

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.2.2008
KOM(2008) 109 endelig

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

om ændring af momsordningen for at bekæmpe svindel

{SEC(2008) 249}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Baggrund.....	3
2.	Formålet med denne meddelelse.....	4
3.	Beskatning af leverancer mellem medlemsstaterne i afgangsmedlemsstaten.....	4
3.1.	Resultater af Kommissionens analyse.....	5
3.2.	Konklusion om beskatning af leverancer mellem medlemsstaterne.....	7
4.	Reverse charge.....	7
4.1.	Resultater af Kommissionens analyse.....	7
4.2.	Sammenhæng med den nuværende momsordning.....	9
4.3.	Konklusion om reverse charge.....	10
5.	Mulighederne for at køre et pilotprojekt i en begrænset periode i en interesseret medlemsstat.....	10
5.1.	Resultater af Kommissionens analyse.....	10
5.2.	Konklusion om pilotprojektet.....	11

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om ændring af momsordningen for at bekæmpe svindel

1. BAGGRUND

På Økofin-ministrenes møde i Rådet den 5. juni 2007 blev Kommissionen anmodet om at undersøge to "vidtrækkende" foranstaltninger med henblik på at bekæmpe momssvindel:

- beskatning af transaktioner mellem medlemsstaterne, og
- indførelse af muligheden for generel omvendt momspligt (en generel reverse charge-ordning for moms).

Rådet anmodede desuden direkte Kommissionen om at undersøge mulighederne for at køre et pilotprojekt med en generel reverse charge-ordning for moms i en begrænset periode i en interesseret medlemsstat.

På mødet den 4. december 2007 opfordrede Rådet Kommissionen til at fremlægge resultaterne af arbejdet med sådanne vidtrækkende foranstaltninger, så de kunne drøftes i løbet af første kvartal af 2008. Kommissionen fremlægger denne meddelelse som svar på Rådets anmodning.

Hvad beskatningen af transaktioner mellem medlemsstaterne angår, anmodede Rådet om, at Kommissionen først undersøger mulighederne for at beskatte sådanne transaktioner i afgangsmedlemsstaten, og at den fokuserer på følgende aspekter:

- de generelle virkninger af en clearingprocedure på medlemsstaternes budgetter og specifikt på primært "importerende" medlemsstater og på primært "eksporterende" medlemsstater
- et groft overslag over de meromkostninger for skatteydere og –forvaltninger, som indførelse af beskatning af leverancer mellem medlemsstaterne vil medføre
- risikoen for nye former for svindel og effektiv bekæmpelse af eksisterende svindelaktiviteter
- fordeling af ansvarsområder og risici mellem afgangsmedlemsstaten, hvor afgiften betales, og ankomstmedlemsstaten, hvor afgiften fratrækkes
- konkurrenceaspekterne af beskatningen af leverancer mellem medlemsstaterne i forhold til nationale skatteregler og sammenlignet med den nuværende ordning.

Hvad konceptet med en generel reverse charge-ordning angår, anmodede Rådet Kommissionen om at se nærmere på følgende aspekter:

- virkningerne på de medlemsstater, der ikke anvender reverse charge-ordningen, og navnlig virkningerne på deres budgetter, herunder med hensyn til virksomhedernes konkurrenceevne
- sammenhængen med og harmonisering af momslovgivningen i EU
- omkostninger for skatteydere og –forvaltninger til gennemførelse af reverse charge-ordningen
- svindelsagers vandring til de medlemsstater, der ikke anvender en reverse charge-ordning
- risikoen for nye former for svindel
- mulighederne for at køre et pilotprojekt i en begrænset periode i en interesseret medlemsstat.

2. FORMÅLET MED DENNE MEDDELELSE

Da Kommissionen ikke har haft ret megen tid til rådighed, er analysens resultater især baseret på de af en konsulent gennemførte specifikke undersøgelser, hvis værdi er begrænset; svarene på de spørgeskemaer, der blev udsendt til skatteforvaltninger; feedback fra virksomheder og analyse gennemført af Kommissionens tjenestegrene. En række spørgsmål bør undersøges yderligere og grundigere, men på grundlag af de først modtagne resultater er det muligt at formulere en række grundspørgsmål til Rådet, der er nødvendige for, at Kommissionen kan styre det videre arbejde i den rigtige retning.

Den mere detaljerede analyse findes i vedlagte arbejdsdokument fra tjenestegrene. I meddelelsen redegøres der på basis af analysen for spillereglerne i forbindelse med de forskellige optioner for ændring af den nuværende momsordning, idet der henvises til de af Rådet for Kommissionen forelagte punkter, og i meddelelsen rejses de politiske spørgsmål, som Kommissionen forventer, at Rådet besvarer. Yderligere arbejde på foranstaltninger til at ændre momsordningen for at bekæmpe skattesvindelen kan kun med fordel påbegyndes, hvis der gives klare og præcise retningslinjer for disse spørgsmål, og der modtages yderligere input fra skatteforvaltningerne.

3. BESKATNING AF LEVERANCER MELLEM MEDLEMSSTATERNE I AFGANGSMEDLEMSSTATEN

Kommissionen har siden 1987 været fortalere for oprindelsesprincippet for moms som den eneste måde til at skabe et ægte indre marked. Forslaget fra 1987 og forslaget fra 1995 opstillede som udgangspunkt en harmonisering af momssatserne eller i det mindste en meget tæt indbyrdes tilnærmelse af disse satser, så det kunne sikres, at konkurrencen ikke ville blive fordrejet. Nogle medlemsstater var dog dengang og er fortsat ikke villige at afgive suveræniteten med hensyn til fastsættelsen af momssatser. Kommissionen har derfor ved at udvikle en ordning med beskatning af leverancer mellem medlemsstaterne iværksat en ordning, der ikke kræver en sådan vidtrækkende harmonisering. Konceptet med beskatning af leverancer mellem

medlemsstaterne er derfor baseret på princippet om, at de nationale momssatser fortsat skal anvendes nøjagtigt som hidtil, og at den eneste ændring vil gå ud på at erstatte fritagelsen for leverancer mellem medlemsstaterne med en beskatningssats på 15 %. Hvis den medlemsstat, som varerne ankommer til, anvender en momssats på mere end 15 %, vil den overskydende moms tilfalde denne medlemsstat; hvis den medlemsstat, som varerne ankommer til, anvender en momssats på under 15 %, fordi en eller flere medlemsstater anvender nedsatte momssatser eller en momssats på 0, vil den medlemsstat, hvor køber er etableret, tildele en kredit til den momspligtige, der køber varer i en anden medlemsstat. På samme måde vil ankomstmedlemsstaten kunne opkræve den moms, der skyldes en given begrænsning af købers ret til at fratække indgående moms. På denne måde undgås de fordrejninger af konkurrencen, der i givet fald kunne opstå på grund af forskellige nationale momssatser.

3.1. Resultater af Kommissionens analyse

Beskatning af leverancer mellem medlemsstaterne synes at være en passende løsning på de problemer, som svindel i forbindelse med forsvundne forhandlere "Missing Trader Intra-Community" (MTIC)) medfører. Den vil dog på ingen måde kunne afhjælpe **andre former for svindel**. Hvis leverancer mellem medlemsstaterne henføres under dette beskatningsområde, kunne det faktisk medføre, at de eksisterende mønstre for svindel også kunne anvendes på sådanne transaktioner. På nuværende tidspunkt er det dog ikke muligt at opgøre de samlede forventede resultater af en ændring af beskatningen af leverancer mellem medlemsstaterne i afgangsmemlemsstaten. Der skal også tages fuldt hensyn til **konkurrenceaspekterne**. Mens der ikke er større grund til at tro, at beskatningsforskellene mellem en fælles sats på 15 % og de i medlemsstaterne for tiden anvendte momssatser ville få nogen større virkninger, kunne de potentielle cashflow-virkninger give anledning til visse bekymringer. Da værdien af leverancer mellem medlemsstaterne for tiden beløber sig til 2 400 mia. EUR om året, vil det momsbeløb, som virksomheder skulle finansiere, udgøre omkring 360 mia. EUR, og det kunne skabe forskellige cashflow-virkninger, der er særdeles vanskelige at evaluere, da de afhænger af de faktiske omstændigheder som f.eks. forholdet mellem leverende og modtagende virksomheder og forholdet mellem momspligtige personer og deres skatteforvaltninger. Det er umuligt at generalisere sådanne individuelle omstændigheder, og de vil kræve detaljerede modelberegninger for at kunne nå frem til en pålidelig konklusion. Derimod står det klart, at beskatning af leverancer mellem medlemsstaterne vil stille små og mellemstore virksomheder endnu dårligere. Grunden er, at sådanne virksomheder allerede er dårligt stillet på det indenlandske marked, når det gælder forfinansiering.

Andre **omkostninger for skatteyderne** afhænger i vid udstrækning af de indberetningsforpligtelser, der skønnes at være nødvendige for både beskatningen af leverancer mellem medlemsstaterne og den meget vigtige clearingordning. Kommissionen mener, at månedlige momslistes fra både leverandører og modtagere skulle være tilstrækkelige til det formål. De pågældende omkostninger udgør typisk engangsomkostninger i forbindelse med ændringen, og det drejer sig om små beløb på længere sigt. Ændringen i form af afkortelsen af den periode, som momslisterne vedrører, er under alle omstændigheder forudsat i den nuværende ordning — Kommissionen arbejder på at fremlægge de relevante forslag som svar på Økofinministrenes opfordring på mødet i juni 2007 — og en udvidelse af

indberetningsforpligtelserne til momspligtige, der køber varer, vil sandsynligvis kun medføre begrænsede omkostninger.

Omkostningerne for skatteforvaltningerne synes at være ret vanskelige at anslå med nøjagtighed. Medlemsstaternes svar på spørgeskemaet gav ikke megen vejledning på dette område.

Det vigtigste spørgsmål, som medlemsstaterne skal tage stilling til, er, hvordan de ønsker, at **clearingordningen** skal fungere. I modsætning til holdningen i 1996 foretrækker Kommissionen en mikroøkonomisk bilateral clearing på basis af momslistes. Medlemsstaterne vil derved få en manøvremargen for, hvordan de inden for de fælles retningslinjer, der skal fastlægges, kan fastlægge præcist, hvordan de ønsker at anvende ordningen. Oplysningerne i momslisterne, der også skulle benyttes til clearing, skulle være baseret på fakturaer, der er udfærdiget og modtaget, da de gældende regler for beskatningsbegivenheder i forbindelse med transaktioner mellem medlemsstaterne ikke ville være tilstrækkeligt omfattende til at sikre, at leverandørens anmeldelse, betalingen af afgiften, leverandørens momsliste, køberens momsliste og købers fradrag forekommer inden for samme periode. For overensstemmelsens skyld bør de samme regler gælde for nationale transaktioner.

Alle medlemsstater vil være omfattet af clearingordningen — de vil enten skulle betale til eller modtage fra andre medlemsstater afhængigt af deres relative handelsbalance. I praksis skal alle medlemsstater både betale og modtage. Ifølge den samlede balance i handelsstatistikkerne vil 16 medlemsstater være "nettomodtagere", mens de øvrige 11 medlemsstater vil være "nettobetale". For de 16 medlemsstater var det samlede beløb af den overskydende forskel mellem anskaffelser og leverancer i 2006 på omkring 200 mia. EUR. Hvis der anvendes en momssats på 15 %, betyder det, at disse medlemsstater kan forvente at modtage momsindtægter på **30 mia. EUR** fra de øvrige medlemsstater. Dette skal sammenholdes med, at for de fleste medlemsstater ligger **værdien af leverancer mellem medlemsstaterne på mellem 10 og 20 % af de samlede leverancer**, så medlemsstaterne vil under alle omstændigheder fortsat kunne regne med, at 80 til 90 % af deres samlede momsindtægter skal opkræves hos deres egne skatteborgere.

Som ønsket af Rådet har Kommissionen ikke i denne omgang set nærmere på den detaljerede anvendelse af clearingordningen. Hvis budgetunderskud skal undgås, så står det dog klart, at den første betaling mellem medlemsstaterne skal foretages meget hurtigt efter referencemåned, og den "endelige" opgørelse skal foretages med passende mellemrum på seks til tolv måneder. På nuværende trin er det vigtigere, at medlemsstaterne forstår deres forpligtelser over for hinanden. En medlemsstat vil altid skulle betale det momsbeløb, der er anført på leverandørens momsliste, til købers medlemsstat, selv om den momspligtige, der gennemførte leverancen, ikke betalte moms til sin skatteforvaltning. Den medlemsstat, hvor kunden er etableret, vil kontrollere de momspligtige på normal vis for at sikre, at de ikke har fratrukket for store momsbeløb for anskaffelser i forbindelse med leverancer mellem medlemsstaterne. Anvendelse af disse principper sikrer, at hver medlemsstat føler sig tilskyndet til på korrekt vis at opkræve og kontrollere momsbeløb. Hvis der alligevel konstateres forskelle, som ikke kan forklares, så foreslås det, at de to medlemsstater ligeligt fordeler en manko imellem sig, så det sikres, at begge medlemsstater føler sig tilskyndet til at udøve korrekt kontrol.

3.2. **Konklusion om beskatning af leverancer mellem medlemsstaterne**

Den analyse, som Kommissionen var i stand til at udføre i løbet af den af Rådet fastsatte periode, viste, at en ordning med beskatning af leverancer mellem medlemsstaterne rummer en række positive elementer. Den fremhævede også visse negative punkter, men ingen af dem har en sådan karakter, at ordningen bør opgives.

Der er dog ét vigtigt spørgsmål, som efter Kommissionens opfattelse bør afklares, inden man påbegynder yderligere analyse af ordningen. **Det vanskeligste spørgsmål er politisk set, at de enkelte medlemsstaters skatteindtægter gøres afhængige af overførsler fra andre medlemsstater.** Da virkningerne heraf kan opgøres til omkring 10 % af de samlede momsindtægter, og de samlede beløb svarer til omkring 30 mia. EUR på EU-plan, **rejser sig det logiske spørgsmål, om medlemsstaterne er parate til at acceptere en sådan afhængighed.**

Er svaret ja, er Kommissionen parat til at fremlægge yderligere oplysninger om clearingordningens praktiske anvendelse, og den vil også færdiggøre de fornødne analyser i forbindelse med den særlige oprettelse af beskatningsordningen. Et sådant arbejde vil selvfølgelig kræve, at skatteforvaltningerne fremsender flere oplysninger.

Er svaret nej, kan enhver ordning med en clearingordning udelukkes. I så fald **kunne beskatning af leverancer mellem medlemsstaterne i ankomstmedlemsstaten være et alternativ**, og Kommissionen forventer, at Rådet vil vejlede den om, hvorvidt dette alternativ skal analyseres yderligere eller ej. Kommissionen ønsker dog klart at angive, at et sådant alternativ forudsætter, at der etableres en ægte one stop-ordning — som Rådet og Europa-Parlamentet under alle omstændigheder støtter — og den vil muliggøre beskatning med en passende momssats i anskaffelsesmedlemsstaten — og en fælles momssats på 15 % for leverancer mellem medlemsstaterne vil ikke være nødvendig. Der vil desuden være lavere omkostninger for både momspligtige og skatteforvaltninger.

Det er disse elementer, som efter Kommissionens opfattelse kræver yderligere vejledning fra Rådets side for at fastslå, om beskatning af leverancer mellem medlemsstaterne fortsat er en option, der skal vurderes nærmere.

4. **REVERSE CHARGE**

4.1. **Resultater af Kommissionens analyse**

Kommissionen mener, at indførelse af en generel reverse charge-ordning i betydeligt omfang vil reducere både svindel i forbindelse med MTIC og svindel i forbindelse med andre former for svindel ved fradrag af moms. Den er dog bekymret for, at reverse charge i sidste ende vil kunne påvirke medlemsstaternes indtægter i negativ retning på grund af andre nye former for svindel.

For at kunne bekæmpe sådanne nye **former for svindel**, herunder navnlig ubeskattet forbrug og misbrug af momsidentifikationsnumre, skal ordningen ledsages af en række foranstaltninger, der vil komplicere ordningen og skabe nye byrder for virksomheder og skatteforvaltninger.

For det første forekommer det nødvendigt at anvende en **tærskel** for at begrænse risikoen for ubeskattet endeligt forbrug. En sådan tærskel forekommer at være en stor komplikation, da den medfører sondringer, som for tiden ikke anvendes og ikke svarer til nogen kommerciel realitet. Den kræver også en række nye definitioner, inden den kan anvendes i praksis og dække alle mulige situationer.

For det andet lægges der, da ordningen baseres på, at der sondres mellem momspligtige, der er kvalificeret til at foretage indkøb under reverse charge-ordningen, og alle andre personer, **nye forpligtelser** på de momspligtige, der skal foretage en sådan identifikation. Skatteforvaltningerne vil skulle udvikle og tilbyde de nødvendige værktøjer for virksomheder, så de kan overvinde sådanne udfordringer og tilbyde dem den retlige sikkerhed, de har behov for, når de beslutter, om de skal anvende den normale momsordning eller reverse charge-ordningen. Det bør ikke glemmes, at stort set alle momspligtige sandsynligvis vil skulle anvende begge ordninger sideløbende, hvad der vil kunne skabe en hel del forviklinger. Ordningen vil desuden medføre en stigning i antallet af refusionsansøgninger fra momspligtige, som ikke mere vil kunne udligne den indgående afgift på mindre anskaffelser, da deres output forbliver ubeskattet under reverse charge-ordningen. Da medlemsstaterne allerede anvender en urimeligt stor andel af deres ressourcer til at kontrollere refusionsansøgninger, ser det ud til, at de vil skulle øge deres menneskelige ressourcer for at sikre, at det nuværende kontrolniveau for momspligtige, der udviser en risiko, opretholdes. Det vil direkte kunne påvirke momsens effektivitet som indtægtskilde for medlemsstaterne.

For det tredje vil der, for at overvinde følgerne af afskaffelsen af betalinger i flere led, skulle indføres **kompenserende indberetningsforpligtelser**, som muliggør en enkel krydskontrol af oplysninger fra leverandører og aftagere. Sådanne forpligtelser vil skulle raffineres yderligere for at garantere, at indberettede data opfylder målet med at undgå fejlagtige sammenholdninger af data.

De meromkostninger, som en sådan ordning vil medføre for virksomhederne, kendes ikke fuldt ud, men indberetningsforpligtelserne vil i sig selv medføre store engangsomkostninger til indførelsen og store løbende omkostninger. Det ser ud til, at en korrekt anvendelse af tærsklen vil udgøre langt det kostbareste element i reverse charge-ordningen for virksomhederne. En nylig undersøgelse, som det østrigske institut for forskning i små og mellemstore virksomheder gennemførte for Wiens handelskammer, viser, at engangsomkostningerne for sådanne virksomheder vil svinge mellem 12 750 og 20 000 EUR, mens de løbende årlige omkostninger vil beløbe sig til mellem 6 000 og 9 300 EUR. I en tidligere tysk undersøgelse blev de samlede omkostninger for momspligtige i Tyskland anslået til mellem 1,6 og 2 mia. EUR i det år, hvor reverse charge indføres, og til mellem 100 og 200 mio. EUR i løbende årlige omkostninger.

Omkostningerne for skatteforvaltningerne vil i høj grad afhænge af, hvilke kontrolforanstaltninger de gennemfører. Mens der på den ene side vil kunne opnås gevinster — da svindel i forbindelse med fradrag af moms i høj grad vil blive reduceret — vil der på den anden side være nye områder, hvor det synes uundgåeligt at indføre specifik kontrol. I forbindelse med reverse charge-ordningen vil den største andel af momsbeløbene faktisk skulle betales af de endelige leverandører i produktionskæden, der i mange lande vil kunne være små og mindre pålidelige end det mindre antal store virksomheder, der for tiden betaler en stor andel af

momsbeløbene i de fleste medlemsstater. Kontrol af detailhandelen er klart en mere ressourceintensiv indsats og især med udsigten til, at alle detailhandlere vil modtage momsfrie leverancer. Nye detaljerede indberetningsforpligtelser for alle erhvervsvirksomheder vil også kræve **nye former for risikoforvaltning** med henblik på at styre den nye store informationsstrøm. Identifikation af momspligtige vil spille en endnu større rolle end under den nuværende ordning og vil forandre yderligere bestræbelser og ressourcer. Endelig vil der skulle opretholdes en generel kontrol af alle virksomheder — og ikke kun dem, der betaler moms — for at undgå, at varer og serviceydelser omlædes til den **sorte økonomi**. Medlemsstaterne kunne i deres svar på spørgeskemaet stort set ikke give nogen angivelse af omfanget af de omkostninger, som forvaltningerne sandsynligvis vil skulle afholde.

I medlemsstaternes svar var der stort set ingen konkrete oplysninger om de mulige virkninger af anvendelsen af en reverse charge-ordning på andre medlemsstater. Af svarene fremgik det dog, at det skønnes nødvendigt at anvende en meget streng kontrolordning for at beskytte andre medlemsstater mod de negative virkninger, som reverse charge i givet fald vil kunne medføre. Det skønnes nødvendigt at forbedre det administrative samarbejde for at klare den nye situation.

Der findes stort set ingen beviser for, at svindel vil migrere til andre medlemsstater, hvis der indføres specifikke svindelbekæmpende foranstaltninger. Da sådanne foranstaltninger tidligere traditionelt var sektorspecifikke, bekymrer det dog, at en mere generel foranstaltning som reverse charge vil kunne få forskellige konsekvenser.

4.2. Sammenhæng med den nuværende momsordning

Det er Kommissionens opfattelse, at en sådan fundamental ændring af momsordningen som følge af indførelsen af en generel reverse charge-ordning på frivilligt grundlag i betydelig grad vil påvirke sammenhængen med og harmoniseringen af EU's momsordning og rammerne for dens fremtidige udvikling.

EU's lovgivning udarbejdes og gennemføres for tiden inden for fælles rammer. Et EU med to fundamentalt forskellige momsordninger indebærer, at der skal tages hensyn til begge ordninger, når forskrifter udarbejdes og drøftes. Det vil være yderst vanskeligt at videreudvikle et sådant tostrengt system for at følge et indre marked under udvikling. Det er særlig vigtigt, når det gælder to helt forskellige sæt forpligtelser. Et sådant tostrengt system vil medføre store risici for den fremtidige harmonisering af momssatserne, da medlemsstaternes interesse i at skabe forbedringer vil afhænge af den ordning, de anvender.

Det er derfor vigtigt at erkende, at frivillig anvendelse af reverse charge vil betyde et skridt væk fra det nuværende harmoniseringsniveau, der er fordelagtigt for virksomhederne på det indre marked. De yderligere komplikationer, som en frivillig reverse charge-ordning vil medføre for virksomhederne, synes at være i direkte modstrid med EU's vækst- og beskæftigelsesmål, der forudsætter en nedskæring af virksomhedernes forpligtelser. Det vil navnlig være i modstrid med den hidtidige momsstrategi, der tilsigter yderligere forenklinger af momsforvaltningen på det indre marked ved at begrænse byrder og forpligtelser for virksomhederne og yde dem retssikkerhed.

4.3. Konklusion om reverse charge

En generel reverse charge-ordning vil klart være et nyt koncept, der kan få både positive og negative konsekvenser. Uafhængigt af den endelige vurdering af ordningen er der dog et større problem med konceptet om en frivillig reverse charge-ordning. Det skyldes, at reverse charge vil en ordning, der er fundamentalt forskellig fra den ordning, der for tiden anvendes. Den kræver, at der fastlægges en anden ordning på EU-plan, hvad der kan få negative følger for gennemførelsen af det indre marked; den vil også underminere harmoniseringen og mulighederne for fremtidige forbedringer af momsordningen.

Den frivillige anvendelse af en generel reverse charge-ordning er desuden blevet udpeget som en omkostningsfaktor for virksomhederne og en af de vigtigste faktorer, der skaber risiko for nye former for svindel i EU.

Kommissionen mener derfor, at en generel reverse charge-ordning enten bør indføres som en obligatorisk ordning i hele EU eller opgives som koncept.

5. MULIGHEDERNE FOR AT KØRE ET PILOTPROJEKT I EN BEGRÆNSET PERIODE I EN INTERESSERET MEDLEMSSTAT

5.1. Resultater af Kommissionens analyse

På baggrund af ovenstående analyse er Kommissionen fortsat ikke overbevist om, at den generelle reverse charge-ordning udgør et velegnet middel til at sikre momsopkrævning bedre mod svindel. Den accepterer de åbenlyst afskrækkende virkninger på svindel i forbindelse med MTIC, men den er bekymret over de øvrige virkninger af en sådan ændring. Kommissionen understreger dog, at analysen af reverse charge-ordningen for det meste er en hypotetisk øvelse, da der ikke findes praktiske erfaringer, som man kan drage nytte af. Der kan ikke træffes en endelig afgørelse ud fra de hidtidige analyser, da empiriske beviser helt mangler — intet land i verden anvender for tiden en sådan ordning. Da yderligere analyser under alle omstændigheder vil støde på det samme problem på grund af sagens hypotetiske karakter, mener Kommissionen, at kun et pilotprojekt i en medlemsstat vil kunne give et mere fyldigt svar på de af Rådet rejste spørgsmål.

Det skal dog understreges, at pilotprojektets formål skal være at afprøve indførelsen af en **obligatorisk generel reverse charge-ordning**, da det af hensyn til det indre marked og på grund af *de facto* afskaffelsen af den fælles momsordning ikke kan være muligt at tillade nogle få medlemsstater at gennemføre en sådan ændring af momsordningen.

Et pilotprojekt skal tilrettelægges på en sådan måde, at det giver de bedste muligheder for at øge kendskabet til, hvordan en reverse charge virker, uden at det samtidig udsætter hverken pilotmedlemsstaten eller andre medlemsstater for større risici.

I den forbindelse er det vigtigt, at pilotmedlemsstaten har en økonomi, der er stor nok til at være repræsentativ, men heller ikke så overvældende stor, at den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

Et pilotprojekt skal nødvendigvis løbe over en vis periode. Denne periode skal være tilstrækkelig til at opnå de nødvendige resultater og ikke skabe urimeligt store omkostninger for de momspligtige ved overgang til reverse charge-ordningen og en eventuel tilbagevenden til den klassiske momsordning. Pilotprojektet bør således påvise:

- i hvor høj grad reverse charge-ordningen faktisk bidrager til at begrænse og reducere eksisterende svindel — dette skal vurderes med hensyn til både den samlede reduktion af momsdifferencen på grund af svindel og de former for svindel, der reduceres
- i hvor høj grad nye former for svindel udgør en reel fare, og hvilke foranstaltninger der sandsynligvis bedst vil kunne modvirke sådanne risici — det vil være nødvendigt fortløbende at vurdere udviklingen af de forskellige former for svindel og de kontrolforanstaltninger, der gennemføres for at begrænse svindel, idet det klart accepteres, at disse foranstaltninger ikke bør være de foranstaltninger, der allerede viser tegn på at kunne bekæmpe svindel under den nuværende ordning
- hvor store omkostninger virksomhederne og skatteforvaltningerne vil få ved at gennemføre og anvende ordningen, og om sådanne omkostninger står i rimeligt forhold til de fordele, som skattemyndighedernes opnår derved.

Projektet skal klart ledsages af en tilsynsordning, der gør hele ordningen gennemsigtig og giver feedback om mulige ugunstige virkninger på andre medlemsstater. For at skabe ligevægt mellem de interesserede parter foreslås det at nedsætte en styringsgruppe, der skal bestå af repræsentanter for pilotmedlemsstaten, Kommissionen og i det mindste nabomedlemsstaterne.

Efter Kommissionens opfattelse bør pilotprojektet løbe over mindst fem år, da statistiske oplysninger til at måle dets virkninger under alle omstændigheder først vil kunne foreligge efter tre år. En længere periode vil måske være nødvendig, da svindlere vil tøve med at udvikle nye svindelmønstre, fordi de ved, at pilotprojektet kun skal løbe i en kort periode.

Kommissionen er parat til sammen med delegationerne i arbejdsgruppe nr. 1 at udarbejde de nærmere regler for anvendelsen af en generel reverse charge-ordning i en forsøgsperiode. På basis af dette arbejde vil Kommissionen så kunne fremlægge de relevante lovforslag.

5.2. Konklusion om pilotprojektet

Reverse charge er et koncept, der på nuværende tidspunkt hverken kan eller bør afvises, da det byder på en række ubestridelige fordele. Det er dog en ordning, som er så forskellig fra den ordning, der anvendes nu, at den aldrig vil kunne indføres på frivilligt grundlag, fordi det vil skade den gnidningsløse funktion af det indre marked. Da en beslutning om at indføre ordningen kun kan træffes på grundlag af empiriske beviser for anvendelsen af en sådan ordning, **anmodes Rådet om:**

- at overveje, om der bør gennemføres et pilotprojekt med henblik på at fastslå, om reverse charge vil være et passende middel til at bekæmpe moms svindel, og
- hvis et sådant pilotprojekt bør gennemføres, at bekræfte, at Kommissionen bør påbegynde det forberedende arbejde med at finde en medlemsstat, der melder sig frivilligt til at gennemføre pilotprojektet på grundlag af de betingelser, der er opstillet i denne meddelelse.