



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.12.2010
KOM(2010) 695 endelig

GRØNBOG

om momssystemets fremtid

På vej mod et enklere, mere solidt og effektivt momssystem

{SEK(2010) 1455 endelig}

DA

DA

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Hvorfor skal momssystemet drøftes nu?.....	4
2.1.	Det nuværende systems kompleksitet	4
2.2.	Et mere velfungerende indre marked	5
2.3.	Maksimering af indtægtsopkrævningen og håndtering af systemets risici for svig.....	5
2.4.	Teknologiske ændringer og ændrede økonomiske forhold	6
3.	Spørgsmål, der skal behandles	6
4.	Momsbehandling af grænseoverskridende transaktioner på det indre marked	6
4.1.	Gennemførelse af de definitive ordninger baseret på beskatning i oprindelseslandet.	6
4.2.	Alternativet: beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten	8
4.3.	Andre varianter.....	10
5.	Andre centrale spørgsmål, der skal løses	10
5.1.	Sikring af momssystemets neutralitet	11
5.2.	Hvilken grad af harmonisering kræver det indre marked?.....	14
5.3.	Mindre bureaukrati.....	17
5.4.	Et mere solidt momssystem	21
5.5.	En effektiv og moderne administration af momssystemet.....	22
5.6.	Andre spørgsmål	23
6.	Deltag i debatten	24

GRØNBOG

om momssystemets fremtid

På vej mod et enklere, mere solidt og effektivt momssystem

1. INDLEDNING

Merværdiafgiften (moms) blev for første gang indført i Europa i Frankrig i 1954. I 1967 besluttede medlemsstaterne af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, som det dengang hed, at erstatte deres nationale omsætningsafgiftssystemer med et fælles momssystem. Siden da er momsen blevet indført i ca. 140¹ lande verden over.

I 2008 tegnede momsindtægterne sig for 21,4 % af EU-medlemsstaternes nationale skatteindtægter (herunder også socialsikringsbidrag), hvilket udgør en stigning på 12 % siden 1995². Momsen er dermed en vigtig kilde for indtægter til de nationale budgetter og er i mange medlemsstater den største kilde. Momsindtægterne udgjorde i 2008 i gennemsnit 7,8 % af en medlemsstats BNP, hvilket vil sige en stigning på næsten 13 % siden 1995.

Den finansielle og økonomiske krise har medført alvorlige udfordringer for de offentlige finanser i mange medlemsstater. I betragtning af det store fald i de direkte og ejendomsrelaterede skatter og afgifter, der er sket, siden den nylige recession satte ind, er det sandsynligt, at momsindtægternes andel af de samlede indtægter er steget yderligere i mange medlemsstater.

Adskillige medlemsstater har for nylig forhøjet momssatserne eller overvejer at gøre det, enten som en reaktion på det behov for konsolidering, krisen har medført, eller inden for rammerne af et mere langsigtet skifte hen imod indirekte snarere end direkte beskatning. Et sådant skifte kan rationaliseres i kraft af forbrugsafgifternes relative effektivitet, idet forbrug er et bredere og mere stabilt grundlag end udbytte og indkomster. Det bredere beskatningsgrundlag gør det muligt at anvende lavere satser, således at beskatningens fordrejende virkninger mindskes, hvilket har positiv indvirkning på både vækst og beskæftigelse.

I betragtning af de aldrende samfunds følger for arbejdsmarkeder, opsparing og forbrugsmønstre og offentlige udgifter i de kommende år er det desuden nødvendigt, at beskatningssystemerne tilpasses. Finansieringen af velfærdsstaten vil sandsynligvis skulle baseres mindre på beskatning af arbejdskraft og skatteindtægter fra kapitalindkomster (opsparinger), hvilket taler yderligere for et skifte til indirekte beskatning.

Efter ca. 40 år er tiden nu inde til at kigge kritisk på momssystemet for at øge dets sammenhæng med det indre marked og dets kapacitet som indtægtskilde ved at

¹ OECD, *Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and excise rates, trends and administrative issues*, s. 23.

² *Taxation trends in the European Union*, 2010, bilag A, tabel 7 og 8.

forbedre systemets økonomiske effektivitet og styrke og dets bidrag til andre politikker, samtidig med at omkostningerne i forbindelse med overholdelse af reglerne og opkrævning mindskes. På den måde kan reformen af momssystemet komme til at bidrage afgørende til gennemførelsen af Europa 2020-strategien³ og til en tilbagevenden til vækst, da det har potentiale til at sætte nyt skub i det indre marked og understøtte en intelligent budgetkonsolidering i medlemsstaterne. Sådanne forbedringer kræver et omfattende momssystem, som kan justeres i takt med ændringerne af de økonomiske og teknologiske forhold og er tilstrækkeligt solidt til at modstå forsøg på svig af den art, vi har oplevet i de seneste år.

Et mere enkelt momssystem vil også kunne mindske de operationelle omkostninger for skatteyderne og skatteforvaltningerne, hvilket igen øger statskassens nettoprovenu.

Desuden skal virksomhedernes afgørende rolle i forbindelse med opkrævningen af moms anerkendes fuldt ud, da moms er en forbrugsafgift og ikke en erhvervsskat. Omkostningerne i forbindelse med overholdelsen af momsreglerne er en stor administrativ byrde for EU's erhvervsliv, og hvis man mindsker denne byrde, vil det kunne bidrage betydeligt til at øge de europæiske virksomheders konkurrenceevne.

Dette er de hovedudfordringer, EU står over for på momsområdet. Disse udfordringer skal desuden tackles i den unikke kontekst med et indre marked, der sikrer fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser mellem medlemsstaterne, således som det blev fastlagt i 1993 med afskaffelsen af fiskal kontrol ved de indre grænser i EU.

Formålet med denne grønbog er at lancere en bredt baseret høring af interesseparterne om det nuværende momssystems funktion og dets fremtidige omstrukturering.

2. HVORFOR SKAL MOMSSYSTEMET DRØFTES NU?

Den tilgang, der i det sidste årti er blevet fulgt, har bestået i at forenkle og modernisere det nuværende momssystem i små skridt. Den har frembragt positive resultater, men har imidlertid nået sine begrænsninger.

Der er også en række faktorer, som tyder på, at tiden nu er inde til mere omfattende overvejelser.

2.1. Det nuværende systems kompleksitet

Momsreglernes kompleksitet medfører administrative byrder for virksomhederne. Varetagelsen af moms tegner sig for næsten 60 % af den samlede byrde, der er målt for 13 prioriterede områder, som er identificeret i forbindelse med *dagsordenen for*

³ KOM(2010) 2020 af 3.3.2010, *Europa 2020: En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst*.

bedre lovgivning⁴. Ifølge erhvervslivet medvirker dette til at gøre EU mindre attraktivt for investeringer⁵.

Blandt de særlige områder, der giver anledning til bekymring, skal nævnes nøgleelementer som f.eks. forpligtelser, fradrag og satser. Disse elementer kan især være vanskelige for SMV'er, som ikke altid har råd til at betale for skatteekspertise til at varetage de stadig mere komplekse momsregler.

2.2. Et mere velfungerende indre marked

Den omstændighed, at indenlandske transaktioner og transaktioner inden for EU⁶ fortsat behandles forskelligt i momssammenhæng, kan være en hindring for et mere velfungerende indre marked. Dette forstærkes yderligere af, at der i EU's momslovgivning findes mange forskellige optioner og undtagelser for medlemsstaterne, hvilket fører til forskellige regler inden for EU.

I Kommissionens meddelelse *Europa 2020 - En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst* understreges det, at det er afgørende at opnå et stærkere, mere udviklet og udvidet indre marked. At reformere momsreglerne på en "for det indre marked hensigtsmæssig måde" var en af de anbefalinger, der blev fremsat i en rapport, som i maj 2010 blev fremlagt af professor Mario Monti efter opfordring fra Kommissionens formand, José Manuel Barroso, og som indeholdt en omfattende strategi med henblik på at genlancere det indre marked⁷.

I *akten for det indre marked* gøres der rede for adskillige initiativer, herunder tilvejebringelsen af gunstigere juridiske og skattemæssige forhold for virksomhederne for at mindske deres administrative byrder og fremme grænseoverskridende aktiviteter. Moms er i den forbindelse et nøgleelement⁸.

2.3. Maksimering af indtægtsopkrævningen og håndtering af systemets risici for svig

Et bredt baseret momssystem, som ideelt kun har en enkelt sats, vil være ganske tæt på idealet for en ren forbrugsafgift, som minimerer omkostningerne i forbindelse med overholdelsen af reglerne. Imidlertid dækker den normale sats i EU kun ca. to tredjedele af det samlede forbrug, idet den sidste tredjedel er genstand for forskellige fritagelser eller er omfattet af nedsatte satser⁹. Hos de EU-medlemsstater, der også er medlemmer af OECD, udgør de aktuelle momsindtægter kun gennemsnitligt 55 % af de indtægter, der teoretisk ville blive opkrævet, hvis alt endeligt forbrug blev pålagt

⁴ KOM(2009) 544 af 22.10.2009, *Handlingsprogram for reduktion af administrative byrder i EU - planer for reduktion af byrder i sektorer samt aktioner i 2009*, målingsundersøgelser: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm

⁵ Oplæg fra *BusinessEurope* af 20. oktober 2009 om et partnerskab med henblik på et rimeligt og effektivt momssystem.

⁶ Vi bruger her udtrykket "inden for EU", idet udtrykket "inden for Fællesskabet", som almindeligvis anvendes og defineres i momslovgivningen, efter Lissabontraktatens ikrafttræden ikke længere bør benyttes. Meningen er den samme.

⁷ *En ny strategi for det indre marked - til gavn for Europas økonomi og samfund*, http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_da.pdf.

⁸ KOM(2010) 608 af 27.10.2010.

⁹ Copenhagen Economics, *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*, Final Report, 21.6.2007.

afgifter efter den normale sats. Andre OECD-lande som f.eks. Japan, Sydkorea eller Schweiz har et mere effektivt moms-system med indtægtskvoter på ca. 73 %¹⁰.

I 2008 beløb medlemsstaternes samlede momsindtægter sig til ca. 862 mia. EUR. Det er i en undersøgelse¹¹ blevet anslået, at momsdifferencen i EU (differencen mellem de faktiske momsindtægter og de indtægter, medlemsstaterne teoretisk burde opnå på grundlag af deres økonomi) var på 12 % af de teoretiske momsindtægter i 2006 og for adskillige medlemsstater endda på over 20 %. Foruden afgiftsundgåelse og tab som følge af insolvens skal momsdifferencen også tilskrives svig, der til dels skyldes de endemiske svagheder i de gældende bestemmelser, som især giver mulighed for momsfrie grænseoverskridende køb af varer og tjenesteydelser.

2.4. Teknologiske ændringer og ændrede økonomiske forhold

EU's moms-system har udviklet sig langsomt i sammenligning med udviklingen på det teknologiske og økonomiske område, hvor man har oplevet hurtigt skiftende forretningsmodeller, øget anvendelse af nye teknologier, tjenesteydernes stadig voksende betydning – de tegner sig nu for ca. 70 % af den økonomiske aktivitet – og globalisering af økonomien i almindelighed.

Disse teknologiske ændringer kan imidlertid også give mulighed for nye og alternative momsopkrævningsmetoder, der kan mindske virksomhedernes byrder og momstabene. Den nuværende opkrævningsmodel er i det væsentlige ikke blevet ændret siden indførelsen af moms.

3. SPØRGSMÅL, DER SKAL BEHANDLES

Drøftelserne om moms-systemets fremtid er blevet opdelt i to hovedområder.

Det første område vedrører principperne for beskatning af transaktioner inden for EU, som et EU-moms-system, der er fuldt ud tilpasset til det indre marked, bør baseres på. Det andet område omfatter spørgsmål, som skal tages op, uanset de valg der træffes vedrørende behandlingen af transaktioner inden for EU.

En række af de emner, der behandles i denne grønbog, behandles mere indgående og teknisk i et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som kan findes på http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

4. MOMSBEHANDLING AF GRÆNSEOVERSKRIDENDE TRANSAKTIONER PÅ DET INDRE MARKED

4.1. Gennemførelse af de definitive ordninger baseret på beskatning i oprindelseslandet

Fra det øjeblik, hvor der på EU-niveau blev opnået enighed om den første momslovgivning, blev der indgået en forpligtelse til at indføre et moms-system, som

¹⁰ OECD, op. cit., s. 69.

¹¹ *Undersøgelse med henblik på at kvantificere og analysere momsdifferencen i EU-25-medlemsstaterne*, gennemført på Kommissionens vegne af Reckon LLP.

var afpasset efter det indre marked og skulle fungere i alle medlemsstater på samme måde som i et enkelt land.

Momsdirektivet¹² fastsætter stadig, at de nuværende ordninger for afgifter på samhandelen mellem medlemsstaterne er midlertidig og skal erstattes af definitive ordninger, som bygger på princippet om, at varer og tjenesteydelser skal pålignes afgift i oprindelsesmedlemsstaten.

I 1987 blev der imidlertid gjort et forsøg på at opfylde denne forpligtelse på grundlag af den fysiske varestrøm, men det lykkedes ikke. Det lykkedes heller ikke at gennemføre et alternativt forslag i 1996, som byggede på leverandørens etableringssted.

De mest åbenlyse årsager til, at beskatning på oprindelsesstedet hidtil ikke har vist sig at være acceptabel, er følgende:

- Det vil være nødvendigt med en nøje harmonisering af momssatserne for at forhindre, at momssatsdifferencerne påvirker beslutningerne om, hvor der skal købes varer eller tjenesteydelser, ikke kun for de enkelte privatpersoner, men også for virksomhederne, da betalingen af moms – selv om den senere kan fradrages – har indvirkning på deres likviditet. Det bør dog fremhæves, at de normale momssatser i de seneste år til en vis grad har nærmet sig hinanden.
- Der vil være behov for et clearingsystem til at sikre, at momsindtægterne går til den medlemsstat, hvor forbruget finder sted. De nye informationsteknologier – som ikke var til rådighed, da de tidligere drøftelser fandt sted – har potentiale til at løse denne hindring.
- Medlemsstaterne vil være indbyrdes afhængige, hvad angår opkrævningen af en betydelig del af deres momsindtægter.

I juni 2007 anmodede Rådet i forbindelse med debatten om at bekæmpe momssvig Kommissionen om på ny at undersøge mulighederne for et momssystem, der var baseret på afgiftspåleggelse ved varernes afsendelse.

For at løse spørgsmålet med forskellige momssatser analyserede Kommissionen en model, hvor forsendelser inden for EU til afgiftspligtige personer ville blive pålagt en afgift på 15 %, idet bestemmelsesmedlemsstaten så enten skulle opkræve den ekstra moms fra kunden, der skulle til for at nå op på den gældende sats, eller skulle refundere den moms, der var betalt for meget.

Rådet reagerede imidlertid ikke på Kommissionens anmodning om en positiv interesselikviditet, førend den kunne gå i gang med en mere dybtgående analyse af en sådan ordning.

¹²

Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem.

I mellemtiden er man i nye direktiver, som fastlægger beskatningsstedet for visse transaktioner¹³, klart gået væk fra princippet om beskatning i oprindelsesmedlemsstaten ved at fastsætte, at beskatningsstedet er det sted, hvor forbruget finder sted, eller hvor forbrugeren er etableret.

4.2. Alternativet: beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten

Hovedelementet i beskatning på bestemmelsesstedet er, at momsindtægterne direkte tilgår den medlemsstat, hvor forbruget finder sted, i overensstemmelse med de indenlandske satser og undtagelser, hvormed der er fundet en løsning på de vigtigste indvendinger mod beskatning på oprindelsesstedet.

Der er dog et vigtigt spørgsmål, der skal løses med et sådant system, nemlig at sikre, at leverancer inden for EU og indenlandske leverancer behandles på ensartet vis. Der kan opnås ligebehandling enten ved at beskatte leverancer inden for EU eller ved at afskaffe den faktiske opkrævning af moms på indenlandske transaktioner gennem et generelt system med omvendt betalingspligt (hvor forpligtelsen til at betale moms lægges over på den afgiftspligtige person, som varen eller tjenesteydelsen leveres til). Et andet spørgsmål er imidlertid, om der faktisk er behov for ligebehandling, og, hvis der ikke er det, i hvilket omfang en forskelsbehandling kan accepteres, uden at den udgør en hindring for, at det indre marked kan fungere gnidningsløst, eller muliggør svig i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner.

4.2.1. Opretholdelse af principperne for det nuværende system

I det nuværende momssystem sondres der mellem leverancer mellem afgiftspligtige personer (virksomhed til virksomhed eller "B2B" (business to business)) og leverancer til endelige forbrugere (virksomhed til forbruger eller "B2C" (business to consumer)).

I forbindelse med grænseoverskridende B2B-transaktioner er det generelle princip for både varer og tjenesteydelser beskatning til den sats og på de betingelser, der gælder i bestemmelsesmedlemsstaten (hvor varerne ankommer eller for tjenesteydelsers vedkommende det sted, hvor kundens virksomhed er etableret), idet kunden betaler momsen til statskassen. Det medfører, at leverancer af varer og tjenesteydelser behandles forskelligt afhængigt af, om de er indenlandske eller finder sted inden for EU. Denne sondring afføder kompleksitet og risici for svig.

B2C-leverancer beskattes almindeligvis i den medlemsstat, hvor salget af varerne finder sted, eller hvor leverandøren er etableret. På grund af risikoen for konkurrenceforvridning gælder der dog særordninger for beskatning af leverancerne ved bestemmelsesstedet, idet der lægges tunge forpligtelser på leverandørerne (fjernsalg af varer eller visse tjenesteydelser) eller køberne (køb foretaget af afgiftsfritagne personer, især små virksomheder eller ikke-afgiftspligtige juridiske personer, samt køb af f.eks. nye transportmidler).

¹³

Elektronisk leverede tjenesteydelser fra tredjelande til EU-privatpersoner (direktiv 2002/38/EF), leveringer af elektricitet og naturgas (direktiv 2003/92/EF) og levering af tjenesteydelser (direktiv 2008/8/EF).

Systemet har dog en række fordele. For medlemsstaternes vedkommende sikrer det en vis grad af politisk frihed og finanspolitisk suverænitæt i momsforvaltningen. For erhvervskunder i forbindelse med grænseoverskridende B2B-transaktioner synes det ikke at skabe enorme momsproblemer og har måske oven i købet nogle fordele, eftersom det ikke er nødvendigt at forudfinansiere momsen.

Byrden ligger hovedsagelig på leverandøren, som i sin medlemsstat skal fremlægge en begrundelse for fritagelse (ved leverancer af varer) eller ikke-påligning (for tjenesteydelser), har visse yderligere indberetningsforpligtelser og i stigende grad også skal opfylde strengere formaliteter med henblik på at bekæmpe svig: bureaukratiet i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner er vokset støt. Dertil kommer, at skatteforvaltningerne måske anfægter en fritagelse eller ikke-påligning, hvis der er forekommet svig et andet sted i distributionskæden, og lovlige virksomheder kan finde det vanskeligt at beskytte sig mod den risiko.

Opretholdelsen af de grundlæggende elementer i den nuværende momsordning vil kræve en dybtgående revision og forbedring af anvendelsen med hensyn til retssikkerheden og de administrative byrder for transaktioner inden for EU.

4.2.2. *Generel anvendelse af mekanismen med "omvendt betalingspligt"*

Der vil eventuelt kunne opnås ensartede regler for indenlandske transaktioner og transaktioner inden for EU gennem anvendelsen af en mekanisme med omvendt betalingspligt for indenlandske B2B-transaktioner. Dette ville også afhjælpe problemet med det nuværende momssystemes endemiske sårbarhed over for svig. På den anden side vil det kræve yderligere kontrol og indberetningsforpligtelser i forbindelse med indenlandske transaktioner for at begrænse omfanget af svig, der måtte blive flyttet til detaileddet, da det ville indebære, at man måtte gå bort fra princippet med "betaling i flere led", som anses for at være en af hovedfordelene ved momsen.

Kommissionen undersøgte systemet i 2008¹⁴. Den konkluderede, at konceptet med omvendt betalingspligt ikke burde udelukkes, men at det på intet tidspunkt kunne indføres på et frivilligt grundlag, uden at det så ville berøre det indre markeds funktion. Kommissionen var villig til at overveje et pilotprojekt for at teste indførelsen af et obligatorisk system med generel omvendt betalingspligt. Kommissionen har stadig denne holdning, men er udmærket klar over de administrative og økonomiske virkninger, et sådant projekt vil medføre.

4.2.3. *Beskatning af leverancer af varer og tjenesteydelser inden for EU*

Der vil også kunne opnås ensartede vilkår mellem indenlandske transaktioner og transaktioner inden for EU ved at beskatte transaktioner inden for EU til den sats og efter de regler, der gælder i bestemmelsesmedlemsstaten.

Denne løsning vil gøre det muligt at genoprette princippet med betaling i flere led for grænseoverskridende transaktioner og afhjælpe problemet med det nuværende systems endemiske sårbarhed over for svig. På den anden side vil den i betydelig

¹⁴ KOM(2008) 109 af 22.2.2008 og SEK(2008) 249 af 22.2.2008.

grad øge antallet af transaktioner, for hvilke afgiftspligtige personer vil blive momspligtige i en medlemsstat, hvor de ikke er etableret.

Ved beskatning af leverancer inden for EU kan bestemmelsesstedet defineres på to måder:

- for varers vedkommende som ankomststedet, dvs. den fysiske strøm af varer vil forsat blive fulgt, og for tjenesteydelsers vedkommende som kundens etableringssted, hvilket allerede nu er hovedreglen
- som kundens etableringssted for både varer og tjenesteydelser.

Da moms på leverancer inden for EU ville tilgå bestemmelsesmedlemsstaten, er det nødvendigt med en effektiv one-stop-shop-mekanisme i oprindelsesmedlemsstaten til at håndtere momsforpligtelserne i andre medlemsstater end dem, hvor leverandøren er etableret.

En sådan ændring vil få konsekvenser for virksomhederne og skatteforvaltningerne. Beskatningen af leverancer inden for EU vil få likviditetsfølger for begge parter, og indberetningsforpligtelserne vil skulle revideres fuldstændigt. Kommissionen har endnu ikke gennemført en detaljeret analyse af sådanne ordninger, men er fortsat åben for en yderligere undersøgelse af disse muligheder.

4.3. Andre varianter

Kommissionen er klar over, at andre ordninger end dem, der er beskrevet ovenfor, er blevet drøftet i offentligheden. Det er ikke hensigten at se bort fra dem i diskussionen, men eftersom de fleste af dem tilsyneladende blot er varianter, er det ikke nødvendigt at undersøge dem tilbundsgående på nuværende stadium.

Spørgsmål 1. Mener du, at de nuværende momsordninger for samhandelen inden for EU er tilstrækkeligt hensigtsmæssige for det indre marked, eller at de udgør en hindring for, at man kan opnå de størst mulige fordele?

Spørgsmål 2. Hvis du mener, de er en hindring, hvad forslår du så som mest hensigtsmæssige momsordninger for leverancer inden for EU? Mener du, at pålæggelsen af afgifter i oprindelsesmedlemsstaten stadig er et relevant og realistisk mål?

5. ANDRE CENTRALE SPØRGSMÅL, DER SKAL LØSES

Dette afsnit omfatter de centrale spørgsmål, som skal løses foruden behandlingen af transaktioner inden for EU, således at der kan tilvejebringes et solidt, enklere og mere effektivt momssystem for det indre marked. Disse spørgsmål vedrører det nuværende system.

5.1. Sikring af momssystemets neutralitet

5.1.1. Momsens omfang

De regler, der gælder for offentlige organer, etablerer forskelle i momsbehandlingen af aktiviteter, der ligner hinanden, afhængigt af leverandørens status. Udviklingen i medlemsstaterne i retning af privatisering og deregulering af aktiviteter, der traditionelt var forbeholdt den offentlige sektor, har øget disse forskelle. Der er opstået nye former for samarbejde mellem de offentlige myndigheder og den private sektor (offentlig-private partnerskaber) med henblik på at levere infrastruktur og strategiske offentlige tjenester som f.eks. veje, jernbaner, skoler, hospitaler, fængsler og vande og affaldsbehandling.

I de tilfælde hvor de offentlige organer er fritaget for eller ikke omfattet af moms, har de et incitament til at begrænse deres outsourcing for at undgå at betale moms, som de ikke kan fradrage. Moms er således en faktor, der har indflydelse på investerings- og udgiftsbeslutninger.

Kommissionen lancerede for nylig en undersøgelse af momssystemets økonomiske og sociale virkninger for offentlige organer og mulige løsninger herfor. En løsningsmodel kunne være at lade alle de offentlige organers økonomiske aktiviteter være omfattet af moms og opstille en liste over de aktiviteter, der ikke skal være omfattet. Et alternativ ville være at præcisere og modernisere betingelserne for, at offentlige organer ikke længere kan anses for at falde uden for momsens anvendelsesområde.

Hvad angår momsbehandlingen af holdingselskabers transaktioner i forbindelse med især forvaltning af aktier eller finansfunktioner, har EU-Domstolen fastlagt en række begrænsede retningslinjer, men i praksis er de stadig vanskelige at anvende. Det kunne være en løsning at præcisere den juridiske situation i momsdirektivet.

Spørgsmål 3. Mener du, at de nuværende momsregler for de offentlige myndigheder og holdingselskaber er acceptable, bl.a. hvad angår afgiftsneutralitet, og hvis du ikke mener det, hvad er så grunden?

Spørgsmål 4. Hvilke andre problemer er du stødt på i forbindelse med momsens anvendelsesområde?

Spørgsmål 5. Hvad bør der gøres for at løse disse problemer?

5.1.2. Momsfritagelser

Fritagelser er i strid med princippet om, at momsen skal være en bredt baseret afgift. Det er tvivlsomt, om mange af de eksisterende fritagelser stadig er berettigede. En udvidelse af afgiftsgrundlaget gennem en reduktion af antallet af fritagelser vil gøre afgiften mere effektiv og neutral og er et godt alternativ til en forhøjelse af momssatserne.

I momsdirektivet sondres der mellem fritagelser for visse aktiviteter i offentlighedens interesse (f.eks. sociale, uddannelsesmæssige eller kulturelle årsager) og fritagelse for andre aktiviteter, f.eks. af tekniske årsager vedrørende anvendelse af moms på de

underliggende transaktioner (finansielle tjenesteydelser og spil) eller interferens med andre skatter og afgifter (transaktioner i tilknytning til fast ejendom).

Det er nødvendigt at tage disse fritagelser op til fornyet overvejelse, bl.a. på baggrund af de økonomiske og teknologiske ændringer.

Denne tilgang er også relevant for de fritagelser, medlemsstaterne fortsat kan anvende, fordi de allerede anvendte dem pr. 1. januar 1978 eller på tidspunktet for deres tiltrædelse. Som eksempel herpå kan nævnes, at passagertransport fortsat kan være fritaget afhængigt af, hvilke transportmidler der benyttes. Ifølge andre undtagelsesbestemmelser kan medlemsstaterne opkræve moms på transaktioner, som ellers ville være omfattet af momsfrigørelse. Dette svækker målet om et fælles momssystem.

Hvad angår fritagelserne i forslagene om posttjenester og finansielle tjenester og forsikringstjenester¹⁵, fortsætter drøftelserne. Endelig vil spørgsmålet om fritagelser i offentlighedens interesse også blive behandlet i undersøgelsen vedrørende momsens virkninger for offentlige organer (se punkt 5.1.1, tredje afsnit).

Spørgsmål 6. Hvilke af de nuværende momsfrigørelser bør ikke længere opretholdes? Forklar venligst, hvorfor du finder dem problematiske. Er der nogen fritagelser, som man bør bevare, og i bekræftende fald hvorfor?

Spørgsmål 7. Mener du, at det nuværende beskatningssystem for passagertransport giver anledning til problemer i form af afgiftsneutralitet eller af andre årsager? Bør der anvendes moms på passagertransport, uanset hvilke transportmidler der bruges?

Spørgsmål 8. Hvad bør der gøres for at løse disse problemer?

5.1.3. *Fradrag*

Retten til at fradrage indgående moms er grundlæggende for at sikre, at momsen er neutral for virksomhederne. Den centrale faktor er, i hvilket omfang moms kan fradrages, mens andre faktorer bl.a. vedrører spørgsmålet om, hvornår og hvordan momsen bør fradrages.

For at være neutral skal moms på varer og tjenesteydelser, der benyttes til skattepligtige økonomiske aktiviteter, være fuldt ud fradragsberettiget. Det kan være vanskeligt at opnå dette og dermed tilvejebringe lige konkurrencevilkår for virksomhederne i hele EU i de tilfælde, hvor varer eller tjenesteydelser bruges til forskellige formål (skattepligtige aktiviteter, skattefritagne aktiviteter eller ikke-erhvervsmæssige formål), og ændringerne i brugen finder sted i løbet af varernes eller tjenesteydelsernes økonomiske levetid.

Det er også nødvendigt at begrænse fradragsretten, når varer eller tjenesteydelser ligeledes benyttes til ikke-erhvervsmæssige formål (hovedsagelig privat forbrug). Faste begrænsninger kan løse problemet i de tilfælde, hvor det er vanskeligt eller tilmed umuligt at fastslå forholdet mellem erhvervsmæssig brug og privat brug, men

¹⁵ KOM(2003) 234 af 5.5.2003, KOM(2007) 746 af 28.11.2007.

sådanne begrænsninger bør afspejle de faktiske økonomiske forhold og bør ikke være et middel til at generere supplerende indtægter.

Fradragsretten opstår, når leverancen finder sted, uanset om kunden har betalt for varerne eller tjenesteydelserne eller ej. Denne regel kan skabe en likviditetsfordel for især sene betalere, mens byrden bæres af leverandørerne, som typisk er SMV'er. Hvis man baserer momssystemet på betalinger (kasseregnskab), således at momsen skal betales og er fradragsberettiget, når leverancen er betalt, vil systemet være neutralt for alle med hensyn til likviditet. Et sådant system vil også begrænse momstabene som følge af kundernes insolvens.

Som regel fradrages moms ved, at den fradragsberettigede moms modregnes den skyldige moms. Hvis dette betyder, at den afgiftspligtige person har ret til en tilbagebetaling, benytter skatteforvaltningerne forskellige fremgangsmåder, da tilbagebetalinger er forbundet med en vis risiko for svig. Denne risiko bør ikke anvendes som begrundelse for en urimelig forsinkelse af fradragsretten.

Dertil kommer, at tilbagebetalingsordningerne for virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, komplicerer og forsinket det faktiske momsfradrag. En one-stop-shop-mekanisme, der gør det muligt for disse virksomheder at modregne indgående moms i en medlemsstat mod den skyldige moms samme sted, kunne være en løsning.

Spørgsmål 9. Hvad anser du for at være de største problemer i forbindelse med fradragsretten?

Spørgsmål 10. Hvilke ændringer vil du gerne have indført for at forbedre neutraliteten og retfærdigheden i reglerne om fradrag af indgående moms?

5.1.4. Internationale tjenesteydelser

De internationale tjenesteydelsers voksende betydning som følge af globaliseringen, dereguleringen og udviklingen i kommunikationsteknologi har klare følger for momsen. Der er behov for internationalt aftalte tilgange for at undgå dobbeltbeskatning eller nulbeskatning af disse tjenesteydelser, og der gøres et stort arbejde på dette område i OECD.

Foruden sikringen af retssikkerheden for beskatningen i forbrugslandet består der imidlertid en række spørgsmål vedrørende kontrollen med, at momsen anvendes korrekt. Dette er navnlig tilfældet for elektronisk leverede B2C-tjenesteydelser som f.eks. software eller musik, der distribueres online, for hvilke momsopkrævningen specielt afhænger af ikke-EU-leverandørernes frivillige opfyldelse af deres forpligtelser. Det er tvivlsomt, om dette ud fra et neutralitets- eller konkurrenceperspektiv er acceptabelt for EU-leverandørerne og medlemsstaternes budgetter på lang sigt.

En af de muligheder, der bør undersøges, er at ansøre skattemyndighederne til at samarbejde om moms på internationalt niveau. Alternativet, som umiddelbart virker mindre attraktivt, men som overvejes i visse jurisdiktioner uden for EU som f.eks. Canada, er at undersøge mulighederne for at opkræve moms fra de private forbrugere, f.eks. ved at tjekke onlinebetalinger.

Et andet spørgsmål, der giver anledning til bekymring, er neutraliteten og gennemsigtigheden ved behandlingen af leverancer af tjenesteydelser i internationale koncerner, som er forskellig alt efter, hvilken struktur der er valgt (filial/hovedsæde eller moder-/datterselskab), og ikke i så høj grad afhænger af tjenesteydelsen art.

Spørgsmål 11. Hvad er hovedproblemerne i de nuværende momsregler for internationale tjenesteydelser med hensyn til konkurrence og afgiftsneutralitet eller andre faktorer?

Spørgsmål 12. Hvad bør der gøres for at løse disse problemer? Mener du, at der brug for mere koordination på internationalt niveau?

5.2. Hvilken grad af harmonisering kræver det indre marked?

Ved enhver nytænkning af momssystemet skal det på den ene side fastslås, i hvor høj grad systemet skal harmoniseres yderligere, for at det indre markeds funktion kan forbedres, og virksomhedernes omkostninger til overholdelse af reglerne reduceres, og på den anden side fastlægges, i hvor høj grad den fleksibilitet, som medlemsstaterne har behov for, kan forenes med disse mål.

5.2.1. Den juridiske proces

I retsgrundlaget for harmoniseringen af moms¹⁶ kræves det, at beslutningstagningen finder sted med enstemmighed, men det fastlægges ikke, hvilke juridiske instrumenter der skal anvendes med henblik herpå. Anvendelsen af rådsdirektiver giver medlemsstaterne en vis frihed ved gennemførelsen af EU's momslovgivning i deres nationale ret, idet de i den forbindelse kan tage hensyn til deres særlige juridiske forhold. Resultatet er imidlertid ofte, at momslovgivningen i de forskellige medlemsstater ikke er ensartet. Hvis man anvender rådsforordninger i stedet for direktiver, vil der kunne opnås større harmonisering, idet EU derved bl.a. får mulighed for at undgå dobbeltbeskatning eller nulbeskatning eller for at fastlægge momsforpligtelserne for ikke-etablerede virksomheder.

EU's gennemførelsesforanstaltninger til momsdirektivet skal også vedtages med enstemmighed. Denne fremgangsmåde (via en rådsforordning) med henblik på hurtigt at præcisere nye ændringer af momsdirektivet, inden de træder i kraft, har vist sig at være ineffektiv. Resultatet er, at virksomhederne ofte mangler vejledning om den praktiske anvendelse af de nye regler.

En løsning herpå kunne være at give Kommissionen lov til at vedtage gennemførelsesafgørelser med godkendelse fra et flertal af medlemsstaterne. Kommissionen har tidligere fremsat et sådant forslag¹⁷, som ville have ændret Momsudvalgets rolle, men det blev ikke støttet i Rådet.

Problemet vil også kunne løses – dog på en ufuldstændig, alternativ måde – ved at Kommissionen fremlægger vejledende forklaringer på, hvordan ændringerne i momslovgivningen skal forstås.

¹⁶

Artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

¹⁷

KOM(97) 325 af 25.6.1997.

En ukorrekt gennemførelse af ændringer af momsdirektivet kan selvfølgelig tackles gennem iværksættelsen af traktatbrudsprocedurer. Men dette fører ikke altid til en hurtig løsning på de praktiske problemer, virksomhederne står over for. Hvis de nye regler gennemføres i national ret i god tid, før de træder i kraft, vil disse problemer kunne undgås. Man kunne eventuelt overveje en proces med strømlining og koordination af den nationale gennemførelsesproces på EU-niveau.

Spørgsmål 13. Hvilke bestemmelser i EU's momslovgivning bør eventuelt fastlægges ved en rådsforordning i stedet for ved et direktiv?

Spørgsmål 14. Mener du, at gennemførelsesbestemmelserne bør fastlægges ved en kommissionsafgørelse?

Spørgsmål 15. Hvis dette ikke kan lade sig gøre, vil det så være nyttigt med vejledning om ny EU-momslovgivning, også selv om vejledningen ikke er juridisk bindende for medlemsstaterne? Mener du, at en sådan vejledning vil være forbundet med ulemper?

Spørgsmål 16. Hvad bør der mere generelt gøres for at forbedre lovgivningsprocessen, dens gennemsigtighed og interesseparternes rolle i processen, fra den indledende fase (udarbejdelse af forslaget) til slutfasen (gennemførelse i national ret)?

5.2.2. *Undtagelser og EU's evne til at reagere hurtigt*

Medlemsstaterne kan ansøge om individuelle undtagelser for at forenkle momsopkrævningen eller forebygge visse former for afgiftssvig eller -unddragelse gennem specifikke foranstaltninger, der skal være midlertidige eller specifikke for en særlig indenlandsk situation¹⁸.

Resultatet er imidlertid en blanding af særlige og skiftende regler i medlemsstaterne, som gør momssystemet endnu mere kompliceret (især for de virksomheder, der arbejder i mere end én medlemsstat) og undergraver princippet om lige vilkår for EU-virksomhederne.

Desuden viser de seneste erfaringer med organiseret svig, at proceduren for tilståelse af undtagelser ikke altid er tilstrækkelig fleksibel til at sikre en hurtig og hensigtsmæssig reaktion. En af mulighederne for at løse problemet kunne bestå i at give Kommissionen større beføjelser til meget hurtigt at træffe afgørelser om beskyttende og midlertidige undtagelser med sigte på at bekæmpe svig på grundlag af en behørigt begrundet anmodning fra en medlemsstat.

Spørgsmål 17. Er du stødt på vanskeligheder som følge af undtagelser, der er tilstået medlemsstaterne? Beskriv i så tilfælde venligst disse vanskeligheder.

Spørgsmål 18. Mener du, at den nuværende procedure for tilståelse af individuelle undtagelser er tilstrækkelig god, og hvis ikke, hvordan kan den så forbedres?

¹⁸

Listen over aktuelle undtagelser kan findes på http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/table_derogations/index_en.htm

5.2.3. Momssatser

Det "endelige" momssystem baseret på beskatning på oprindelsesstedet vil kræve en højere grad af harmonisering af momssatserne end i det nuværende system, der er baseret på beskatning på bestemmelsesstedet, som giver medlemsstaterne større fleksibilitet, dog med de begrænsninger, som kravene på det indre marked indebærer.

Det er blevet fremført, at anvendelsen af en enkelt momssats for alle varer eller tjenesteydelser ville være en ideel løsning, hvis man vil maksimere den økonomiske effektivitet¹⁹. Samtidig argumenteres der ofte for anvendelsen af nedsatte satser som et politikinstrument, bl.a. af sundhedsmæssige, kulturelle og miljømæssige årsager med henblik på at tilvejebringe dels en lettere og mere ligelig adgang til uddannelses- og kulturindhold, dels incitamenter til økoinnovation og videnbaseret, ressourceeffektiv vækst²⁰.

De nuværende forskelle i den normale sats i EU og de nedsatte satser, der anvendes af visse medlemsstater, synes ikke at forstyrre det indre marked. Dette skyldes primært, at der findes korrektionsmekanismer (særlige ordninger for fjernsalg af varer eller tjenesteydelser og nye køretøjer, se punkt 4.2.1) i det gældende momssystem, men disse mekanismer gør systemet betydeligt mere komplekst.

Grænseoverskridende transaktioner med varer og tjenesteydelser til en nedsat sats medfører til gengæld omkostninger i forbindelse med overholdelsen af reglerne og juridisk usikkerhed for erhvervslivet. Dette er navnlig et problem, når en virksomhed bliver momspligtig i en medlemsstat, hvor den ikke er etableret. Det bør eventuelt overvejes at skabe større gennemsigtighed gennem en bindende onlinedatabase over varer og tjenesteydelser, for hvilke der anvendes en nedsat sats.

Desuden er der stadig uoverensstemmelser mellem visse momssatser, som anvendes på sammenlignelige produkter eller tjenesteydelser. F.eks. kan medlemsstaterne anvende en nedsat momssats på visse kulturprodukter, mens de til gengæld skal anvende den normale sats for konkurrerende onlinetjenester som f.eks. e-bøger og aviser. I den "digitale dagsorden for Europa"²¹ fastsættes det, at de udfordringer, der er forbundet med konvergensen mellem onlinemiljøer og fysiske miljøer, bør tages op ved enhver gennemgang af den offentlige politik, herunder skattepolitikken. For at afhjælpe denne diskrimination findes der to løsningsmuligheder: enten at opretholde den normale momssats eller at overføre de nedsatte satser, der gælder for varer i traditionelle miljøer, til det digitale miljø.

Spørgsmål 19. Mener du, at den nuværende momssatsstruktur medfører store hindringer for, at det indre marked kan fungere tilfredsstillende (konkurrenceforvridning), giver anledning til forskelsbehandling af sammenlignelige produkter (især onlinetjenester i forhold til produkter eller tjenesteydelser med et lignende indhold) eller pålægger virksomhederne store omkostninger i forbindelse

¹⁹ Copenhagen Economics, op. cit.

²⁰ Den sammenfattende rapport om resultatet af den offentlige høring om revisionen af gældende lovgivning om nedsatte momssatser, der blev gennemført i 2008, kan findes på http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/summary_report_consultation_vat_rates_en.pdf.

²¹ Kommissionens meddelelse *En digital dagsorden for Europa*, KOM(2010) 245 af 19.5.2010, s. 9.

med overholdelsen af reglerne? Angiv i bekræftende fald venligst de situationer, der er tale om.

Spørgsmål 20. Ville du foretrække ikke at have nedsatte satser (eller meget få), således at medlemsstaterne eventuelt kan anvende en lavere normal momsats? Eller går du ind for en obligatorisk og ensartet anvendt liste over varer og tjenester, for hvilke der gælder en nedsat momsats i EU, især for at fremme specifikke politiske mål som f.eks. målene i "Europa 2020"?

5.3. Mindre bureaukrati

5.3.1. Kommissionens handlingsprogram for mindre bureaukrati og strømlining af momsforpligtelser

Efter at Det Europæiske Råd i 2007²² godkendte Kommissionens handlingsprogram²³ med henblik på at mindske de administrative byrder som følge af EU-lovgivningen med 25 % i tiden frem til 2012, forelagde Kommissionen i 2009 en plan²⁴ for bl.a. momsen.

Denne plan indeholder 16 foranstaltninger, f.eks. afskaffelse af den årlige sammenfattende momsangivelse eller listerne over erhvervelser inden for EU samt mindskelse af hyppigheden af momsangivelser, og støttes af Gruppen af Højtstående Uafhængige Interesserede Parter vedrørende Administrative Byrder, som ledes af Edmund Stoiber²⁵. Kommissionen har allerede vedtaget eller fremsat forslag om seks af foranstaltningerne.

Som følge af de nye regler vedrørende stedet for levering af tjenesteydelser anbefalede Gruppen af Højtstående Parter i en nylig udtalelse, at der skulle træffes yderligere foranstaltninger for at reducere byrderne.

Momsdirektivet indeholder et fælles sæt forpligtelser, og medlemsstaterne har en vis frihed til at afgøre, hvordan de skal opfyldes. Dette fører til en blanding af nationale momsforpligtelser og navnlig momsangivelser, som kræver forskellige typer og mængder af information. Udarbejdelsen af en standardmomsangivelse for EU på alle sprog, som virksomhederne kan vælge at bruge, men som alle medlemsstater vil skulle acceptere, kan være en metode til at mindske omkostningerne i forbindelse med overholdelsen af reglerne.

Medlemsstaterne kan desuden pålægge andre forpligtelser, som de skønner nødvendige for at sikre en korrekt momsopkrævning og forebygge svig, uden at der er noget EU-krav om, at deres virkninger skal vurderes på forhånd. Omfanget af og omkostningerne til disse yderligere forpligtelser kan ses i den undersøgelse, der er udført for Generaldirektoratet for Erhvervspolitik som led i programmet for bedre regulering²⁶.

²² Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd (7./8. marts 2007), s. 10.

²³ KOM(2007) 23 af 21.1.2007.

²⁴ KOM(2009) 544 af 22.10.2009 samt bilag hertil.

²⁵ Udtalelse vedtaget den 28.5.2009 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm.

²⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_taxlaw_implicit.zip.

En mere ensartet tilgang på dette område ville med sikkerhed lette udviklingen af it-redskaber til overholdelse af momsforpligtelserne i hele EU og mindske de administrative byrder for de virksomheder, der arbejder i mere end én medlemsstat. Hvis man ændrer den gældende praksis i medlemsstaterne, vil det imidlertid have omkostninger for både skatteforvaltningerne og virksomhederne, herunder også de virksomheder, som kun skal opfylde de pågældende forpligtelser i en enkelt medlemsstat.

Hvis det ikke er hensigtsmæssigt at indføre en fuldstændig harmonisering, kan forskellene eventuelt begrænses ved, at der på EU-niveau fastlægges flest mulige standardiserede momsforpligtelser, som medlemsstaterne kan pålægge. Hvis der på forhånd fastlægges et sæt forpligtelser, vil de lettere kunne behandles ved hjælp af it-systemer.

Spørgsmål 21. Hvad er de største problemer, du er stødt på i forbindelse med de nuværende regler for momsforpligtelser?

Spørgsmål 22. Hvad bør der gøres på EU-niveau for at løse disse problemer?

Spørgsmål 23. Hvad mener du om f.eks. gennemførligheden og relevansen af de foreslåede foranstaltninger, herunder foranstaltningerne i planen for reduktion af administrative byrder på momsområdet (nr. 6 til 15) og i udtalelsen fra Gruppen af Højtstående Parter?

5.3.2. *Små virksomheder*

Med "Small Business Act for Europe"²⁷ vedtog EU to nøgleprincipper med henblik på at løse SMV'ernes behov: udarbejdelse af regler i overensstemmelse med devisen "tænk småt først" og støtte til SMV'erne til bedre at udnytte mulighederne på det indre marked. At forbedre erhvervs miljøet for SMV'er udgør også en del af et af Kommissionens flagskibsinitiativer i "Europa 2020"-strategien, nemlig "en industripolitik for en globaliseret verden".

Den særlige ordning for små virksomheder tager primært sigte på at mindske den administrative byrde, der er knyttet til anvendelsen af de normale momsregler: virksomheder med en årlig omsætning under en vis tærskel har ret til momsfritagelse.

Der er dog en række svagheder i denne ordning. Retsgrundlaget, som i vid udstrækning er baseret på tidspunktet for medlemsstaternes optagelse i EU, har skabt forskelle med hensyn til de gældende tærskler og medlemsstaternes manøvrerum til at fastsætte tærskler. Dertil kommer, at der i beregningsmetoden for ordningens tærskel og anvendelsesområde ikke tages hensyn til det indre marked; ordningen omfatter f.eks. ikke leverancer i andre medlemsstater. Desuden kræves der momsregistrering, en momsangivelse og momsbetalinger for visse grænseoverskridende køb, navnlig af tjenesteydelser.

Medlemsstaterne kan anvende andre forenklede ordninger for pålæggelse og opkrævning af moms, f.eks. en ordning med fast sats, men ordningerne anvendes forskelligt og er begrænsede til indenlandsk aktivitet.

²⁷

KOM(2008) 394 af 25.6.2008.

Alle disse ordninger er et splittet svar på den kendsgerning, at omkostningerne til overholdelse af momsreglerne er relativt højere for små virksomheder end for store selskaber, især når de driver forretning i hele EU.

En EU-ordning med en fælles tærskel og større muligheder for at reducere omkostningerne i forbindelse med overholdelsen af reglerne for hele det indre marked og dermed fremme de små virksomheders vækst synes at være den mest åbenlyse løsning.

Foruden ordningerne for de små virksomheder blev der i 1970'erne også indført en særordning for landbrugere, som har vanskeligheder med at anvende de normale regler. Begrundelsen for at opretholde denne ordning skal tages op til overvejelse, da bestræbelserne for at hjælpe de små virksomheder muligvis også kan dække landbrugernes behov for forenkling.

Spørgsmål 24. Bør den nuværende fritagelsesordning for små virksomheder tages op til fornyet overvejelse, og hvilke hovedelementer bør i så fald indgå i disse overvejelser?

Spørgsmål 25. Bør der overvejes yderligere forenklinger, og hvad bør de i så fald primært omfatte?

Spørgsmål 26. Mener du, at ordningerne for små virksomheder i tilstrækkeligt omfang dækker små landbrugeres behov?

5.3.3. *Andre potentielle forenklingsinitiativer*

5.3.3.1. En one-stop-shop-mekanisme

For B2B-transaktioner, der er momspligtige i en anden medlemsstat end den, hvor leverandøren er etableret, er det ikke altid nemt at overholde de særlige regler, der gælder i den pågældende medlemsstat. Der er virksomheder, som undgår sådanne transaktioner på grund af vanskelighederne. I andre tilfælde ignoreres reglerne, og momsen opkræves i den medlemsstat, hvor leverandøren er etableret, og ikke dér, hvor leverancen faktisk finder sted.

Den one-stop-shop-ordning, Kommissionen foreslog i 2004²⁸, og som stadig ligger på Rådets bord, skulle løse disse situationer. Det underliggende koncept gælder stadig. Der findes en mere begrænset ordning for elektroniske B2C-tjenesteydelser, der leveres af leverandører uden for EU, og som i 2015 vil blive udvidet til også at omfatte telekommunikations- og radio- og tv-spredningstjenester samt EU-leverandører.

Så længe momsen er baseret på beskatning på bestemmelsesstedet, er det hensigtsmæssigt at indføre one-stop-shop-mekanismen som en forenklingsforanstaltning, der vil øge overholdelsen af reglerne og den grænseoverskridende samhandel. Momsbestemmelserne var nogle af de største hindringer, Kommissionen identificerede i sin meddelelse om "grænseoverskridende

²⁸

KOM(2004) 728 af 29.10.2004.

e-handel fra virksomhed til forbruger i EU²⁹. Det er sandsynligvis endnu mere relevant nu, eftersom over 60 % af befolkningen i EU regelmæssigt bruger internettet, og 60 % heraf køber varer eller tjenesteydelser online. Dette tal er blevet fordoblet siden 2004 (da forslaget først blev forelagt) og kan kun blive endnu større med den betydning, der tillægges den "digitale dagsorden"³⁰.

Spørgsmål 27. Mener du, at one-stop-shop-konceptet er et relevant forenklingstiltag? Hvilke elementer bør det i så fald indbefatte?

5.3.3.2. Tilpasning af moms-systemet til store og paneuropæiske virksomheder

Den juridiske struktur (holdingselskaber/datterselskaber eller hovedsæde/filialer) for virksomheder, der har økonomiske aktiviteter i forskellige medlemsstater, har stor indflydelse på momsbehandlingen af de pågældende aktiviteter. Den har f.eks. betydning for reglerne for grænseoverskridende transaktioner mellem de forskellige dele af virksomheden og for beregningen af fradragsberettiget indgående moms.

Erhvervslivet klager over mangelen på sammenhængende og klare momsregler, der passer til de eksisterende selskabsstrukturer. Skattemyndighederne er på den anden side bekymrede over mulighederne for momsundgåelsesordninger i komplekse selskabsstrukturer.

Hvis transaktioner mellem indbyrdes forbundne selskaber eller leverancer af varer mellem filialer anses for at ligge uden for momsens anvendelsesområde, eller hvis momsgruppeordningernes territoriale anvendelsesområde udvides, vil det kunne reducere omkostningerne til overholdelse af momsreglerne for et stort antal transaktioner inden for EU. På den anden side vil det skulle sikres, at en sådan ændring ikke skaber urimelige fordele for store virksomheder i forhold til mindre virksomheder eller nye metoder for svig og afgiftsundgåelse.

Spørgsmål 28. Mener du, at de nuværende momsregler skaber vanskeligheder for selskabsinterne transaktioner eller koncerninterne grænseoverskridende transaktioner? Hvordan kan disse vanskeligheder løses?

5.3.3.3. Synergi med anden lovgivning

I bestræbelserne for at lette toldprocedurerne ved indførsel skal der tages hensyn til momsen for at maksimere fordelene. En bedre sammenhæng mellem momslovgivningen og anden skattelovgivning, bl.a. for punktafgifter, vil også kunne forenkle virksomhedernes overholdelse af reglerne.

Der er for nylig iværksat en høring om forenklingen af momsopkrævningsprocedurerne i forbindelse med centraliseret toldbehandling, men der er muligvis andre områder, som kan analyseres.

Spørgsmål 29. På hvilke områder af momslovgivningen er der behov for bedre synergier med anden skatte- eller toldlovgivning?

²⁹

KOM(2009) 557 af 22.10.2009.

³⁰

Op.cit.

5.4. Et mere solidt momssystem

5.4.1. Nyvurdering af metoden for momsopkrævning

Den måde, momsens opkræves på, er næsten ikke blevet ændret, siden afgiften for første gang blev indført i EU; den bygger primært på skatteyderens selvurdering og efterfølges derefter af skatteforvaltningens revisioner.

Som led i den igangværende debat om strategien for bekæmpelse af momssvig, hvor der er sat spørgsmålstejn ved denne opkrævningsmetode, iværksatte Kommissionen i 2009 en gennemførlighedsundersøgelse af de måder, hvorpå momsopkrævningen kan forbedres og forenkles ved hjælp af moderne teknologier og/eller via finansielle mellemlid.

Følgende fire modeller blev undersøgt mere tilbunds gående:

- Kunden giver sin bank besked på at betale for varerne eller tjenesteydelserne, og banken splitter betalingen op mellem det afgiftspligtige beløb, der skal betales til leverandøren, og det momsbeløb, der overføres direkte til skattemyndighederne. Denne model eliminerer svig i forbindelse med "forsvundne erhvervsdrivende" (missing trader), men vil kræve betydelige ændringer i den måde, alle virksomhederne og skatteforvaltningerne håndterer moms på. Spørgsmålet om, hvordan kontant- eller kreditkorttransaktioner skal håndteres, skal gennemgås yderligere.
- Alle fakturadata sendes i realtid til en central momsovervågningsdatabase. Skattemyndighederne vil kunne indhente oplysninger langt hurtigere end nu, og en række af de nuværende momsforpligtelser vil kunne afskaffes. Det ville være mere effektivt og lettere, hvis der blev benyttet e-fakturering for alle B2B-transaktioner.
- Den afgiftspligtige person uploader forud fastlagte transaktionsdata, der præsenteres i et aftalt format, i et sikret momsdata lager, som opretholdes af den afgiftspligtige person og er tilgængeligt for skattemyndighederne, enten direkte eller meget hurtigt efter anmodning. Nogle medlemsstater har bevæget sig i den retning, og det har ikke skabt større problemer. Denne model forhindrer dog ikke svig i forbindelse med "forsvundne erhvervsdrivende"; hvis den erhvervsdrivende forsvinder, forsvinder hans eller hendes momsdata lager også. Det giver imidlertid mulighed for hurtigere afsløring.
- En afgiftspligtig persons momsoverholdelsesproces og interne kontrolforanstaltninger certificeres. Nogle medlemsstater har bevæget sig i den retning. Denne model skulle øge tilliden mellem skattemyndighederne og skatteyderne; certificeringsproceduren er imidlertid tidskrævende og forudsætter, at skattemyndighederne investerer betydeligt i menneskelige ressourcer.

Undersøgelsen³¹ viser, at alle fire modeller har et positivt cost-benefit-forhold. De nødvendige initiale investeringsomkostninger er dog forskellige, og dette har indflydelse på, hvor hurtigt de nationale statskasser opnår en nettofordel heraf.

³¹

http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

Desuden vil en kombination af de forskellige modeller også kunne være en effektiv løsning.

Spørgsmål 30. Hvilken af disse modeller ser for dig mest lovende ud, og hvorfor? Eller vil du foreslå andre alternativer?

5.4.2. *Beskyttelse af erhvervsdrivende i god tro mod potentiel indblanding i momssvig*

Adskillige medlemsstater har indført nationale foranstaltninger for at begrænse momstabet fra svig i forbindelse med "forsvundne erhvervsdrivende" ved at prøve at opkræve afgiften fra andre afgiftspligtige personer, der er involveret i den samme transaktionskæde. EU-Domstolen har bekræftet, at når skatteforvaltningen kan bevise, at kunden vidste eller burde have vidst, at hans eller hendes køb indgik som led i en transaktion, der var forbundet med svigagtig momsomgåelse, kan den nægte kunden fradragsretten.

Skatteforvaltningerne skal i hvert enkelt tilfælde bevise et sådant kendskab. Dette er en lang, dyr og kompliceret procedure. Desuden er der risiko for, at afgiftspligtige personer som følge deraf anbringes i en sårbar situation, specielt når de skal handle med en ny leverandør. De er nødt til at foretage ekstra kontroller for at tjekke, om de enkelte leverandører er pålidelige. Erhvervsdrivende i god tro risikerer ikke desto mindre, at deres fradragsret bringes i tvivl, fordi de uforvarende har handlet med bedragere.

Den første model under punkt 5.4.1 fjerner mulighederne for svig i forbindelse med "forsvundne erhvervsdrivende" gennem anvendelsen af en omfattende obligatorisk mekanisme med opsplittet betaling. Der kunne også overvejes en enklere, frivillig mekanisme.

Den frivillige mekanisme vil gøre det muligt for kunderne at beskytte sig mod ovennævnte risici og undgå at kontrollere deres leverandørers pålidelighed. Kunden vil i så tilfælde skulle betale momsen direkte til skattemyndighederne og nettobeløbet til leverandøren.

For skattemyndighederne betyder dette, at momsopkrævningen sikres for transaktioner, som de handlende selv anser for at indebære en potentiel risiko. Myndighederne vil dermed også opnå yderligere information og blive varslet om nye svigagtige tendenser.

Men denne løsningsmodel kan eventuelt indvirke negativt på forholdet mellem leverandøren og kunden og derfor på erhvervsaktiviteterne i almindelighed. Den vil også kunne få følger for leverandørernes likviditet.

Spørgsmål 31. Mener du, at det er muligt og hensigtsmæssigt at indføre en frivillig mekanisme med opsplittet betaling?

5.5. **En effektiv og moderne administration af momssystemet**

I betragtning af skatteydernes afgørende betydning for momssystemets funktion vil deres forhold til skattemyndighederne i høj grad påvirke begge parter omkostninger til forvaltningen af systemet. Det indbyrdes forhold afhænger ikke kun af

indberetnings-, betalings- eller revisionsforpligtelser, men også af kvaliteten, pålideligheden og tilgængeligheden af informationerne fra skattemyndighederne.

Skatteforvaltningsspørgsmål henhører primært under medlemsstaternes ansvarsområde. Disse spørgsmål har imidlertid betydning for det indre markeds korrekte funktion, hvilket bekræftes i Revisionsrettens beretning³² om EU's egne indtægter.

Kommissionen pegede på behovet for, at disse spørgsmål overvejes, i sin meddelelse af december 2008, *En samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af momssvig i Den Europæiske Union*³³. Den foreslog, at der skulle udarbejdes en ny tilgang baseret på frivillig overholdelse af reglerne, risikovurdering og overvågning for at mindske både skattemyndighedernes indblanding og erhvervslivets administrative byrder. Der kunne bl.a. overvejes følgende foranstaltninger:

- styrkelse af dialogen mellem skattemyndighederne og andre interesseparter, f.eks. ved at oprette et permanent diskussionsforum, som giver skattemyndighederne og erhvervslivets repræsentanter i EU mulighed for at udveksle synspunkter
- indsamling af eksempler på den bedste praksis i medlemsstaterne, f.eks. ved at udarbejde retningslinjer for rationalisering af administrativ praksis og afskaffelse af unødvendige byrder for virksomhederne
- fastlæggelse af en EU-politik for frivillig overholdelse af momsreglerne, som er tilpasset EU's momssystem, gennem specifikke ordninger med interesseparterne; der kunne f.eks. arbejdes på idéen om "partnerskaber" mellem skatteforvaltningerne og skatteyderne og om forudgående afgørelser om den afgiftsmæssige behandling af visse transaktioner
- større opmærksomhed om it-spørgsmål ved gennemførelsen af de nye momsregler; der bør fastlægges en korrekt tidsramme og opnås enighed om arbejdsprocessen for tilpasning af it-systemer, både hos virksomhederne og skattemyndighederne; man bør fremme automatisk informationsoverførsel mellem skatteyderne og skattemyndighederne gennem bedre interoperabilitet; og der bør måske udvikles specifik software på EU-niveau, som stilles til rådighed for alle medlemsstaterne.

Spørgsmål 32. Støtter du disse forslag med henblik på at forbedre forholdet mellem de erhvervsdrivende og skattemyndighederne? Har du andre forslag?

5.6. Andre spørgsmål

I denne grøn bog fremlægges der en række emner til drøftelse, men de er ikke udtømmende. Formålet er at lancere en debat, der er så bred som muligt, så dette er en god anledning til at fremlægge andre spørgsmål.

³² Revisionsretten indtog i sit revisionsarbejde i forbindelse med årsberetningen for 2008 det standpunkt, at dataindsamlingen til beretningerne burde gøres til en af metoderne for at sikre ensartet anvendelse af momsdirektivet i alle medlemsstaterne og ligebehandling af alle skatteyderne. Jf. artikel 12 i Rådets forordning (EØF) nr. 1553/89.

³³ KOM(2008) 807 af 1.12.2008.

Spørgsmål 33. Hvilke andre spørgsmål end dem, der allerede er nævnt, bør behandles i forbindelse med overvejelserne om EU-momssystemets fremtid? Hvilken løsning vil du anbefale?

6. DELTAG I DEBATTEN

Formålet med denne grøn bog er at igangsætte og anspore en offentlig debat om EU-momssystemets fremtid. Kommissionen opfordrer derfor alle interesserede parter til at indgive deres bidrag som svar på de spørgsmål, der stilles i denne grøn bog, senest den 31. maj 2011, helst pr. e-mail og i wordformat til "TAXUD-VAT-greenpaper@ec.europa.eu".

Bidragene skal ikke nødvendigvis omfatte alle de spørgsmål, der er rejst i grøn bogen. De må gerne være begrænset til kun at omfatte de spørgsmål, der interesserer dig. Du bedes klart angive, hvilke emner dine bidrag vedrører, og specifikt angive nummeret på det eller de spørgsmål, du besvarer.

Hvis du bidrager med svar på alle de spørgsmål, der er rejst i grøn bogen, vil vi gerne vide, hvilken rangorden du vil give de forskellige emner.

Bidragene offentliggøres på internettet. Det er vigtigt at læse den særlige erklæring om beskyttelse af personoplysninger, hvori det angives, hvordan dine personoplysninger og bidrag vil blive behandlet, på følgende websted: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

Der vil på dette websted også blive offentliggjort en rapport, som sammenfatter konklusionerne af bidragene.

På grundlag af de konklusioner, der kan drages af denne debat, og som det blev bebudet i Kommissionens arbejdsprogram for 2011³⁴, vil Kommissionen inden udgangen af 2011 fremlægge en meddelelse, hvori den identificerer de vigtigste områder, hvor det er hensigtsmæssigt at gennemføre yderligere tiltag på EU-niveau. De initiativer, der vedtages efter nævnte meddelelse, vil blive baseret på grundige konsekvensanalyser.

³⁴

KOM(2010) 623 af 27.10.2010, *Kommissionens arbejdsprogram for 2011*.