalyse**

Forslaget til beslutning tager sigte på at bekæmpe momsunddragelse og vil formentlig have en positiv indvirkning på momsindtægterne.

Foranstaltningen vil dog få en negativ indvirkning på virksomhederne, fordi arrangementerne vil adskille sig fra dem, der gælder ved normale vareleverancer. Dette vil komplicere regnskabsføringen for de virksomheder, der ikke udelukkende handler med de varer, der er genstand for fravigelsen. De kontrolmekanismer, der påtænkes indført, vil også lægge yderligere forpligtelser på den pågældende sektor. Det står derfor klart, at fravigelsen ikke består den forenklingstest, der er fastsat ved artikel 27, og kun tager sigte på at forhindre bestemte typer af unddragelse.

Der er selvfølgelig ingen garanti for, at den foranstaltning, Det Forenede Kongerige påtænker at indføre, vil fjerne det pågældende momssvig, hvilket er baggrunden for, at Kommissionen foreslår, at fravigelsen kun skal gælde i et kort tidsrum.

Selv om foranstaltningens indvirkning under alle omstændigheder vil blive begrænset på grund af dens begrænsede anvendelsesområde, vil dens effektivitet blive evalueret af Det Forenede Kongerige og meddelt Kommissionen.

3) FORSLAGETS RETLIGE ASPEKTER

- **Resumé af forslaget**

Bemyndigelse af Det Forenede Kongerige til at indføre en foranstaltning, der fraviger artikel 21, stk. 1, litra a), i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF, med henblik på anvendelse af en "reverse charge"-mekanisme ved leverancer til hjemmebrug af mobiltelefoner, computerchips/mikroprocessorer, elektroniske lagringsmedier og

håndholdt elektronisk udstyr til lagring, behandling eller optagelse af elektroniske data.

- **Retsgrundlag**

Artikel 27, stk. 1, i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter – Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag.

- **Subsidiaritetsprincippet**

Forslaget falder ind under Fællesskabets enekompetence. Subsidiaritetsprincippet finder derfor ikke anvendelse.

- **Proportionalitetsprincippet**

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, hvilket begrundes således:

Beslutningen vedrører en bemyndigelse til en medlemsstat på dennes egen anmodning og udgør ikke en forpligtelse.

I betragtning af fravigelsens klart afgrænsede anvendelsesområde forekommer den særlige foranstaltning at stå i et rimeligt forhold til det tilsigtede formål vurderet på baggrund af omfanget og størrelsen af de implicerede tab.

- **Reguleringsmiddel/reguleringsform**

Foreslået middel: andet.

Andre midler ville ikke være hensigtsmæssige af følgende grunde:

I henhold til artikel 27 i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter kan de fælles momsregler kun fraviges, hvis Rådet på forslag af Kommissionen træffer enstemmig afgørelse herom. En rådsbeslutning er det eneste egnede middel, da den kan rettes til en enkelt medlemsstat.

4) BUDGETMÆSSIGE KONSEKVENSER

Forslaget har ingen negative virkninger for Fællesskabets budget.

5) YDERLIGERE OPLYSNINGER

- **Fornyet gennemgang/revision/udløbsklausul**

Forslaget indeholder en udløbsklausul.

Forslag til

RÅDETS BESLUTNING

om bemyndigelse af Det Forenede Kongerige til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 21, stk. 1, litra a), i direktiv 77/388/EØF om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag², særlig artikel 27, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Kommissionen³, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Det Forenede Kongerige har ved brev registreret i Kommissionens Generalsekretariat den 10. februar 2006 anmodet om bemyndigelse til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 21, stk. 1, litra a), i direktiv 77/388/EØF, der drejer sig om den afgiftspligtige person, som det påhviler at erlægge merværdiafgift (moms).
- (2) I overensstemmelse med artikel 27, stk. 2, i direktiv 77/388/EØF underrettede Kommissionen ved brev af 18. juli 2006 de øvrige medlemsstater om Det Forenede Kongeriges anmodning. Ved brev af 19. juli 2006 underrettede Kommissionen Det Forenede Kongerige om, at den rådede over alle de oplysninger, den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.
- (3) I henhold til artikel 21, stk. 1, litra a), i direktiv 77/388/EØF, som det er affattet i artikel 28g i direktivet, er den afgiftspligtige person, som leverer varer, pligtig at betale merværdiafgift (moms). Formålet med den fravigelse, Det Forenede Kongerige anmoder om, er at pålægge afgiftspligten den afgiftspligtige person, til hvem der leveres varer, dog kun under bestemte betingelser, og udelukkende når der er tale om mobiltelefoner, computerchips/mikroprocessorer, elektroniske lagringsmedier og håndholdt elektronisk udstyr til lagring, behandling eller optagelse af elektroniske data.
- (4) Inden for denne sektor er et stort antal handlende impliceret i afgiftsunddragelse ved at undlade at betale moms til skattemyndighederne efter at have solgt produkterne. Deres kunder, der har en gyldig faktura, har imidlertid alligevel krav på fradrag for afgiften. I

² EFT L 145 af 13.6.1977, s. 1. Senest ændret ved direktiv 2006/69/EF (EUT L 221 af 12.8.2006, s. 9).

³ EUT C [...] af [...], s. [...].

sin mest aggressive form leveres de samme varer via et "karruselsystem" flere gange, uden at der betales moms til skattemyndighederne. Ved i disse tilfælde at udpege den person, til hvem varerne leveres, som den momspligtige person, vil fravigelsen fjerne muligheden for denne form for afgiftsunddragelse. Den vil dog ikke påvirke størrelsen af det skyldige momsbeløb.

- (5) For at sikre, at fravigelsen fungerer effektivt, og forhindre, at afgiftsunddragelsen overflyttes til andre produkter eller til detailledet, bør Det Forenede Kongerige indføre passende kontrol- og rapporteringsforpligtelser. Kommissionen bør underrettes om de indførte særlige foranstaltninger og om kontrollen med og den samlede evaluering af, hvordan fravigelsen fungerer.
- (6) Foranstaltningen står i et rimeligt forhold til de tilsigtede mål, fordi det ikke er tanken, at den skal gælde generelt, men kun inden for en særlig højrisikosektor på bestemte nøje definerede produkter, i forhold til hvilke omfanget og størrelsen af afgiftsunddragelsen har medført et betydeligt afgiftstab. Endvidere kan fravigelsen, da denne sektor er lille, ikke anses for at udgøre en generel foranstaltning.
- (7) Bemyndigelsen bør kun være gyldig i et kort tidsrum, da det ikke kan konstateres med sikkerhed, at målene med foranstaltningen vil blive opfyldt, og foranstaltningens indvirkning på momssystemets funktion i Det Forenede Kongerige og i andre medlemsstater ikke kan vurderes på forhånd; derudover skal indvirkningen af foranstaltningen og dens gennemførelse på det indre markeds funktion vurderes omhyggeligt.
- (8) Fravigelsen har ingen negative virkninger for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter i form af moms -

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Som en fravigelse af artikel 21, stk. 1, litra a), i direktiv 77/388/EØF, som det er affattet i artikel 28g i direktivet, bemyndiges Det Forenede Kongerige til at udpege den afgiftspligtige person, til hvem følgende varer leveres, som den person, der er pligtig at betale merværdiafgift (moms):

- 1) mobiltelefoner i deres egenskab af apparater, der er fremstillet eller tilpasset til anvendelse i forbindelse med et net med licens og benyttet på specifikke frekvenser, uanset om de har anden anvendelse eller ej
- 2) integrerede kredsløbsanordninger som mikroprocessorer og CPU'er i den tilstand, de er i, inden de integreres i slutbrugerprodukter
- 3) elektroniske lagringsmedier og pc-kort som memory sticks, cd-rommer og SD-kort til brug i computere eller andre af de apparater, der er omhandlet i nr. 1) og 4)
- 4) elektronisk udstyr til lagring, behandling eller optagelse af elektroniske data såsom:
 - a) håndholdte optagere eller afspillere af lyd og/eller billeder

- b) håndholdte digitale musikafspillere såsom MP3-afspillere
- c) håndholdte digitale videoapparater og bærbare DVD-afspillere
- d) trådløst udstyr til e-mail, telefon, tekstbeskeder, web browsing og anden trådløs dataadgang og håndholdte computere
- e) håndholdt eller bærbart positionsbestemmelsesudstyr til satellitnavigationssystemer
- f) spillekonsoller med skærm eller af en type, der anvendes sammen med fjernsyn eller computer.

Fravigelsen gælder for leverancer af varer, for hvilke det afgiftspligtige beløb er lig med eller højere end 1 000 GBP.

Artikel 2

Fravigelsen i artikel 1 er betinget af, at Det Forenede Kongerige indfører passende og effektive kontrol- og rapporteringsforpligtelser på afgiftspligtige personer, der leverer varer, på hvilke "reverse charge" finder anvendelse i henhold til denne beslutning.

Artikel 3

Det Forenede Kongerige underretter Kommissionen, når det har vedtaget de i artikel 1 og 2 omhandlede foranstaltninger, og forelægger senest den 31. december 2008 en rapport for Kommissionen med en samlet evaluering af, hvordan de pågældende foranstaltninger har fungeret, navnlig om foranstaltningen har været effektiv, og om det kan konstateres, at afgiftsunddragelsen overflyttes til andre produkter eller til detailledet.

Artikel 4

Denne beslutning udløber den 31. december 2009.

Artikel 5

Denne beslutning er rettet til Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

Udfærdiget i Bruxelles,

*På Rådets vegne
Formand*