



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.9.2009
KOM(2009) 511 endelig

2009/0139 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2006/112/EF hvad angår en fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• **Begrundelse og formål**

Formålet med dette forslag til direktiv om ændring af Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem¹ (i det følgende benævnt "momsdirektivet"), er at gøre det muligt, midlertidigt at anvende ordningen for omvendt betalingspligt for at bekæmpe eksisterende svig ved handel med emissionskvoter og transaktioner, der involverer bestemte varer, som indebærer en risiko for svig. Anvendelsen af en målrettet ordning for omvendt betalingspligt bør imidlertid ikke ændre momsordningens grundlæggende principper såsom opsplittet betaling og bør således begrænses til en på forhånd fastlagt liste over varer og tjenesteydelser.

• **Generel baggrund**

I maj 2006 fremlagde Kommissionen en meddelelse² med henblik på at indlede en generel debat på EU-plan om behovet for en samordnet tilgang til bekæmpelsen af skattesvig i det indre marked. Som en opfølgning på Kommissionens meddelelse af 23. november 2007³, der bidrager til fastlæggelsen af en strategi for bekæmpelse af momssvig inden for EU, og rapporten om situationen i ekspertgruppen vedrørende en strategi for bekæmpelse af skattesvig⁴ fremlagde Kommissionen en meddelelse om sin undersøgelse af mere vidtrækkende foranstaltninger til at ændre momsordningen for at bekæmpe svig⁵.

En af de foranstaltninger, som blev undersøgt i denne forbindelse, var indførelsen af en generel ordning for omvendt betalingspligt. Kommissionen tilkendegav også, at den på visse betingelser var villig til at gennemføre et pilotprojekt for at få fastslået, om en form for generel ordning for omvendt betalingspligt kunne være et passende middel til at bekæmpe momssvig. Økofin-Rådet kunne imidlertid ikke nå til enighed om konklusioner vedrørende de spørgsmål, der blev rejst i meddelelsen. I mangel af en politisk aftale om de mere "vidtrækkende" foranstaltninger besluttede Kommissionen udelukkende at rette sin indsats mod de såkaldte "konventionelle" foranstaltninger til forstærkning af de traditionelle metoder til bekæmpelse af skattesvig. I denne henseende skal der særligt henvises til Kommissionens meddelelse fra december 2008 om en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af momssvig i Den Europæiske Union⁶.

Nærværende initiativ adskiller sig imidlertid fra den ovennævnte idé til et pilotprojekt.

Da svig er et stort problem for den korrekte funktion af det indre marked, og da det udgør en trussel mod medlemsstaternes afgiftsindtægter, har nogle medlemsstater anmodet om ved en fravigelse indrømmet af Rådet på grundlag af momsdirektivets artikel 395 at bekæmpe svig

¹ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

² KOM(2006) 254 endelig af 31.5.2006.

³ KOM(2007) 758 endelig af 23.11.2007.

⁴ SEK(2007)1584 af 23.11.2007.

⁵ KOM(2008) 109 endelig af 22.2.2008 og SEK(2008) 249 af 22.2.2008.

⁶ KOM(2008) 807 endelig af 1.12.2008.

ved hjælp af en målrettet ordning for omvendt betalingspligt, når det drejer sig om sektorer, der indebærer en særlig risiko for svig, eller i forbindelse med bestemte varer.

I denne sammenhæng består den mest almindelige form for svig i at fakturere leveringer fra en momsregistreret leverandør, som forsvinder uden at have betalt momsen, men efterlader kunden (også en afgiftspligtig person) med en gyldig faktura, der kan fradrages. Resultatet er, at statskassen ikke modtager moms af leverancen, men må indrømme den næste handlende i kæden et fradrag for dennes indgående moms. Dette har i visse tilfælde udviklet sig til svig i forbindelse med forsvundne forhandlere ("Missing Trader Intra-Community Fraud" (MTIC)), som er et organiseret angreb på momsordningen, der udnytter, at leverandøren bliver fritaget for moms gennem en tilbagebetaling af moms, mens vedkommendes efterfølgende levering til en afgiftspligtig person i en anden medlemsstat er momsfri. Hertil kommer, at sådant svig ofte organiseres i en række leveringer, hvor de samme varer kan cirkulere flere gange mellem medlemsstaterne (såkaldt karrusel-svig), og statskassen kan miste afgiftsbeløbet på en enkelt vare flere gange. Det bemærkes, at denne slags svig i overensstemmelse med oplysningerne fra flere medlemsstater også omfatter tjenesteydelser.

Ordningen for omvendt betalingspligt resulterer i, at leverandøren ikke opkræver moms fra afgiftspligtige kunder, og at kunderne bliver momspligtige. I praksis angiver og fradrager kunder (i det omfang de er almindelige, afgiftspligtige personer med fuld fradragsret) samtidig, uden rent faktisk at betale til statskassen. Således fjernes den teoretiske mulighed for at begå svig.

Med dette forslag tilsigter Kommissionen at give de interesserede medlemsstater mulighed for at anvende denne målrettede ordning for omvendt betalingspligt på grundlag af et valg fra en på forhånd fastlagt liste over varer og tjenesteydelser, som medlemsstaten har identificeret som indebærende en risiko for svig. Dette forslag om mulighed for at anvende en målrettet ordning for omvendt betalingspligt er rettet mod følgende områder:

For det første råder Kommissionen over oplysninger om påståede tilfælde af svig på området for handel med kvoter for drivhusgasemissioner. Enhver påstand om svig, hvad enten det drejer sig om CO₂-markedet eller andre markeder, er naturligvis af betydning og kræver passende handling. Forskellene på de enkelte medlemsstaters svar har foranlediget Kommissionen til at udarbejde dette forslag. Selv om der stadig er behov for yderligere undersøgelser af de nærmere omstændigheder og af det faktiske omfang af problemet med svig, er de oplysninger, som medlemsstaterne allerede har fremlagt, af en sådan art, at der må handles hurtigt, så de indgår i dette forslag, som indledningsvist kun er en midlertidig foranstaltning.

For det andet er en yderligere kategori af varer blevet omfattet af direktivets anvendelsesområde, nemlig mobiltelefoner og integrerede kredsløbsanordninger. Disse varer er i øjeblikket genstand for en fravigelse vedrørende omvendt betalingspligt, som Det Forenede Kongerige er blevet indrømmet på grundlag af momsdirektivets artikel 395, og som blev forlænget på grund af særlige omstændigheder⁷. Indholdet af det nævnte forslag fra Kommissionen udgør også grundlaget for nærværende forslag til et rådsdirektiv. I begrundelsen for forslaget til Rådets afgørelse forklarede Kommissionen de meget særlige

⁷ Rådets afgørelse af 5. maj 2009 om bemyndigelse af Det Forenede Kongerige til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 193 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem, EUT L 148 af 11.6.2009, s. 14.

omstændigheder, der ledte til den ekstraordinære indrømmelse af fravigelsen, og den meddelte allerede på dette tidspunkt, at den var villig til at undersøge muligheden for at tillade, at alle interesserede medlemsstater anvender en målrettet ordning for omvendt betalingspligt. Det havde nemlig ikke været muligt indtil da at fastlægge, i hvilket omfang ordningen for omvendt betalingspligt er et passende og effektivt instrument til at bekæmpe svig i den særlige, berørte sektor. For at afhjælpe disse mangler skal enhver fremtidig anvendelse være betinget af en fuldstændig evaluering af ordningens virkninger. Et antal medlemsstater, som har udvist interesse for at anvende omvendt betalingspligt i denne sektor, vil få tilladelse hertil i medfør af det foreliggende forslag.

For det tredje vedrører forslaget andre varer (parfume, ædelmetaller (såsom platin)), som medlemsstaterne under møder i arbejdsgrupperne for svig har udpeget som varer, der nu ser ud til at være udsat for svig. Det er derfor relevant, at disse også er omfattet af direktivet.

Hvad angår proceduren, skal medlemsstaterne først underrette Kommissionen om deres hensigt om at indføre en sådan ordning. Dernæst skal den forsøgsvis anvendelse af en målrettet ordning om omvendt betalingspligt være undergivet udførlige betingelser for at sikre ordningens funktion for så vidt muligt at undgå mulige negative indvirkninger og for at gøre det muligt at foretage en ordentlig evaluering af resultaterne. Inden ordningen for omvendt betalingspligt anvendes, skal afgiftspligtige personer, som vil blive berørt af anvendelsen af ordningen, som f.eks. en leverandør eller en kunde, momsregistreres under et individuelt nummer, hvis dette ikke allerede er tilfældet. Det bestemmes endvidere, at den berørte medlemsstat skal indføre en indberetningspligt for at sikre en tilstrækkelig opfølgning på foranstaltningen, så der skabes sikkerhed for, at foranstaltningen fungerer effektivt. For at sikre at anvendelsen af omvendt betalingspligt forbliver målrettet og ekstraordinær i forhold til de almindelige momsregler, skal varerne og tjenesteydelserne endvidere opregnes på en liste, og hver medlemsstat kan vælge at anvende ordningen for omvendt betalingspligt på højst tre kategorier, hvoraf to kan være varer.

De interesserede medlemsstater skal gennemføre effektive kontrolforanstaltninger for at overvåge og så vidt muligt undgå alle former for svig, navnlig nye former for svig, som kan bestå i, at mønstre for svig breder sig til andre varer, til detailledet eller til andre medlemsstater. For at gennemføre disse foranstaltninger anbefales det, at resultaterne fra ordningen for omvendt betalingspligt som beskrevet i Kommissionens meddelelse om ændring af momsordningen for at bekæmpe svindel⁸, tages i betragtning.

Erfaringerne fra denne midlertidige anvendelse af ordningen på varer eller tjenesteydelser, der indebærer en risiko for svig, skal på grundlag af en oplysnings- og evalueringsprocedure efter dette forslag give mulighed for en bedre samlet vurdering af nytten og forholdsmæssigheden af den målrettede anvendelse af omvendt betaling.

2. HØRING AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSE

Der har ikke været behov for høring eller ekstern ekspertbistand. Der er allerede blevet afholdt en offentlig høring om anvendelsen af omvendt betalingspligt for at bekæmpe svig i forbindelse med Kommissionens forudgående meddelelser om momssvig (jf. navnlig

⁸ SEK(2008) 249 af 22.2.2008.

høringsdokumentet "Possible introduction of an optional reverse charge mechanism for VAT – Impact on businesses" af 13. august 2007⁹).

For at få en bedre forståelse af indvirkningen af en målrettet ordning for omvendt betalingspligt bestemmer dette direktiv, at de medlemsstater, der ønsker at anvende ordningen, skal fastlægge evalueringskriterier med henblik på at vurdere situationen før og ved udløbet af anvendelsesperioden. Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at anvende en målrettet ordning for omvendt betalingspligt under visse omstændigheder, men dette er ikke forpligtende. Da de foreslåede bestemmelser giver medlemsstaterne mulighed for midlertidigt at anvende ordningen for omvendt betalingspligt på omhyggeligt udvalgte varer og tjenesteydelser, overlades det til medlemsstaterne i overensstemmelse med direktivet at foretage en udførlig vurdering af indvirkningen.

3. FORSLAGETS RETLIGE ASPEKTER

Direktivet ændrer momsdirektivet.

På grund af uvisheden om virkningerne af foranstaltningen og det forhold, at den fraviger det grundlæggende princip om opsplittet betaling, er et særligt retsgrundlag for en sådan midlertidig anvendelse af omvendt betalingspligt for bestemte varer og tjenesteydelser den bedste fremgangsmåde og er i overensstemmelse med principperne i Kommissionens meddelelse om mulige foranstaltninger til en eventuel ændring af momsordningen for at bekæmpe svindel¹⁰. Hertil kommer, at momsdirektivets artikel 395 ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for en mere vidtrækkende anvendelse i forskellige medlemsstater af en målrettet ordning for omvendt betalingspligt i forbindelse med bestemte varer og tjenesteydelser. Derfor kan formålet om bekæmpelse af svig ved hjælp af en ordning for omvendt betalingspligt bedre nås på fællesskabsniveau med et direktiv, som giver medlemsstaterne mulighed for at anvende en ordning for omvendt betalingspligt ved leverancer til hjemmemarkedet af bestemte varer og tjenesteydelser. Direktivet går derfor ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

4. BUDGETMÆSSIGE KONSEKVENSER

Forslaget har ingen konsekvenser for Fællesskabets budget.

5. ANDRE OPLYSNINGER

Forslaget indeholder en udløbsklausul.

⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/article_4209_en.htm

¹⁰ KOM(2008) 109 endelig af 22.2.2008.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2006/112/EF hvad angår en fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 93,

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet¹¹,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg¹², og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem¹³ specificerer, at momsen påhviler alle afgiftspligtige personer, som foretager en afgiftspligtig levering af varer eller tjenesteydelser. I tilfælde af grænseoverskridende transaktioner og for bestemte indenlandske højrisikosektorer såsom bygningsarbejde eller affald er der imidlertid planer om at overføre momspligten til den person, der modtager leveringen.
- (2) Da momssvig er meget alvorligt, bør nyskabende metoder undersøges med henblik på at finde den mest effektive løsning på problemet. Medlemsstater bør derfor have mulighed for at anvende en ordning, hvorved momspligten midlertidigt bliver overført til den person, der modtager den afgiftspligtige levering af varer eller tjenesteydelser, i tilfælde af levering af bestemte kategorier af varer og tjenesteydelser. Selv hvor disse kategorier ikke er angivet i artikel 199 i direktiv 2006/112/EF eller er genstand for særlige fravigelser, som er indrømmet medlemsstaterne.
- (3) Indførelsen af en sådan ordning, der i modsætning til den almindelige anvendelse af ordningen er rettet mod levering af bestemte kategorier af varer eller tjenesteydelser, bør ikke have en negativ indvirkning på de grundlæggende principper i momsordningen såsom opsplittet betaling og bør derfor begrænses til en på forhånd fastlagt liste over varer og tjenesteydelser.

¹¹ EUT C [...] af [...], s. [...].

¹² EUT C [...] af [...], s. [...].

¹³ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

- (4) Den på forhånd fastlagte liste som medlemsstaterne må vælge fra bør begrænses til levering af varer eller tjenesteydelser, som i overensstemmelse med de seneste erfaringer er særligt udsat for svig. For at sikre, at indførelsen af en sådan ordning kan vurderes effektivt, og at indvirkningen heraf nøje overvåges, bør medlemsstaternes valgfrihed begrænses.
- (5) Før ordningen kan anvendes, er det nødvendigt, at afgiftspligtige personer, der leverer eller modtager varer eller tjenesteydelser, som er angivet på den på forhånd fastlagte liste, altid er momsregistreret. Endvidere bør medlemsstater, der vælger at anvende ordningen, indføre særlige kontrolforanstaltninger og en indberetningspligt for både leverandøren og kunden med henblik på at sikre den effektive funktion af og kontrol med anvendelsen af ordningen og for at identificere og forebygge alle nye former for skattesvig.
- (6) Medlemsstaterne bør forelægge en evalueringsrapport om anvendelsen af ordningen inden udløbet af anvendelsesperioden for at gøre det muligt at foretage en rettidig vurdering af ordningens effektivitet.
- (7) For at foretage en gennemskuelig vurdering af ordningens virkning på svigagtig adfærd bør vurderingsrapporterne fra medlemsstaterne baseres på forud fastsatte kriterier, som medlemsstaterne fastlægger. Sådanne evalueringer skal indeholde en klar vurdering af omfanget af svig før og efter anvendelsen af ordningen og af forandringer af tendenserne for svigagtig adfærd, herunder ved levering af andre varer og tjenesteydelser, levering i detailledet og levering i andre medlemsstater.
- (8) Rapporten skal også evaluere overensstemmelsesudgifter for afgiftspligtige personer og medlemsstaternes udgifter som følge af gennemførelsen, herunder de udgifter, der følger af kontrol- og revisionsforanstaltningerne.
- (9) Med henblik på at give alle medlemsstaterne mulighed for at ansøge om en sådan ordning, er det hensigtsmæssigt at foretage en særlig ændring af direktiv 2006/112/EF.
- (10) Eftersom formålet med den foreslåede foranstaltning er at behandle momssvig ved hjælp af midlertidige foranstaltninger, som fraviger de eksisterende fællesskabsbestemmelser, kan dette formål kun nås på fællesskabsplan. Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går direktivet ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- (11) Direktiv 2006/112/EF bør derfor ændres i overensstemmelse hermed —

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

I direktiv 2006/112/EF foretages følgende ændringer:

- 1) Som artikel 199a indsættes:

"Artikel 199a

1. Medlemsstaterne kan indtil den 31. december 2014 i en periode på mindst to år indføre og anvende en ordning, hvorved moms ved levering af de kategorier af varer og tjenesteydelser, der er opregnet i bilag VI A, skal betales af den person, der modtager leveringen af disse varer og tjenesteydelser.

Når medlemsstaterne vælger, hvilke varer og tjenesteydelser der skal være omfattet af ordningen, er de begrænset til de tre kategorier, der er opregnet i bilag VI A, hvoraf mindst to skal være kategorier af varer.

2. En medlemsstat, der vælger at indføre den i stk. 1 omhandlede ordning, skal:
- a) sikre, at alle afgiftspligtige person, der leverer eller modtager varer eller tjenesteydelser, som er omfattet af ordningen, identificeres med et individuelt nummer, såfremt den afgiftspligtige person ikke allerede er identificeret i overensstemmelse med artikel 214, stk. 1
 - b) indføre en passende og effektiv indberetningspligt for enhver afgiftspligtig person, der leverer varer eller tjenesteydelser, som er omfattet af ordningen, for at gøre det muligt ved hver transaktion at identificere denne afgiftspligtige person og den afgiftspligtige person, som har modtaget leveringen, typen af varer eller tjenesteydelser, som er blevet leveret, samt afgiftsperioden for og værdien af leveringen
 - c) pålægge alle afgiftspligtige personer, der modtager varer eller tjenesteydelser, som er omfattet af ordningen, en transaktionsbaseret eller samlet indberetningspligt med henblik på krydskontrol af de oplysninger, leverandøren har afgivet
 - d) indføre passende og effektive kontrolforanstaltninger med henblik på at overvåge og afbøde aktuelle former for svig og for at forebygge, at der opstår svigagtig adfærd i forbindelse med andre varer og tjenesteydelser, i detaileddet eller i andre medlemsstater.
3. Medlemsstaterne skal underrette Kommissionen om anvendelsen af den i stk. 1 omhandlede ordning forud for indførelsen af ordningen, og de skal forsyne Kommissionen med følgende oplysninger:
- a) en erklæring om rækkevidden af den foranstaltning, der gennemfører ordningen, og en udførlig beskrivelse af de ledsagende foranstaltninger, herunder indberetningspligten for afgiftspligtige personer og kontrolforanstaltningerne
 - b) de evalueringskriterier, der gør det muligt at sammenligne svigagtig adfærd i forbindelse med de varer og tjenesteydelser, der er opregnet i bilag VI A før og efter anvendelsen af ordningen, svigagtig adfærd i forbindelse med øvrige varer og tjenesteydelser og i andre medlemsstater før og efter anvendelsen af ordningen, samt enhver stigning i andre typer svigagtig adfærd før og efter anvendelsen af ordningen, navnlig i detaileddet
 - c) begyndelsestidspunktet og perioden, som den foranstaltning, der gennemfører ordningen, skal gælde for.

4. De medlemsstater, der anvender den i stk. 1 omhandlede ordning, skal på grundlag af evalueringskriterierne i stk. 3, litra b), indgive en rapport til Kommissionen senest et år inden udløbet af den foranstaltning, der gennemfører ordningen. Rapporten skal klart angive de oplysninger, der skal behandles fortroligt, og de oplysninger, der kan offentliggøres.

Rapporten skal indeholde en udførlig vurdering af den samlede virkning af foranstaltningerne, navnlig for så vidt angår:

- a) indvirkningen på svigagtig adfærd ved levering af de varer og tjenesteydelser, der er omfattet af foranstaltningen
- b) en eventuel ændring af den svigagtige adfærd til at omfatte andre varer eller tjenesteydelser
- c) en eventuel ændring af den svigagtige adfærd til at omfatte andre medlemsstater
- d) en eventuel ændring af den svigagtige adfærd til at omfatte detaileddet
- e) de afgiftspligtige personers administrative omkostninger som følge af foranstaltningerne
- f) medlemsstaternes omkostninger i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltningen, herunder omkostninger til kontrol- og revisionsforanstaltninger."

2) Bilaget til dette direktiv indsættes som bilag VI A.

Artikel 2

De medlemsstater, der vælger at anvende den i artikel 1, stk. 1, omhandlede foranstaltning, skal underrette Kommissionen om bestemmelserne i den foranstaltning, der gennemfører ordningen, inden den dato, hvor foranstaltningen træder i kraft.

Artikel 3

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.

Artikel 4

Direktivet finder anvendelse indtil den 31. december 2014.

Artikel 5

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand

BILAG

"Bilag VI A

Liste over de varer og tjenesteydelser, der henvises til i artikel 199a

Del A – Varer

- 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 centrale databehandlingsenheder i den tilstand, de er i, inden de integreres i slutbrugerprodukter
- 3) parfume
- 4) ædelmetaller, som ikke er omfattet af særordningerne vedrørende brugte genstande, kunstgenstande, samlerobjekter og antikviteter i henhold til artikel 311-343, eller særordningen for investeringsguld i henhold til artikel 344-356.

Del B – Tjenesteydelser

Kvoter til udledning af drivhusgasser som fastlagt i artikel 3 i direktiv 2003/87/EF(*), som kan overdrages efter dette direktivs artikel 12 og andre kvoter, som de handlende kan benytte, for at bringe sig i overensstemmelse med det nævnte direktiv.

(*) EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32."
