



20. september 2018

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 2. oktober 2018

- 1) Forslag om quick fixes på momsområdet og grundlæggende elementer i det endelige moms-system
 - *Generel indstilling* 2
 - KOM(2017)569 og KOM(2017)568
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 2) Forslag om generel omvendt betalingspligt for moms
 - *Generel indstilling* 19
 - KOM(2016)811
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 3) Direktivforslag om nedsatte momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter
 - *Politisk enighed* 29
 - KOM(2016)758
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 4) Forslag og meddelelse vedr. bekæmpelse af hvidvask
 - *Præsentation*
 - KOM(2018)646, KOM(2018)645
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 5) Evaluering af det europæiske semester 2018
 - *Udveksling af synspunkter*
 - KOM-dokument foreligger ikke
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 6) Forberedelse af IMF- og G20-møder i Washington, 11.-13. oktober 2018
 - *Vedtagelse*
 - KOM-dokument foreligger ikke
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 7) Forslag til ændring af forordning om grænseoverskridende betalinger
 - *Sagen er ikke på dagsordenen for rådsmødet 2. oktober 2018, men forventes sat på dagsordenen for et kommende rådsmøde med henblik på vedtagelse*
 - KOM(2018)163
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 8) Revision af forordning om Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB)
 - *Tidlig forelæggelse*
 - KOM(2017) 538
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet

Dagsordenspunkt 1: Quick fixes på momsområdet og grundlæggende elementer i det endelige momssystem

KOM(2017) 569 og KOM(2017) 568

1. Resume

Kommissionen præsenterede 4. oktober 2017 en lovpakke, der introducerer grundlæggende elementer i det endelige momssystem og en række forbedringer af det nuværende momssystem på udvalgte områder (såkaldte "quick fixes").

I den aktuelle lovpakke foreslår Kommissionen, at det endelige momssystem baseres på det generelt gældende princip om beskatning i forbrugslandet, og at leverandøren er betalingspligtig for momsen. Det er især ved grænseoverskridende leverancer mellem virksomheder, at det nuværende momssystem afviger fra disse generelle principper. Det skal være muligt at foretage momsbetalingen gennem One-Stop-Shop-systemet, så virksomheder undgår at skulle momsregistreres i alle de EU-lande, hvortil de eksporterer deres varer.

Den aktuelle lovpakkes fire konkrete quick fixes skal gøre det nuværende momssystem mere velfungerende i perioden indtil det endelige momssystem måtte blive gennemført.

Som en del af lovpakken foreslår Kommissionen at introducere konceptet "godkendt afgiftspligtig person", som skal fungere som en akkreditering af virksomheder, der anses som særligt pålidelige skattebetalere, og som derfor får adgang til særligt lempelige administrative ordninger i overgangen til det endelige momssystem samt mulighed for at anvende visse af de nævnte quick fixes. I forbindelse med forhandlingerne har der blandt EU-landene vist sig enighed om i første omgang ikke at medtage dette element om godkendte afgiftspligtige personer. De nævnte quick fixes vil dermed gælde alle virksomheder, hvilket har medført behov for visse tekniske justeringer af selve ordningerne i forhold til det af Kommissionen foreslåede.

I forhandlingerne har en gruppe EU-lande foreslået, at der medtages endnu et quick fix (dvs. et femte quick fix), som muliggør momsfrigørelse af selvstændige grupper i fx den finansielle sektor. Regeringen vurderer, at forslaget, som ikke været undergivet en konsekvensanalyse fra Kommissionens side, blandt andet vil have betydelige negative konsekvenser for det danske provenu. På ECOFIN 22. juni 2018 var det ikke muligt at opnå enighed om kompromisforslaget, som indeholdt forslaget om det femte quick fix.

Regeringen støtter, at det endelige momssystem skal være baseret på forbrugslandsbeskatning, samt at leverandøren er betalingspligtig for momsen og kan gøre brug af One-Stop-Shop-systemet. Regeringen støtter generelt de af Kommissionen foreslåede quick fixes. Regeringen støtter, at begrebet godkendte afgiftspligtige personer tages ud af forslaget, da det er administrativt byrdefuldt og øger risikoen for fejl og svig. Regeringen kan ikke acceptere, at momsfrigørelse for selvstændige grupper inkluderes i forslaget, medmindre det inkluderes i en form, der sikrer, at forslaget ikke har nævneværdige negative provenuvirkninger for Danmark. Regeringen vil kunne acceptere, at forslaget om momsfrigørelsen for selvstændige grupper tages ud af forslaget, og der samtidig afgives en erklæring, hvori Rådet opfordrer Kommissionen til at analysere momsforholdene for den finansielle sektor med henblik på eventuelt at fremsætte forslag til ændringer af momsdirektivet.

2. Baggrund

Kommissionen præsenterede 7. april 2016 en momshandlingsplan¹, i hvilken man fremlagde sine planer for et endeligt momssystem for grænseoverskridende handel i EU. Komplexiteten i det nuværende momssystem, særligt for grænseoverskridende transaktioner, begrænser ifølge Kommissionen grænseoverskridende handel, ligesom det øger risikoen for svig. Det endelige momssystem skal baseres på princippet om forbrugslandsbeskatning for alle typer transaktioner både indenlandske og grænseoverskridende transaktioner og har til hensigt sikre et solidt, fælles momsområde i EU med mindre kompleksitet og mindre risiko for svig.

Kommissionen har til hensigt at introducere det endelige momssystem i flere trin, i første trin på vareområdet, og i sidste trin på serviceområdet, jf. bilag 1.

Kommissionen har desuden i dialog med Rådet, Europa-Parlamentet og andre interessenter identificeret et behov for at introducere en række forbedringer af momssystemet på den korte bane for at adressere forskellige uhensigtsmæssigheder og gøre det nuværende momssystem mere velfungerende.

3. Formål og indhold

Kommissionen fremsatte 4. oktober 2017 en pakke med forslag, som introducerer grundlæggende elementer i det endelige momssystem og begrebet *godkendte afgiftspligtige personer* samt fire konkrete quick fixes i det nuværende momssystem. De grundlæggende elementer i det endelige momssystem, begrebet godkendte afgiftspligtige personer og tre af de fire quick fixes foreslås gennemført ved ændring af momsdirektivet (forslag KOM(2017)569), mens den fjerde quick fix foreslås gennemført ved ændring af gennemførselsforordningen (forslag KOM(2018)568).

Forslagene er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 113, der kræver høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt enstemmig vedtagelse af EU-landene.

Grundlæggende elementer i det endelige momssystem

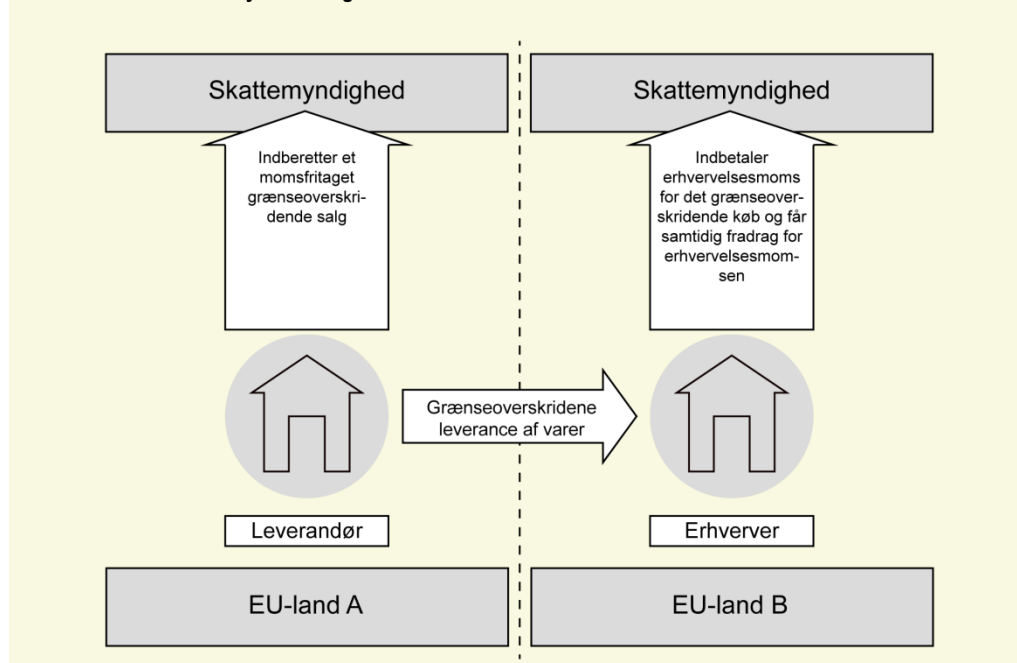
I det eksisterende momssystem opdeles grænseoverskridende handel mellem virksomheder i to separate transaktioner. Den første transaktion er en moms fritaget leverance i det EU-land, hvorfra varen sælges, mens den anden er en erhvervelse inden for EU, som er momspligtig i bestemmelseslandet, jf. figur 1.

Den aftagende virksomhed (erhververen) indberetter erhvervelsesmoms og får samtidig fradrag for denne, hvorfor handelen effektivt er moms fritaget. Først idet erhververen videresælger varen opkræves og indbetales en salgsmoms. Systemet er sårbart overfor svig, idet erhververen kan forsvinde, fx erklære sig konkurs, inden denne salgsmoms (som således er moms for hele værdikæden indtil da) indbetales til myndighederne.

¹ KOM (2016) 148, Mod et fælles europæisk momsområde – De svære valg.

Figur 1

Det nuværende momssystem ved grænseoverskridende varehandel mellem virksomheder



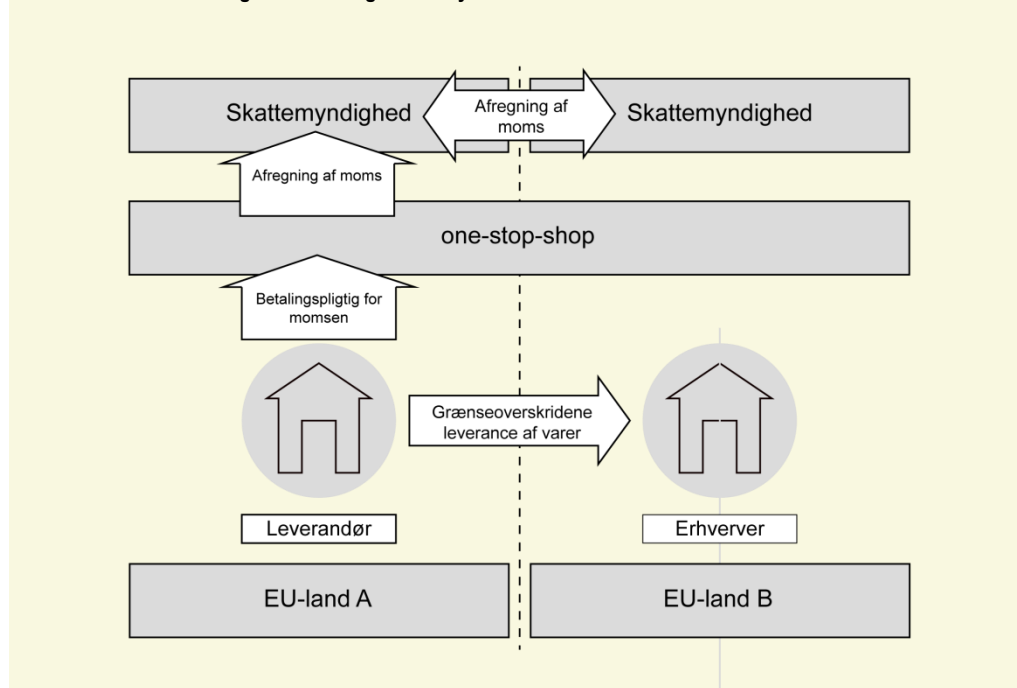
Kilde: Kommissionens forslag

Kommissionens mål om det endelige momssystem indebærer, at de to transaktioner erstattes af én levering, hvis leveringssted er det EU-land, hvortil varerne ankommer. Systemet vil indebære, at leverandøren ved et grænseoverskridende salg til en virksomhed er betalingspligtig for moms, *jf. figur 2*. Det vil således i udgangspunktet ikke være muligt at foretage et moms fritaget varesalg til en virksomhed i et andet land. Dette svarer til det gældende princip for salg af varer til forbrugere.

Hvis leverandøren, som er betalingspligtig for moms, ikke er etableret i det EU-land, hvor moms skal betales, vil systemet indebære, at der kan gøres brug af One-Stop-Shop-systemet, som gør det muligt for leverandøren at afregne al moms på grænseoverskridende handel i EU i én fælles ordning. Herefter vil de nationale skattemyndigheder afregne moms internt, og leverandøren undgår således at skulle lade sig momsregistrere i samtlige af de EU-lande, hvortil dennes varer sælges.

Figur 2

Kommissionens forslag til det endelige momssystem



Kilde: Kommissionens forslag

Der vil senere skulle fremsættes konkrete forslag om det endelige momssystem, som indeholder den tekniske udmøntning af systemet, og som vil indebære, at det nuværende midlertidige momssystem erstattes eller afskaffes. Desuden vil der være behov for ændring af reglerne om administrativt samarbejde samt for at tilpasse eller udvikle IT-redskaber til understøttelse af det endelige momssystem. Kommissionen har den 25. maj 2018 fremsat forslag om første fase af det endelige momssystem (KOM(2018) 329). Dette forslag drøftes ikke på det kommende ECOFIN og behandles derfor ikke yderligere her.

Godkendte afgiftspligtige personer

Som en del af lovpakken fremsat af Kommissionen foreslås at introducere konceptet *godkendt afgiftspligtig person*, der skal fungere som en akkreditering af virksomheder, der anses som pålidelige skattebetalere. Det foreslås, at alene virksomheder, som tildeles denne status, har mulighed for at anvende nogle af de foreslåede quick fixes, og at der i en overgangsperiode til det endelige momssystem indføres en regel, hvorefter en erhverver, som er en *godkendt afgiftspligtig person*, bliver betalingspligtig for moms af et køb fra et andet EU-land i stedet for leverandøren. Det svarer i princippet til at bevare det nuværende momssystem for grænseoverskridende transaktioner for de godkendte afgiftspligtige personer.

Drøftelser af forslaget har vist, at der er bred enighed blandt EU-landene om, at de foreslåede forenklede regler bør gælde for alle afgiftspligtige personer, således at der i forbindelse med dette forslag ikke er brug for at introducere begrebet *godkendt afgiftspligtig person*. En stillingtagen til, hvorvidt begrebet godkendte afgifts-

pligtige personer skal indføres, ventes således udskudt til senere drøftelser i forbindelse med Kommissionens forslag om første fase af det endelige moms-system af 25. maj 2018, hvor Kommissionen foreslår, at godkendte afgiftspligtige personer anvendes i en overgangsperiode, før det endelige moms-system indføres helt.

Quick fixes i det nuværende moms-system

Kommissionens forslag introducerer desuden fire quick fixes, der sikrer fælles regler for 1) konsignationslagre og 2) kædetransaktioner, 3) gør momsregistreringsnumre til en væsentlig betingelse for momsfrigivelse ved grænseoverskridende handel og 4) ensretter bevisbyrden i forbindelse med momsfrigivelse af grænseoverskridende handel.

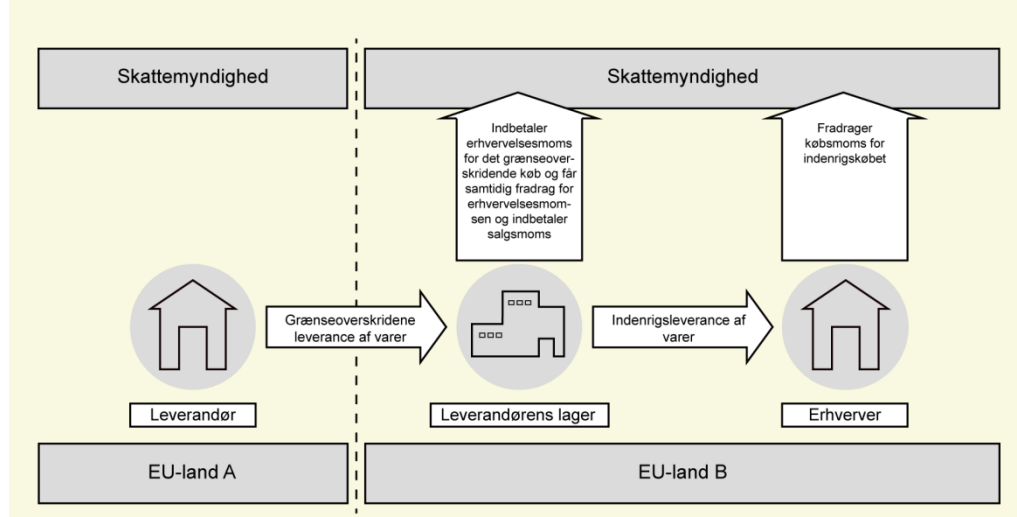
Konsignationslagre

Nogle varesalg sker gennem såkaldte konsignationslagre. Et konsignationslager er et lager i et andet land, som kan bruges til at levere varer til dette land uden samtidig også at overdrage ejendomsretten til varerne til en erhverver. Så længe varerne befinder sig på konsignationslageret, har leverandøren fortsat ejendomsretten. Først idet varerne afhentes af en erhverver, overdrages ejendomsretten til erhververen, og leveringen af varerne anses for at have fundet sted. Leverandøren kan eksempelvis være en tøjproducent i Spanien, der overfører sine produkter til et konsignationslager i Danmark med henblik på at sælge tøjet videre til detailforhandlere.

Ifølge de gældende momsregler betragtes ordningen som to separate transaktioner. Den første transaktion mellem leverandøren og konsignationslageret anses som en grænseoverskridende levering af varer. Det betyder, at leveringen af varerne er momsfritaget i afganglandet. Leverandøren, som fortsat har ejendomsretten over varen, er betalingspligtig for erhvervsmoms og må derfor være momsregistreret i ankomstlandet. Når varerne tages ud af lagret og afleveres til erhververen, anses dette for at udgøre en anden transaktion med leveringssted i det EU-land, hvor lageret er beliggende, *jf. figur 3*. Transaktionen er momspligtig, så erhververen indbetaler salgsmoms på sit videresalg af varen og får samtidig fradrag for købsmomsen på købet fra lageret. I eksemplet ovenfor betyder det, at transaktionen mellem den spanske producent og dennes danske lager ikke anses for at være en transaktion i momsmæssig henseende, mens transaktionen mellem den spanske producents lager og den danske erhverver betragtes som et momspligtigt indenrigssalg, hvorfor den spanske producent er momspligtig og skal momsregistreres i Danmark.

Figur 3

Nuværende regler for grænseoverskridende salg via konsignationslagre



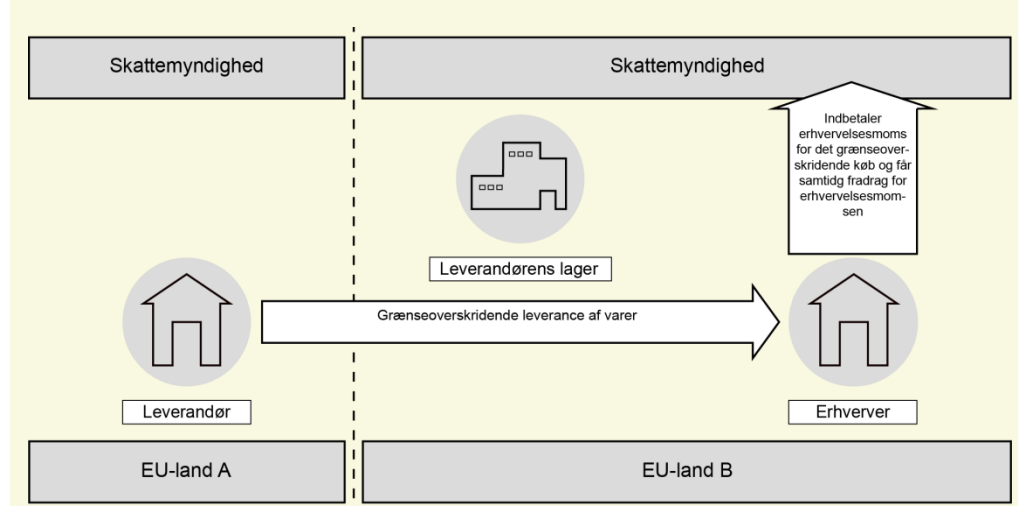
Kilde: Kommissionens forslag

For at undgå det administrative besvær med at indberette og indbetale moms for to handler, anvender nogle EU-lande forenklede foranstaltninger, idet der fx ses bort fra leverandørens grænseoverskridende levering til konsignationslageret. Det betyder, at de to transaktioner de facto behandles som ét grænseoverskridende salg mellem leverandør og erhverver, som først finder sted, når erhververen overtager varen fra lageret. I Danmark anvendes der ikke forenklede regler med hensyn til konsignationslagre. Det forhold, at der er forskel mellem landenes tilgang, er til hinder for en ensartet anvendelse af momsreglerne i det indre marked.

Kommissionens quick fix-forslag på dette område indebærer, at alle lande skal anse transaktionerne for at udgøre én grænseoverskridende levering mellem leverandøren og kunden, *jf. figur 4*. Dermed behandles det grænseoverskridende salg på samme måde, uanset om leverandøren gør brug af et konsignationslager eller ej. Forslaget er på linje med målet for det endelige momssystem, idet leverandøren således ikke vil skulle momsregistreres i de EU-lande, hvor vedkommende har konsignationslagre, idet handlen vil kunne ske momsfrit fra leverandøren til erhververen, der betaler erhvervelsesmoms. Det svarer i praksis til, at den forenklede tilgang, som nogle EU-lande anvender, gøres til normen i EU-reglerne.

Figur 4

Kommissionens forslag til regler for grænseoverskridende salg via konsignationslagre



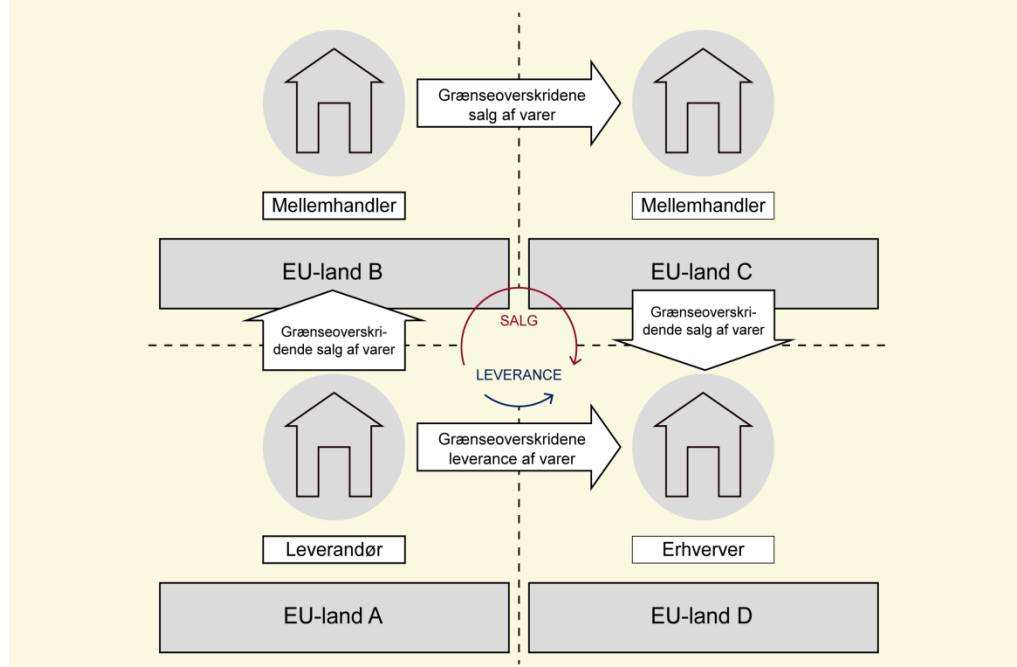
Kilde: Kommissionens forslag

Kædetransaktioner

En kædetransaktion indebærer et gentaget grænseoverskridende salg inden for EU af den samme vare, som dog kun er genstand for én enkelt transport inden for EU, nemlig mellem den første leverandør og den endelige erhverver, *jf. figur 5*. Et eksempel på en kædetransaktion er, hvis en vare sælges fra en virksomhed i Tyskland til en virksomhed i Frankrig. Virksomheden i Frankrig sælger umiddelbart efter varen videre til en svensk virksomhed, som igen umiddelbart sælger videre til en dansk virksomhed. Varen sendes direkte fra Tyskland til Danmark (uden stop hos den franske eller svenske virksomhed). Der er tale om én fysisk forsendelse af varerne, men der er juridisk set tale om tre leveringer.

Reglerne dikterer, at der i forbindelse med kædesalg kun kan være én momsfrigat transaktion, hvorfor transporten af varen i henhold til EU-Domstolens praksis skal henføres til én enkelt levering i kæden med henblik på at fastslå, hvilken transaktion der er omfattet af momsfrigatelsen. De øvrige transaktioner i kædesalg er momspligtige.

Figur 5
Kædetransaktioner



Hvis den første leverandør i kæden er betalingspligtig for transporten, kan denne (og momsfratagelsen) kun henføres til det første salg. Tilsvarende vil transporten (og momsfratagelsen) kun kunne henføres til det sidste salg, hvis den endelige erhverver er betalingspligtig for denne.

Er det derimod en mellehandler, som foretager transporten eller er betalingspligtig for denne, varierer praksis mellem EU-landene. Den uens fortolkning af reglerne giver tilfælde, hvor sælgervirksomheder indberetter en intra-EU handel, men køberen ikke indberetter købet. Det skaber problemer for skattemyndighedernes kontrol og erhvervslivets efterlevelse af reglerne. I yderste konsekvens kan der opstå tilfælde af ikke-beskatning eller dobbeltbeskatning af kædetransaktioner.

Med henblik på at ensrette praksis på området og sikre, at der ikke bliver tale om mere end én momsfrataget transaktion forbundet med kædesalget, foreslår Kommissionen, at transport, som en mellehandler i kæden foretager eller er betalingspligtig for, skal henføres til salget til den pågældende mellehandler, som således momsfratages, hvis denne er momsregistreret i et andet EU-land end leveringslandet og har meddelt sin leverandør, hvilket EU-land varerne vil ankomme til.

Hvis mellehandleren i Sverige i eksemplet varetager transporten eller er betalingspligtig for denne og ikke er momsregistreret i Danmark og har meddelt mellehandleren i Frankrig, at varerne sendes til Danmark, er det altså det grænseoverskridende salg mellem mellehandleren i Frankrig og mellehandleren i Sverige, som er momsfrataget. Opfyldes disse betingelser ikke, fx hvis mellehandl-

ren i Sverige er momsregistreret i Danmark, henføres transporten (og momsfrigørelsen) til salget fra mellemandleren i Sverige til erhververen i Danmark.

Dette giver entydige regler for, hvor i kædetransaktionen momsfrigørelsen kan henføres, hvilket minimerer risikoen for ikke-beskatning (flere led i kæden gør krav på momsfrigørelsen) eller dobbeltbeskatning (ingen led i kæden får bevilget momsfrigørelsen) osv.

Betingelser for momsfrigørelse

Et grænseoverskridende salg til en forbruger (og andre ikke-afgiftspligtige, uden momsnummer), anses som én transaktion, hvor sælger altid skal pålægge salget moms og sørge for angivelse og indbetaling af momsen. Omvendt er grænseoverskridende salg til afgiftspligtige virksomheder omfattet af momsfrigørelse.

Det er i henhold til EU-Domstolens praksis alene en *formel betingelse* og ikke en *væsentlig betingelse* for momsfrigørelse, at leverandøren undersøger, om erhververen er en afgiftspligtig person. Skattemyndighederne i de enkelte EU-lande kan ikke nægte leverandøren selve momsfrigørelsen i forbindelse med manglende opfyldelse af *formelle* betingelser, men alene pålægge bøder eller administrative sanktioner, mens myndighederne kan nægte momsfrigørelse ved manglende overholdelse af *væsentlige* betingelser. Leverandøren kan undersøge om erhververen er momspligtig ved at slå op i VIES-systemet² for at se, om erhververen har et gyldigt momsregistreringsnummer.

Ligeledes er det i henhold til EU-Domstolens praksis alene en *formel betingelse* for momsfrigørelsen, at leverandøren indsender en såkaldt VIES-oversigt over sine grænseoverskridende varesalg til andre virksomheder i EU. Oplysningerne udveksles i VIES-systemet, og skattemyndighederne i det land, hvor erhververen har hjemme, underrettes herved om, at varer, der beskattes som en erhvervelse inden for EU, er ankommet til deres område. Forsømmer leverandøren at indsende momsoversigten, vil det alene kunne medføre bøder eller administrative sanktioner, og skattemyndigheden har ikke mulighed for at nægte momsfrigørelsen.

Kommissionen foreslår, at det skal være en *væsentlig betingelse* for momsfrigørelsen, at erhververen skal være momsregistreret i et andet EU-land end det, hvor forsendelsen eller transporten påbegyndes, og at en retvisende VIES-oversigt indsendes. Leverandøren vil som i dag skulle kontrollere kundens status i VIES-systemet, før fritagelsen anvendes. Forslaget vil således formelt ikke ændre på de krav, som leverandøren skal opfylde, men idet betingelsen gøres *væsentlig*, udvides skattemyndighedernes beføjelser, idet de herefter vil kunne nægte momsfrigørelsen for grænseoverskridende salg af varer, hvis erhververen ikke er momsregistreret i et andet land end det, hvor forsendelsen eller transporten påbegyndes, eller hvis VIES-oversigten ikke er udfyldt korrekt. Pointen er, at myndighederne skal kunne nægte momsfrigørelsen, hvis en virksomhed forsøger at sælge momsfrigørelse til

² VAT Information Exchange System. VIES bruges af virksomheder til at kontrollere momsnumre, og skattemyndighederne anvender systemet til at foretage kontrol.

en ikke-afgiftspligtig person, som ikke er momsregistreret og altså ikke har gyldigt momsnummer, fx en forbruger.

Ensretning af bevisbyrden i forbindelse med momsfrigørelse af grænseoverskridende handel

I det nuværende moms-system er der ikke fælles EU-regler for hvilket dokumentationskrav, der kan stilles i forhold til, om der er sket forsendelse eller transport af varer til et andet EU-land i forbindelse med momsfri varehandel mellem virksomheder i EU. Det har ført til, at der er forskelle mellem praksis i de enkelte EU-lande, hvilket medfører øgede administrative byrder for virksomheder, der opererer i flere EU-lande.

Kommissionens forslag indebærer i to tilfælde, at der indføres en simpel formodningsregel, der skal gøre det klart, hvilke beviser, der skal fremlægges for at opfylde betingelserne for at få momsfrigørelse af vareleveringer inden for EU.

I det første tilfælde, hvor varerne er blevet transporteret eller forsendt af leverandøren (dvs. at leverandøren er betalingspligtig og ansvarlig for transporten), indføres en formodning om, at varerne er blevet transporteret fra afganglandet til et andet EU-land, såfremt leverandøren er i besiddelse af to beviser, der ikke er indbyrdes modstridende, og som bekræfter transporten. Hermed gives der leverandøren sikkerhed for, at hvis beviserne er til stede, kan reglen om grænseoverskridende momsfri levering anvendes. Det vil dog være muligt for en skattemyndighed at afvise denne formodning, hvis myndighederne kommer i besiddelse af beviser for, at varerne ikke er blevet transporteret fra afganglandet til et andet EU-land, og leverandørens fremlagte beviser fx er forfalskede.

I det andet tilfælde, hvor varerne er blevet transporteret eller forsendt af erhververen (dvs. at erhververen er betalingspligtig og ansvarlig for transporten), indføres en formodning om, at varerne er blevet transporteret, hvis leverandøren er i besiddelse af dels en skriftlig erklæring fra erhververen om, at varerne er blevet transporteret af erhververen eller på dennes vegne med angivelse af varernes ankomstland, dels to beviser, der ikke er indbyrdes modstridende, og som bekræfter transporten. Også denne formodning kan afvises af myndighederne.

Forslaget ensarter således bevisbyrden i forbindelse med momsfrigørelsen af grænseoverskridende handel på tværs af landene og mindsker dermed de administrative byrder.

Momsfrigørelse for selvstændige grupper i den finansielle sektor

En gruppe EU-lande har undervejs i forhandlingerne af nærværende forslag foreslået, at der udover Kommissionens forslag til quick fixes, medtages endnu et quick fix (dvs. et femte quick fix), som har betydning for momsfrigørelse i den finansielle sektor.

Virksomheder kan i udgangspunktet ikke fradrage moms på de indkøb, som anvendes i forbindelse med de momsfrigitte aktiviteter. Hvis en sådan virksomhed udliciterer en momspligtig aktivitet, som anvendes i forbindelse med den moms-

fritagne aktivitet, vil virksomheden derfor ikke kunne fradrage moms på indkøbet af den udliciterede ydelse. Momsen udgør således en omkostning for virksomheden, som ikke kan fradrages. Dette er bl.a. relevant for den finansielle sektor, hvis ydelser i stort omfang er momsfritagne, og hvor evt. moms på input eller udliciterede aktiviteter således generelt ikke kan fradrages.

Særlige momsregler for såkaldt selvstændige grupper mellem virksomheder, der kan oprettes på baggrund af en række kriterier, gør det muligt for disse at levere momsfritagne ydelser til deres medlemmer, selvom ydelsen egentlig i udgangspunktet er momspligtig. En bank og nogle IT-konsulenter kan fx danne en selvstændig gruppe med det formål at gøre brug af momsfritagelse for selvstændige grupper i forbindelse med udlicitering af administrative IT-opgaver til konsulenterne.

EU-Domstolen afgjorde 21. september 2017, at denne form for momsfritagelse for selvstændige grupper ikke kan anvendes af fx banker og forsikringsselskaber, men udelukkende kan anvendes af selvstændige grupper, hvis medlemmer yder momsfritagne aktiviteter af almen interesse (fx grupper, der udfører administrative opgaver for læger, tandlæger mv. i lægehuse). Afgørelsen indebærer, at momsfritagelsen for sådanne selvstændige grupper ikke vil kunne anvendes af virksomheder i fx den finansielle sektor. Folketinget har 6. september 2018 vedtaget ændringer af bl.a. momslovgivningen (L 237 A), som gennemfører EU-Domstolens afgørelse, hvorefter momsfritagelsen udelukkende kan anvendes af selvstændige grupper, hvis medlemmer yder momsfritagne aktiviteter af almen interesse.

Det nævnte foreslåede femte quick fix fra en gruppe lande vil betyde, at momsfritagelsen for selvstændige grupper fremover kan anvendes i den finansielle sektor, herunder at reglen kan bruges grænseoverskridende. Forslaget fra disse lande er således at ændre reglerne, så virkningen af domstolsafgørelsen i praksis annulleres.

4. Europa-Parlamentets holdning

Kommissionens forslag kræver høring af Europa-Parlamentet. Udtalelse angående forslag om quick fixes i det nuværende momssystem, grundlæggende elementer i det endelige momssystem og begrebet *godkendte afgiftspligtige personer* forventes at foreligge 2. oktober 2018, mens der endnu ikke er fastsat tidspunkt for forslaget om ensretning af bevisbyrden i forbindelse med momsfritagelse af grænseoverskridende handel.

5. Nærhedsprincippet

Grænseoverskridende momssvig bekæmpes bedst ved fælles aftaler i EU eller internationalt. De administrative forenklinger og harmonisering af momsreglerne kan alene opnås ved fælles regulering. Regeringen vurderer derfor, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Momsområdet er EU-harmoniseret, og implementeringen af de fælles EU-regler findes i den danske momslov samt momsbekendtgørelsen. Det vurderes, at den

danske lovgivning og praksis på de områder, som forslaget berører, er i overensstemmelse med gældende EU-regler.

En vedtagelse af forslaget vil kræve ændringer af den danske momslov og eventuelt momsbekendtgørelsen således, at de danske regler bringes i overensstemmelse med de nye EU-regler.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionen vurderer, at forslaget vil reducere grænseoverskridende momssvig i EU fra ca. 50 mia. euro til ca. 10 mia. euro om året, hvorfor forslaget vil have positive statsfinansielle konsekvenser for EU-landene. Fra dansk side vurderer man dog umiddelbart ikke, at forslaget vil have væsentlige positive statsfinansielle konsekvenser for Danmark, da det danske momssvigproblem vurderes at have et relativt beskedent omfang.

Det foreslåede femte quick fix om momsfrigørelse for selvstændige grupper i den finansielle sektor vil kunne afstedkomme betydelige statsfinansielle konsekvenser for Danmark i form af provenutab. Dette opstår, hvis der i stort omfang dannes grupper, der momsfrit kan levere administrationsydelser, it-ydelser mv. til fx den finansielle sektor fra andre EU-lande uden betaling af den danske lønsumsafgift. Momsfrigørelsen vil således kunne betyde, at der flyttes aktivitet væk fra Danmark, som ellers før var en del af den finansielle sektor i Danmark og derfor omfattet af dansk lønsumsafgift. Alt efter forslagets konkrete udformning og omfanget af flyttede aktiviteter vil det medføre et betydeligt provenutab for staten. En meget foreløbig beregning viser, at for hver 10 pct. af den finansielle sektors aktiviteter, der flytter ud til momsfri grupper i andre EU-lande, vil staten potentielt kunne tabe i omegnen af 600 mio. kr. i provenu af lønsumsafgift. Ud over provenutabet vil dette også føre til tab af danske arbejdspladser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

De samfundsøkonomiske konsekvenser vil forventeligt samlet set være positive, da forslaget medvirker til at mindske grænseoverskridende momssvig uden at skabe uforholdsmæssigt store erhvervsøkonomiske eller administrative byrder. Et simpelt momssystem, som fjerner den kompleksitet, der i det nuværende momssystem dæmper den grænseoverskridende handel, vil alt andet lige øge samhandlen i det indre marked og dermed skabe vækst.

Den del af forslaget, som introducerer begrebet *godkendte afgiftspligtige personer*, og som ventes ikke at være en del af det endelige forslag, vil medføre væsentlige administrative omkostninger for SKAT, idet hver enkelt virksomhed skal vurderes med henblik på at afklare, om de kan opnå status som *godkendt afgiftspligtig person* og efterfølgende løbende overvåges med henblik på en vurdering af, om godkendelsen kan opretholdes. SKAT vurderer med væsentlig usikkerhed, at indførelsen af ordningen med *godkendte afgiftspligtige personer* vil medføre engangsomkostninger på ca. 84 mio. kr., hvoraf ca. 2 mio. kr. vil gå til systemtilretninger og ca. 82 mio. kr. vil gå til administration i relation til godkendelsesproceduren svarende til ca. 106

årsværk. Derudover vil der være varige omkostninger på ca. 132 mio. kr. svarende til ca. 175 årsværk til den løbende administration af ordningen.

For så vidt angår det endelige momssystem vil anvendelsen af den nuværende One-Stop-Shop skulle udvides, således at salg af alle varer og ydelser, som en leverandør i et EU land sælger til en virksomhed i et andet EU-land, skal indberettes og afregnes i den allerede eksisterende One-Stop-Shop. Således forventes det, at der vil være tale om tilpasninger af eksisterende systemer og ikke udvikling af nye systemer. Hvorvidt det nuværende system kan optimeres til at håndtere langt flere transaktioner end i dag skal afklares. En afklaring heraf vil først kunne foreligge, når den nærmere tekniske udmøntning af det endelige system er drøftet i forbindelse med det forslag, som Kommissionen fremsatte 25. maj 2018.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) har foretaget en vurdering af de administrative konsekvenser for erhvervslivet af lovpakken. TER vurderer, at den del af nærværende forslag, som vedrører godkendte afgiftspligtige personer, og som ventes ikke at blive en del af det endelige forslag, medfører administrative konsekvenser for mindre end 4 mio. kr. årligt.

TER vurderer, at forslaget om skærpelse af bevisbyrden i forbindelse med momsfrigørelse af grænseoverskridende handel medfører positive administrative konsekvenser, der udgør mindre end 4 mio. kr. årligt. TER bemærker, at de administrative lettelse består i, at reglerne for, hvilken dokumentation sælger skal fremlægge for, at en vare faktisk er transporteret eller forsendt til et andet EU-land, harmoniseres på tværs af EU.

TER vil i forbindelse med implementering af direktivet foretage en nærmere vurdering af de administrative konsekvenser.

Forslagets del om betingelser for momsfrigørelse kan få økonomiske konsekvenser for de virksomheder, som i dag handler med virksomheder i andre EU-lande, der ikke har gyldigt momsnummer, idet disse kan nægtes momsfrigørelse for deres leveringer. Forslagets dele om kædetransaktioner og konsignationslagre vil udgøre administrative lettelse for virksomhederne.

8. Høring

Lovpakken er sendt i høring 3. oktober 2017. Der henvises til kommende reviderede grund- og nærhedsnotat for en nærmere gennemgang af høringssvarene.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at der vil være bred enighed om, at det endelige momssystem skal baseres på momsbetaling i kundens land og med dette lands momssats. Der forventes derudover overordnet bred opbakning til Kommissionens quick fix-forslag (fire quick-fixes), som skal forbedre det nuværende momssystem.

Drøftelser på teknisk niveau viser særligt, at nogle EU-lande generelt er kritiske overfor indførelsen af ordningen med *godkendte afgiftspligtige personer* både på grund af store administrative omkostninger for skattemyndighederne, og risiko for, at to parallelle systemer vil skabe flere fejl og nye svigmuligheder. Andre lande støtter indførelsen af begrebet *godkendte afgiftspligtige personer* og en overgangsordning med to parallelle systemer.

Pba. forhandlingerne er der bred enighed om at udskyde drøftelser af eventuel brug af *godkendte afgiftspligtige personer* samt de fleste grundlæggende elementer i det endelige momssystem til drøftelserne af Kommissionens forslag til teknisk gennemførelse af det endelige momssystem (KOM(2018) 329 af 25. maj 2018). Hermed vil nærværende forslags ændringer af det nuværende momssystem skulle gælde for alle afgiftspligtige personer, og ikke, som foreslået af Kommissionen, i visse tilfælde kun for *godkendte afgiftspligtige personer*.

Flere EU-lande, herunder Danmark, har givet udtryk for skepsis over for forslaget om at lade selvstændige grupper i den finansielle sektor være omfattet af momsfritagelse (det femte quick fix). Da forslaget ikke var med i Kommissionens oprindelige forslag, og det derfor ikke har været genstand for en konsekvensanalyse, er der fortsat mange uafklarede spørgsmål. Hertil kommer, at forslaget kan afstedkomme væsentlige provenutab i visse lande. Det forventes, at et begrænset antal lande vil modsætte sig direktivændringen vedr. selvstændige momsgrupper på grund af manglende konsekvensanalyse af forslaget, fordi de har høj momssats, eller fordi de har eller planlægger at indføre en lønsumsafgift lignende den danske. Herudover har Kommissionen i forbindelse med ECOFIN 22. juni 2018 oplyst, at Kommissionen vil trække hele forslaget (KOM(2017)569) tilbage, såfremt EU-landene vil medtage forslaget om selvstændige grupper, da dette vil kompromittere Kommissionens initiativret.

Der kan eventuelt opnås enighed om accept af forslaget, hvis forslaget om momsfritagelsen for selvstændige grupper (det femte quick fix) tages ud af forslaget, og der samtidig afgives en erklæring, hvori Rådet opfordrer Kommissionen til at analysere momsforholdene for den finansielle sektor med henblik på eventuelt at fremsætte forslag til ændringer af momsdirektivet.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder det positivt, at Kommissionen foreslår at indføre et endeligt momssystem baseret på at det generelle princip om forbrugslandsbeskatning udvides til alle transaktioner. Regeringen er af den opfattelse, at det endelige momssystem skal være ét system, hvor leverandøren er betalingspligtig og kan bruge One-Stop-Shop-systemet, hvilket bør afspejles i direktivteksten, der fastlægger principperne for det endelige system. Regeringen støtter generelt, at det nuværende momssystem forbedres på de foreslåede områder, så reglerne bliver mere enkle og klare, hvorved retssikkerheden for virksomheder øges.

Regeringen er ligesom øvrige lande skeptisk overfor Kommissionens forslag om at indføre begrebet *godkendte afgiftspligtige personer*, som i overgangen mod det ende-

lige momssystem skal tildeles særligt lempelige regler. Det vil indebære to parallelle systemer, hvilket øger risikoen for fejl og svig. Regeringen er derfor positiv overfor at lade denne del af forslaget udgå til senere drøftelse.

Regeringen er meget skeptisk overfor at inkludere et forslag om at ændre momsdirektivets regel om momsfrigivelse for selvstændige grupper, således at muligheden for at anvende momsfrigivelsen går videre end EU-Domstolens fortolkning af den nuværende momsfrigivelse i direktivet. Regeringen finder, at der er så mange ubesvarede spørgsmål i relation til anvendelsen af en udvidet momsfrigivelse, især når fritagelsen bliver anvendt grænseoverskridende, at det unødigt vil sinke vedtagelsen af de andre ændringer af det nuværende momssystem – ændringer, der overordnet er bred enighed om på nuværende tidspunkt i forhandlingerne, og som er efterspurgt af erhvervslivet. Desuden vil et sådant forslag potentielt have væsentlige negative provenumæssige konsekvenser for Danmark, hvis momsfrigivelsen kan bruges grænseoverskridende. Provenutabet opstår ved, at den finansielle sektor flytter aktiviteter til andre EU-lande, og dermed undgår betaling af lønsumsafgift i relation til disse aktiviteter.

Man har i forhandlingerne drøftet et muligt kompromis, som begrænser momsfrigivelsen til kun at kunne anvendes nationalt og på frivillig basis. Rådets Juridiske Tjeneste og Kommissionen har taget foreløbigt forbehold, idet en begrænsning af momsfrigivelsen til nationalt brug, er diskriminerende for så vidt angår nationalitet og må anses for værende i strid med princippet om den fri etableringsret. Det må derfor forventes, at vedtagelse af en bestemmelse, hvor momsfrigivelsen ikke kan bruges grænseoverskridende vil blive underkendt af EU-Domstolen. På denne baggrund finder regeringen ikke, at det er et anvendeligt kompromis at begrænse bestemmelsen til nationalt brug, da risikoen for underkendelse af begrænsningen er stor.

Regeringen kan, hvis forslaget vedr. momsfrigivelsen af selvstændige grupper i den finansielle sektor tages ud, eller indarbejdes i en form, hvor der er sikkerhed for, at forslaget ikke har nævneværdige negative provenuvirkninger for Danmark, støtte, at forslagene i nærværende lovpakke vedtages. Regeringen vil endvidere kunne acceptere, at forslaget om momsfrigivelsen for selvstændige grupper tages ud af forslaget, og der samtidig afgives en erklæring, hvori Rådet opfordrer Kommissionen til at analysere momsforholdene for den finansielle sektor med henblik på eventuelt at fremsætte forslag til ændringer af momsdirektivet.

Regeringen kan støtte, at quick fix-ændringerne af det nuværende system gælder alle, og ikke kun *godkendte afgiftspligtige personer*, og at drøftelser om eventuelt introduktion af begrebet *godkendte afgiftspligtige personer* i en overgangsfase til det endelige system udskydes.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der henvises til grund- og nærhedsnotater om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg 13. november 2017. Folketingets Europaudvalg fik forelagt sagen til forhandlingsoplæg 12. juni 2018 forud for ECOFIN 22. juni 2018.

Bilag 1: Kommissionens tidsplan for indfasning af det endelige momssystem

For at give skatteforvaltningerne og virksomhederne en glidende overgang til det endelige momssystem, foreslår Kommissionen, at ændringerne bør ske gradvist i to etaper, *jf. figur 6*.

I første etape (etape 1) skal det fastlægges, hvordan leveringen af varer mellem virksomheder inden for EU skal behandles med hensyn til moms. Implementeringen af dette første skridt vil blive opdelt i to deletaper.

Det foreliggende forslag udgør første deletape (etape 1.1), hvor Kommissionens oprindelige forslag var at introducere begrebet *godkendt afgiftspligtig person* og de grundlæggende elementer af det endelige momssystem for handel med varer mellem virksomheder inden for EU. Denne del af forslaget vil udgøre en principaftale mellem EU-landene om at bevæge sig fra den nuværende overgangsordning til et endeligt momssystem. Kommissionen forventer, at dette forslag vil kunne træde i kraft i 2019.

Man har i behandlingen af forslaget ikke kunnet opnå enighed om, hvorvidt der i et eventuelt overgangssystem skal anvendes *godkendte afgiftspligtige personer*, og der er bred enighed om at udskyde disse drøftelser til de kommende drøftelser af de tekniske forslag vedrørende det endelige system, *jf. nedenfor*.

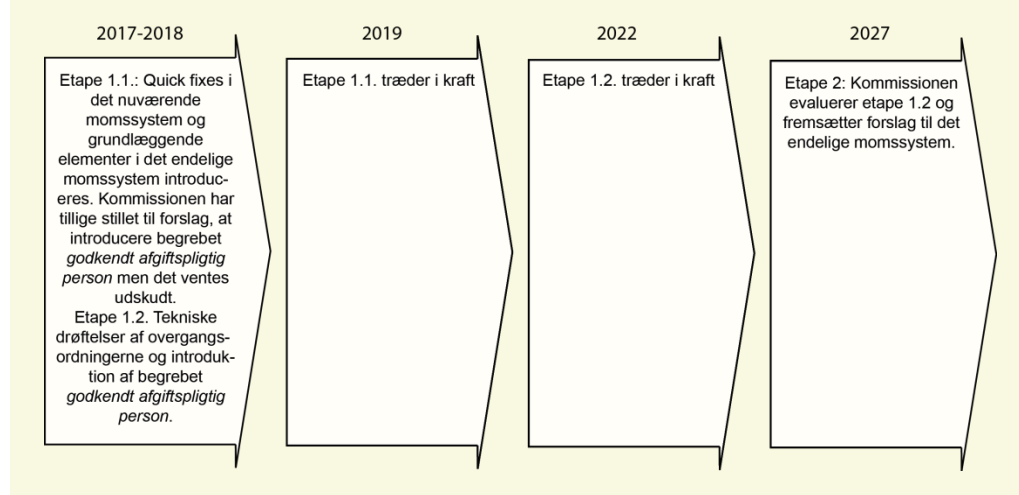
I anden del af første etape (etape 1.2) vil Kommissionen fremsætte et forslag til fastlæggelse af de nærmere tekniske bestemmelser, der er nødvendige for, at den første etape mod det endelige momssystem kan fungere. Dette forslag er fremsat den 25. maj 2018³. Kommissionen foreslår, at erhververen i denne etape, som en undtagelse til det generelle princip, skal være betalingspligtig for momsen, såfremt kunden er en *godkendt afgiftspligtig person*. I øvrige handler vil leverandøren være betalingspligtig for momsen, som kan betales ved brug af One-Stop-Shop-systemet. Kommissionen forventer, at disse ændringer vil kunne træde i kraft i 2022.

I anden etape (etape 2) skal de nye regler for momsbehandlingen udvides til at omfatte alle grænseoverskridende leveringer, dvs. også levering af ydelser, og leverandøren, dvs. ikke erhververen, vil skulle svare moms af alle varer og ydelser, der købes i andre EU-lande. Initiativerne i anden etape vil blive foreslået, når Kommissionen har foretaget en evaluering fem år efter at reglerne i første etape er trådt i kraft. Derefter vil det endelige momssystem være gennemført fuldt ud.

³ KOM(2018) 329

Figur 6

Tidsplan



Kilde: Kommissionens forslag

Dagsordenspunkt 2: Forslag om mulighed for at indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt som en midlertidig undtagelse fra EU's momssystem

KOM(2016) 811

1. Resume

På ECOFIN sigtes der efter politisk enighed om direktivforslaget om mulighed for at indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt for moms for leverancer mellem virksomheder over en vis værdi. Det østrigske formandskabs nylige kompromisforslag, som bygger videre på det tidligere maltesiske formandskabs kompromis fra juni 2017, indebærer, at EU-lande med særligt store problemer med såkaldt momskarruselsvig midlertidigt kan indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt (for leverancer mellem virksomheder på over 15.000 euro pr. transaktion – også opdelt betalinger). Forslaget indebærer ikke ændringer i forhold til momsreglerne for leverancer mellem virksomheder på under 15.000 euro pr. transaktion, eller ændringer i, hvordan den endelige forbruger betaler moms.

En række lande har i tidligere drøftelser af forslaget været imødekommende overfor ønskerne fra især Tjekkiet om at indføre generel omvendt betalingspligt for moms i forsøget på at imødekomme landets problemer med momssvig. Andre lande har været mere skeptiske og bl.a. bekymrede for virkninger på det indre marked og risikoen for, at svigen flytter til andre lande. Formandskabets kompromisforslag indebærer bl.a. yderligere oplysningskrav til de lande, som ønsker at indføre generel omvendt betalingspligt.

Kompromisforslaget blev drøftet på ECOFIN 16. juni 2017, 25. maj 2018 og 13. juli 2018, men blev ikke vedtaget, selvom hovedparten af EU-landene var indstillet på at vedtage det. Forslaget er efterfølgende ikke revideret eller forhandlet på teknisk niveau.

Regeringen er som udgangspunkt skeptisk overfor brugen af generel indenlandsk omvendt betalingspligt, da det vurderes, at der er en række negative erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser ved dette system. Regeringen lægger vægt på, at forslaget anvendelsesområde på hensigtsmæssig vis er begrænset til lande, som har store problemer med momskarruselsvig. Regeringen lægger betydelig vægt på at fastholde, at tilladelser om generel omvendt betalingspligt skal kunne trækkes tilbage, og at der etableres sikkerhedsmekanismer, som sikrer, at virkningerne for det indre marked og momssvig i andre EU-lande overvåges.

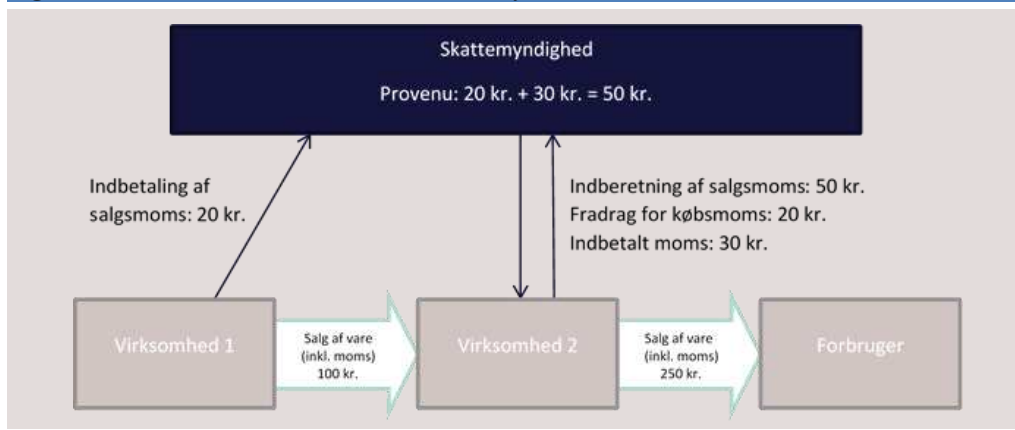
2. Baggrund

Rådet vedtog 25. maj 2016 konklusioner vedr. Kommissionens handlingsplan for momsområdet, som bl.a. opfordrer Kommissionen til at undersøge såkaldt indenlandsk generel omvendt betalingspligt for moms. Kommissionen præsenterede på ECOFIN 17. juni 2016 en analyse heraf. Kommissionen fremsatte 21. december 2016 et forslag, som vil give EU-landene mulighed for midlertidigt at indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt på leveringer mellem virksomheder af ydelser og varer over en vis grænse, *jf. nedenfor*.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113 og kan vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet samt Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

I det nuværende momssystem opkræver virksomheder moms af deres salg og har fradrag for den moms, der er betalt af relevant indkøb (dvs. indkøb til virksomhedens momspligtige aktivitet). Dette er forsimplet beskrevet i figur 1, hvor den sælgende virksomhed (virksomhed 1) opkræver moms for sine salg og indbetaler salgsmomsen til skattemyndighederne. Den købende virksomhed (virksomhed 2) har fradrag for momsen på indkøbet, som virksomheden modregner i salgsmomsen opkrævet af den endelige forbruger.

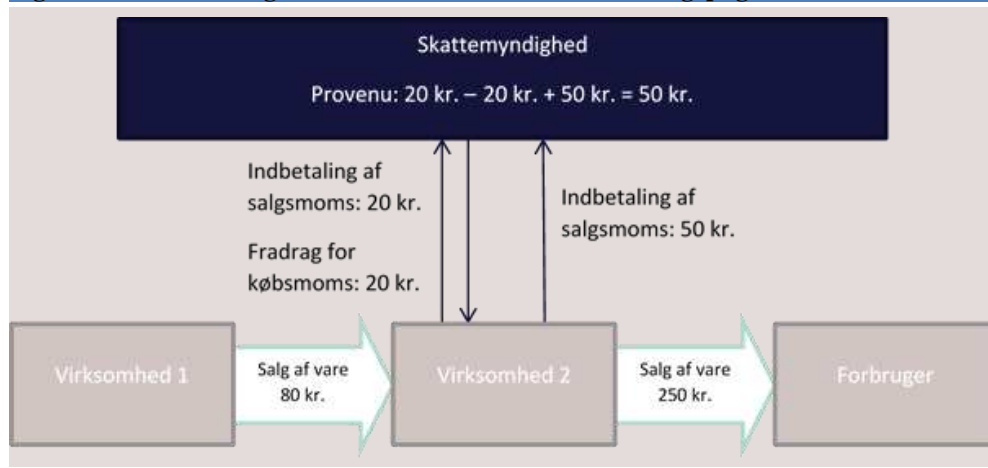
Figur 1. Illustration af det nuværende momssystem for indenlandske handel



Omvendt betalingspligt indebærer, *jf. figur 2*, at den sælgende virksomhed (virksomhed 1) ikke længere opkræver moms ved sit salg til den købende virksomhed (virksomhed 2)⁴. Den købende virksomhed (virksomhed 2) opgør i stedet salgsmomsen (på 20 kr.) for sit køb fra virksomhed 1 samtidig med, at virksomheden tager fradrag for købsmomsen (ligeledes 20 kr.). Herved udligner salgs- og købsmomsen hinanden. Der er således igennem momskæden ikke et økonomisk udestående fsva. moms mellem virksomheder eller mellem virksomheder og stat. Generelt vil der først være et økonomisk udestående til staten fsva. moms, når en virksomhed sælger til ikke-momspligtige, fx privatforbrugere, offentlige myndigheder, den finansielle sektor mv.

⁴ I et system med generel omvendt betalingspligt vil virksomhederne fortsat skulle registrere moms ved køb og salg og angive moms til skattemyndighederne. Det er alene, hvem der står for indbetalingen af momsen, som ændres fra at være den sælgende virksomhed til den købende virksomhed.

Figur 2. Illustration af generel indenlandsk omvendt betalingspligt



Når virksomhed 2 videresælger varen til en endelig forbruger, opkræver virksomhed 2 moms af forbrugeren som i det normale momssystem mhp. indbetaling til myndighederne. Det samlede momsprovenu til skattemyndigheden er uændret.

Det nuværende momssystemets robusthed består bl.a. i, at det har en indbygget registrering af alle handler gennem kæden. I det nuværende system indebærer det, at det er forskellige virksomheder, som står for henholdsvis indbetalingen og fradraget af momsen. Hvis en virksomhed fx udeholder en del af sin omsætning fra momsregnskabet, skabes der et misforhold mellem salgs- og købsmoms, når virksomheden sammenlignes med andre lignende virksomheder. Dette giver skattemyndighederne en indikation af, at virksomheden skal kontrolleres og begrænser muligheden for svig. Det nuværende momssystem er dog sårbart over for svig ved salg mellem erhverv. Det gælder fx såkaldt "Missing Trader Intra-Community fraud" (MTIC), hvor moms på indkøb fradrages, mens den tilhørende salgsmoms aldrig indbetales.

I et momssystem med generel omvendt betalingspligt udlignes salgs- og købsmomsen ved handel mellem virksomheder, idet den købende virksomhed foretager fradraget med det samme i forbindelse med købet. Den samlede momsbetaling for hele den foregående handelskæde sker således først, når varen sælges med almindelig betalingspligt, fx når salget sker til forbrugere. I et system med omvendt betalingspligt er det således nemmere for virksomheden at forsvinde med hele momsindbetalingen end i det nuværende momssystem. I figur 2 afhænger hele momsindbetalingen således udelukkende af virksomhed 2. Virksomhed 2 kan fx begå momssvig ved at opkræve momsen fra sin kunde, men undlade at indbetale momsen til skattemyndighederne.

Enkelte EU-lande har udtrykt stort ønske om at få mulighed for at afprøve generel omvendt betalingspligt for moms på indenlandske handler mellem virksomheder for at bekæmpe momssvig mellem virksomheder i en kæde (såkaldt

momskarruselsvig). Omvendt betalingspligt for moms er i dag alene mulig på udvalgte sektorer i en midlertidig periode frem til 31. december 2018.

Ønsket skal ses i lyset af, at generel omvendt betalingspligt udelukker MTIC-svig. Den sælgende virksomhed ligger således ikke inde med momsbetalinger, som kan forsvinde uafhængigt af, at den køvende virksomhed opnår fradrag herfor.

Omvendt er et system med generel omvendt betalingspligt forbundet med en række negative effekter. Fx er mulighederne for svindel ved at sælge varer og ydelser til endeligt forbrug uden moms (sort økonomi) større. Dertil kommer, at momssystemet bliver mere kompliceret både for erhvervslivet og skattemyndighederne, hvis der sideløbende eksisterer både normal og omvendt betalingspligt indenfor ét land (fx transaktioner under hhv. over 15.000 euro) eller på tværs af lande. Omvendt betalingspligt indebærer, at en sælgende virksomhed i højere grad skal kende og evt. undersøge køberens forhold, idet der skal opkræves moms, hvis køber er en forbruger, men ikke hvis køber er en anden virksomhed. Samtidig må det forventes, at den sælgende virksomhed i visse tilfælde kan komme til at hæfte for momsen, såfremt køberen ikke er identificeret korrekt, og salget dermed ikke pålægges moms korrekt. Med normal betalingspligt skal sælger opkræve moms ved alle salg, uanset om køber er forbruger eller virksomhed.

Kommissionen fremsatte sit forslag om generel omvendt betalingspligt på baggrund af drøftelser i ECOFIN i løbet af 2016, hvor enkelte EU-lande udtrykte et stort politisk ønske om, at Kommissionen skulle fremsætte et sådant forslag. I Kommissionens handlingsplan for momsområdet har Kommissionen derimod foreslået, at momssystemet ændres mere grundlæggende ("det endelige momssystem"), således at grænseoverskridende leveringer mellem virksomheder behandles momsmæssigt på samme vis som indenlandske handler mellem virksomheder.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag

Formålet med forslaget er at give EU-lande med særligt store problemer med momskarruselsvig en mulighed for at afprøve generel omvendt betalingspligt for moms som et værn mod svindlen. Kommissionens forslag har i hovedtræk følgende elementer:

- Kommissionens forslag giver EU-lande mulighed for at ansøge Kommissionen om tilladelse til midlertidigt at indføre *generel* omvendt betalingspligt for moms på leverancer (både varer og ydelser) mellem virksomheder, der *overstiger* 10.000 euro pr. faktura. Grænsen på 10.000 euro er ifølge Kommissionen sat for at ramme de højværditransaktioner, der er mest udsatte for karusselsvig, og samtidig friholde de mindste virksomheder fra administrative byrder ved forslaget. Den konkrete grænse svarer desuden til den tærskel, bl.a. Tjekkiet oprindeligt har anmodet om. Forslaget giver ikke mulighed for, at et land kan udvælge sektorer eller enkelte varegrupper/tjenester til omvendt betalingspligt, mens andre varer og tjenester følger det normale

momssystem⁵. For leverancer mellem virksomheder *under* 10.000 euro pr. faktura vil momsreglerne være uændrede. Forslaget indebærer heller ikke ændringer i, hvordan den endelige forbruger betaler moms.

- Det vil som udgangspunkt kun være muligt at indføre midlertidig generel omvendt betalingspligt i EU-lande, som er særligt ramt af momskarrusel-svig. Kommissionens forslag indebærer, at lande på basis af følgende krite-rier vil kunne ansøge: 1) landet har et momsgab⁶, som er mindst 5 pct. point højere end det gennemsnitlige momsgab blandt EU-landene⁷, 2) momskar-ruselsvig udgør mindst 25 pct. af landets samlede momsgab, og 3) øvrige kontrolforanstaltninger som værn mod momskarrusel-svig er konstateret in-effektive.
- Kommissionens forslag giver også EU-lande, der ikke opfylder ovenstående kriterier, mulighed for at indføre generel omvendt betalingspligt, hvis 1) landet grænser op til et land, der har valgt at indføre midlertidig generel om-vendt betalingspligt, 2) der er konstateret en høj risiko for, at svigen flytter fra landet, der har indført generel omvendt betalingspligt til det pågældende naboland og 3) øvrige kontrolforanstaltninger som værn mod momssvig er konstateret ineffektive.
- Kommissionens forslag medfører en række rapporteringsforpligtelser frem til 2022, både for de lande, som vælger at indføre generel omvendt beta-lingspligt, og for de lande, som ikke indfører generel omvendt betalingspligt.
- EU-lande, som indfører omvendt betalingspligt for moms, skal ifølge for-slaget etablere elektroniske rapporteringskrav til alle momspligtige personer.
- Kommissionens forslag indebærer, at det er muligt at trække tilladelser til-bage, såfremt det viser sig, at generel omvendt betalingspligt i et EU-land har en betydelig negativ effekt på det indre marked, idet momssvigen kan flytte til andre lande, som ikke har indført omvendt betalingspligt.
- Kommissionen har pligt til at overveje at trække en tilladelse tilbage, hvis to EU-lande informerer Kommissionen om, at momssvigen er øget som følge af indførslen af generel omvendt betalingspligt i et EU-land.
- Kommissionens forslag indebærer, at muligheden for at anvende generel omvendt betalingspligt for moms er en midlertidig ordning, som skal udlø-be 30. juni 2022.

Det er et krav i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), at en undtagelsesbestemmelse af denne karakter skal være midlertidig og medføre mindst mulige forstyrrelser af det indre marked.

På de tekniske møder har der særligt været uenighed om, 1) hvilke betingelser landene skal opfylde for at indføre generel omvendt betalingspligt, 2) hvem der skal have kompetence til at indrømme og tilbagetrække tilladelser til lande, der

⁵ Dog med undtagelse af de muligheder, der i forvejen eksisterer for at indføre omvendt betalingspligt for bestemte sekto-rer og varegrupper fx tablets og pc'er.

⁶ Momsgabet opgøres som forskellen mellem den moms, der faktisk opkræves og det samlede forventede momsgrundlag. Et momsgab kan bl.a. skyldes virksomhedskonkurs, fejlrapportering, momsundgåelse og svig mv.

⁷ Kommissionen skønner i en analyse fra 2016, at det gennemsnitlige momsgab for EU27 er 10,4 pct. i 2014 samt at 11 lande (Bulgarien, Tjekkiet, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal og Slovaktiet) umiddelbart har et momsgab, som er mindst 5 pct.point større end EU-gennemsnittet i 2014.

ansøger om at indføre generel omvendt betalingspligt samt 3) i hvilket omfang direktivet skal være tidsbegrænset, *jf. nedenfor*.

Formandskabets kompromisforslag

I forlængelse af det maltesiske formandsskabs kompromisforslag fra juni 2017 præsenterede det østrigske formandskab et nyt kompromisforslag i september 2018.

1. Transaktioner, som er omfattet af generel omvendt betalingspligt

Kompromisforslaget giver EU-lande mulighed for at ansøge Kommissionen om tilladelse til midlertidigt at indføre generel omvendt betalingspligt for moms på leverancer (både varer og ydelser) mellem virksomheder, der overstiger 15.000 euro pr. transaktion (mod Kommissionens forslag om leverancer, der overstiger 10.000 euro pr. faktura). Dermed vil også opdelte betalinger i henhold til kompromisforslaget være omfattet af generel omvendt betalingspligt.

2. Betingelser for at kunne indføre generel omvendt betalingspligt

I henhold til kompromisforslaget skal vurderingen af omfanget af momssvig tage udgangspunkt i Kommissionens opgørelse fra 2016 af EU-landenes momsgebyr i 2014. Dette var i juni 2017 ifølge Kommissionen de senest opgjorte skøn. Derudover er det uddybet, hvordan et land skal dokumentere, at øvrige kontrolforanstaltninger, som værn mod momskarruselsvig, er konstateret ineffektive.

Der er i kompromisforslaget indsat et proportionalitetskrav, der består af to elementer. For det første skal det land, som ønsker at indføre generel omvendt betalingspligt, kunne påvise, at den estimerede øgede regelefterlevelse og opkrævning af moms (gevinster) er mindst 25 pct. større end de forventede øgede byrder, som virksomheder og skatteadministrationen pålægges. Det er i kompromisforslaget ikke specificeret, hvordan gevinster og byrder konkret skal opgøres. For det andet er det foreslået som et krav, at generel omvendt betalingspligt ikke må medføre højere omkostninger for virksomheder og skatteadministrationer, end der er forbundet med andre kontrolforanstaltninger.

Kompromisforslaget fjerner muligheden for, at andre EU-lande midlertidigt kan indføre generel omvendt betalingspligt, hvis landet bl.a. deler grænser med et land, der midlertidigt indfører generel omvendt betalingspligt. Dette skyldes en vurdering fra Rådets Juridiske Tjeneste, der ikke finder denne mulighed i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kriteriet om, at forslaget skal medføre mindst mulig forstyrrelse af det indre marked.

Kompromisforslaget indeholder yderligere oplysningskrav (i forhold til Kommissionens forslag) til de lande, som ønsker at anvende generel indenlandsk omvendt betalingspligt. De nye krav indebærer, at lande som indfører generel omvendt betalingspligt løbende skal udlevere en række data om personer, der er blevet strafforfulgt for momssvig, personer som er blevet afregistreret for moms, og personer som ikke rettidigt har indgivet en momsangivelse i to perioder.

3. Kompetencen til at indrømme og tilbagetrække tilladelser

Kompromisforslag lægger op til, at det er Rådet, der på baggrund af en indstilling fra Kommissionen med enstemmighed kan give et EU-land tilladelse til at indføre generel omvendt betalingspligt (fremfor at det er Kommissionen som kan indrømme tilladelser, som foreslået i Kommissionens oprindelige forslag).

For så vidt angår muligheden for at trække tilladelser tilbage, er det blevet foreslået, at Kommissionen, senest tre måneder efter at have modtaget alle nødvendige oplysninger, indstiller til Rådet, at tilladelserne skal trækkes tilbage. Kommissionens indstilling vil herefter blive tiltrådt af Rådet, medmindre Rådet enstemmigt afviser Kommissionens indstilling inden for 30 dage (fremfor at det er Kommissionen som har kompetencen til at trække tilladelser tilbage, som foreslået i Kommissionens oprindelige forslag).

Derudover indgår det i kompromisforslaget, at Kommissionen har pligt til at overveje at trække en tilladelse tilbage, hvis blot ét EU-land informerer Kommissionen om øget momssvig som følge af indførslen af generel omvendt betalingspligt (fremfor to EU-lande, som foreslået af Kommissionen). Dertil kommer, at de lande, der indfører generel omvendt betalingspligt, foreslås at skulle afrapportere til Kommissionen efter ét år, hvor ordningen er afprøvet (fremfor to år som Kommissionen har foreslået).

4. Tidsbegrænsning af direktivet

Kommissionen og formandskabet har lagt op til, at forslaget skal være tidsbegrænset frem til 30. juni 2022 (dvs. oprindeligt ca. fem år). Nogle lande ønsker dog, at direktivet skal være gældende i en kortere periode (fx to til tre år), mens enkelte lande ventes at ønske en længere periode (mere end fem år).

4. Europa-Parlamentets holdning

Forslaget skal i høring ved Europa-Parlamentet. Oprindeligt forventedes Europa-Parlamentet at komme med en udtalelse 29. november 2017. Siden forslaget blev blokeret på ECOFIN i juni 2017 har der i Europa-Parlamentet ikke været yderligere drøftelser, ligesom der heller ikke foreligger en ny dato for, hvornår man kan forvente en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at momsdirektivet forhindrer EU-landene i at kunne anvende generel indenlandsk omvendt betalingspligt. Det er kun muligt at give EU-lande mulighed for at anvende generel omvendt betalingspligt ved et lovgivningsinitiativ på EU-plan, som ændrer direktivet.

Kommissionen anser derfor forslaget for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen er enig i vurderingen.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

I det nuværende momssystem er momsbetalingspligten i forbindelse med indenlandske handler mellem to virksomheder som udgangspunkt pålagt den sælgende virksomhed, som opkræver moms for sine salg og afregner momsen til skatte-

myndighederne. Den købende virksomhed kan fradrage den købsmoms, som virksomheden har betalt for sine køb, når den indbetaler salgsmoms.

Momsdirektivet giver mulighed for at indføre omvendt betalingspligt på indenlandske handler mellem virksomheder på bestemte områder. I Danmark er der i forskelligt omfang omvendt betalingspligt på guld, gas, elektricitet, CO2-kvoter, CO2-kreditter, gas- og elektricitetscertifikater, metalskrot, mobiltelefoner, computerchips, spillekonsoller, tablet-pc'er og bærbare computere. Der blev indført omvendt betalingspligt på disse områder, da der blev konstateret omfattende organiseret svig med disse varegrupper. Kommissionen fremsatte 25. maj 2018 forslag om, at ovennævnte mulighed forlænges frem til, at reglerne for det endelige momssystem træder i kraft.

En vedtagelse af nærværende forslag har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, idet forslaget blot giver visse EU-lande mulighed for at indføre generel omvendt betalingspligt midlertidigt. Danmark opfylder ikke de af formandskabet foreslåede betingelser vedrørende momsgab og momskarruselsvig for at indføre generel omvendt betalingspligt.

7. Økonomiske konsekvenser

Forslaget vil ikke i sig selv have erhvervsøkonomiske konsekvenser for virksomheder i Danmark. Såfremt andre EU-lande vælger at indføre generel omvendt betalingspligt vil det dog få erhvervsøkonomiske konsekvenser for virksomheder etableret i disse lande.

Kommissionen anfører i sin konsekvensanalyse til forslaget, at et momssystem med omvendt betalingspligt kan øge eksisterende svigformer, som forventes at blive mere udbredt i det detaljerede af handelskæden. Muligheden for at købe varer og tjenesteydelser med omvendt betalingspligt (og dermed i praksis uden moms) forventes at øge incitamentet til at misbruge andres momsnumre. Herved kan virksomheder eller personer, som ellers ikke er berettiget til at købe varer eller tjenesteydelser med omvendt betalingspligt, få mulighed for i praksis at erhverve disse varer og tjenesteydelser uden moms.

I det nuværende momssystem sker grænseoverskridende handler mellem virksomheder med omvendt betalingspligt. Det har medført, at der er opstået et svigkoncept, hvorved virksomheder kan købe varer fra andre lande uden moms og sælge disse varer videre med moms. Virksomheden forsvinder dog uden at indbetale den opkrævede salgsmoms til skattemyndighederne. Kommissionen anfører, at dette koncept vil kunne overføres på nationalt niveau i de lande, der indfører generel omvendt betalingspligt. Kommissionen anfører ligeledes, at incitamentet til at sælge varer videre uden moms på det sorte marked vil øges.

Erfaringerne fra at indføre omvendt betalingspligt på bestemte sektorer viste, at svigen blot flyttede til andre sektorer eller EU-lande, som endnu ikke havde indført omvendt betalingspligt. Kommissionen anfører, at der er risiko for, at det

samme vil ske i forbindelse med, at enkelte lande indfører generel omvendt betalingspligt for moms.

Endelig må det forventes, at de, der vil omgå systemet, kunstigt vil opdele transaktioner, så de kommer under 15.000 euro.

På denne baggrund kan det ikke udelukkes, at forslaget gennemførelse kan få statsfinansielle konsekvenser for Danmark, såfremt andre EU-lande indfører generel omvendt betalingspligt.

8. Høring

For høringssvar henvises til samlenotat oversendt ifm. ECOFIN 21. marts 2017.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Hovedparten af EU-landene har siden ECOFIN 16. juni 2017 været indstillet på at vedtage kompromisforslaget, men der er endnu ikke opnået enstemmighed. Forslaget er efterfølgende blevet lettere revideret. Der ventes en ny drøftelse på ECOFIN 2. oktober 2018 mhp. på politisk enighed.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er det vigtigt, at momssystemet tilrettelægges, så momsprovenuet sikres, og det indebærer færrest muligt administrative byrder for virksomheder, samt at risikoen for svindel minimeres.

Regeringen er som udgangspunkt skeptisk overfor brugen af generel indenlandsk omvendt betalingspligt. Fra dansk side har man derfor heller ikke et ønske om at indføre generel omvendt betalingspligt for moms i Danmark. Det skyldes bl.a., at erfaringerne fra at indføre omvendt betalingspligt på bestemte sektorer viste, at svigen blot flyttede til andre sektorer. Systemet vurderes at indebære en række negative erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser, herunder bl.a. øgede administrative byrder, jf. høringssvarene, og nye former for svig. Hvis generel omvendt betalingspligt indføres i nogle lande, vil der være en risiko for, at svigen flytter til andre EU-lande.

Formålet med forslaget er at give EU-lande, der har særligt store problemer med momssvig mulighed for at afprøve generel indenlandsk omvendt betalingspligt. Regeringen lægger vægt på, at forslaget anvendelsesområde på hensigtsmæssig vis er begrænset til lande, som har store problemer med momskarruselsvig og evt. andre lande, der påvirkes af, at der indføres generel omvendt betalingspligt. Regeringen ser positivt på, at muligheden for at nabolande kan indføre generel omvendt betalingspligt er udgået i det seneste kompromisforslag henset til de juridiske indvendinger herom.

Regeringen kan acceptere en løsning på linje med kompromisforslaget fra juni 2017, og finder det vigtigt at fastholde, at tilladelser skal kunne trækkes tilbage, og at der etableres sikkerhedsmekanismer, som sikrer, at virkningerne for det indre marked og momssvig i andre EU-lande overvåges.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg blev orienteret om forudgående drøftelser af omvendt betalingspligt for moms, herunder i forbindelse med ECOFIN 15. januar 2016, 25. maj 2016 og 17. juni 2016. Udvalget blev orienteret om forslaget i forbindelse med præsentationen på ECOFIN 27. januar 2017 og i forbindelse med ECOFIN 21. marts 2017. Der er oversendt grund- og nærhedsnotat om forslaget 9. februar 2017. Folketingets Europaudvalg blev forelagt det maltesiske formandskabs kompromisforslag 14. juni 2017 forud for ECOFIN 16. juni 2017, 18. maj 2018 forud for ECOFIN 25. maj 2018 og 5. juli 2018 (skriftlig forelæggelse) forud for ECOFIN 13. juli 2018.

Dagsordenspunkt 3: Direktiv om nedsatte momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter

KOM(2016) 758

1. Resume

På ECOFIN sigtes der efter politisk enighed om direktivforslaget om ændring af momsstemdirektivet for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter.

Det er med de nuværende momsregler muligt for de enkelte EU-lande at indføre en nedsat momssats (minimum 5 pct.) på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Dertil kommer, at nogle EU-lande har mulighed for at indføre såkaldt stærkt nedsatte momssatser (lavere end 5 pct.) eller nulmoms på visse trykte medier. Derimod skal elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter efter de gældende regler belægges med standardmomssatsen i de enkelte EU-lande (minimum 15 pct.).

Forslaget skal give EU-landene større frihed til at nedsatte momssatserne på elektroniske udgivelser og dermed fjerne eksisterende begrænsninger for at pålægge samme momssats på hhv. trykte og elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter. I det seneste kompromisforslag er der lagt op til, at alle EU-lande får mulighed for at anvende nedsat momssats (minimum 5 pct.) for elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter. Derudover får EU-landene mulighed for at anvende samme stærkt nedsatte satser (under 5 pct.) og nulsatser for elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter, som de måtte have anvendt på trykte versioner pr. 1. januar 2017.

EU-Domstolen har 7. marts 2017 afsagt en dom om den momsmæssige forskelsbehandling af elektroniske og trykte bøger. Rådets Juridiske Tjeneste har efterfølgende afgivet en skriftlig udtalelse om dommens konsekvenser. I henhold til den skriftlige udtalelse vil det efter direktivforslagets vedtagelse fortsat være muligt for EU-landene at behandle trykte og elektroniske publikationer momsmæssigt forskelligt, såfremt det kan begrundes objektivt.

Kompromisforslaget blev drøftet på ECOFIN 16. juni 2017, 25. maj 2018 og 13. juli 2018, men blev ikke vedtaget, selvom hovedparten af EU-landene var indstillet på at vedtage det. Forslaget er efterfølgende ikke revideret eller forhandlet på teknisk niveau

Danmark arbejder generelt for, at området for nedsatte momssatser ikke udvides eller alternativt, at en udvidelse begrænses mest muligt, da det bl.a. medfører konkurrenceforvriddning mellem EU-landene, ligesom det gør momssystemet mere kompliceret for erhvervslivet. Samtidig ønskes det ikke, at momssystemet i et yderligere omfang end nu anvendes til selektiv erhvervsstøtte gennem nedsatte momssatser. Regeringen er dog åben for at give de enkelte EU-lande mulighed for at ligestille elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter med trykte publikationer og kan derfor støtte en løsning på linje med det seneste kompromisforslag.

2. Baggrund

Kommissionen har 1. december 2016 fremsat forslag om ændring af momsstemdirektivet (direktiv 2006/112/EF) for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter. Forslaget blev fremlagt sammen med en pakke af forslag om modernisering af momsreglerne for e-handel mellem virksomheder og forbrugere på tværs af grænserne (KOM(2016) 755, KOM(2016) 756 og KOM(2016) 757).

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113 og kan vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

I henhold til det gældende momsdirektiv skal *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter belægges med den normale momssats (mindst 15 pct.) i de enkelte EU-lande. De gældende regler giver alle EU-landene mulighed for at anvende en nedsat momssats (mindst 5 pct.) på alle former for *trykte* medier. Derudover har nogle EU-lande mulighed for at anvende såkaldte stærkt nedsatte satser (lavere end 5 pct.) og nulsatser (momsfritagelse med ret til fradrag for moms på indkøb) på visse trykte medier⁸. Fx er der i Danmark nulmoms på trykte aviser.

Ifølge de gældende regler må EU-landene anvende op til to nedsatte momssatser, som mindst skal være på 5 pct. I tillæg hertil har nogle EU-lande yderligere undtagelser, der indebærer, at der er stærkt nedsatte momssatser på bestemte varer (dvs. under 5 pct. og nulmoms). Disse yderligere undtagelsesmuligheder for stærkt nedsatte momssatser og nulmoms tælles ikke med i opgørelsen af et lands samlede antal nedsatte momssatser.

Der gøres opmærksom på, at Kommissionen 18. januar 2018 fremsatte et andet forslag, som øger EU-landenes fleksibilitet i forhold til generelt at anvende nedsatte satser, stærkt nedsatte satser og nulsatser. Kommissionens forslag rummer, hvis det vedtages uændret, bl.a. tilsvarende (og yderligere) frihedsgrader ift. fastsættelsen af momssatser på elektroniske udgivelser, som det aktuelle forslag, og vil således overflødig gøre dette, såfremt det pågældende forslag vedtages. Det pågældende forslag behandles stadig på arbejdsgruppeniveau. Der henvises til Skatteministeriets reviderede grund- og nærhedsnotat om det pågældende forslag, som er oversendt til Folketinget 11. april 2018.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at give alle EU-lande mulighed for at anvende de samme momssatser på både elektroniske og trykte udgaver af hhv. bøger, aviser og tidsskrifter.

Kommissionens oprindelige forslag indebar, at alle EU-lande fik mulighed for frit at fastsætte momssatser på bøger, aviser og tidsskrifter, uanset om de er trykte eller elektroniske. Dvs. at alle EU-lande vil kunne anvende nedsatte satser (mindst 5 pct.), stærkt nedsatte satser (under 5 pct.) og nulmoms på *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter, og at alle EU-lande (og ikke længere kun de EU-lande, der havde en særlig undtagelse) ville få mulighed for at anvende stærkt nedsatte momssatser (under 5 pct.) og nulsats for alle former for *trykte* bøger, aviser og tidsskrifter, *jf. tabel 1*.

I det maltesiske formandskabs kompromisforslag fra juni 2017 er der lagt op til, at alle EU-lande får mulighed for at anvende nedsat momssats (minimum 5 pct.) for *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter. Derudover kan de EU-lande, der pr. 1.

⁸ Disse særlige undtagelser er af historiske årsager, som skyldes, at en række lande ved indtræden i det europæiske fællesskab havde stærkt nedsatte momssatser eller nulmoms, som de har bibeholdt.

januar 2017 anvendte en stærkt nedsat sats (under 5 pct.) og nulsatser i forbindelse med levering af *trykte* bøger, aviser og tidsskrifter, også kunne anvende disse stærkt nedsatte satser og nulsatser, når de samme varer leveres *elektronisk*. Kompromisforslaget vil således fjerne de eksisterende begrænsninger for at pålægge samme momssats på hhv. trykte og elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter. Kompromisforslaget indebærer til forskel fra Kommissionens forslag ikke muligheden for, at alle EU-lande (og ikke kun de EU-lande, der har særlig undtagelse hertil) frit kan anvende stærkt nedsatte momssatser eller nulsats på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Forslaget ændrer således ikke på de historisk betingede særlige undtagelser for stærkt nedsatte momssatser og nulmoms, som visse EU-lande benytter.

Tabel 1

Sammenligning af gældende ret og forslaget om momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter

	Nugældende regler	Kommissionens forslag	Seneste kompromisforslag
Trykte bøger, aviser og tidsskrifter	Minimum 5 pct. ¹⁾ og særlige undtagelser ²⁾	Intet minimum.	Ingen ændring af regler.
Elektroniske bøger aviser og tidsskrifter	Minimum 15 pct. ³⁾	Intet minimum.	Minimum 5 pct. Lavere sats og nulsats er mulig, hvis det blev anvendt for trykte versioner pr. 1. januar 2017, jf. særlige undtagelser.

Anm.: 1) Bulgarien er det eneste EU-land, som anvender standardmomssatsen på både trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Øvrige EU-lande anvender under visse betingelser en nedsat sats (mindst 5 pct.) på trykte aviser, bøger og/eller tidsskrifter. I tillæg hertil anvender nogle EU-lande yderligere stærkt nedsatte satser og nulmoms på trykte bøger, aviser og/eller tidsskrifter, jf. *anmærkning 2*).

2) En række lande har særlige undtagelser, som tillader en stærkt nedsat sats (mindre end 5 pct.) eller nulmoms på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Frankrig har stærkt nedsat sats (2,1 pct.) på trykte aviser og tidsskrifter. Estland og Italien har en stærkt nedsat sats (4 pct.) på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Luxembourg har en stærkt nedsat sats (3 pct.) på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Følgende lande har nulmoms: Belgien (trykte aviser og tidsskrifter), Danmark (trykte aviser), Irland (trykte bøger), Storbritanien (trykte bøger, aviser og tidsskrifter).

3) Frankrig og Italien har i strid med reglerne nedsatte momssatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter.

Kilde: ”VAT rates applied in the Member States of the European Union – situation at 1st January 2017” og Kommissionens konsekvensanalyse af direktivforslaget.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har 1. juni 2017 udtalt sig om Kommissionens forslag, hvortil der blandt medlemmerne var bred tilslutning. Europa-Parlamentet påpeger, at forslaget skal sikre et forenklet momssystem, som er resistent overfor svig, og som tilgodeser erhvervslivet, og at den fleksibilitet, som forslaget indebærer, på ingen måde foregriber det endelige momssystem.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at der i momsdirektivet er fastsat harmoniserede bestemmelser om anvendelse af momssatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter, som forhindrer EU-landene i at belægge disse med de samme lave momssatser som dem, der i øjeblikket anvendes på trykte bøger, aviser og tidsskrifter.

Disse bestemmelser kan kun ændres ved et lovgivningsinitiativ på EU-plan, som ændrer direktivet. Kommissionen anser derfor forslaget for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen er enig i vurderingen.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Bøger og tidsskrifter belægges i Danmark med 25 pct. moms, uanset om der er tale om fysiske eller elektroniske bøger og tidsskrifter.

Trykte aviser belægges i Danmark med såkaldt nulmoms. Det betyder, at en trykt avis er fritaget for moms ved salget, men virksomheden har ret til fradrag for den moms, der er betalt ved indkøb, der er anvendt til at producere avisen. Elektroniske aviser belægges med den danske normalsats på 25 pct. i overensstemmelse med direktivets gældende regler.

Hensigten med direktivforslaget er at give de enkelte EU-lande en *mulighed* for at ændre momssatserne på bøger, aviser og tidsskrifter i elektronisk form.

EU-Domstolens dom af 7. marts 2017 vedr. moms på bøger

EU-Domstolen har 7. marts 2017 afsagt en dom i sag C-390/15 om den momsmæssige forskelsbehandling af elektroniske og fysiske bøger. Dommen vedrører en polsk sag om muligheden for momsmæssigt at forskelsbehandle fysiske og elektroniske bøger. Dommen fastslår, at fysiske og elektroniske bøger er sammenlignelige, og at det derfor kun er muligt at forskelsbehandle fysiske og elektroniske bøger, såfremt forskelsbehandlingen beror på et lovligt formål.

EU-Domstolen kommer i den konkrete sag frem til, at henset til at alle elektroniske ydelser i dag behandles momsmæssigt ens, hvilket skaber klare, enkle og ens regler, er det et lovligt formål at forskelsbehandle fysiske og elektroniske bøger. Forskelsbehandlingen var derfor i den konkrete sag lovlig.

Rådets Juridiske Tjeneste er, bl.a. på opfordring af Danmark, kommet med en skriftlig udtalelse om dommens konsekvenser. Rådets Juridiske Tjeneste vurderer, at det fortsat er muligt for EU-landene at behandle trykte og elektroniske publikationer momsmæssigt forskelligt, såfremt den forskellige behandling kan begrundes objektivt.

Det vides dog ikke, hvordan EU-Domstolen konkret vil forholde sig til en fortsat opretholdelse af differentierede satser, herunder hvilke objektive begrundelser der kan begrunde differentierede satser, såfremt direktivforslaget vedtages.

7. Økonomiske konsekvenser

For det oprindelige forslag fra Kommissionen blev det vurderet, at forslaget kunne få statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser. Dette skyldtes, at forslaget indebar, at momssatserne på både *trykte* og *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter kunne nedsættes frit. Levering af trykte bøger, aviser og tidsskrifter anses som levering af varer. Når virksomheder, hjemhørende i andre EU-lande, leverer varer til Danmark, belægges de med dansk moms, når virksomheden sæl-

ger varer til danske forbrugere over den danske fjernsalgsgrænse (280.000 kr. årligt). Det oprindelige forslag bevirkede således, at der var risiko for, at danske virksomheder i endnu højere grad blev udsat for en konkurrenceforvridning (særligt fsva. bøger i trykt form) fra virksomheder etableret i EU-lande med lavere momssatser, der sælger for en samlet værdi *under* den danske fjernsalgsgrænse. Det bemærkes dog, at der i mellemtiden, i december 2017, er vedtaget en revision af momsreglerne, der bl.a. indebærer en harmonisering til en fælles, relativt lav fjernsalgsgrænse på 10.000 euro for grænseoverskridende salg af varer eller ydelser indenfor EU. Når disse reviderede regler er implementeret, mindsker det alt andet lige risikoen for konkurrenceforvridning ved andre landes brug af nedsatte momssatser, inkl. på fysiske udgivelser.

Ydermere bemærkes, at idet formandskabets seneste kompromisforslag indskrænker forslaget anvendelsesområde, således at EU-landene blot får mulighed for at ændre momssatserne på *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter vurderes forslaget ikke at få statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser.

Det skyldes, at bøger, aviser og tidsskrifter i *elektronisk* form betragtes som elektroniske ydelser, som allerede i dag skal belægges med dansk moms, når de sælges til danske forbrugere, uanset om virksomheden sælger elektroniske ydelser under den danske fjernsalgsgrænse (på 280.000 kr.) og er hjemhørende i et andet EU-land med andre og evt. lavere satser end i Danmark.

8. Høring

Der henvises til samlenotatet af 6. juni 2017 om sagen til Folketingets Europaudvalg for gengivelse af danske høringssvar om Kommissionens oprindelige forslag.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Hovedparten af EU-landene har siden ECOFIN 16. juni 2017 været indstillet på at vedtage kompromisforslaget, men der har ikke kunnet opnås enstemmighed. Forslaget er efterfølgende ikke revideret eller forhandlet på teknisk niveau, men formandskabet sigter efter politisk enighed på ECOFIN 2. oktober 2018.

10. Regeringens generelle holdning

Danmark arbejder generelt for, at området for nedsatte momssatser ikke udvides eller alternativt, at en udvidelse begrænses mest muligt, da det bl.a. medfører konkurrenceforvridning mellem EU-landene, ligesom det gør momssystemet mere kompliceret for erhvervslivet. Det bemærkes dog, at vedtagelsen i december af forslaget om revision af momsreglerne alt andet lige mindsker risikoen for konkurrenceforvridning ved andre landes anvendelse af nedsatte momssatser. Samtidig ønskes det ikke, at momssystemet i et yderligere omfang end nu anvendes til selektiv erhvervsstøtte gennem nedsatte momssatser.

Regeringen er dog åben for at give enkelte EU-lande mulighed for at indføre nedsatte og stærkt nedsatte momssatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter og kan støtte en løsning på linje med kompromisforslaget. Det skal ses i lyset af, at gældende regler sikrer, at elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter som ud-

gangspunkt altid skal belægges med dansk moms, når de sælges til danske forbrugere, samt at der vil være mulighed for at ligestilling af digitale og trykte aviser mv. i Danmark, da nulmomsordningen for trykte aviser vil kunne udvides til digitale aviser.

Regeringen er positiv overfor den indskrænkning af mulighederne for at anvende stærkt nedsatte satser eller nulsatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter, som kompromisforslaget indebærer ift. Kommissionens oprindelige udspil.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg blev orienteret om det forventede forslag i forbindelse med orienteringen om Kommissionens handlingsplan på momsområdet, og Rådets konklusioner herom, i forbindelse med rådsmødet (ECOFIN) 25. maj 2016 og i forbindelse med rådsmødet (ECOFIN) 21. marts 2017. Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat om forslaget 21. december 2016. Folketingets Europaudvalg blev forelagt forslaget 14. juni 2017 forud for ECOFIN 16. juni 2017 med henblik på forhandlingsoplæg og til orientering 18. maj 2018 forud for ECOFIN 25. maj og 5. juli 2018 (skriftlig forelæggelse) forud for ECOFIN 13. juli 2018.