

# Forslag til endringer i EUs MVA-system



Artikkelen er forfattet av:

Advokat  
Marianne Brockmann Bugge  
Advokatfirmaet Harboe & co

EU-kommisjonen la 7. april 2016 frem en handlingsplan for merverdiavgift innen EU, under tittelen «Towards a single EU VAT area – Time to decide».<sup>1</sup>

Handlingsplanen, som også er en rapport, skisserer ulike forslag som ledd i en modernisering av mva-systemet. Rapporten peker på fire fokusområder: forenkling, effektivisering, bekjempelse av avgiftsunndragelser, og økt tillit og samarbeid mellom de næringsdrivende og skattemyndighetene, samt mellom de enkelte landenes skattemyndigheter.

Kommisjonen anmoder i rapporten Europarlamentet, Europarådet og Den europeiske økonomiske og sosiale komiteen å behandle rapporten så snart som mulig og gi sin tilslutning til de fremlagte forslagene.

## Betydningen for Norge

Handlingsplanen er interessant på flere punkter, også for Norge. Selv om vi er utenfor EU, er det norske mva-systemet bygd over samme lest som EUs system, og norske myndigheter har tradisjonelt fulgt utviklingen i Europa, og særlig i våre naboland, siden mva-systemet ble introdusert i 1970. En del av de foreslåtte endringene i rapporten må derfor etter mitt syn forventes også å påvirke den norske mva-politikken fremover.

På kort sikt er det særlig verdt å merke seg forslaget om å fjerne importfritaket for

mindre vareforsendelser. Som kjent ble dette fritaket nylig hevet til NOK 350 i Norge. Videre er det av interesse å følge utviklingen av sats-politikken, hvor kommisjonen åpner for en mer liberal bruk av lave satser og fritak. Her ligger Norge i så måte foran med det nylig innførte fritaket for elektroniske nyhetstjenester, men den generelt restriktive politikken som føres på området, vil med dette kunne bli ytterligere påvirket.

Deler av forslagene for e-handel må antas også å få betydning for Norge, både på virksomhets- og myndighetsnivå. For store forskjeller i regelverkene vil være uheldig, i utgangspunktet for alle involverte. Nødvendige tilpasninger i det norske mva-systemet må derfor forventes å skje. Et samarbeid med EU over landegrensene på kontrollsiden, som også inkluderer Norge, er i praksis allerede et faktum.

I det følgende gjengis kort hva forslagene går ut på.

## Fra opprinnelseslandsprinsippet til destinasjonslandsprinsippet

Rapporten viser til at EU-kommisjonens tidligere forslag og arbeid med et endelig mva-system, som bygde på at mva-belastningen av vareomsetning over landegrensene skulle skje i opprinnelseslandet, er forlatt. Det er nå prinsippet om avgiftsbelegging i destinasjons- (forbruks-) landet som gjelder.

Dette har ifølge rapporten også ført til:

- innføring av nye regler for avgiftsbelegging av telekommunikasjon, radio- og fjernsynskringkasting, samt elektroniske tjenester levert til ikke-avgiftspliktige kjøpere (One Stop Shop Mechanism<sup>2</sup>), etter samme regel om beskatning i forbrukslandet.
- en hasteordning (Quick Reaction Mechanism) som er ment å fange opp og bekjempe prekære og store mva-

unndragelsestilfeller i enkelte medlemsland.

- en ny og mer transparent ordning knyttet til arbeidet med det europeiske mva-systemet, hvor medlemslandene og andre berørte trekkes inn.
- nye initiativ for å fjerne mva-hindringer for små og mellomstore virksomheter (i EU-rettslig forstand, SMEs) og en gjennomgang av mva-reglene innen offentlig sektor.

## Nye lovforslag for e-handel i 2016

Rapporten peker videre på at gjeldende mva-regler for elektronisk handel (e-handel) over landegrensene i EU er ressurskrevende både for medlemsstatene og de næringsdrivende. Det vises til manglende kontrollmuligheter og til at virksomheter innen EU har en konkurranseulemppe sammenlignet med leverandører utenfor EU som følge av importfritakene som gjelder for mindre forsendelser.

Kommisjonen har derfor varslet at de vil legge frem konkrete lovforslag innen utløpet av 2016 som inkluderer:

- en utvidelse av One Stop Shop-ordningen til å omfatte nettbasert salg av varer til ikke mva-pliktige sluttbrukere (typisk privatpersoner), både for leverandører fra land innenfor og utenfor EU.
- introduksjon av en forenklet ordning, herunder en felles registreringsgrense, for mindre oppstarts-bedrifter innen e-handel i EU.
- åpning for kontroll av virksomheter i hjemlandet, herunder bokettersyn av virksomheter med handel over landegrensene.
- fjerning av mva-fritaket ved import av mindre vareforsendelser fra land utenfor EU.

I tillegg varsler kommisjonen at det vil jobbes videre med en forenklingsspakke for små og mellomstore virksomheter (SMEs) innen EU, som forventes lagt frem i 2017.

<sup>1</sup> COM(2016) 148 final.

<sup>2</sup> En forenklet registreringsordning som innebærer registreringsplikt i kun ett EU-land for alt salg innenfor EU.

## Enkelte hastetiltak – økt og effektivt administrativt samarbeid mv.

Rapporten peker samtidig på at eksisterende hull i mva-systemet krever umiddelbar handling samt at utfordringene knyttet til kontroll og inndrivelse av avgiftskrav knyttet til e-handel og annen ny virksomhet (bytteøkonomi), har skapt behov for en ny tilnærming.

Rapporten skisserer på denne bakgrunn økt informasjonsutveksling og et langt tettere samarbeid mellom avgiftsmyndighetene i medlemslandene, samt en utvidelse av samarbeidet til også å gjelde internasjonale organisasjoner og land utenfor EU, særlig innen e-handel.

For medlemslandene lanseres idéen om en felles plan for å styrke tilliten mellom landenes administrasjon slik at evnen til å forebygge unndragelser styrkes. Man må også komme frem til en felles økonomisk og teknisk modell for et slikt samarbeid.

Forespørsler fra enkelte medlemsland om å få innføre snudd avgiftsberegning (reverse charge mechanism) som en midlertidig løsning for å begrense et spesielt høyt omfang av unndragelser, skal også vurderes innen juli i år.

## Andre tiltak

Som «medium term measures» for å bekjempe avgiftsunndragelse, viser rapporten til arbeidet og dialogen som kommisjonen har hatt med medlemsstatene og andre berørte for å finne løsninger med å etablere et destinasjonsprinsipp, herunder spørsmålet om å innføre et generelt system for snudd avregning mellom næringsdrivende.

Basert på en vurdering av potensielt (nye) mva-unndragelsestilfeller ved å innføre et slikt system, har kommisjonen kommet til at dette ikke er å anbefale. Den anbefaler at man holder fast ved gjeldende ordning, at selger har ansvaret for merverdiavgiftsberegningen, og at dette også skal gjelde for transaksjoner over landegrensene, samtidig som den endelige beskatningen skal skje på destinasjonsstedet.

Kommisjonen presiserer samtidig at denne løsningen krever vesentlige forenklinger, og peker bl.a. på at en utvidelse av One Stop Shop-ordningen når det gjelder telekommunikasjon, kringkasting og elektroniske tjenester, til også å omfatte handel

med land utenfor EU, er en første mulig lovendring.

Dette vil ifølge kommisjonen kreve økt tillit og samarbeid mellom skattemyndighetene innen EU, siden mottaker-(destinasjons-)landet vil måtte stole på avsenderlandet innen EU, for mva-innkrevningen. Det forutsetter at de ulike myndighetene administrativt sett er på samme nivå, og at systemet er brukervennlig og bygger på gode digitale løsninger.

For varekjøp i land utenfor EU legger kommisjonen til grunn at det er den næringsdrivende kjøperen innen EU som fortsatt skal ha ansvaret for import- og avgiftsberegningen.

Som et videre steg ser kommisjonen for seg at all handel innen EU behandles avgiftsmessig likt, også over landegrensene. Det vil kreve betydelig samarbeid mellom landene, og en felles gjennomføring, for å sikre nødvendig tillit, hvilket kommisjonen peker på kan skje gjennom Eurofisc.

## Et moderne sats-system

Som et siste punkt i rapporten peker kommisjonen på at gjeldende mva-satser innen EU ikke tar inn over seg den tekniske og økonomiske utviklingen, eksempelvis for e-bøker og elektroniske aviser, som ikke nyter samme avgiftsfritak som fysiske/trykte utgaver.

Det vises til at reglene er gamle og baserer seg på et system som bygger på opprinnelseslandprinsippet, hvilket er endret til destinasjonsprinsippet uten at sats-reglene er revurdert. Kommisjonen viser videre til at gjeldende EU-regler er omstendelige og at prosessen for medlemsland som ønsker å utvide et lavsats-område, er vanskelig. Dette blant annet fordi endring krever enstemmighet blant medlemslandene.

Kommisjonen peker samtidig på en rekke ulemper knyttet til det å skulle gi de enkelte medlemslandene full frihet til å fastsette egne mva-satser, herunder forventet tap i proveny, avgrensingsproblematikk, konkurransevidninger og uheldige tilpasninger.

Rapporten legger på denne bakgrunn opp til en politisk diskusjon hvor to alternative sats-modeller skisseres:

## Eventuell utvidelse og revisjon av gjeldende liste for lavsats-områder

I den første modellen legges det opp til at minimum standard sats innen EU holdes på 15 %, mens listen for varer og tjenester som kan innrømmes redusert sats<sup>3</sup> revideres før en har fått et endelig mva-system, og etter dette revideres jevnlig bl.a. etter innspill fra medlemslandene.

Denne modellen forutsetter å videreføre eksisterende lavsatser, herunder fritak (0 %-satser), som enkelte land har implementert og som nå foreslås tatt inn i listen som valgfrie satser/fritak også for andre medlemsland.

## Færre restriksjoner på bruk av lavsats eller fritak

Som en alternativ og mer ambisiøs modell, foreslår kommisjonen at listen for lavsats-områder fjernes helt og at medlemslandene stilles friere til å innføre eller utvide lavsats-områder og fritak. Standard minimumssats fjernes da også.

Medlemslandene vil med en slik modell fortsatt være bundet blant annet av EU-rettens regler om ett felles marked og egne konkurranseregler. Friheten til å fastsette/utvide lavsats- eller fritaksområdene vil derfor kreve tiltak som hindrer urimelig skattekonkurranse og samtidig ivareta behovet for forutberegnelighet.

Kommisjonen mener derfor at de grunnleggende rammene for når lav mva-sats kan benyttes, fortsatt bør reguleres på EU-nivå. Videre pekes det på muligheten for å kreve særskilt begrunnelse og rede-gjørelse fra et medlemsland for virkningene av en ønsket utvidelse. For å unngå konkurransevidninger pekes det også på muligheten til å nekte lav sats på gjenstander med særlig høy verdi og/eller særlig varer som lett lar seg transportere over landegrensene.

Også denne modellen vil videreføre eksisterende lavsatser og fritak, og gjøre dem valgfrie for samtlige medlemsland.

3 Vedlegg III til EUs MVA-direktiv 2006/112/EF av 28. november 2006.