



Notat

6. april 2021
J.nr. 2020 - 11226

Kontor:
Moms, afgifter og told [MAT]

Initialer:
llj

Revideret grund- og nærhedsnotat

Om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår tildeling af gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen for at fastsætte betydningen af de termer, der anvendes i visse bestemmelser i direktivet (KOM (2020) 749).

Revideret udgave af grund- og nærhedsnotat af 18. januar 2021. Nyt afsnit er markeret. Notatet oversendes tillige til Folketingets Skatteudvalg.

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 18. december 2020 fremsat forslag om, at Kommissionen gennem en ændring af momsdirektivet gives kompetence til at udstede visse gennemførelsesbestemmelser, som efter gældende ret kun kan udstedes af Rådet med enstemmighed. Denne situation mener Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad sikrer ensartede fortolkninger af de fælles momsregler, retssikkerhed og et velfungerende indre marked.

På denne baggrund har Kommissionen fremsat forslag om, at Kommissionen får kompetence til at fastsætte bindende gennemførelsesbestemmelser, der fortolker visse af momsdirektivets udtryk (termer) - dog således, at Rådet fastholder sine gennemførelsesbeføjelser i væsentlige spørgsmål, der er særligt følsomme for medlemslandene. Kommissionen anfører, at det vil sikre, at beslutningsproceduren alene ændres for ikke-følsomme fortolkningsspørgsmål. For at sikre medlemslandenes kontrol med Kommissionen indeholder forslaget en bestemmelse om, at gennemførelsesbestemmelserne kun kan udstedes efter positiv udtalelse fra et kvalificeret flertal af medlemslandene i en udvalgsprocedure.

Momsområdet er overordnet af væsentlig økonomisk national interesse, og fortolkningen af momsreglerne indebærer dermed som udgangspunkt spørgsmål af væsentlig betydning for medlemslandene. Forslaget synes således at lægge op til en ændring af beslutningsproceduren, som ikke afspejler den sædvanlige beslutningsprocedure på momsområdet.

Regeringen vil arbejde for, at forslagens omfang nærmere specificeres og indskrænkes til fortolkningen af konkrete termer i momsdirektivet, der anerkendes som værende ikke følsomme. Regeringen lægger således vægt på, at en eventuel ændring af beslutningsproceduren kan anses for at være proportional med de problemer, der søges løst.

2. Baggrund

Efter gældende ret er det Rådet, der efter forslag fra Kommissionen og med enstemmighed kan vedtage ændringer i momsdirektivet og fastsætte gennemførelsesbestemmelser. Kommissionen har efter gældende ret ikke gennemførelsesbeføjelser i relation til moms-direktivet. Kommissionen kan i dag alene fremme en ensartet anvendelse af EU's moms-regler ved at stille forslag om ændringer til vedtagelse af Rådet samt gennem Momsudvalget. Udvalget består af repræsentanter for medlemslandene og Kommissionen. Der er tale om et rådgivende udvalg, som på baggrund af drøftelser af spørgsmål om fortolkning af momsdirektivets bestemmelser, kan udstede ikke-bindende retningslinjer.

Kommissionen anfører, at Momsudvalget i flere tilfælde ikke har kunnet blive enige om retningslinjer, og da disse desuden ikke er bindende, har medlemslandene ikke samme tilgang i relation til en række spørgsmål. Disse diskrepanser kan resultere i tilfælde af dobbeltbeskatning eller ingen beskatning - samt medføre en retsikkerhed, der sædvanligvis først ophører efter lang tid med en dom afsagt af EU-Domstolen. Desuden anfører Kommissionen, at der i praksis er konstateret tilfælde, hvor domme fra EU-Domstolen fører til fortolkninger, der ikke deles af flertallet af medlemslandene, og tilfælde, hvor en dom ikke er så konkret, at der fortsat er tvivlsspørgsmål.

På denne baggrund, og som bebudet i Kommissionens meddelelse om en handleplan for en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien¹, foreslår Kommissionen ændringer af momsdirektivet således, at Kommissionen kan vedtage gennemførelsesretsakter på visse momsområder. Kommissionen foreslås bistået og kontrolleret af et udvalg med repræsentanter for medlemslandene, så Kommissionen kun kan vedtage en gennemførelsesretsakt, hvis der i udvalget med kvalificeret flertal er afgivet en positiv udtalelse, jf. artikel 5 i forordning (EU) nr. 182/2011.

Forslaget skal vedtages med enstemmighed.

Forslaget er modtaget i dansk sprogversion den 21. december 2020.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at gøre beslutningsproceduren på momsområdet mere effektiv og at bidrage til en mere ensartet anvendelse af EU's momslovgivning ved at give Kommissionen beføjelser til at fastsætte betydningen af visse termer, der anvendes i momsdirektivet. Der henvises i forslagens begrundelse til, at dette er i overensstemmelse med traktaten for Den Europæiske Unions funktionsmåde².

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – en handlingsplan for en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien, KOM (2020)312 af 15. juni 2020.

² Artikel 291, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde lyder således: "Når ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, tildeler disse retsakter Kommissionen eller – i specifikke behørigt begrundede tilfælde samt i de tilfælde, der er fastsat i artikel 24 og 26 i traktaten om Den Europæiske Union – Rådet gennemførelsesbeføjelser."

Det anføres endvidere i forslagens begrundelse, at forslaget ikke bør underminere den skønsmargin, som medlemslandene har i relation til nogle af direktivbestemmelserne. Det vil sige i relation til direktivbestemmelser, der direkte giver medlemslandene valgmuligheder eller mulighed for nationalt at fastsætte de nærmere betingelser for en direktivregel.

Desuden indebærer forslaget, at Rådet, i særligt begrundede tilfælde, hvor det handler om spørgsmål, der er særligt følsomme for medlemslandene, bevarer gennemførelsesbeføjelserne. I henhold til forslaget, jf. forslaget til ny artikel 397, drejer disse områder sig om direktivets anvendelsesområde, momssatser og undtagelser. Herudover foreslås det, at Rådet bevarer gennemførelsesbeføjelser i relation til nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktivets bestemmelser, for så vidt disse ikke indebærer en fastlæggelse af betydningen af de udtryk (termer), der anvendes i direktivet – bortset fra udtryk anvendt i relation til direktivets anvendelsesområde, momssatser og undtagelser. Det uddybes ikke i forslaget, hvilke konkrete udtryk (termer), som Kommissionen anser for nødvendige og derfor omfattet af forslaget.

Det foreslås på den baggrund, at der indsættes en ny artikel 397a, i henhold til hvilken Kommissionen ved hjælp af gennemførelsesretsakter kan bestemme betydningen af de termer (udtryk), der anvendes i direktivets bestemmelser om afgiftspligtige personer, momspligtige transaktioner og stedet for momspligten, momspligtens indtræden, afgiftsgrundlaget, momsfradrag, forpligtelser for afgiftspligtige og visse ikke-afgiftspligtige personer samt særordninger.

Det foreslås dog, at ovennævnte kompetence til Kommissionen ikke skal omfatte tilfælde, hvor direktivets ordlyd direkte tillader medlemslandene at udnytte en valgmulighed, eller bestemmelse af vilkår i relation til en term (et udtryk), en procedure eller godkendelse, samt bestemmelser om skatteregistreringsnummeret.

Det foreslås endvidere i en ny artikel 398a, at Kommissionen skal bistås af et udvalg som omhandlet i forordning (EU) NR. 182/2011, artikel 5. Forslaget betyder konkret, at det nuværende rådgivende Momsudvalg omdannes til et undersøgelsesudvalg med den konsekvens, at Kommissionen kan vedtage en gennemførelsesretsakt, hvis der i udvalget med kvalificeret flertal er afgivet en positiv udtalelse til retsaken.

Endelig foreslås det, at såfremt Kommissionen med hjemmel i de foreslåede bestemmelser vedtager gennemførelsesretsakter, som har samme anvendelsesområde som gennemførelsesbestemmelser vedtaget af Rådet, annullerer Rådet de relevante bestemmelser i sine gennemførelsesbestemmelser.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets holdning foreligger ikke på nuværende tidspunkt.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt med følgende begrundelse:

”Forslaget er foreneligt med nærhedsprincippet, eftersom det hovedproblem, der er blevet identificeret, netop er medlemsstaternes ikkeharmoniserede anvendelse af visse begreber i momsdirektivet, der igen fører til dobbeltbeskatning eller ikkepåligning af afgifter, særlig i grænseoverskridende situationer. Det er ikke muligt for medlemsstaterne at løse disse problemer hver især. At bestemte gennemførelsesbeføjelser tillægges Kommissionen vil gøre det muligt at finde en hurtigere og mere effektiv løsning på situationer, der skyldes forskellige fortolkninger og skaber problemer for de handlende. Med denne opgave vil Kommissionen blive bistået af et udvalg bestående af momseksperter fra medlemsstaternes skatteadministrationer, som derfor vil være godt rustet til at behandle problemerne konsekvent og hurtigt.”

Regeringen er enig med Kommissionen i, at hovedparten af de begreber mv., der anvendes i momsdirektivet, er fællesretlige begreber, der bør fortolkes ens og i overensstemmelse med direktivets formål mv. På denne baggrund er regeringen enig med Kommissionen i, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Dansk ret indeholder ikke regler om beslutningsproceduren i EU. EU's fælles momsregler og den nærmere fortolkning af disse fremgår af momsloven, momsbekendtgørelsen og Skattestyrelsens juridiske vejledning.

7. Konsekvenser

Selve forslaget vil ikke kræve ændring af dansk ret, men det vurderes, at Kommissionens efterfølgende vedtagelse af gennemførelsesretsakter ikke kun vil kræve ændringer af praksis beskrevet i den juridiske vejledning, men også i nogle tilfælde i selve lovgrundlaget i momsloven og -bekendtgørelsen.

Endvidere kan det ikke udelukkes, at nogle af de vedtagne gennemførelsesbestemmelser vil have væsentlige provenumæssige konsekvenser. Kommissionen anfører i sin begrundelse for forslaget, at EU-Domstolen, bl.a. i sager vedrørende anvendelsen af regler for omkostningsdeling, har fastlagt en fortolkning, som ikke er blevet delt af et flertal af medlemslandene. Denne fortolkning er imidlertid af væsentlig interesse for Danmark. Dette skyldes, at Skatteministeriet har vurderet, at en ændring af EU-Domstolens praksis kan medføre et provenutab som følge af sammenhængen med de danske regler om lønsums-afgift³. Der kan ligeledes være situationer, hvor forslaget kan få en positiv provenumæssig effekt.

8. Høring

Forslaget har været i høring fra den 4. januar 2021 til den 29. januar 2021 hos organisationer m.v. Høringsmaterialet og høringssvarene kan findes på Høringsportalen.

³ Folketingets Europaudvalg blev oplyst om sagen i samlenotat af 20. september 2018 vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 2. oktober 2018 (dagsordenspunkt 1)

Der er modtaget høringssvar fra Dansk Industri, Danmarks Rejsbureau Forening, FSR – Danske Revisorer, Finans Danmark, KL og Skatterevisorforeningen.

Skatterevisorforeningen og KL har oplyst, at de ikke umiddelbart har bemærkninger til forslaget.

De  vrige høringssvar tilkendegiver, at erhvervslivet overordnet set mener, at fælles definitioner af momsretlige begreber vil øge retssikkerheden, reducere risikoen for konkurrenceforvriddninger og dobbeltbeskatning eller ingen beskatning. Høringssvarene giver dog også udtryk for en generel usikkerhed om forslagets omfang og mulighederne for påvirkning af beslutningerne, s  Kommissionen ikke fastsætter u hensigtsmæssige bindende definitioner og fortolkninger på et forkert og uoplyst grundlag.

Finans Danmark foreslår, at Kommissionens forslag altid bliver sendt i offentlig høring.

Dansk Industri (DI) anfører, at mange af de problemer, som forslaget har til formål at l se, også kan adresseres ved en opdatering af Momsudvalgets arbejdsrutiner således, at virksomhederne i højere grad kan få klare retningslinjer. DI anfører, at der fx kan skabes øget gennemsigtighed om, hvilke medlemslande, der kan tilslutte sig udvalgets retningslinjer, give erhvervslivet mulighed for at få sager behandlet i udvalget og endelig ved en reduktion af udvalgets behandlingstid.

FSR - Danske Revisorer anfører, at Kommissionens beslutninger bør implementeres i dansk ret for at øge synligheden og tilgængeligheden i stedet for, at det alene bliver direkte gældende forordninger og lignende. Herudover foreslår FSR, at der etableres en procedure i Danmark, hvor en følgegruppe med udpegede medlemmer fra organisationer kan være med til at sikre, at virksomhedernes synspunkter bliver inddraget, inden de enkelte definitioner mv. bliver drøftet i Momsudvalget.

Danmarks Rejsbureau Forening finder, at medlemslandene fortsat skal godkende Kommissionens definitioner m.v.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der har i forbindelse med Kommissionens omtale af forslaget, blandt andet i forbindelse med meddelelsen om en handleplan for en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien, været rejst spørgsmål og bekymringer fra en række medlemslandes side. Nogle medlemslande har stillet spørgsmål ved, om forslaget er proportionalt med det problem, som det skal l se, og om den foreslåede l sning er den mest hensigtsmæssige. Flere medlemslande har udtrykt bekymring for forslagets omfang og for, om forslaget vil forværre samarbejdet mellem medlemslandene og mindske viljen til at opnå nødvendige kompromiser. Herudover har enkelte medlemslande givet udtryk for, at de ser dette forslag som det første skridt mod en generel indførelse af en beslutningsprocedure med kvalificeret flertal på skatteområdet.

Det forventes dog også, at nogle medlemslande vil være positive over for forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen vurderer, at de fleste af de problemer, som Kommissionen søger at løse ved forslaget, er resultat af, at en del bestemmelser i momsdirektivet ikke løbende er blevet revideret og tilpasset til fx udviklingen i handelsmønstre og teknologi.

Regeringen noterer sig, at momsområdet er af væsentlig national og økonomisk interesse. Fortolkningen af momsreglerne indebærer dermed som udgangspunkt spørgsmål af væsentlig betydning for medlemslandene.

Regeringen anerkender desuden, at der er behov for regelforbedring på momsdirektivets område, men noterer sig også, at Rådet med enstemmighed allerede har vedtaget væsentlige og vidtgående regelforbedringer og fastsat en lang række gennemførelsesbestemmelser. Forslaget synes således at lægge op til at ændre den sædvanlige beslutningsprocedure indenfor momsdirektivets område.

Regeringen vil derfor arbejde for, at forslagets omfang nærmere specificeres og indskrænkes til fortolkningen af konkrete termer i momsdirektivet, der anerkendes som værende ikke-følsomme. Regeringen lægger således vægt på, at en eventuel ændring af beslutningsproceduren kan anses for at være proportional med de problemer, der søges løst.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg ved grund- og nærhedsnotat af 18. januar 2021.