



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.12.2011
KOM(2011) 851 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**om momssystemets fremtid
På vej mod et enklere, mere solidt og effektivt momssystem**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Generelle konklusioner fra den offentlige høring	3
3.	Formålet med denne meddelelse	4
4.	De grundlæggende kendetegn ved et ændret momssystem for EU.....	5
4.1.	Et EU-momssystem baseret på bestemmelsesprincippet	5
4.2.	Et enklere, mere effektivt og solidt momssystem	6
5.	Prioriterede områder, hvor der skal gøres en yderligere indsats	6
5.1.	På vej mod et enklere momssystem	7
5.1.1.	One-stop-shop-konceptet	7
5.1.2.	Tilvejebringelse af mere tilgængelig og bedre information på EU-plan til virksomheder.....	8
5.1.3.	Forbedring af momsstyring på EU-plan.....	8
5.1.4.	Standardisering af momsforpligtelser	9
5.2.	På vej mod et mere effektivt momssystem	10
5.2.1.	Udvidelse af afgiftsgrundlaget	10
5.2.2.	Revision af momssatsstrukturen	11
5.3.	På vej mod et mere solidt momssystem, der ikke kan svindles med	13
5.3.1.	En hurtig reaktionsmekanisme til håndtering af uventet svig.....	13
5.3.2.	Bekæmpelse af momssvig.....	13
5.3.3.	Revision af metoderne til opkrævning og opfølgning af moms.....	15
5.4.	Et momssystem, der er afpasset efter det indre marked.....	16
6.	Øvrige foranstaltninger, der skal iværksættes på mellemlang sigt	17
7.	Konklusion	18

1. INDLEDNING

Voksende globalisering, øget konkurrence fra nye centrale økonomier i forskellige egne af verden såvel som forretningsmodeller i stadig forandring og tekniske fremskridt udgør nye udfordringer for effektiviteten af det europæiske momssystem.

Derudover har finanskrisen medført, at medlemsstaterne står over for en dobbelt udfordring, hvad angår den økonomiske politik, nemlig at fremme en holdbar økonomisk vækst og konsolidere de offentlige finanser. Som det fastslås i den årlige vækstundersøgelse¹, udgør skattepolitikkerne et vigtigt instrument til dette formål. Der er behov for at fokusere mere på udformningen og strukturen af afgiftssystemerne for at gøre dem mere effektive og retfærdige, og dette gælder især for EU-momssystemet.

Det er på denne baggrund, at Kommissionen den 1. december 2010 vedtog en grøn bog om momssystemets fremtid², hvori alle interesseparter opfordres til at foretage en kritisk gennemgang af alle aspekter i EU-momssystemet, som nu har eksisteret i over 40 år.

Den store mængde tilbagemeldinger fra virksomheder, akademikere, borgere og skattemyndigheder (over 1 700 tilbagemeldinger)³ bekræftede, at der var behov for en sådan drøftelse.

Europa-Parlamentet⁴, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg⁵ og Skattepolitikgruppen bestående af finansministrenes personlige repræsentanter hilste grønbogen velkommen og bekræftede, at der var behov for en reform af EU-momssystemet.

Sideløbende hermed udarbejdede Kommissionen en økonomisk evaluering af momssystemet⁶ og foreslog, at der blev indført en ny egen indtægt baseret på moms til finansiering af EU-budgettet⁷.

2. GENERELLE KONKLUSIONER FRA DEN OFFENTLIGE HØRING

Blandt interesseparterne er den generelle holdning, at opdelingen af det fælles EU-momssystem i 27 nationale momssystemer er den vigtigste hindring for effektiv samhandel inden for EU, og at denne opdeling hindrer borgerne i at drage fordel af et egentligt indre marked.

¹ KOM(2011) 815 af 23.11.2011.

² KOM(2010) 695, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEK(2010) 1455, 1. december 2010.

³ De er tilgængelige sammen med en rapport, hvori de vigtigste elementer heri beskrives, på http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat_en.htm

⁴ Forordning af 13. oktober 2011, P7_TA(2011)0436.

⁵ EUT C 318, 29.10.2011, s. 87.

⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm

⁷ KOM(2011) 510, 29.6.2011.

I de virksomheder, der opererer internationalt, er man af den opfattelse, at den pris, de reelt betaler for den manglende harmonisering, er komplicerede regler, ekstra omkostninger i forbindelse med overholdelse af reglerne og juridisk usikkerhed. Små og mellemstore virksomheder (SMV'er) har ikke altid de nødvendige ressourcer til at sætte sig ind i reglerne og afholder sig derfor fra grænseoverskridende aktiviteter.

Disse svagheder påvirker den kommercielle adfærd, hvilket kan medføre, at de mest effektive forretningsbeslutninger ikke bliver truffet. Når afgiftsregler har indvirkning på beslutningen om, hvor varer og tjenesteydelser skal købes eller sælges, er der ikke længere garanti for et økonomisk neutralt momssystem, og det fører til en alvorlig underminering af det indre marked.

Mange bidragydere har endda gjort opmærksom på, at resultatet heraf er, at det bliver nemmere og nemmere og mere fordelagtigt at handle med ikke-EU-partnere end med virksomheder i EU.

Interesseparter, der for øjeblikket drager fordel af fritagelser, undtagelser eller nedsatte satser, går generelt ind for at opretholde dem. Andre ønsker endda at udvide denne fortrinsbehandling, så deres egne aktiviteter også bliver omfattet heraf.

Generelt har grønbogen skabt store forventninger til, at der gennemføres ændringer. Samtidig er der en generel erkendelse af, at det uundgåeligt vil være et langvarigt projekt at gennemføre en grundlæggende revision af momssystemet.

Medlemsstaterne er forståeligt nok ikke villige til at tage nogen chancer, der udløses af reformbestræbelser, og som kan være en trussel for momsindtægter, der i 2009 beløb sig til ca. 784 mia. EUR eller 21 % af nationale skatteindtægter⁸. De synes derfor kun at være rede til at overveje gradvise ændringer, hvis de dermed forbundne risici, fordele og omkostninger er entydige, forståelige og vurderet i fuldt omfang.

Disse er de mest slående generelle konklusioner af den offentlige høring. Der er i det følgende medtaget mere specifikke konklusioner under de specifikke områder, som de hører ind under.

3. FORMÅLET MED DENNE MEDDELELSE

Når der fremsættes sådanne foruroligende kendsgerninger næsten 20 år efter etableringen af det indre marked, er det klart, at det ikke er tilstrækkeligt blot at følge en komfortabel "business as usual"-strategi. Der er behov for en mere ambitiøs reform af det nuværende momssystem for at kunne reagere på disse udfordringer. En sådan reform vil spille en central rolle med hensyn til at understøtte gennemførelsen af *Europa 2020*⁹-målene og skabe fornyet vækst, da reformen har potentiale til at sætte nyt skub i det indre marked og understøtte den nuværende finanspolitiske konsolideringsindsats i medlemsstaterne.

⁸ Herunder sociale sikringsbidrag, *Taxation trends in the European Union*, 2011, bilag A, tabel 8.

⁹ KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

Denne meddelelse, der er baseret på resultaterne af både den offentlige høring og drøftelserne med medlemsstaterne såvel som de holdninger, som de europæiske institutioner har fremsat, har et dobbelt formål:

- Den fastsætter de grundlæggende elementer i et fremtidigt EU-momssystem, som fortsat vil være et system til tilvejebringelse af indtægter, samtidig med at EU's konkurrenceevne øges. Disse grundlæggende elementer bør være de mål, der på lang sigt ligger til grund for alt fremtidigt arbejde med momssystemet.
- Den fastsætter de prioriterede områder for yderligere foranstaltninger i de kommende år med hensyn til at nå disse mål.

4. DE GRUNDLÆGGENDE KENDETEGN VED ET ÆNDRET MOMSSYSTEM FOR EU

4.1. Et EU-momssystem baseret på bestemmelsesprincippet

I *akten for det indre marked*¹⁰ understreges den grundlæggende betydning af, at der etableres et endeligt momssystem for grænseoverskridende transaktioner.

Med grønbogen opstod der en ideel mulighed for at undersøge, om de forpligtelser, der i 1967¹¹ blev indgået med hensyn til at etablere et endeligt momssystem, der fungerer på samme måde inden for EU, som det ville gøre i et enkelt land, på grundlag af princippet om beskatning i oprindelseslandet, stadig er relevante.

Nylige drøftelser med medlemsstaterne har bekræftet, at der fortsat ikke kan opnås politisk enighed om dette princip. Selv Europa-Parlamentet, der hidtil har været en ihærdig forsvarer af oprindelsesprincippet, erkender nu denne fastlåste situation og har anmodet om, at man begynder at anvende destinationsprincippet.

Interesseparter erkender også, at oprindelsessystemet, der i teorien er det mest attraktive valg for dem, ikke vil kunne gennemføres inden for en overskuelig fremtid. De går derfor ind for et ordentligt fungerende system baseret på beskatning på bestemmelsesstedet som en pragmatisk løsning, der politisk kan nås til enighed om.

Kommissionen er således kommet til den konklusion, at der ikke længere er nogen rimelige grunde til at opretholde denne målsætning, og den vil stille forslag om at opgive den. En opretholdelse af disse forpligtelser, samtidig med at der ikke sker nogen politiske fremskridt, for så vidt angår denne strategi, vil i realiteten påvirke troværdigheden af den europæiske beslutningsproces.

Ved at gå væk fra oprindelsesprincippet kan der gøres en stor indsats med hensyn til at udarbejde alternative koncepter for et ordentligt fungerende destinationsbaseret EU-momssystem. Der er ikke sket noget på dette område siden 1993, fordi denne mulighed var blevet opgivet til fordel for oprindelsesprincippet.

Retningslinjerne for dette arbejde er for det første, at samhandel på tværs af EU skal være lige så enkelt og sikkert som at beskæftige sig med rent indenlandske

¹⁰ KOM(2011) 206, 13.4.2011.

¹¹ Rådets første direktiv 67/227/EØF og Rådets andet direktiv 67/228/EØF af 11. april 1967.

aktiviteter, og for det andet, at de omkostninger i forbindelse med overholdelse af momsreglerne, som erhvervslivet i Europa pålægges, skal reduceres. Under alle omstændigheder må grænseoverskridende handel ikke skabe yderligere omkostninger.

4.2. Et enklere, mere effektivt og solidt momssystem

Den reformproces, der blev igangsat med grønbogen, bør i sidste instans føre til et momssystem, som kan karakteriseres som værende:

- **"Enkelt"**: For en skattepligtig person, der udøver virksomhed på tværs af EU, bør der gælde et enkelt sæt entydige og enkle momsregler, nemlig en EU-momskode. Med en sådan kode ville der blive fastsat regler, som er tilpasset moderne forretningsmodeller, og standardiserede forpligtelser, der i fuldt omfang tager højde for fremskridtene med nye teknologier. En skattepligtig person bør kun have med skattemyndighederne i en enkelt medlemsstat at gøre.
- **"Effektivt og neutralt"**: Ved at indføre et udvidet afgiftsgrundlag og gennemføre princippet om afgiftspåleggelse med normalsatsen vil man kunne opnå højere indtægter og lavere omkostninger eller alternativt tillade en nedsættelse af normalsatsen på en indtægtsneutral måde. Enhver form for fravigelse fra disse principper vil kræve en rationel og ensartet definition. En neutral ordning nødvendiggør også ensartede regler for retten til afgiftsnedsættelser og meget begrænsede restriktioner hvad angår udøvelsen af denne ret;
- **"Solidt og sikret mod svig"**: Moderne metoder til opkrævning og opfølgning af moms bør sikre, at de indtægter, der rent faktisk opkræves, bliver så store som muligt, og at svig og afgiftsunddragelse så vidt muligt undgås. Ud over at gøre det nemmere for virksomhederne at overholde reglerne vil det være nødvendigt for de nationale skattemyndigheder at koncentrere sig om at identificere risikofyldt adfærd, finde frem til dem, der rent faktisk snyder, og i sidste instans fungere som en enhed som en europæisk momsmyndighed. En forstærket, automatiseret og hurtig udveksling af oplysninger de nationale skattemyndigheder imellem vil være af afgørende betydning for at kunne nå dette mål.

5. PRIORITEREDE OMRÅDER, HVOR DER SKAL GØRES EN YDERLIGERE INDSATS

De forskellige prioriterede områder er angivet nedenfor under fire overskrifter. De er imidlertid nøje forbundet med hinanden. Et enklere momssystem for indenlandske transaktioner kombineret med transaktioner inden for EU gør det nemmere at overholde reglerne og bidrager derfor til at skabe et solidt system.

Nogle af de tilsvarende nøgleforanstaltninger kan gennemføres relativt hurtigt, mens det af gode grunde vil tage længere tid at gennemføre andre foranstaltninger. Kommissionen vil om nødvendigt gennemføre den sædvanlige konsekvensanalyse.

5.1. På vej mod et enklere momssystem

Svarene fra den offentlige høring viser, at der er et stærkt og akut ønske om enklere regler. Dette ønske vedrører lovgivningsmæssige spørgsmål hvad angår en EU-moms, men også spørgsmål om såkaldt skatteforvaltning. Forskellig praksis på nationalt niveau er i stadig højere grad blevet fremhævet som en frustrerende byrde. Selv om skatteforvaltningen er et område, der hovedsagelig ligger inden for medlemsstaternes kompetencer, er det Kommissionens mål, at der sker en betydelig forbedring af koordinerings- og samarbejdsindsatsen på dette område.

I den økonomiske evaluering konkluderes det, at omkostningerne i forbindelse med virksomhedernes overholdelse af reglerne er høje. Det anslås, at disse omkostninger beløber sig til mellem 2 % og 8 % af den opkrævede moms. Mindre virksomheder er overbebyrdede, og disse omkostninger vil ikke aftage med tiden, medmindre der gennemføres målrettede politikforanstaltninger.

Dertil kommer, at virksomheder udsættes for yderligere byrder, når de udøver virksomhed inden for EU. Ifølge den økonomiske evaluering kan fjernelsen af nationale forpligtelser, som er mere vidtrækkende end gældende EU-krav, eller en reduktion på 10 % i misforholdene mellem medlemsstaterne, for så vidt angår administrative procedurer, resultere i en stigning i handlen inden for EU på hhv. 2,6 % og 3,7 %, mens BNP i faste priser kan stige med 0,2 % og 0,4 %. Selv om der i rapporten gøres opmærksom på, at disse tal kan være for højt sat, indikerer de alligevel, at harmonisering af momsprocedurer kan have en yderst positiv indvirkning på handel og føre til en stigning i BNP.

Små og mellemstore virksomheder bør drage fordel af navnlig de nedenfor angivne foranstaltninger. De har færre ressourcer til at håndtere de problemer, der opstår som følge af forskellene mellem de enkelte landes regler og forpligtelser. Den økonomiske evaluering viser, at omkostningerne også er forholdsmæssigt højere for dem.

Fokus på udarbejdelsen af forenklede regler i de kommende år er i overensstemmelse med "Tænk småt først"-princippet i "Small Business Act for Europa"¹², som fremmer anvendelsen af e-forvaltning og one-stop-shop-løsninger med henblik på at forenkle de lovgivningsmæssige og administrative rammer, som SMV'er udøver virksomhed indenfor.

5.1.1. One-stop-shop-konceptet

I lyset af de vanskeligheder, der er blevet nævnt af virksomheder, som gør forretninger i flere medlemsstater, er One-stop-shop (OSS), en foranstaltning foreslået i Kommissionens plan for reduktion af administrative byrder¹³ og støttet af gruppen af højtstående uafhængige interesseparter vedrørende administrative byrder¹⁴, naturligvis fortsat af høj prioritet.

¹² KOM(2008) 394, 25.6.2008.

¹³ KOM(2009) 544, 22.10.2009, bilag, s. 83.

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm

I 2015 træder en mini-OSS til EU-udbydere af teleydelser, radio- og tv-spredningstjenester og elektroniske tjenesteydelser til slutforbrugere i EU i kraft. Nogle virksomheder, som beskæftiger sig med grænseoverskridende handel, forstår ikke, hvorfor deres aktiviteter er blevet udelukket fra denne facilitet, selv om de står over for de samme vanskeligheder.

Mange medlemsstater såvel som virksomhederne opfatter gennemførelsen af mini-OSS som en vigtig milepæl. Hvis denne foranstaltning kommer til at forløbe tilfredsstillende, burde vejen være banet for en mere generel anvendelse af dette koncept. Da der imidlertid ikke er erfaring med en OSS-foranstaltning for handel inden for EU, synes medlemsstaterne at være noget uvillige til at overveje muligheden for at udvide foranstaltningens omfang på et så tidligt tidspunkt.

Kommissionen er fortsat overbevist om, at OSS er et afgørende instrument til at forenkle adgangen til det indre marked, især for SMV'er, i et moms-system baseret på beskatning på bestemmelsesstedet.

- | |
|--|
| <p>(1) <i>Kommissionen prioriterer en smidig indføring af mini-OSS i 2015 højt og sætter sin lid til, at medlemsstaterne tilvejebringer de nødvendige ressourcer.</i></p> <p>(2) <i>Fra og med 2015 har Kommissionen til hensigt med tiden at gennemføre en kontrolleret udvidelse af konceptet.</i></p> |
|--|

5.1.2. *Tilvejebringelse af mere tilgængelig og bedre information på EU-plan til virksomheder*

Interesseparterne understregede, at tilgængeligheden af nøjagtige, pålidelige og rettidige oplysninger om detaljer i de moms-systemer, der for øjeblikket gælder i medlemsstaterne, er af afgørende betydning med hensyn til at gøre det nemmere for virksomhederne at overholde reglerne, indtil der gælder ens regler i hele EU. Dertil kommer, at sproget fortsat opfattes som en barriere for handel inden for EU.

Ifølge Kommissionen er en webportal med information på flere sprog om eksempelvis registrering, fakturering, momsangivelser, momssatser, særlige forpligtelser og begrænsninger for fradragsret åbenlyst vejen frem. Virksomhederne selv kan spille en rolle med hensyn til at fastlægge, hvilke oplysninger det er nødvendigt at medtage.

- | |
|---|
| <p>(3) <i>I samarbejde med medlemsstaterne agter Kommissionen at oprette en webportal om EU-moms. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at bekræfte deres positive indstilling fra møderne i Skattepolitikgruppen ved at gøre en indsats for at tilvejebringe de nødvendige oplysninger og løbende opdatere dem.</i></p> |
|---|

5.1.3. *Forbedring af momsstyring på EU-plan*

Interesseparterne ønsker at blive inddraget mere i processen med etablering og fortolkning af EU-momslovgivningen, ligesom de ønsker mere gennemsigtighed i denne proces.

Kommissionen vil påtage sig sit ansvar og reagere positivt på dette velbegrundede ønske. Udvekslingen af synspunkter mellem Kommissionen og interesseparterne vil blive organiseret på en mere struktureret måde. Kommissionen vil sikre, at flere oplysninger om EU-momslovgivningen gøres tilgængelige for offentligheden.

Opfordringen til at forbedre styringen er imidlertid også delvist rettet mod Rådet, eftersom de lovgivningsmæssige rammer for vedtagelsen af lovgivningsforslag går ud over Kommissionens ansvarsområde. Kommissionen anmoder derfor Rådet om at vurdere, hvordan interesseparterne bedst kan inddrages i forbindelse med forhandlinger om forslag.

Interesseparterne går ind for, at der oprettes en kommunikationskanal på EU-plan, hvor skattemyndigheder, Kommissionen og virksomhedsrepræsentanter vil kunne udveksle synspunkter med hensyn til praktiske spørgsmål om momsforvaltning. For øjeblikket kan de drøfte sådanne spørgsmål med nationale skattemyndigheder, men de mangler et bredere forum, som ville inkludere alle skattemyndigheder, især i forbindelse med grænseoverskridende spørgsmål.

Medlemsstaterne har vist, at de er villige til at deltage i et sådant forum. Identificering af bedste praksis kan bidrage til at strømline momssystemet og dermed reducere omkostningerne til overholdelse af reglerne, samtidig med at der sikres momsindtægter.

- | |
|--|
| <p>(4) <i>I 2012 vil Kommissionen offentliggøre de retningslinjer om EU-lovgivning, der blev vedtaget af Momsudvalget, samt om nødvendigt hensigtsmæssige forklarende bemærkninger om den nye lovgivning, inden den træder i kraft, med det formål at informere virksomhederne herom og fremme en mere konsekvent anvendelse.</i></p> <p>(5) <i>Kommissionen vil nedsætte et treparts-EU-momsforum (Kommissionen, medlemsstater, interesseparter) i løbet af 2012.</i></p> |
|--|

5.1.4. Standardisering af momsforpligtelser

Faktureringsreglerne er for nylig blevet yderligere harmoniseret, og princippet om ensartet behandling af fakturaer, der udstedes på papir, og fakturaer, der udstedes ad elektronisk vej, er fastsat i momslovgivningen. Forskelle med hensyn til øvrige momsforpligtelser gør det imidlertid fortsat nødvendigt for virksomheder at skræddersy it-specifikationer og procedurer til hver enkelt medlemsstat, hvori de udøver virksomhed. Dette forringer fordelene ved fælles servicecentre for regnskabs- og skattemæssige forpligtelser inden for EU.

- | |
|---|
| <p>(6) <i>Kommissionen vil i 2013 foreslå, at der skal foreligge en standardiseret momserklæring på alle sprog, og at det bliver frivilligt for virksomheder i EU at anvende den.</i></p> <p>(7) <i>Den samme standardiseringsmetode kunne dernæst følges med hensyn til øvrige forpligtelser, såsom registrering, fakturering og dokumenteret begrundelse for anvendelse af en undtagelsesbestemmelse eller omvendt momspligt.</i></p> |
|---|

5.2. På vej mod et mere effektivt momssystem

En udvidelse af afgiftsgrundlaget og en begrænsning af anvendelsen af nedsatte satser vil generere nye indtægtsstrømme med færre omkostninger eller alternativt muliggøre en betydelig reduktion i den nuværende standardsats, der ville være afgiftsneutral. Et mere effektivt momssystem er derfor primært i medlemsstaternes interesse, men det ville også reducere de administrative byrder for virksomhederne.

5.2.1. Udvidelse af afgiftsgrundlaget

Offentlige organer

En nylig undersøgelse af moms i den offentlige sektor og af fritagelser i offentlighedens interesse¹⁵ understregede svaghederne ved de nuværende regler set ud fra et økonomisk synspunkt, nemlig at de ikke er neutrale, at de skaber konkurrencefordrejning, og at de er komplicerede. Privatisering og deregulering har desuden ofte ført til situationer, hvor offentlige myndigheder konkurrerer med private virksomheder.

I betragtning af den potentielle betydelige indvirkning, som en udfasning af eksisterende fritagelser vil have på store områder, såsom uddannelses- eller sundhedsområdet, for så vidt angår udgifter til offentlige goder eller til social sikring, vil man se meget nøje på en gradvis udvikling hen imod afgiftspålæggelse.

(8) *Kommissionen vil fremsætte et forslag, der vil være fokuseret på aktiviteter, hvor den private sektor i højere grad inddrages, og hvor øget risiko for konkurrencefordrejning.*

Personbefordringsydelser

Europa-Parlamentet mener i tråd med resultaterne af den offentlige høring, at da personbefordringsydelser er fritaget i bestemte medlemsstater afhængigt af de anvendte transportmidler, skaber det konkurrencefordrejninger i det indre marked. På de områder, hvor fritagelserne ikke gælder, fører de nuværende komplicerede regler om leveringsstedet til øgede omkostninger i forbindelse med overholdelse af reglerne for virksomheder, der udøver virksomhed i flere medlemsstater, hvilket kan resultere i fejl og endda afgiftsunddragelser.

Den offentlige høring har vist, at der er to centrale modsatrettede strategier: opretholdelse af status quo eller afskaffelse af fritagelsen, hvor sidstnævnte mulighed er i overensstemmelse med målet om at øge neutraliteten og effektiviteten af afgiften.

(9) *Kommissionen vil stille forslag om en mere neutral og enklere momsramme for personbefordringsaktiviteter.*

¹⁵ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf.

Øvrige fritagelser

Øvrige fritagelser, der fungerer som restriktioner med hensyn til afgiftsgrundlaget, og som kan medføre fordrejninger, vil blive undersøgt for at fastslå, om de økonomiske, sociale eller tekniske bevæggrunde for at have dem fortsat er gyldige, og om den måde, de anvendes på, kan forbedres. I bestræbelserne på at udvide afgiftsgrundlaget bør der på nuværende tidspunkt ikke ses bort fra bestemte muligheder. Nogle interesseparter har imidlertid ønsket at opretholde eller endda udvide anvendelsesområdet for bestemte fritagelser.

Momsbehandlingen af nonprofitorganisationer har resulteret i en lang række reaktioner. Disse organisationer drager imidlertid allerede fordel af en fritagelse, som dækker deres aktiviteter af almen interesse. De resterende aktiviteter, der ikke er omfattet af denne fritagelse, er den eneste anledning til bekymring. Disse aktiviteter kunne imidlertid være omfattet af den generelle fritagelsesordning for små virksomheder, som har en omsætning under en bestemt grænse, og gennem yderligere forenklingsforanstaltninger og procedurer, som medlemsstaterne kan indføre. Medlemsstaterne kan også indføre målrettede kompenseringmekanismer uden om momssystemet for at reducere momsudgifterne i forbindelse med virksomhedernes erhvervelser.

(10) Kommissionen anmoder medlemsstaterne om at udnytte de eksisterende muligheder for at reducere nonprofitorganisationers momsudgifter. Kommissionen kan hjælpe dem med at afgøre, hvilken momsordning der gælder for dem.

5.2.2. *Revision af momssatsstrukturen*

Mange interesseparter understregede, at forskelle i momssatser fører til ekstra omkostninger i forbindelse med overholdelse af reglerne. Den økonomiske evaluering giver et estimat af disse konsekvenser. Ifølge evalueringen kan en reduktion på 50 % i forskellene i momssatsstrukturen medlemsstaterne imellem medføre en stigning på 9,8 % i handlen inden for EU og en stigning i BNP i faste priser på 1,1 %, men i evalueringen gøres der dog samtidig opmærksom på, at disse tal måske er for højt sat.

Den økonomiske evaluering bekræftede også de punkter, der er blevet fremsat i tidligere økonomiske undersøgelser¹⁶, nemlig at nedsatte satser sjældent er det mest egnede instrument til at følge politiske mål, især ikke med hensyn til at sikre omfordeling af midler til fattige husholdninger eller fremme forbruget af en vare, der socialt set er ønskeligt.

Interessereparter, der drager fordel af nedsatte satser, påberåber sig disse mål som begrundelse for de gældende nedsatte satser eller endda som begrundelse for at udvide dem til at omfatte navnlig miljøvenlige produkter. Spørgsmålet om ensartet behandling af produkter, der fås i både traditionelle udgaver og online-udgaver, gav

¹⁶ Copenhagen Economics, *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*, Final Report, 21.6.2007.

også anledning til betydelige reaktioner i den offentlige høring. Det er nødvendigt at behandle disse spørgsmål.

Det er værd at bemærke, at den nuværende anvendelse af nedsatte satser allerede i dag resulterer i betydelige subsidier. Omfanget heraf varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat, afhængigt af i hvor stort omfang der gøres brug af nedsatte satser. Den økonomiske evaluering indeholder en beregning om, at disse subsidier udgør mellem 8,2 % og 53,3 % af momsindtægterne i de 9 medlemsstater¹⁷, som danner grundlag for et prøveeksempel. En afskaffelse af de nedsatte satser ville teoretisk gøre det muligt at nedsætte standardsatsen med mellem 1,9 og 7,5 procentpoint.

Anvendelsen af standardsatsen er fortsat det generelle princip, og momsdirektivet forpligter ikke medlemsstaterne til at gøre brug af nedsatte satser. Medlemsstaterne er derfor primært ansvarlige for så vidt muligt at begrænse anvendelsesområdet for sådanne satser på de områder, hvor de udgør en uberettiget skattelettelse. De nuværende økonomiske og finansielle rammer, som kræver en stærk finanspolitisk konsolidering af nationale budgetter, udgør en yderligere årsag til at begrænse anvendelsen heraf sammenlignet med at øge standardsatserne. Ikke desto mindre bør man ikke helt se bort fra de potentielle fordele ved begrænset brug af nedsatte satser, hvis de bliver defineret og anvendt rationelt.

Der er derfor en række faktorer, der begrundet en revision af den nuværende momssatsstruktur. Det er Kommissionens opfattelse, at en sådan revision bør baseres på en grundig konsekvensanalyse, som rummer alle aspekter, og følgende retningslinjer:

- Afskaffelse af de nedsatte satser, som udgør en hindring for det indre marked. Nedsatte satser, der i sin tid blev indført af velbegrundede årsager, kan have fordrejende virkninger i dag, fordi de økonomiske, virksomhedsmæssige og lovmæssige rammer i mellemtiden har ændret sig.
- Afskaffelse af nedsatte satser på varer og tjenesteydelser i tilfælde af, at forbruget af disse varer og tjenesteydelser hindres gennem andre EU-politikker. Det kan især være tilfældet med varer og tjenesteydelser, der er miljø- og sundhedsskadelige.
- Tilsvarende varer og tjenesteydelser bør være underlagt den samme momssats, og der bør i den forbindelse tages højde for teknologiske fremskridt, således at problemet med divergens mellem online-verdenen og den fysiske verden kan bringes under kontrol.

(11) For at øge momssystemets effektivitet går Kommissionen ind for en begrænset anvendelse af nedsatte momssatser. Den vil i 2012 sætte en vurdering i gang af den nuværende momssatsstruktur i lyset af de ovenfor nævnte retningslinjer og vil efterfølgende stille forslag i overensstemmelse hermed efter grundig høring af interesseparterne og medlemsstaterne inden udgangen af 2013.

¹⁷ Belgien, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Polen, Spanien og Det Forenede Kongerige.

(12) Med henblik på at afhjælpe den retsikkerhed og de omkostninger i forbindelse med overholdelse af reglerne, der er et resultat af 27 forskellige satsstrukturer, vil Kommissionen foreslå, at der i EU-moms-webportalen medtages entydig og bindende information om listen over varer og tjenesteydelser, der ikke er omfattet af standardsatserne i hver medlemsstat. Den kombinerede nomenklatur kan anvendes til dette formål.

5.3. På vej mod et mere solidt momssystem, der ikke kan svindles med

En undersøgelse, der for nogle år siden blev udarbejdet på vegne af Kommissionen, viste, at 12 % af den teoretiske moms generelt ikke opkræves. Svig er et vigtigt aspekt i den såkaldte momsdifference, men denne difference er også forbundet med andre aspekter, fx moms, der ikke opkræves som følge af fejl, forsømmelser og konkurs.

Dette er årsagen til, at det er Kommissionens opfattelse, at det ud over det nuværende behov for at afhjælpe momssvig også er nødvendigt at se på problemet i en større sammenhæng og identificere bedre metoder til opkrævning og opfølgning af moms.

5.3.1. En hurtig reaktionsmekanisme til håndtering af uventet svig

Nylig erfaring med organiserede, omfattende og uventede momssvigsmetoder har vist, at proceduren vedrørende ændring af lovgivningen eller tildeling af undtagelser til medlemsstater ikke altid er tilstrækkeligt fleksibel til at sikre en hurtig og passende reaktion.

Mange medlemsstater har udtalt sig positivt om muligheden for at have et retsgrundlag for hurtige nationale foranstaltninger, om end på midlertidig basis, for at sætte en stopper for bestemte svigagtige procedurer.

(13) Kommissionen vil i 2012 fremsætte et forslag om en hurtig reaktionsmekanisme.

5.3.2. Bekæmpelse af momssvig

Strategien til bekæmpelse af skattesvig, der blev lanceret i 2006¹⁸, resulterede i en kortsigtet handlingsplan, som blev fremlagt af Kommissionen i december 2008¹⁹. Siden da har Kommissionen fremlagt alle de lovgivningsforslag, der fremgår af denne handlingsplan, og Rådet har næsten vedtaget dem alle.

Resultatet er en lang række nye foranstaltninger, fx oprettelsen af Eurofisc²⁰ og mere automatiseret udveksling af oplysninger, som skal træde i kraft, eller som er trådt i kraft for nylig.

Effektiviteten heraf med hensyn til at reducere omfanget af momssvig vil blive vurderet nøje, men dette kan kun ske, når alle foranstaltningerne er trådt i kraft. Det

¹⁸ KOM(2006) 254, 31. maj 2006; KOM(2007) 758, 23.11.2007.

¹⁹ KOM(2008) 870, 1.12.2008.

²⁰ Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 af 7.10.2010.

kan være nødvendigt med nye initiativer, såfremt disse foranstaltninger viser sig at være utilstrækkelige.

Nogle få af de foreslåede foranstaltninger er ikke blevet vedtaget eller udvandet i Rådet i bestræbelserne på at opnå enstemmighed, fx automatisk adgang til information. Kommissionen vil tage disse forslag op igen i et forsøg på at opnå enighed om dem. Den vil bl.a. overveje at udvide de oplysninger, der automatisk bliver givet adgang til mellem de medlemsstater, der er villige dertil.

Multilateral kontrol (MLC) har vist sig at være et værdifuldt redskab i komplekse sager med svig, hvor der er flere aktører involveret i forskellige medlemsstater. På længere sigt kan man tænke sig en grænseoverskridende EU-revisionsgruppe med eksperter fra de nationale skattemyndigheder, som knyttes til Eurofisc. Det kan føre til mere systematisk grænseoverskridende revision, hvor revisorerne og MLC-koordinatorernes viden og erfaring udnyttes.

- (14) *Kommissionen vil sikre og overvåge, at foranstaltningerne til bekæmpelse af svig gennemføres fuldt ud, og afrapportere om effektiviteten heraf og om behovet for yderligere tiltag i 2014.*
- (15) *Kommissionen opfordrer Rådet til at gå videre med vedtagelse af de forslag, der ligger fremme. Kommissionen vil undersøge, hvordan automatisk adgang til information kan udvides mærkbart.*
- (16) *Kommissionen vil se på muligheden af at etablere en grænseoverskridende EU-revisionsgruppe, som kan gøre multilateral kontrol lettere og bedre.*

Hvorvidt en foranstaltning til bekæmpelse af svig bliver en succes, afhænger direkte af de nationale skattemyndigheders administrative kapacitet. Dette er blevet mere åbenlyst i lyset af de nuværende budgetmæssige problemer, som mange medlemsstater står overfor, og som er grunden til, at der er behov for en effektiv skatteforvaltning.

I henhold til den nuværende forordning²¹ om momsindtægter skal Kommissionen regelmæssigt rapportere om de procedurer, som medlemsstaterne anvender til momsforvaltning og -kontrol og undersøge mulige forbedringer (artikel 12-rapporten).

I den næste rapport vil Kommissionen opstille nogle benchmarks for at måle hver skatteforvaltnings effektivitet. Denne metode vil gøre det muligt for medlemsstaterne at se, hvordan de klarer sig i forhold til EU-gennemsnittet.

Når en medlemsstat finder frem til et effektivt middel i en sektor, hvor der er stor risiko for svig, bør den på mere systematisk måde delagtiggøre de øvrige medlemsstater heri. Skattemyndighederne står over for de samme problemer og kan spare mange ressourcer ved at bygge videre på andre medlemsstaters erfaringer. I den forbindelse vil Kommissionen også nøje følge aktiviteterne i Eurofisc, især det arbejdsområde, der handler om nye tendenser inden for svig (VAT Observatory).

²¹ Rådets forordning nr. 1553/89 af 29.5.1989.

- (17) *Kommissionen vil styrke overvågningen af effektiviteten af skatteforvaltningerne i medlemsstaterne i den næste artikel 12-rapport.*
- (18) *Kommissionen vil med medlemsstaternes hjælp øge udvekslingen af bedste praksis med bekæmpelse af svig i sektorer, hvor risikoen er høj.*
- (19) *Kommissionen vil fortsat følge arbejdet i Eurofisc og tilskynde medlemsstaterne til at udbygge dette redskab yderligere til at finde nye systemer for svig eller forhindre, at de opstår.*

Kommissionen overvejer også at indføre en "blød lov"-strategi (forvaltning af afgiften) som et lovende skridt i bekæmpelsen af momssvig. Medlemsstaterne vil derfor blive opfordret til at øge efterlevelsen af reglerne ved at styrke deres kontakter til virksomhederne og deres momsprocedurer.

En sådan tilgang vil især være fokuseret på at forhindre potentielle bedragerer i at få adgang til momssystemet og gøre det muligt for skattemyndighederne at omfordele personale til bekæmpelse af ikke-tilladt adfærd.

- (20) *Kommissionen vil støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at styrke efterlevelse af reglerne ved at gøre brug af det EU-momsforum, der er omtalt i punkt 5.1.3.*

Da mønstrene for momssvig ændrer sig hurtigt og også inddrager tredjelande, er der behov for at puste nyt liv i et mere omfattende og bedre koordineret samarbejde med disse lande. Nye mønstre for svig kræver også tættere samarbejde og større informationsudveksling mellem skatte- og toldmyndigheder.

- (21) *Kommissionen vil se på mulighederne for at styrke samarbejdet med tredjelande om informationsudveksling inden for indirekte afgifter, nemlig ved at anmode om EU-mandat til at indgå aftaler med tredjelande.*
- (22) *Kommissionen vil tage skridt til og fremme initiativer til tættere samarbejde mellem skatte- og toldmyndigheder.*

5.3.3. *Revision af metoderne til opkrævning og opfølgning af moms*

De nye opkrævningsmetoder, der behandles i grønbogen, var det punkt, som nok gav anledning til flest reaktioner.

Navnlig modellen med opsplittet betaling²², der blev anset for at være den mest vidtgående ændring, affødte generelt negative reaktioner fra erhvervslivet og fra skattefolk. Sidstnævnte var bekymrede over metodens virkninger på cash flow, omkostninger i forbindelse med overholdelse af reglerne og kommercielle spørgsmål. Derudover satte de spørgsmålstejn ved, om metoden rent faktisk kan mindske momsdifferencen. Nogle medlemsstater er imidlertid fortsat interesseret i at udnytte den yderligere.

²²

En model, hvor kunden indbetaler momsen på en spærret moms-konto i skattemyndighedernes bank, der kun kan anvendes af leverandøren til at betale moms til dennes leverandørs spærrede moms-konti.

Manglen på detaljerede data om metodens virkning og unøjagtigheder kan måske delvist forklare denne kritik. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at det er for tidligt at afskaffe modellen.

Hvad angår datalagermodellen (SAFT)²³, som allerede er blevet gennemført af nogle medlemsstater, anmodede mange interesseparter om, at gennemførelsen heraf gøres enklere og ensartet.

(23) *Kommissionen vil analysere gennemførligheden af mekanismen med opsplittet betaling og udformningen heraf yderligere for at dæmpe de bekymringer, der er kommet til udtryk, med det formål at træffe beslutning om en passende opfølgning på et senere tidspunkt.*

(24) *Kommissionen ønsker på EU-plan en fælles metode vedrørende SAFT for at strømline gennemførelsen heraf.*

5.4. Et momssystem, der er afpasset efter det indre marked

I grønbogen redegøres der for flere metoder til beskatning på bestemmelsesstedet. I den forbindelse er det nødvendigt at behandle to centrale spørgsmål: for det første definitionen af bestemmelsesstedet og for det andet, om leverandøren opkræver moms på transaktioner inden for EU, eller om køberen i stedet skal betale moms (omvendt betalingspligt).

De nuværende momsovergangsordninger for B2B-transaktioner inden for EU er allerede baseret på beskatning på bestemmelsesstedet. I lyset af de svagheder, der er beskrevet under punkt 2, er de fleste interesseparter imidlertid imod at gøre dem til den endelige ordning. I deres nuværende form er de ikke i overensstemmelse med det grundlæggende mål om, at grænseoverskridende transaktioner ikke bør behandles anderledes end indenlandske transaktioner.

Interesseparter inden for erhvervslivet og Europa-Parlamentet har anmodet om, at konceptet med beskatning på kundens forretningssted undersøges nærmere. Hermed ville det kunne sikres, at levering af varer og tjenesteydelser behandles på samme måde. Det synes at være en lovende metode til at adskille beskatningsregler og varernes fysiske bevægelse samtidig med, at de forbindes med det kontraktmæssige flow.

Hvad angår det andet spørgsmål, kan leverandørens opkrævning af moms på grænseoverskridende B2B-leverancer resultere i ensartet behandling af indenlandske og grænseoverskridende transaktioner. Princippet med opdelt betaling af moms ville blive genindført, eftersom det ville gælde for både indenlandske transaktioner og transaktioner inden for EU. Med en sådan metode ville momssystemets nuværende sårbarheder over for svig kunne behandles.

Handel inden for EU beløber sig imidlertid til ca. 2 500 mia. EUR, hvilket vil sige, at det ville være nødvendigt at opkræve moms til en værdi af flere hundrede milliarder

²³ En model, hvor den afgiftspligtige person uploader forud fastlagte transaktionsdata, der struktureres i et aftalt format, i et sikret momsdatalager, som opretholdes af den afgiftspligtige person og er tilgængeligt for skattemyndighederne.

euro på transaktioner, hvor sælgeren for øjeblikket kun skal opfylde de momsmæssige forpligtelser. Konsekvenserne for erhvervslivet, især med hensyn til grænseoverskridende cash flow, vil være betydelige. Med hensyn til skattemyndighederne vil den virksomhed, der er forpligtet til at betale afgiften, ikke længere være den, der er etableret i den medlemsstat, hvor afgiften skal betales.

Hvad angår omkostninger i forbindelse med overholdelse af reglerne, vil opkrævning af moms på sådanne leveringer gøre det nødvendigt at gennemføre en omfattende one-stop-shop-ordning. Der kan være behov for yderligere foranstaltninger eller garantier for at sikre indtægterne.

- (25) *Kommissionen vil fortsætte sit omfattende tekniske arbejde og sin brede dialog med medlemsstaterne i gruppen om momssystemets fremtid og interessereparterne i momsekspertgruppen og i detaljer undersøge de forskellige metoder til gennemførelse af princippet om bestemmelsesstedet.*
- (26) *Kommissionen vil i første halvår af 2014 fremsætte et lovforslag, hvori den endelige ordning med beskatning af handel inden for EU fastlægges.*

6. ØVRIGE FORANSTALTNINGER, DER SKAL IVÆRKSÆTTES PÅ MELLEMLANG SIGT

I meddelelsen er der nu fastsat prioriteter og et praktisk arbejdsprogram for de kommende år med en lang række forslag, både lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige, og en række omfattende undersøgelser, der skal iværksættes med det formål at udarbejde yderligere forslag.

Disse prioriterede initiativer hænger sammen med og bør også styrke den foreslåede udvikling af en ny egen momsbaseret indtægt. En udvidelse af afgiftsgrundlaget, en begrænsning af anvendelsen af nedsatte satser og en nedbringelse af omfanget af sving kan øge medlemsstaternes indtægter. En del af disse indtægter kan tildeles EU, og disse kan øges yderligere ved at forbedre momssystemets funktion.

Øvrige aspekter af EU-momsen, der er medtaget i grønbogen, vil blive behandlet på mellemlang sigt.

En række bestemmelser i momsdirektivet er forældede og tager ikke højde for aspektet med det indre marked. Dette er især tilfældet med ordningen for små virksomheder og bestemmelserne om momspuljer.

For bedre at sikre afgiftens neutralitet vil det også være nødvendigt at revidere de komplicerede og modsatrettede regler om fradrag og tilvejebringe en mekanisme til at løse spørgsmålene om dobbeltbeskatning.

Det er også nødvendigt at sikre lige vilkår for erhvervsdrivende fra lande uden for EU og for erhvervsdrivende i EU. I den forbindelse skal der findes en løsning på behandlingen af små forsendelser og anden form for salg via internettet.

7. KONKLUSION

I meddelelsen er der fastsat en metode til at opnå et enklere, mere solidt og effektivt momssystem, der er tilpasset til det indre marked.

Kommissionen opfordrer Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg til at tilvejebringe politisk vejledning og bekræfte deres villighed til at undersøge de metoder, der er beskrevet i denne meddelelse.

For at sikre en fortsat styring af revisionen af EU-momssystemet vil Kommissionen løbende informere om status i denne revision og fastlægge nye foranstaltninger.