Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en midlertidig anvendelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt ved levering af varer og tjenesteydelser over en bestemt værdi

(COM(2016) 811 final — 2016/0406 (CNS))

(2017/C 288/06)

Ordfører: **Giuseppe GUERINI**

Anmodning om udtalelse	Det Europæiske Råd, 25/01/2017
Retsgrundlag	Artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Plenarforsamlingens beslutning	13/12/2016
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	06/04/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	142/1/1
(for/imod/hverken for eller imod):	

1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1. EØSU bakker op om de foranstaltninger, EU har indført for at imødegå enhver form for momssvig, og mener, at ordningen for omvendt betalingspligt i forbindelse med opkrævning af moms kan være et nyttigt instrument til bekæmpelse af karruselsvig og momsunddragelse.

1.2. Anvendelsen af ordningen for omvendt betalingspligt, som har karakter af en fravigelse fra de etablerede momsretlige principper, må dog ikke gå ud over det indre marked og bør være midlertidig. Kommissionen bør også grundigt evaluere eventuelle negative følger for det indre marked. EØSU er bekymret over risikoen for en mulig opsplitning af momssystemet som følge af de foreslåede tiltag, bl.a. i lyset af de skridt, der er planer om i den første fase af Kommissionens momshandlingsplan, som for indeværende kun skal gælde for bestemte vareleverancer og ikke tjenesteydelser ([1]).

1.3. Det vil især være hensigtsmæssigt at undersøge, om fordelene ved bekæmpelsen af svig kan opveje eventuelle negative følger for det indre markeds sammenhængskraft. Derfor må Kommissionen løbende overvåge funktionen af den generelle ordning for omvendt betalingspligt og have beføjelse til at gribe ind i tilfælde af negative følger.

1.4. EØSU anbefaler at tage særligt hensyn til proportionalitetsprincippet, eftersom overholdelsesomkostningerne for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) i forbindelse med indførelsen af en ordning for omvendt betalingspligt kan være høje og indvirke på likviditetsstrømmen med risiko for, at især SMV'er kan få likviditetsproblemer som følge af denne ordning.

1.5. EØSU henleder opmærksomheden på undersøgelser ([2]), der har vist, at ordninger for omvendt betalingspligt og opsplittet betaling — der, hvor de hidtil er blevet indført — ofte har skabt likviditetsproblemer for virksomheder, der overholder skattereglerne. Med andre ord har forsøg på at bekæmpe momssvig hos et lille antal uhæderlige virksomheder skabt store operationelle problemer for økonomiske aktører, der overholder skattereglerne, og som skaber beskæftigelse og velstand i det indre marked.

([1]) EUT C 389 af 21.10.2016, s. 43, punkt 1.3.

([2]) Se undersøgelse foretaget af det italienske håndværksforbund, CNA: »Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese«, 2015.

1.6. EØSU understreger, at løsninger, der vedtages for at bekæmpe momssvig, ikke bør medføre urimelige og uforholdsmæssige byrder for virksomheder, især SMV'er, der overholder skattereglerne. Som EØSU tidligere har udtalt i anledning af Kommissionens handlingsplan for moms, bør lovlige virksomheder beskyttes og skånes for urimelige nye foranstaltninger ([3]).

1.7. EØSU bemærker, at den nationale dimension af bekæmpelsen af skattesnyd kræver, at alle medlemsstater påtager sig det fulde ansvar for, at landets eget skattesystem fungerer, og at de tilvejebringer værktøjer til bekæmpelse af momssvig, som ikke skader eller påvirker skattesystemets funktionsmåde i andre medlemsstater.

1.8. Alt i alt mener EØSU, at de foreslåede foranstaltninger ikke må gå ud over målene i handlingsplanen for moms eller hindre eller forsinke dens fuldstændige og rettidige gennemførelse. Udvalget mener, at tiden nu er inde til at tage et kvalitativt skridt frem (»kvantespring«) på dette område for at støtte det indre marked og bidrage til beskæftigelse, vækst, investeringer og konkurrenceevne. Desuden er det efter udvalgets mening vigtigt at gennemføre alle dele af handlingsplanen som en uadskillelig helhed ([4]).

1.9. For at sikre, at det foreliggende lovforslag kan komme til at fungere godt, og for fremover at begrænse behovet for yderligere undtagelser fra de etablerede principper og regler for momssystemets funktion i EU, bør de medlemsstater, som ønsker at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt, indføre særlige, specifikke krav til elektronisk fakturering for at sikre fuld sporbarhed af betalingerne.

2. **Kommissionens forslag**

2.1. Kommissionen præsenterede sin handlingsplan for moms i meddelelsen af 7. april 2016. Den vil i 2017 blive fulgt op af et lovforslag, som skal reformere og modernisere EU's nuværende momsregler.

2.2. Såvel Kommissionens handlingsplan som det kommende lovforslag, der forventes fremsat i 2017, sigter bl.a. mod at indsnævre det såkaldte »momsgab« — dvs. forskellen mellem de potentielle momsindtægter og den moms, der rent faktisk indbetales — ved at dæmme op for den svig, der begås på momsområdet.

2.3. I afventning af, at reformen af EU's momssystem kan afsluttes, og på anmodning af visse medlemsstater har Kommissionen erkendt det presserende behov for midlertidigt at give nogle medlemsstater tilladelse til at indføre en generel ordning for omvendt betalingspligt.

2.4. Kommissionen har udviklet den generelle ordning for omvendt betalingspligt i det forslag til direktiv (2016/0406 — CNS) om ændring af direktiv 2006/112/EF, som er genstand for denne udtalelse.

2.5. I betragtning af, at den generelle ordning for omvendt betalingspligt fraviger et af grundprincipperne i EU's momssystem — nemlig betaling af moms i flere led — har Kommissionen besluttet at opstille nogle betingelser for medlemsstaternes anvendelse af denne ordning.

2.6. Nærmere bestemt skal a) medlemsstaten have et momsgab, der ligger mindst 5 procentpoint over medianmomsgabet i EU, b) karruselsvig tegne sig for over 25 % af medlemsstatens momsgab og c) andre kontrolforanstaltninger bevisligt ikke være tilstrækkelige til at bekæmpe karruselsvig på medlemsstatens område.

2.7. For at undgå, at en generel anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt skaber problemer i form af fragmentering af det indre marked, som nogle medlemsstater i øvrigt har peget på, vil Kommissionen give mulighed for at genoverveje ordningen, hvis den viser sig at have en negativ indvirkning på det indre marked i strid med EU's overordnede målsætninger.

3. **Generelle bemærkninger**

3.1. Momsunddragelse er en europæisk epidemi, som skal bekæmpes. Den mest foruroligende form for momssvig er den såkaldte »karruselsvig«, som den omvendte betalingspligt for moms skal forhindre.

([3]) EUT C 389 af 21.10.2016, s. 43, punkt 1.9.
([4]) EUT C 389 af 21.10.2016, s. 43, punkt 1.1 og 1.2.

3.2. Derfor hilser EØSU indførelsen af en hensigtsmæssig ordning for bekæmpelse af momssvig velkommen, men bemærker samtidig, at enhver fravigelse fra det ensartede momssystem i EU bør være midlertidig, forholdsmæssig og evalueres hensigtsmæssigt for at påvise eventuelle negative følger for det indre marked. Dette skal navnlig ses i lyset af, at artikel 113 i traktaten, som danner retsgrundlaget for Kommissionens lovforslag, giver mulighed for indgriben på afgiftsområdet gennem harmoniseringsforanstaltninger, som skal garantere det indre markeds funktion og sikre, at konkurrencen ikke forvrides.

3.3. I det hele taget må de foreslåede foranstaltninger ikke gå ud over målene i handlingsplanen for moms eller hindre eller forsinke dens fuldstændige og rettidige gennemførelse. Tiden er inde til at tage et kvalitativt skridt frem (»kvantespring«) for at støtte det indre marked og bidrage til beskæftigelse, vækst, investeringer og konkurrenceevne.

3.4. Desuden er det vigtigt at bestræbe sig på at gennemføre alle dele af handlingsplanen som en uadskillelig helhed, eftersom dette vil gøre det muligt at håndtere størstedelen af momssvig på en sammenhængende måde.

3.5. Proportionalitetsprincippet, som nævnes i Kommissionens forslag, skal derfor overholdes, og blandt de forskellige offentlige interesser, som må afvejes, bør der således også tages behørigt hensyn til den almene interesse i ikke at underminere harmoniseringen af de nationale momssystemer med henblik på fuld konsolidering af det indre marked.

3.6. På denne baggrund må det erkendes, at politikken for bekæmpelse af unddragelsen også af harmoniserede afgifter fortsat hovedsageligt henhører under medlemsstaterne, og at skatteforvaltningen er stærkt indenlandsk orienteret. Ligeledes er såvel den statistiske videnbase om svig som praksissen for unddragelse og bekæmpelse også stærkt nationalt forankret.

3.7. Set ud fra dette synspunkt er en ordning til bekæmpelse af momsunddragelse, som aktiveres af medlemsstaten, og som afviger fra EU-reglerne, i overensstemmelse med den rolle og de beføjelser, som er betroet de nationale regeringer i kampen mod skattesvig. I denne forstand overholder Kommissionens forslag nærhedsprincippet, idet det giver medlemsstaterne mulighed for at gribe ind på nationalt plan for at bekæmpe ulovligheder på skatteområdet.

3.8. EØSU bemærker dog, at den nationale dimension af bekæmpelsen af skattesvig kræver, at alle medlemsstater påtager sig det fulde ansvar for, at landets eget skattesystem fungerer, og at de tilvejebringer værktøjer til bekæmpelse af momssvig, som ikke skader eller påvirker skattesystemets funktionsmåde i andre medlemsstater.

3.9. Den fravigelse, Kommissionen foreslår indført via ordningen for omvendt betalingspligt, er ikke en generel foranstaltning, men er omfattet af særlige betingelser. Medlemsstaterne kan anmode om, at denne fravigelse finder anvendelse på særlige betingelser, men den er og bliver helt frivillig.

3.10. Medlemsstater, der anmoder om fravigelsen via ordningen for omvendt momspligt, skal have et momsgab, der ligger mere end 5 procentpoint over medianmomsgabet i EU. Hvis man går ud fra, at medianmomsgabet i EU ligger på 14 %, skulle en overskridelse på 5 procentpoint være en tilstrækkelig, vægtig grund til at tage ekstraordinære skridt til at nedbringe momsgabet ([5]).

3.11. Ligeledes synes Kommissionens forslag om, at karruselsvig skal tegne sig for mere end 25 % af medlemsstatens momsgab, at være understøttet af foreløbig dokumentation, hvis man sammenligner dette tal med EU-gennemsnittet (24 %) ([6]).

3.12. EØSU støtter også den generelle bestemmelse om, at medlemsstaten skal have administrative vanskeligheder med at bekæmpe momssvig, eftersom dette viser, at en omvendt betalingspligt er den mest effektive og forholdsmæssige metode til opfyldelse af målet om reduktion af momsgabet i overensstemmelse med såvel EU's som medlemsstaternes offentlige interesse.

3.13. Ifølge Kommissionens forslag skal ordningen for omvendt betalingspligt gælde for transaktioner til en værdi af over 10 000 EUR. EØSU anser denne *de minimis*-regel for acceptabel i betragtning af de forskelligartede og ofte diametralt modsatte interesser, der skal tages hensyn til på én gang i bekæmpelsen af skatteunddragelse, harmoniseringen af skattesystemerne og forenklingen af de administrative byrder, der følger med skattemæssige forpligtelser.

([5]) SWD(2016) 457 final, s. 18.
([6]) SWD(2016) 457 final, s. 15.

4. **Særlige bemærkninger**

4.1. Den konsekvensanalyse af lovgivningen, som Kommissionen har foretaget, viser, at vedtagelsen af ordningen for omvendt betalingspligt ikke nødvendigvis løser alle potentielle tilfælde af svig. Tværtimod kan der opstå nye former for svig eller tilfælde af svig i andre medlemsstater end dem, der i dag er mest berørt heraf. Derfor må Kommissionen nøje overvåge, hvordan den generelle ordning for omvendt betalingspligt fungerer, og beholde beføjelsen til at gribe ind i tilfælde af negative følger for det europæiske indre markeds funktionsmåde.

4.2. Hvis det lovforslag, der behandles i denne udtalelse, skal fungere korrekt og begrænse fremtidige behov for yderligere undtagelser fra de etablerede principper og regler for momssystemet i EU, bør de medlemsstater, som ønsker at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt, indføre specifikke krav om elektronisk fakturering for at sikre, at betalingerne er fuldstændigt sporbare.

4.3. I denne forbindelse vil EØSU især fremhæve muligheden for at begrænse eller afskaffe ordninger for omvendt betalingspligt og opsplittet betaling, hvis elektronisk fakturering til certificering af salgsindtægter finder udbredt og korrekt anvendelse. Denne faktureringsmetode ville gøre det muligt at kontrollere den korrekte momsindbetaling i realtid og dermed forebygge skadelige finansielle konsekvenser for mange virksomheder, som overholder momsreglerne.

4.4. Bekæmpelse af momssvig er uden tvivl et mål, der skal forfølges energisk og gennem udvikling af passende foranstaltninger i medlemsstaterne. Det skal dog bemærkes, at anvendelsen af ordningen for omvendt betalingspligt i B2B-forbindelser mellem private enheder og opsplittet betaling i forbindelser mellem virksomheder og offentlige forvaltninger kan ramme virksomheder, der overholder skattereglerne, hårdt.

4.5. For det første viser Kommissionens konsekvensanalyse af lovgivningen, at virksomhedernes efterlevelsesomkostninger ved anvendelsen af omvendt betalingspligt på SMV'er vil være meget høje for indenlandske transaktioner og endnu højere for grænseoverskridende transaktioner. Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse vil den omvendte betalingspligt indebære, at virksomhedernes efterlevelsesomkostninger vil stige med 43 % ([7]). En generel omvendt betalingspligt forventes at medføre lavere efterlevelsesomkostninger end en omvendt betalingspligt, der er begrænset til en bestemt sektor, men dette viser alligevel, at efterlevelsesomkostningerne vil stige drastisk.

4.6. For det andet har undersøgelser ([8]) vist, at ordninger for omvendt betalingspligt og opsplittet betaling — der, hvor de hidtil er blevet indført — ofte har skabt likviditetsproblemer for mange virksomheder, der overholder skattereglerne.

4.7. Med andre ord har forsøg på at bekæmpe momssvig hos et lille antal uhæderlige virksomheder skabt store operationelle problemer for økonomiske aktører, der overholder skattereglerne og som skaber beskæftigelse og velstand i det indre marked.

4.8. Derfor minder EØSU Kommissionen og medlemsstaterne om, at proportionalitetsprincippet skal overholdes i Kommissionens forslag og i de enkelte nationale retssystemer, så det sikres, at de vedtagne foranstaltninger står i et rimeligt forhold til behovet for at bekæmpe momssvig uden at skade det indre marked. Samtidig og i overensstemmelse med det samme princip bør de vedtagne løsninger bekæmpe ulovlige aktiviteter uden at pålægge hæderlige virksomheder, især SMV'er, urimelige og uforholdsmæssige byrder.

4.9. Ovenstående betragtninger er også et argument for den generelle ordnings midlertidige karakter. I modsat fald vil vi opleve en uacceptabel forværring af de administrative byrder, især for SMV'er, og samtidig en forvridning af dynamikken i EU's indre marked, eftersom der er en alvorlig fare for uensartede likviditetsstrømme for virksomheder beliggende i forskellige medlemsstater.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([7]) COM(2016) 811 final, s. 43.
([8]) EUT C 389 af 21.10.2016, s. 43, punkt 1.9.