

Temarapport om Europakommisjonens policymelding som oppfølging av "Green Paper" om framtidens merverdiavgiftssystem

Av finansråd Tor Lande, EU-delegasjonen - 19. desember 2011

Merverdiavgift er på mange måter en EU-oppfinnelse. Frankrike var første land som innført systemet tidlig på 50 tallet, og fra 1967 har det vært pliktig for alle medlemsland å ha et merverdiavgiftssystem. EUs system er i stor grad harmonisert ved sekundærlovgivning (direktiver og i noen grad forordninger). Utbredelsen av systemet har vært enorm og i dag praktiseres systemet i alle verdensdelene. Til sammen 156 land praktiserer nå et merverdiavgiftssystem og antallet er stadig økende. Alle OECD land med unntak av USA har eksempelvis et merverdiavgiftssystem.

En policymelding om modernisering av merverdiavgiften i EU er derfor et viktig dokument som reiser en rekke policy spørsmål og forslag til veivalg selvfølgelig primært for medlemslandene, men det er også viktig for andre land å se nøye på vurderingene og de forslag som vil komme. Ikke minst gjelder dette Norge som har et system som i stor grad er basert på samme regler som i EU. Derfor er det her foretatt en ganske inngående rapportering av dette dokumentet.

Selve dokumentet COM(2011/851) finnes [her](#) og ytterligere informasjon om dokumentet og prosessen finnes [her](#)

1. Innledning

6. desember 2011 la Europakommisjonen (DG TAXUD) fram sin melding om oppfølging av "Green Paper on the future of VAT" som ble lagt fram 1. desember 2010.

Merverdiavgift er kjent som EUs skattesystem i den forstand at alle medlemsland må ha et slikt system, og fordi regelverket for en stor grad er harmonisert for medlemslandene særlig gjennom det meget omfattende Rådskildedirektiv 2006/112/EF. Sekundærlovgivning på skatteområdet inngår ikke i EØS-avtalen, og Norge er således å regne som et "tredjeland" og sekundærlovgivningen (blant annet nevnte direktiv) skal ikke implementeres i norsk rett. Uansett så er det norske merverdiavgiftregelverket sterkt påvirket av det systemet som praktiseres hos våre største handelspartnere innen EU, og oftest har man i Norge valgt samme løsninger som det EU har valgt. Et policydokument som dette vil således også være et viktig dokument i forhold til framtidig utforming av det norske regelverket. I denne rapporten skal jeg ved siden av å presentere rapporten gi enkelte merknader rettet mot det norske systemet der dette er naturlig.

Green Paper ble sendt ut på høring i desember 2010, og Europakommisjonen har mottatt over 1700 høringsuttalelser noe som viser interessen for dette arbeidet. Både Europaparlamentet og Rådgruppen "Tax policy group" har ønsket en slik policyrapport velkommen.

Skattekommissær Algirdas Semeta sa følgende ved framleggelsen av meldingen: "Merverdiavgift betales av EUs borgere og innsamles og innbetales av EUs næringsdrivende og bidrar med 20 prosent av inntektene til EUs medlemsstater. Systemet har derfor stor innvirkning på alle EU-borgere. Imidlertid er

det nå over 40 år siden systemet ble etablert i EU, og systemet er ikke tilpasset den nå tjenestedrevne og teknologibaserte økonomi. Tiden er nå kommet for en ambisiøs merverdiavgiftsreform”.

Hovedformål med meldingen

Til tross for en ganske stor grad av harmonisering mellom medlemslandene er hovedinnvendingen fra høringsinstansene at reglene stadig er fragmenterte og følelsen for de næringsdrivende er å stå overfor 27 nasjonale merverdiavgiftssystem, noe som i stor grad kan hindre effektiv handel innen EU, og forhindrer EUs borgere å dra nytten av et godt fungerende indre marked. Dette bidrar i sin tur til komplekse regler som særlig små og mellomstore bedrifter ("SMEs") lider under, og som kan forhindre disse å ta del i handel mellom medlemsland. Noen høringsinstanser hevder også at det er enklere å drive handel med tredjeland, noe som jo er helt i strid med intensjonene med å ha et harmonisert system for internhandel i EU uten prosedyrer knyttet til grensepassering.

Europakommisjonen peker ut to hovedformål med policymeldingen.

1. Å designe et framtidig merverdiavgiftssystem som fortsatt er i stand til å bidra med en stor del av inntektene på statsbudsjettet samtidig som forenklede prosedyrer skal bedre konkurranseevnen til EU.
2. Sette opp prioriterte forslag for de nærmeste årene, for å nå disse målene.

2. Prinsipielle egenskaper ved et framtidig merverdiavgiftssystem

2.1 Internasjonal handel

I meldingen tar Europakommisjonen til orde for at merverdiavgiftsreglene ved internasjonal handel skal baseres på *destinasjonsprinsippet*. Det betyr at beskatningen skal skje i landet hvor kjøperen er hjemmehørende/etablert. Det vises til at helt fra de første merverdiavgiftsdirektivene ble vedtatt i 1967 har det vært forutsatt at merverdiavgiften innen EU skal være basert på opprinnelsesprinsippet altså at beskatningen skal skje i landet hvor selgeren er etablert. Systemet som etablerte det indre marked i 1993 også for merverdiavgift og fjernet grenseprosedyrer ved handel mellom medlemsland var i stor grad basert på destinasjonsprinsippet. For å følge opp intensjonene fra de første direktivene ble derfor dette systemet kalt et midlertidig system. Etter 1993 har det imidlertid ikke lyktes å lage et system basert på opprinnelsesprinsippet, snarere har det vært innført direktiver (for eksempel "Vat Package" om beskatningsstedet for tjenester som trådte i kraft fra 2010) hvor utgangspunktet er skattlegging etter destinasjonsprinsippet. I denne meldingen foreslås at man nå endelig skrinlegger forsøket på å lage et system basert på beskatning i opprinnelseslandet. Det pekes også på at Europaparlamentet som i alle år har vært en forkjemper for opprinnelsesprinsippet nå også har snudd.

Europakommisjonen understreker at man nå vil konsentrere seg om å lage et system for beskatning etter destinasjonsprinsippet og konsentrere seg om å forenkle det midlertidige systemet ved handel mellom medlemsland.

Mine merknader;

Hvis Europakommisjonens forslag får gjennomslag i Rådet, noe det er god grunn til å tro, vil dette være en ganske betydelig endring som kan bidra til ny dynamikk i forhold til å modernisere og forenkle prosedyrene for oppkreving av merverdiavgift primært ved handel mellom medlemsland. Den rettslige bindingen om et endelig merverdiavgiftssystem basert på opprinnelsesprinsippet har medført mye utredning av alternative systemer som har hatt det til felles, at det ikke har vært mulig å oppnå noen enighet om disse systemene. Merverdiavgiften er en generell forbruksavgift og et utgangspunkt bør jo da også være at beskatning skal skje der forbruket skjer noe som igjen tilsier beskatning i det landet hvor kjøperen er hjemmehørende. Det norske merverdiavgiftssystemet baserer seg eksempelvis på destinasjonsprinsippet ved at merverdiavgiften pålegges ved import og løftes av ved eksport. Norsk olje som eksporteres renses for all norsk merverdiavgift og beskatning skjer der hvor oljen brukes. Omvendt vil en tysk bil som eksporteres fra Tyskland være helt renses for tysk merverdiavgift og pålegges norsk merverdiavgift ved innførsel. OECD tilrår også i sitt arbeid med internasjonale tjenester at avgiftslegging skal skje etter destinasjonsprinsippet. Det er mulig å tenke seg et annet system innen en merverdiavgiftsunion som EU landene utgjør, men mye tyder på at meldingens nye tilråding er et steg i riktig retning. Også i forhold til handel med tredjeland vil denne endringen kunne påvirke det norske regelverket. Særlig gjelder dette handel med tjenester hvor det lett kan oppstå situasjoner hvor samme tjeneste enten ikke beskattes, eller beskattes i to land. Et klarere utgangspunkt om at tjenesten skal beskattes etter destinasjonsprinsippet vil kunne forenkle samarbeidet mellom EU og Norge på dette regelområde.

2.1.2 Andre prinsipper

Her pekes det på 3 hovedpunkter:

- *Enkelhet*, særlig å etablere en felles prosedyre som skal benyttes ved oppkreving av merverdiavgift i hele EU basert på standardiserte plikter og slik at moderne teknologi benyttes i oppkrevingen – ”One stop shop”
- *Effektivt og nøytralt*. Merverdiavgiften skal ha en bredere skattebase enn i dag og i større grad basere seg på at det skal beskattes etter standardsatsen. Dette kan bidra til større inntekter til statskassen, alternativt at man i stedet velger å sette ned den generelle satsen. Alle unntak må utformes på en klar måte som hindrer forskjellig behandling i medlemsstatene. Nøytralitet krever også at fradragsreglene er enda bedre definert og at de praktiseres likt
- *Robust system* betyr at både innkreving og kontroll må skje etter moderne metoder. Et slikt system vil ved siden av å lette etterlevelsen for de næringsdrivende gjøre at skattemyndighetene kan konsentrere seg om målrettet arbeid mot svindel i systemet. Systemet må basere seg intensivt bruk av automatisk utveksling av informasjon mellom medlemslandenes myndigheter

3 **Prioriterte forslag for det framtidige arbeidet**

3.1 Forenkling

3.1.1 "One stop shop"

I høringsrunden var det et sterkt krav om enklere regler, både i forhold til lik praktisering av regelverket i de 27 medlemslandene, men også et klart ønske om administrative grep for forenkling. Etterlevelseskostnadene ("compliance cost") for de næringsdrivende er anslått å være mellom 2 prosent og 8 prosent av merverdiavgiftsinntektene. Særlig framheves reglene for internhandel mellom EUs medlemsland som byrdefulle i en slik grad at handel reduseres som en følge av merverdiavgiftsreglene. Små og mellomstore bedrifter har mindre ressurser og et komplisert regelverk hindrer flere av disse næringsdrivende fra å drive handel over landegrensene. Det såkalte "Think small first" prinsippet framheves.

Europakommisjonen foreslår at introduksjonen av *One stop shop* for tjenesteomsetning innen EU fra næringsdrivende til forbruker (B2C) som skal tre i kraft fra 2015 prioriteres (dette regelverket er alt enstemmig vedtatt). I første omgang skal dette gjelde for tjenesteområdene telekommunikasjon, fjernsyn og elektronisk handel. Det anbefales at man vurderer å innføre dette også for annen tjenesteomsetning.

Mine merknader:

One stop shop innebærer at de næringsdrivende kan velge å registrere seg i ett EU-land og å forholde seg til en administrasjon når det omsetter tjenester til privatkunder i andre land (B2C). Dette er allerede innført for visse tjenesteleverandører fra tredje land. En norsk teleoperatør med kunder i EU må etter dagens regelverk registrere seg i ett valgfritt land i EU og beregne merverdiavgift med den sats som anvendes i det land kunden er hjemmehørende. Fra 2015 vil dette også gjelde innen EU. Fra det tidspunktet må eksempelvis en svensk teleoperatør registrere seg i ett EU-land og beregne merverdiavgift med den sats som gjelder i det EU-land kunden er hjemmehørende. Dette er et eksempel på beskatning etter destinasjonsprinsippet, *se foran*. Norge har innført tilsvarende system ved at en tjenesteleverandør i EU som har privatkunder i Norge (teletjenester og elektronisk handel) må registrere seg på en forenklet måte i Norge og beregne norsk merverdiavgift ved omsetningen. Når EU nå varslet at man vil se på annen tjenesteomsetning enn de som er nevnt over, er det også noe Norge bør vurdere for å sikre at det ikke oppstår konkurransevridning og dobbelt avgiftslegging eller ikke avgiftsbelegging i handelen mellom Norge og EU

3.1.2 *Lettere tilgjengelig informasjon for næringsdrivende - EU web portal*

Europakommisjonen varsler at det vil bli satt opp en EU web portal med siktemål å gi næringsdrivende lett tilgjengelig og nøyaktig informasjon om detaljer i de 27 medlemslands merverdiavgiftssystemer og Europakommisjonen ber om bekreftelse fra alle medlemsland til å bidra til en slik portal samt for å holde den oppdatert.

3.1.3 Mer åpenhet/ god forvaltning ("Good Governance")

I høringsrunden ble det etterlyst større mulighet for involvering fra næringsdrivende og et ønske om mer synlighet/åpenhet ved vedtagelsen av nytt regelverk.

Europakommisjonen varsler at det i 2012 vil bli lagt fram *nye retningslinjer i form av fortolkninger* fra "VAT Committee". Dette er fortolkninger som i den senere tid har fått form som rettslig bindende fortolkninger og er gitt i Forordnings form. Hensikten er å gjøre etterlevelsen mer konform i alle medlemsland og å gjøre det enklere for næringsdrivende å forstå regelverket.

Europakommisjonen varsler også at det vil bli satt opp et forum bestående av Europakommisjonen, medlemslandene og representanter for næringslivet med sikte på å bidra til å strømlinje merverdiavgiftsregelverket og utveksle "best practices", et "EU VAT Forum".

3.1.4 Standardisert merverdiavgiftsoppgave

Nylig ble utformingen av faktura harmonisert innen EU hvor blant annet elektronisk fakturering ble likestilt med vanlig papirbaserte rutiner. Europakommisjonen varsler nå framleggelsen av standardiserte merverdiavgiftsoppgaver i 2013, som skal være utarbeidet på alle språk og være en opsjon for de næringsdrivende å bruke. Det varsles også et ytterligere standardiseringsarbeid i forhold til registrering, faktura og bevis for at det foreligger unntak eller at omvendt avgiftsplikt ("reverse charge") skal benyttes

Mine merknader: Alle disse forslagene med bruk av moderne IT-baserte hjelpemidler, og standardisering av oppgaver og prosedyrer for registrering med videre er også ting man arbeider med i det norske regelverket, og det er naturlig at man følger nøye med i det arbeidet som her varsles av Europakommisjonen.

3.2 Et mer effektivt merverdiavgiftssystem

Viktigste bidrag til ytterligere å effektivisere merverdiavgiftsregelverket er etter Europakommisjonens mening å utvide avgiftsplikten – skattebasen og redusere bruk av reduserte satser. Dette kan bidra til potensielt økt proveny alternativt at merinntektene i stedet benyttes til å redusere den generelle satsen.

3.2.1 Bredere skattebase

Europakommisjonen varsler et arbeid for å utvide avgiftsplikten for *offentlig sektor*. Det vises til at dagens regler som i stor grad unntar tjenesteomsetning fra det offentlige ikke er nøytrale som igjen bidrar til konkurransevridning i disfavør av private som omsetter lignende tjenester. Europakommisjonen foreslår en *gradvis utfasing av eksisterende unntak*. Europakommisjonen varsler et forslag om utvidelse av avgiftsplikten særlig på de områder hvor det private allerede i stor grad tilbyr lignede tjenester som det offentlige.

Det vises også til *persontransport* som noen land unntar, avhengig av hva slags framkomstmiddel som benyttes. Situasjonen er også uklar i forhold til internasjonal persontransport. Dagens rettsituasjon er komplisert, konkurransevridende og svært vanskelig å forholde seg til for de næringsdrivende. *Europakommisjonen varsler et enklere og mer nøytralt avgiftsregelverk for persontransporttjenester.*

I meldingen pekes også en gjennomgang av andre unntak. I høringsrunden er avgiftsreglene for *frivillig sektor* berørt av mange. Det varsles ingen direkte nye tiltak her, men peker på den gjennomgang som skal foretas for små og mellomstore bedrifter med siktemål – forenkling. Det vises også til at medlemsstater kan introdusere målrettede tiltak *utenfor merverdiavgiftssystemet for å lette merverdiavgiftskostnadene for denne sektoren ved anskaffelser.*

3.2.2 Satser

I høringsrunden har mange påpekt at forskjellen i satser fører til store etterlevelseskostnader/regelverkskostnader. Økonomiske anslag viser at hvis man fjerner 50 prosent av de satsforskjeller som eksisterer mellom medlemsland så kan dette medføre en økning i internhandelen mellom EU land med 9,8 prosent og øke BNP med 1,1 prosent. Det understrekes at disse anslagene er usikre. Disse undersøkelsene viser også at bruken av reduserte satser ofte ikke er den beste måten for å fremme politiske målsettinger, særlig hvis formålet er omfordeling til den fattigere del av befolkningen.

Det er likevel neppe overraskende at de som i dag nyter godt av reduserte satser i høringsrunden varsler at de vil beholde dem. Noen peker også på et ønske om også å benytte lavere satser for miljøvennlige produkter. Det er også pekt på at produkter som både tilbys på en tradisjonell måte og "on - line" bør likebehandles.

Europakommisjonen viser til at dagens ulike satser innebærer en betydelig subsidiering. Undersøkelser fra 9 EU land (blant annet UK, Tyskland og Frankrike) representerer mellom 8,2 prosent og 53,3 prosent (!) av totale inntekter fra merverdiavgift i disse landene. Hvis satsforskjellene fjernes kan dette medføre at man kan redusere den generelle satsen med mellom 1,7 prosent og 7,5 prosent (!).

Europakommisjonen fastholder at bruk av standardsatsen skal være hovedprisnippet. Ingen medlemsland er tvunget i direktivene til å ha reduserte satser. Det må derfor primært være opp til medlemsstatenes ansvar å begrense bruken av reduserte satser, og dermed redusere skattekilene som dette medfører. Dagens situasjon hvor en rekke land har stor statsgjeld, gir en ekstra begrunnelse for å redusere bruken av reduserte satser.

Europakommisjonen anbefaler følgende prioriteringer i forhold til satsproblematikk:

- Først fjerne reduserte satser som hindrer fri flyt av varer og tjenester og hindre et godt fungerende indre marked. Tidligere begrunnelse for bruk av reduserte satser bør gjennomgås.
- Ikke bruke reduserte satser på områder hvor dette strider mot annen EU-politikk. For eksempel hvis det benyttes reduserte satser for produkter som er miljøskadelige eller helseskadelige.
- Lignede produkter bør behandles likt for eksempel papirutgaver og online produkter.

I 2012 skal Europakommisjonen legge fram en vurdering av bruken av reduserte satser med siktemål og redusere disse i lys av de prinsipper som framgår over, deretter er siktemålet å legge fram konkrete forslag etter konsultasjoner med medlemslandene og andre berørte parter.

Den varslede web portalen skal bidra til at det er oversiktlig og lett å få vite landenes satsstrukturer og avgrensningen av hvilke varer og tjenester som er omfattet av de lavere satsene.

Merknader:

En rekke viktige policydiskusjoner også under dette punktet. Prinsippet om at et generelt system for forbruksbeskatning bør ha som utgangspunkt at det skal være en bredest mulig skattebase som igjen kan muliggjøre en lavere generell sats er godt skattefaglig begrunnet. Tilsvarende at bruken av reduserte satser sjelden er det mest målrettede for å fremme ønskede formål. Hvis man skal støtte spesielle gode formål vil i regelen målrettede overføringer på budsjettets utgiftsside være mer egnet.

Uansett er dette områder som også diskuteres i Norge og som fortsatt vil bli diskutert. Norge har i dag merverdiavgift på færre tjenester enn alle medlemslandene, og benytter seg også av reduserte satser, endog 0-satser i et visst omfang. Det er naturlig at man nøye følger med det arbeidet som Europakommisjonen her varsler og har dialog med våre handelspartnere i EU ved utformingen av et mer effektivt merverdiavgiftssystem.

3.3 Et mer robust merverdiavgiftssystem/ Reduksjon av svindel – administrativ forebedring

Europakommisjonen viser til at undersøkelser foretatt for Europakommisjonen for noen år siden, viste at omkring 12 prosent av teoretisk riktig merverdiavgift ikke innbetales ("The VAT Gap") Dette tallet inkluderer i tillegg til ren svindel, også etterberegninger på grunn av feil og konkurser.

Europakommisjonen understreker derfor at ved siden av å se på svindel må man se på bedret innfordring og kontroll.

3.3.1 En raskere mekanisme for lovendring ved svindel

Europakommisjonen viser til senere erfaringer med profesjonell svindel hvor det meget raskt er nødvendig med endringer i medlemsstatenes lovverk og unntak fra EUs regelverk. Dette kan i dag være noe tidkrevende. Europakommisjonen varslet at det i 2012 vil bli fremmet en rask mekanisme for slike unntak i slike situasjoner.

Merknader. Det tenkes her særlig på profesjonell svindel i form av såkalt karusellsvindel (eller "missing trader fraud"). Eksempelvis ble slik svindel oppdaget for ikke lenge siden med handel av klimavoter i UK. Dette synliggjorde behovet for svært raske lovtiltak i form av unntak fra det generelle regelverket. (Norge valgte også å innføre lignende tiltak som UK for klimavoter, og det gjorde også en rekke medlemsland).

3.3.2 Strategier for å redusere svindel

Dette er et arbeid som har foregått i EU i en årrekke, det vises her til tidligere rapporter/nyhetsbrev. I denne meldingen varsles ytterligere tiltak. Særlig vises til at det har vært foretatt en rekke multilaterale kontrollaksjoner (MLC) som har vist seg effektivt ved komplekse tilfeller av profesjonell svindel.

Europakommisjonen varsler nå tre ytterligere tiltak for å bekjempe svindel:

- *Sikre og overvåke at alle medlemsland har implementert og fulgt opp alle vedtatte strategier for svindelbekjempelse, og at det rapporteres tilbake til Europakommisjonen om tiltakenes effektivitet innen 2014*
- *Anbefaler Rådet å vedta nye direktiv/forordningsforslag "in the pipeline" særlig konseptet med å utvide adgangen til automatisk informasjonsutveksling mellom medlemslandene*
- *Europakommisjonen vil utrede muligheten for å etablere et regnskapsteam med hovedoppgave å samordne og forenkle multilaterale kontroller*

3.3.3 Administrative forhold

Europakommisjonen viser til at om svindeltiltakene skal lykkes også i stor grad er avhengig av medlemslandenes skattemyndigheter og deres kapasitet. Europakommisjonen er svært opptatt av at det rapporteres om hvilke målsettinger skatteadministrasjoner har og hvordan disse skal oppnås på best mulig måte. Det mangler et apparat for å foreta målinger av hvordan de enkelte medlemsland her scorer og å utveksle "best practice" erfaringer.

Europakommisjonen vil prioritere tre tiltak også på dette området:

- *Forbedre og overvåke effektiviteten av medlemslandenes skatteadministrasjoner gjennom den såkalte artikkel 12. rapportering, som i dag foretas i forbindelse med medlemslandene bidrag knyttet til merverdiavgiftsinntektene som er en del av inntektssiden på EU-budsjettet*
- *Sammen med medlemslandene intensivere utveksling av "best practice" særlig på områder som er utsatt for profesjonell svindel*
- *Følge arbeidet i organet som er satt ned for å bekjempe svindel- Eurofisc- og i samarbeid med medlemslandene for å finne kunne forebygge at det utvikles nye profesjonelle svindelmetoder*

3.3.4 Annet – særlig forholdet til tredjeland

Europakommisjonen viser til at det bør benyttes en "soft law" tilnærming i arbeidet mot svindelbekjempelse, som innebærer at medlemslandene anbefales å bruke EUs VAT Forum nevnt under punkt 3.1.3 særlig med hensikt å få innspill og samarbeid med næringslivet

I tillegg viser Europakommisjonen til viktigheten av også å involvere *tredjeland (!)*, og det må ses på nye samarbeidsformer med disse, særlig understrekes behovet for effektiv informasjonsutveksling.

Europakommisjonen peker særlig på to punkter:

- *Europakommisjonen vil utrede muligheten for styrket samarbeid med tredjeland for å utveksle informasjon for så vidt angår indirekte beskatning, og vil e om et mandat for å inngå avtaler med tredjeland*
- Europakommisjonen vil også ta initiativ til sterkere samarbeid mellom skatte og tolladministrasjonen

3.3.5 Innføring/kontroll

Europakommisjonen viser her til at dette var et punkt som en rekke høringsinstanser hadde synspunkter på. Særlig gjaldt dette den såkalte "delt innbetalingsmodell" ("split payment model"). Kort fortalt innebærer denne at kjøperen innbetaler merverdiavgiften til selgers sperrede merverdiavgiftskonto. Modellen innebærer en ganske radikal endring av eksisterende system og møtte mye motbør særlig fra næringslivet som både fryktet et enda mer komplisert system og i liten grad kunne se at dette kunne redusere forskjellen mellom faktisk og teoretisk merverdiavgiftsproveny ("The VAT gap"). Noen medlemsland mente likevel at den bør vurderes nærmere.

Europakommisjonen vil analysere den delte innbetalingsmodell nærmere og vil særlig se nærmere på de motforestillinger som er framkommet med sikte på å vurdere eventuell oppfølging av dette senere.

Merknader: Merverdiavgiftssystemet har særlig i den senere tid vært utsatt for profesjonell svindel (karusellsvindel – "missing trader fraud"), dette kommer i tillegg til mer tradisjonell svindel; svart arbeid mv. Det er derfor ikke overraskende at Europakommisjonen har høyt fokus på tiltak som kan forhindre svindel. Norge følger allerede dette arbeidet nøye, og tilsvarende prosesser for å forbedre både kontrollrutiner og annen måte å forbedre skatteadministrasjonens arbeid. Formaliserte fora for samarbeid med næringsdrivende er også gode tiltak for å sikre merverdiavgiftens legitimitet. Det pekes her særlig på det arbeidet Europakommisjonen varsler i forhold til tredjeland. Automatisk informasjonsutveksling er mindre kontroversielt ved administrasjon av merverdiavgift enn for eksempel direkte skatt, og Norge vil her i likhet med våre nordiske naboer være for åpenhet og interessert i gode avtaler med EU. Dette bør følges opp i vår løpende dialog med Europakommisjonen

3.4 Merverdiavgiften og det indre marked

Under dette punktet utfyller Europakommisjonen muligheter for å oppnå beskatning etter destinasjonsprinsippet se pkt 2. 1 foran. To prinsipielle spørsmål understrekes:

- Definisjonen av hva som er destinasjonstedet
- Om internasjonal handel skal oppkreves av selger (som jo er den klare hovedregel for innenlands omsetning) eller av kjøper ("reverse charge")

Det vises til at omsetning mellom næringsdrivende (B2B) over landegrensene allerede er basert på at kjøperen skal betale (reverse charge mekanismen gjelder). Dette såkalte midlertidige systemet blir imidlertid av flere i høringsrunden oppfattet som komplisert og sikrer ikke lik behandling av innenlands omsetning og internasjonal omsetning. Flere næringsdrivende mener at konseptet med beskatning der hvor kunden er etablert/hjemmehørende bør undersøkes nærmere. Dette vil sikre at varer og tjenester kan beskattes mer likt. Her pekes på at en mulighet er å frikoble skattereglene fra den fysiske vare eller tjenesteflyten og i stedet følge kontrakten mellom partene.

Europakommisjonen vil prioritere:

- Teknisk arbeid i samarbeid med næringsdrivende og medlemsstatene for å lage et framtidig merverdiavgiftssystem *basert på beskatning etter destinasjonsprinsippet*
- *I løpet av første halvdel av 2014 lage fram et konkret forslag til et endelig/definitiv merverdiavgiftssystem ved handel mellom medlemslandene i EU*

Merknad: Dette er jo primært forslag som gjelder handel mellom medlemsland og hvor Norge er å anse som et tredjeland. Likevel er denne prosessen viktig. EU må også forholde seg til handel med tredjeland og innen OECD foregår det i ekspertgruppen for merverdiavgift som nå særlig ser på internasjonal tjenestehandel et omfattende arbeid, hvor det så langt også er bred oppslutning at tjenester skal beskattes etter destinasjonsprinsippet. EUs nå noe reviderte syn på dette kan skape ny dynamikk i dette arbeidet hvor Norge deltar.

3.5 Konklusjoner og videre arbeid.

Europakommisjonen mener denne meldingen har angitt en vei framover i arbeidet for å *lage et enklere, mer robust og effektivt merverdiavgiftssystem, tilpasset prinsippene for et indre marked.*

Europakommisjonen inviterer Rådet, Europaparlamentet og Den europeiske sosiale og økonomiske komité som representerer næringslivets interesser, til å gi veiledning og ber om aksept for de prinsipper og forslag som er lagt fram i denne meldingen.