

U 64/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens meddelande samt förslag till rådets direktiv och förordningar (*slutgiltigt mervärdesskattesystem*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens meddelande av den 4 oktober 2017 om uppföljning av handlingsplanen för mervärdesskatt – Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU – Dags för beslut, COM(2017) 566, förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG för harmonisering och förenkling av vissa regler i mervärdesskattesystemet och om införande av ett slutgiltigt system för beskattning av handel mellan medlemsstaterna, COM(2017) 569, förslag till rådets genomförandeförordning om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 vad gäller vissa undantag från skatteplikt för gemenskapsinterna transaktioner, COM(2017) 568, förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 avseende den certifierade beskattningsbara personen, COM(2017) 567 samt en promemoria om saken.

Helsingfors den 16 november 2017

Finansminister Petteri Orpo

Regeringsråd Tommi Parkkola

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2017/1512, 1513, 1515,
1520

16.11.2017

FÖRSLAG TILL SLUTGILTIGT MERVÄRDESSKATTESYSTEM

1 Allmänt

Den 4 oktober 2017 lämnade Europeiska kommissionen ett meddelande samt förslag för modernisering av mervärdesbeskattningen:

- meddelande om uppföljning av handlingsplanen för mervärdesskatt – Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU – Dags för beslut, COM(2017) 566,
- förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG för harmonisering och förenkling av vissa regler i mervärdesskattesystemet och om införande av ett slutgiltigt system för beskattning av handel mellan medlemsstaterna, COM(2017) 569,
- förslag till rådets genomförandeförordning om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 vad gäller vissa undantag från skatteplikt för gemenskapsinterna transaktioner, COM(2017) 568 samt
- förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 avseende den certifierade beskattningsbara personen, COM(2017) 567.

Meddelandet och förslagen bygger på kommissionens tidigare meddelande av den 7 april 2016 om en handlingsplan för mervärdesskatt, COM(2016) 148.

Kommissionens senaste meddelande sammanfattar hittills genomförda åtgärder i planen och anger de följande stegen mot ett slutgiltigt mervärdesskattesystem. Med dessa samtida lagstiftningsförslag vill man fastställa de centrala principerna i ett slutgiltigt mervärdesskattesystem för handeln mellan medlemsstaterna och förbättra det nuvarande systemet i fråga om vissa förfaranden för gemenskapsinterna leveranser.

2 Bakgrund

Det gemensamma mervärdesskattesystemet är en viktig del av EU:s inre marknad. Momsen är en betydande och växande inkomstkälla i EU. År 2015 var momsintäkterna drygt 1 000 miljarder euro, vilket motsvarar 7 % av EU:s BNP. Som konsumtionsskatt anses momsen vara en av de mest tillväxtvänliga formerna av beskattning.

Enligt kommissionen har dock mervärdesskattesystemet under de senaste åren inte kunnat hålla jämna steg med globaliseringen och digitaliseringen av ekonomin. Det nuvarande systemet för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna bygger fortfarande på en 25 år gammal övergångsordning. Inhemska och gränsöverskridande transaktioner är föremål för två olika förfaranden och gränsöverskridande varor kan köpas utan moms. Den gränsöverskridande handeln växer samtidigt som det nuvarande systemet är fragmenterat, komplicerat och utsatt för bedrägerier.

Kommissionen har länge varit fast besluten att skapa ett fungerande slutgiltigt mervärdesskattesystem för den inre marknaden. Handlingsplanen från 2016 redogör detaljerat för behovet att

inom EU skapa ett gemensamt mervärdesskatteområde som kan möta utmaningarna på 2000-talet. Där anges ett antal åtgärder på kort och medellång sikt med syftet att modernisera mervärdesskattesystemet och göra det enklare, mer skyddat mot bedrägerier och företagsvänligare.

3 Förslagets mål

Åtgärderna i handlingsplanen motsvarar flera mål: Anpassa mervärdesskattesystemet till den globala, digitala och mobila ekonomin, ge stöd till små och medelstora företags behov, en lämplig policy för momssatser, stoppa gränsöverskridande bedrägerier och hjälpa medlemsstaterna att överbrygga momsgapet (VAT gap).

I det senaste meddelandet presenterar kommissionen en mer detaljerad plan för att förnya EU:s momsregler. Syftet är att förbättra och modernisera systemet för både medlemsstaterna och företagen.

Reformen är tänkt att leda till ett robustare, slutgiltigt system. Nu uteblir momsintäkter på över 150 miljarder euro per år, varav 50 miljarder uppskattas bero på gränsöverskridande momsbedrägerier. Kommissionens uppskattning är att bedrägerierna skulle minska med 80 % genom den föreslagna reformen.

Dessutom bedöms det nya systemet bli enklare för företagen. Företag som handlar över gränserna bär nu en extra kostnad för regelefterlevnad på 11 % jämfört med företag som bara bedriver inhemsk handel. Dessa kostnader beräknas minska med 1 miljard euro genom en förenklad och moderniserad mervärdesbeskattning.

4 Förslagets huvudsakliga innehåll

4.1 Kommissionens meddelande

Meddelandet sammanfattar hittills genomförda åtgärder i handlingsplanen för mervärdesskatt och anger de följande stegen i reformen.

4.1.1 Genomförda åtgärder

I meddelandet nämns dessa genomförda åtgärder:

- Förslagen om förenklad beskattning av e-handel, COM(2016) 755–757, har lämnats och behandlas just nu i rådet.
- Förslaget om samma momssats för e-publikationer och tryckta publikationer, COM(2016)758, har lämnats och behandlas i rådet.
- Kommissionen har inlett utvecklingen av instrumentet för analys av transaktionsnätverk för utbyte och gemensam behandling av mervärdesskatteuppgifter i Eurofisc-nätverket.
- Direktivet (EU) 2017/1371 om bekämpande av bedrägeri som riktar sig mot EU:s finansiella intressen har antagits.
- Kommissionen har inlett förhandlingar om ett avtal mellan EU och Norge om administrativt samarbete.

– Förslaget om en tillfällig mekanism för omvänd skattskyldighet, COM(2016), har lämnats och behandlas i rådet.

4.1.2 Förslag som lämnas samtidigt med meddelandet

Meddelandet hänvisar till kommissionens samtidiga lagstiftningsförslag, som fastställer de centrala principerna i ett slutgiltigt mervärdesskattesystem. Dessa förslag tas upp i 4.2.

4.1.3 Kommande förslag

Enligt meddelandet kommer följande lagstiftningsförslag att lämnas i november 2017:

- förändring av momssatserna så att de följer destinationsprincipen,
- omfattande förenklingspaket för små och medelstora företag i syfte att minska de administrativa kostnaderna,
- förslag om administrativt samarbete i syfte att förbättra utbytet av uppgifter, utförandet av riskanalyser och samarbetet mellan skatte- och tullmyndigheter samt brottsbekämpande myndigheter i EU.

Senast i slutet av 2017 kommer kommissionen att lägga fram två rapporter om skatteförvaltningarnas effektivitet.

Kommissionen avser att under 2018 lägga fram ett direktivförslag och tillhörande åtgärder för genomförande med detaljerade tekniska bestämmelser för ett slutgiltigt mervärdesskattesystem och utvecklingen av IT-verktyg.

Enligt planerna införs det slutgiltiga mervärdesskattesystemet för handeln mellan medlemsstaterna senast 2022.

4.2 Nu föreslagna ändringar

Åtgärder i kommissionens samtidiga lagstiftningsförslag:

- fastställande av de centrala principerna i ett slutgiltigt mervärdesskattesystem,
- införande av begreppet "certifierad beskattningsbar person",
- fyra snabba förändringar som gäller gemenskapsinterna leveranser.

Begreppet certifierad beskattningsbar person och de snabba förändringarna föreslås gälla från och med 2019.

4.2.1 Övergripande principer i ett slutgiltigt mervärdesskattesystem

Det nuvarande mervärdesskattesystemet för gränsöverskridande handel mellan EU:s medlemsstater började tillämpas 1993. Systemet var tänkt att bli temporärt. Gränsöverskridande leveranser mellan företag (gemenskapsintern leverans av varor) är undantagna från skatteplikt i avgångsstaten och beskattas som gemenskapsinterna förvärv i destinationsstaten så att förvärvaren (köparen) är skattskyldig.

I det slutgiltiga mervärdesskattesystem som föreslås beskattas leveranser från en medlemsstat till en annan i stället på samma sätt som leveranser inom en medlemsstat. Detta innebär att leverantören (säljaren) i en leverans mellan företag ska betala momsen till destinationsstaten enligt dess skattesatser och övriga momsregler. Tanken är att säkerställa en enhetlig skattebehandling i hela produktions- och distributionskedjan.

Förändringen av momsuppbörden kräver förenklingar. Dagens särskilda system med en enda kontaktpunkt i skatteförfarandet för elektroniska tjänster utökas till att omfatta övrig gränsöverskridande handel. Då behöver företagen bara registrera sig i den medlemsstat där de är etablerade och kan uppfylla sin deklarations- och betalningsskyldighet via en enda nätportal. Det nya systemet möjliggör även avdrag för moms på inköp. Den identifierande medlemsstaten redovisar momsen till destinationsstaten. Tanken är att förenkla momsuppbörden ur företagets synvinkel och skapa ett mer robust uppbördssystem för medlemsstaterna.

Reglerna förenklas även på så sätt att leverantörerna tillåts utforma fakturorna enligt etableringsstatens regler. Företagen behöver inte längre göra sammandragsdeklarationer för gränsöverskridande transaktioner.

Systemet förutsätter ökat förtroende och samarbete mellan skatteförvaltningarna eftersom destinationsstaten måste kunna lita på att skatten uppbärs i avgångsstaten. Systemet innebär också en avsevärd förändring för företagen. Därför föreslås att införandet sker stegvis.

Första steget i reformen omfattar beskattningen av gränsöverskridande leveranser mellan företag. Leverantören betalar då moms på leveransen till köparens medlemsstat via ett system med en enda kontaktpunkt. Däremot betalas momsen såsom i dag av köparen, om skatteförvaltningen beviljat det inköpande företaget certifierad status. Summan av momsbetalningarna via det särskilda systemet blir då avsevärt mindre och företagets anpassning underlättas. I det andra steget utvidgas den nya skattebehandlingen till att omfatta gränsöverskridande tillhandahållanden av tjänster. Då behandlas alla transaktioner på den inre marknaden likadant oavsett om de är inhemska eller gränsöverskridande. Kommissionen avser att lämna förslag om det andra lagstiftningssteget efter att det första steget har utvärderats fem år efter ikraftträdandet.

Det första steget i reformen är vidare indelat i två delsteg. I det första delsteget ingår det nu aktuella lagstiftningsförslaget och övriga förslag som enligt meddelandet kommer att lämnas under 2017.

Det aktuella lagstiftningsförslaget innehåller endast bestämmelser om fastställande av de centrala principerna i det nya systemet. Enligt dessa ska det tillfälliga systemet för handeln mellan medlemsstaterna ersättas av ett slutgiltigt beskattningssystem som i princip grundar sig på

- att beskattning av varor och tjänster ska ske i destinationsmedlemsstaten,
- leverantörens eller köparens, om denne är en certifierad beskattningsbar person, skyldighet att betala mervärdesskatt samt
- ett enda registreringssystem för deklaration och betalning av samt avdrag för mervärdesskatt.

Detaljerade tekniska bestämmelser för genomförandet av dessa grundprinciper kommer att läggas fram 2018, i det andra delsteget. Då planeras också en översyn av hela mervärdesskattedirektivet och de nuvarande övergångsartiklarna.

4.2.2 Snabba förbättringar

I november 2016 antog Ekofinrådet slutsatser om möjliga snabba förbättringar av momsreglerna för gränsöverskridande transaktioner.

Rådet valde ut fyra specifika förbättringsområden:

- betydelsen av köparens momsregistreringsnummer,
- kedjetransaktioner,
- call off -lager och
- bevis för undantag från skatteplikt vid gemenskapsintern leverans av varor.

De begärda åtgärderna ingår i kommissionens aktuella lagstiftningsförslag men skiljer sig från slutsatserna genom att vissa förfaranden har kopplats till det nya begreppet "certifierad beskattningsbar person".

4.2.3 Certifierad beskattningsbar person

Enligt förslaget ska begreppet certifierad beskattningsbar person införas redan innan det slutgiltiga mervärdesskattesystemet träder i kraft. Begreppet gör det möjligt att identifiera dem som generellt kan anses vara pålitliga skattebetalare. Det utgör en central del i det första steget mot det slutgiltiga systemet.

Förslaget innebär att vissa förenklingsregler, som skulle kunna vara bedrägerikänsliga, bara kan tillämpas om en certifierad beskattningsbar person deltar i den berörda transaktionen. I det nuvarande systemet tillämpas reglerna på samma sätt för alla och skattskyldiga kategoriseras inte efter tillförlitlighet.

Förslaget utgår från att status som certifierad beskattningsbar person ska beviljas på enhetliga grunder inom unionen. Status beviljad av en medlemsstat gäller i hela unionen. Statusen ska inte beviljas skattskyldiga för vilka de allmänna momsreglerna inte är tillämpliga eller som endast är tillfälliga utövare av ekonomisk verksamhet.

Det föreslagna direktivet fastställer övergripande kriterier för medlemsstaternas certifiering av beskattningsbara personer. För beviljande av status som certifierad beskattningsbar person krävs att alla nedanstående kriterier uppfylls:

- sökanden är etablerad inom EU,
- frånvaro av allvarliga överträdelser eller upprepade överträdelser av skattereglerna och tullagstiftningen, inbegripet att sökanden inte får vara dömd för allvarliga brott som rör sökandens ekonomiska verksamhet,
- att sökanden uppvisar en hög grad av kontroll över sina transaktioner och av varuflödet genom ett system för affärsbokföring och, vid behov, bokföring av transporter, som möjliggör lämpliga skattekontroller, eller genom en tillförlitlig eller auktoriserad intern verifieringskedja,
- bevis på att sökanden är ekonomiskt solvent, som ska anses ha bevisats genom en god ekonomisk ställning som innebär att sökanden kan fullfölja sina åtaganden, med vederbörlig hän-

syn tagen till särdragen hos den typ av affärsverksamhet som berörs eller genom garantier som lämnats av försäkringsföretag eller andra finansinstitut eller genom andra ekonomiskt tillförlitliga tredje parter.

Skattskyldiga med status som godkänd ekonomisk aktör (AEO) i tullbeskattningen anses uppfylla dessa kriterier automatiskt.

Enligt förslaget införs nya bestämmelser i förordningen om administrativt samarbete så att statusen som certifierad beskattningsbar person integreras i systemet för utbyte av information om mervärdesskatt (VIES). Skatteförvaltningar och företag kan på elektronisk väg kontrollera ett visst företags status som certifierad beskattningsbar person.

Enligt planerna antas senare en rådets genomförandeförordning för att fastställa de praktiska arrangemangen för en status som certifierad beskattningsbar person och säkerställa att förfarandena för beviljande eller återkallande av statusen är tillräckligt harmoniserade i hela unionen.

4.2.4 Registreringsnummer och deklaration för mervärdesskatt

Enligt förslaget kräver undantag från skatteplikt vid gemenskapsintern leverans av varor att förvärvaren (köparen) har ett registreringsnummer för mervärdesskatt i en annan medlemsstat än den från vilken transporten avgår och att leverantören (säljaren) fyller i en korrekt sammandragsdeklaration.

Förslaget medför två nya materiella villkor för undantaget från skatteplikt. Dessa har Europeiska unionens domstol tidigare betraktat som enbart formella villkor. För närvarande leder detta till situationer där medlemsstaterna, när villkoren inte har uppfyllts, endast kan ålägga böter eller administrativa påföljder, men inte vägra själva undantaget.

Målet med villkoren är att underlätta tillsynen och förbättra kvaliteten på uppgifterna i VIES samt deras tillförlitlighet.

4.2.5 Kedjetransaktioner

Förslaget syftar till att harmonisera reglerna för kedjetransaktioner. Med kedjetransaktioner avses på varandra följande leveranser av samma varor i en enda gemenskapsintern transport mellan två medlemsstater.

Enligt EU-domstolens rättspraxis gäller undantaget från skatteplikt bara den transaktion i kedjan till vilken transporten ska hänföras. Kriterierna för hur man i praktiken hänför transporter-na skiljer sig inom unionen. Förslagets syfte är att främja rättssäkerheten i dessa situationer.

Exempelvis i en ABC-kedjetransaktion där transporten sker på uppdrag av B innebär förslaget att transaktionen mellan A och B är en gemenskapsintern leverans som är undantagen från skatteplikt ifall B upplyser A om destinationsmedlemsstaten samt har registrerats för mervärdesskatt i någon annan medlemsstat än den varifrån transporten avgick. Om något av dessa villkor inte uppfylls, är det transaktionen mellan B och C som utgör en sådan gemenskapsintern leverans som undantas från skatteplikt.

Dessa regler tillämpas bara om både A och B är certifierade beskattningsbara personer. I annat fall tillämpas de nuvarande reglerna enligt vilka undantag från skatteplikt förutsätter att leverantören visar att transporten är hänförlig till leveransen i fråga.

4.2.6 Call off -lager

Call off -lager är ett förfarande där en leverantör överlåter varor till ett lager i en annan medlemsstat så att äganderätten överförs först när förvärvaren tar varor från lagret.

Enligt nuvarande regler anses leverantören ha gjort ett gemenskapsinternt förvärv i ankomstmedlemsstaten, och leverantören är i princip skyldig att ha ett registreringsnummer för mervärdesskatt i den staten. Skattebehandlingen är dock inte enhetlig eftersom vissa medlemsstater tillämpar förenklade förfaranden.

Kommissionen föreslår en förenklad enhetlig reglering där lagerarrangemanget betraktas som leverantörens gemenskapsinterna leverans och köparens gemenskapsinterna förvärv när vissa villkor uppfylls. Då behöver leverantören inte ha momsregistreringsnummer för varje medlemsstat där denne har varor i call off -lager.

Enligt förslaget ska en gemenskapsintern leverans till call off -lager uppfylla följande villkor:

- transaktionen sker mellan två certifierade beskattningsbara personer,
- varorna transporteras till en annan medlemsstat för att säljas i ett senare skede,
- leverantören är inte etablerad i destinationsmedlemsstaten,
- köparen är registrerad i destinationsmedlemsstaten och dennes identitet samt momsregistreringsnummer är kända för leverantören vid tidpunkten för transporten,
- leverantören tar upp transaktionen i sin sammandragsdeklaration.

Leverantören och köparen ska föra ett register över varor som levereras enligt dessa regler.

4.2.7 Bevis för undantag från skatteplikt vid gemenskapsintern leverans av varor

Kommissionen föreslår att rådets genomförandeförordning ändras för att införa en motbevisbar presumtion vid transport av varor till en annan medlemsstat. Bevisbarheten behövs för undantaget från skatteplikt vid gemenskapsintern leverans av varor. Harmoniseringen av beviskraven är tänkt att öka rättssäkerheten och underlätta företagets verksamhet.

I fall där varorna har transporterats direkt av leverantören eller av en tredje part för dennes räkning, och leverantören är en certifierad beskattningsbar person, införs en presumtion enligt vilken varorna har transporterats till en annan medlemsstat, om leverantören är i besittning av två icke motstridiga handlingar som intygar transporten.

I fall där köparen är en certifierad beskattningsbar person och varorna har transporterats av köparen, direkt eller genom en tredje part för dennes räkning, införs en presumtion enligt vilken varorna anses ha transporterats till en annan medlemsstat, om leverantören är i besittning av två icke-motstridiga handlingar som visar att transporten ägt rum samt ett skriftligt intyg från köparen på att varorna har transporterats och med uppgift om ankomstmedlemsstaten.

Skattemyndigheten får motbevisa presumtionen på grundval av bevisning som visar att varorna inte har transporterats till en annan medlemsstat.

En förteckning över bevis som kan komma i fråga införs i förordningen.

I fall där presumtionsvillkoren inte uppfylls tillämpas de nuvarande reglerna.

5 Förslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen

Förslagen gällande mervärdesskattedirektivet 2006/112/EG och förordningen (EU) nr 904/2010 om administrativt samarbete är grundade på artikel 113 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilken ett godkännande av direktivet och förordningarna förutsätter enhällighet bland medlemsstaterna. Förslaget gällande genomförandeförordningen (EU) nr 282/2011 grundar sig på artikel 397 i mervärdesskattedirektivet, enligt vilken rådet genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen ska anta nödvändiga åtgärder för tillämpningen av direktivet.

Kommissionen anser att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Mervärdesskatt är en skatt som harmoniserats på EU-nivå och därför kräver alla initiativ för att införa ett slutgiltigt mervärdesskattesystem för gränsöverskridande leveranser av varor ett förslag från kommissionen om ändring av mervärdesskattedirektivet och tillhörande bestämmelser. Momsreglerna för unionsintern gränsöverskridande handel kan på grund av sin natur inte beslutas av enskilda medlemsstater då det oundvikligen är fler än en medlemsstat som deltar i handeln. Medlemsstaterna har enhälligt begärt en harmonisering och förenkling av de nuvarande reglerna. Detta visar att åtgärderna på unionsnivå sannolikt kommer att bli effektivare eftersom åtgärderna på nationell nivå inte har visat sig vara tillräckligt framgångsrika.

Statsrådets ståndpunkt motsvarar kommissionens syn på subsidiaritetsprincipen.

6 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har ännu inte uttalat sig i ärendet.

Behandlingen av förslaget i rådets skattearbetsgrupp påbörjades 9.11.2017.

Sektion EU9 (Skatter) under kommittén för EU-ärenden har behandlat ett utkast till promemorian om förslagen genom skriftligt förfarande 7.—9.11.2017.

7 Förslagets konsekvenser för Finland

Om direktivförslaget genomförs förutsätter det en revidering av den nationella mervärdesskattlagstiftningen i enlighet med de föreslagna ändringarna. De föreslagna ändringarna av genomförandeförordningen och förordningen om administrativt samarbete är förpliktande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna.

Kommissionen har bedömt att det föreslagna slutgiltiga mervärdesskattesystemet skulle minska bedrägerierna i den gemenskapsinterna handeln med 41 miljarder euro per år jämfört med nuläget.

Enligt kommissionen skulle företagens administrativa kostnader minska med 1 miljarder per år på EU-nivå. För vissa små och medelstora företag som omsätter under 50 miljoner euro per år och bara är etablerade i en medlemsstat kan de årliga administrativa kostnaderna dock öka med 6 procent. Skatteförvaltningarnas administrativa kostnader bedöms öka med 385 miljoner euro under året då systemet införs och med 311 miljoner euro åren därefter.

Enligt kommissionen blir nettofördelen av eliminerade bedrägerier och ökat skatteinflöde från gränsöverskridande leveranser cirka 43 miljarder euro, vilket skulle kompensera de högre administrativa kostnaderna.

Kommissionen bedömer att skattemässig likabehandling av inhemska och gränsöverskridande leveranser skulle ge EU:s BNP ett nettotillskott på 18,5 miljarder euro under en treårsperiod.

Den föreslagna systemförändringens positiva konsekvenser bygger i stor utsträckning på en bedömning av bedrägeriernas omfattning och på det nya systemets förmåga att stoppa nästan alla bedrägerier i samband med gränsöverskridande transaktioner. Det antas att systemet kommer att fungera klanderfritt utan att man på adekvat sätt har utrett nya bedrägeririsker och detaljerna i genomförandet av det nya systemet. Kommissionen har inte föreslagit förfaranden som kan stoppa nya former av bedrägerier. I en enkät ansåg merparten av de svarande företagen att reformen inte kommer att minska bedrägerierna.

Kommissionens konsekvensbedömningar baseras på enkäter där den svarandes egna åsikter får stort genomslag i svaren. Frågorna bygger på en generell systembeskrivning som inte omfattar alla detaljer i det nya förfarandet. Detaljerna är väsentliga för möjligheterna att stoppa bedrägerier och för hur stora systemets administrativa kostnader blir i praktiken.

Med hänsyn till att Finland har ett litet momsgap (ca 6 % av momsintäkterna) jämfört med andra länder (upp till 37 % av momsintäkterna) och relativt få gränsöverskridande bedrägerier förefaller det inte troligt att den föreslagna systemförändringen leder till färre skattebedrägerier och ökande skatteintäkter i Finland utan kan i stället rentav öka momsgapet.

Eftersom Finland har en småföretagsdominerad företagsstruktur kommer systemet troligen att medföra ökade kostnader för de finska företagen. Trots att företagen bara behöver använda en kontaktpunkt måste de redovisa skatter till andra medlemsstater och känna till deras skattesatser, avdragsbegränsningar och övriga momsregler. Förslaget leder till två parallella system för gemenskapsintern handel. Kommissionen medger i sin utredning att förändringen ökar kostnaderna för vissa små och medelstora företag.

Skatteförvaltningens kostnader ökar till följd av systemförändringen. Hur stora kostnaderna blir beror på det praktiska genomförandet.

Kommissionens förslag till snabba förändringar beräknas minska företagens kostnader med 500 miljoner euro per år på EU-nivå och samtidigt öka skatteförvaltningarnas kostnader med 35 miljoner euro. Hos oss sänks företagens kostnader relativt sett inte lika mycket eftersom man redan nu tillämpar flexibla och enkla förfaranden i Finland.

Om begreppet certifierad beskattningsbar person införs, ökar kostnaderna både för de skattskyldiga och för skatteförvaltningen. Finland har cirka 30 000 leverantörer (säljare) och 130 000 förvärvare (köpare) inom gemenskapsintern handel. Mängden certifieringsarbete som behövs framgår av att Tullen hittills godkänt endast färre än 100 AEO-aktörer.

8 Ålands ställning

Ärendet ingår inte i landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

9 Statsrådets ståndpunkt

9.1 Kommissionens meddelande

Regeringen ställer sig bakom målen i meddelandet. För att effektivisera den inre marknaden bör EU:s mervärdesskattesystem förnyas och utvecklas mot ett system som är enklare, effektivare, stabilare och mer skyddat mot bedrägerier. Handlingsplanen från 2016 och dess åtgärder utgör en bra grund för utveckling av mervärdesskattesystemet och för de fortsatta diskussionerna.

Finland antar ståndpunkter om varje framtida lagstiftningsförslag när förslaget kommit, dess specifika innehåll blivit känt och dess konsekvenser bedömts. Regeringen anser det viktigt att åtgärdernas konsekvenser bedöms noga innan beslut fattas.

9.2 Det slutgiltiga mervärdesskattesystemet

Regeringen stöder målet att förenkla reglerna för mervärdesbeskattningen och anser det viktigt att bekämpa bedrägerier och minska företagens administrativa kostnader. I detta skede är regeringen dock inte beredd att binda sig för den modell som kommissionen föreslår. Regeringen förhåller sig kritisk till att på förhand binda sig för systemet när viktiga detaljer som är nödvändiga för att bedöma systemets genomförbarhet inte har lagts fram.

Kommissionens beskattningsmodell inbegriper problem och obesvarade frågor. Modellen verkar komplicerad eftersom den i första steget skapar två parallella system för unionsintern gränsöverskridande handel samt ett särskilt förfarande för beviljande av status som certifierad beskattningsbar person. Den föreslagna modellen förutsätter också att företagen har kännedom om andra medlemsstaters skattesatser, avdragsbegränsningar och övriga regler för korrekt redovisning av skatten till respektive konsumtionsstat. Detta ökar förvaltningarnas samt framförallt de små och medelstora företagens kostnader.

En modell där skatten ska redovisas av skattskyldiga som är etablerade i andra medlemsstater förefaller i princip vara mer känslig för bedrägerier än det nuvarande systemet. Medlemsstatens kontrollmöjligheter försämrars då en väsentlig del av skatteintäkterna kommer från andra medlemsstater. Det föreslagna förfarandet förutsätter att övriga medlemsstater effektivt övervakar redovisningen av den skatt som tillhör konsumtionsstaten. Finland har ett särskilt litet momsgap i förhållande till andra EU-länder. Den aktuella bedrägerisituationen i handeln mellan medlemsstaterna beror delvis på att den unionsinterna handeln inte övervakas tillräckligt effektivt av alla medlemsstater.

Kommissionens förslag inbegriper problem även i fråga om förfarandet för beviljande av status som certifierad beskattningsbar person. Att skapa, administrera och övervaka systemet orsakar extra kostnader för skatteförvaltningen och de skattskyldiga. Dagens stora variationer i olika medlemsstaters momsgap ger inte heller stöd för tanken att kriterierna kommer att tillämpas på ett enhetligt sätt. Faran är att övervakningen blir otillräcklig och då kvarstår de nuvarande problemen även i denna del.

Trots bristerna i det nuvarande mervärdesskattesystemet för gemenskapsintern handel fungerar det ganska tillfredsställande på systemnivå och dess problem kan inte nödvändigtvis elimineras genom den föreslagna systemförändringen. Förbättringar som genomförs på kort sikt, fortsatt harmonisering på vissa delområden samt utveckling och effektivisering av det administrativa samarbetet på det sätt som utstakas i kommissionens meddelande kan visa sig vara mer ändamålsenliga åtgärder för att bekämpa bedrägerierna och minska företagens administrativa kostnader. Vid utvecklingen av systemet på längre sikt ska man säkerställa att målen för

det slutgiltiga mervärdesskattesystemet även uppnås i praktiken. Dessutom ska ny teknik och möjliga uppbördsmodeller baserade på den beaktas i samband med detta.

9.3 Snabba förbättringar

Regeringen stöder målet att skyndsamt undanröja missförhållandena i det nuvarande systemet på de fyra föreslagna delområdena. Detaljerna kring åtgärderna och vilka administrativa kostnader förfarandena orsakar ska utredas närmare.

Man måste säkerställa att de förenklingsåtgärder som vidtas inte i praktiken leder till ett mer komplicerat förfarande än det nuvarande. Därför förhåller sig regeringen kritisk till att redan i detta skede införa begreppet certifierad beskattningsbar person till vilket förenklingsåtgärderna har kopplats.