


Skatteministeriet

Notat

6. marts 2023
J.nr. 2022-14568

Kontor: Moms, Afgifter og Told
(MAT)

Initialer: LLJ, UB

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Forslag til Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 (momssystemdirektivet) for så vidt angår ”Moms i den digitale tidsalder”, jf. KOM (2022) 701, forslag til ændring af gennemførelsesforordningen (Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011), jf. KOM (2022) 704 og ændringer i forordningen om administrativt samarbejde (Rådets forordning (EU) nr. 904/2010), jf. KOM (200) 703.

Der er tale om et nyt notat. Notatet oversendes også til Folketingets Skatteudvalg.

1. Resumé

EU-Kommissionen har den 8. december 2022 præsenteret lovpakken VAT in the Digital Age, der skal opdatere momssystemet, så det kan følge med den digitale udvikling af økonomien.

Momssystemet har ikke fulgt med digitaliseringen af økonomien, hvilket skaber udfordringer for skattemyndighederne og momssystemet, bl.a. på grund af fremkomsten af nye forretningsmodeller og den stigende mængde data, som skattemyndighederne skal håndtere. Ikke desto mindre skaber digitaliseringen også muligheder ved at tilvejebringe nye digitale værktøjer og løsninger, der kan hjælpe skattemyndighederne med at udføre deres opgaver samtidig med, at det giver mulighed for at forenkle overholdelse af skattereglerne og reducere omkostningerne hos virksomhederne.

Formålet med lovpakken er at modernisere og digitalisere momssystemet, således at momsreglerne i højere grad tilpasses virksomhedernes måde at drive virksomhed på i dag samtidig med, at ny teknologi anvendes for at sikre, at myndighederne får adgang til nødvendige oplysninger til opkrævnings- og kontrolformål hurtigere.

Lovpakken er delt op i følgende tre områder:

- A) Digitale rapporteringskrav*
- B) Ændrede momsregler for platformøkonomi*
- C) Én momsregistrering*

De forskellige nye tiltag skal ved hjælp af den nyeste teknologi dels opdatere det nuværende momssystem til den digitale tidsalder, dels reducere de administrative byrder og de dermed forbundne omkostninger for virksomhederne og samtidig bekæmpe momssvig.

Regeringen stiller sig overordnet positiv i forhold til flere af pakkens elementer, særligt den del der vedrører digitale rapporteringskrav, der medfører digitalisering af momsindberetnings- og rapporteringskrav og forenklinger hen imod én momsregistrering i EU. E-fakturering bliver mere og mere udbredt både i det

offentlige Danmark og i erhvervslivet, hvorfor det som udgangspunkt giver god mening at gøre e-fakturering obligatorisk i den grænseoverskridende EU-handel B2B (mellem virksomheder) og B2G (mellem virksomheder og offentlige myndigheder). Regeringen har samtidig en skærpet opmærksomhed på de begrænsede ledige ressourcer og kapaciteten, der er til rådighed i relation til større it-udviklingsprojekter – særligt i Skatteforvaltningen – hvorfor der lægges vægt på, at der afsættes rimelig tid til national gennemførelse fra vedtagelsestidspunktet (minimum syv år for initiativ A), og at direktivet om muligt giver mulighed for at opdele it-implementeringen i mindre, selvstændige projekter. Dertil finder regeringen, at der er behov for en overvejelse om mulige udfordringer for SMV-segmentet.

Forslaget relateret til platformøkonomien, berunder generel momspligt for korttidsudlejning af ferieboliger, indebærer muligvis nogle udfordringer. Regeringen finder det for det første vigtigt, at Danmark kan bibeholde de særlige nationale regler for erhvervelse og udlejning af sommerhuse, som Danmark fik specifik tilladelse til at opretholde ved indtrædelsen i EF. For det andet finder regeringen ikke, at al korttidsudlejning nødvendigvis er "hotellignende" og derfor skal gøres momspligtigt, da det "hotellignende" fx beror på arten og mængden af tilknyttede serviceydelser.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) har den 8. december 2022 fremsendt en lovpakke med forslag til ændringer af det fælles momssystem med det formål at tilpasse momsreglerne til den digitale tidsalder. Forslagene blev oversendt til Rådet den 7. februar 2023. Forslaget om ændring af momssystemdirektivet (Rådets direktiv 2006/112/EF) og forslaget om ændring af samarbejdsforordningen (Rådets forordning (EU) nr. 904/2010) er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 113, der kræver høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt enstemmig vedtagelse af medlemslandene. Forslaget om ændring af gennemførelsesforordningen (Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011) er fremsat med hjemmel i momssystemdirektivet, særligt artikel 397, der kræver enstemmig vedtagelse af medlemslandene.

Med afsæt i den hastige teknologiske og digitale udvikling og et behov for at tilpasse momssystemet til denne udvikling har Kommissionen lagt op til: A) indførelse af digitale rapporteringskrav baseret på e-faktureringer, B) nye regler for platformøkonomien og C) én registrering via bl.a. en udvidelse af Moms-One-Stop-Shoppen (OSS).

På området for indberetning og rapportering af moms er flere medlemslande enten i færd med eller har iværksat nationale digitale løsninger, herunder indførelse af obligatorisk B2B og B2G e-fakturering (B2B er handler mellem virksomheder og B2G er handler mellem virksomheder og offentlige myndigheder). Da disse nationale løsninger ikke er ens, har udviklingen på EU-plan ført til et fragmenteret billede, uens indberetningskrav, øgede administrative byrder og omkostninger for virksomhederne med handel i flere EU-lande. Kommissionen ønsker at skabe mere harmoniserede regler og bekæmpe momssvig ved at udnytte ny teknologi til hurtigere og bedre indsamling og behandling af oplysninger om de grænseoverskridende handler mellem virksomheder.

Der har de seneste år været en hastig udvikling af platformøkonomien, og deraf er der opstået konkurrencemæssige udfordringer i forholdet mellem de traditionelle udbydere af visse ydelser og enkeltpersoner, der leverer tilsvarende ydelser via en platform. Kommissionen ønsker at skabe lige konkurrencevilkår.

Der er på trods af de seneste års EU-momsreformer, herunder indførelsen af One Stop Shop-ordninger (OSS for den interne grænseoverskridende EU-handel og IOSS for fjernsalg af varer fra lande uden for EU), fortsat leverancer og aktiviteter, som kræver, at virksomheder lader sig momsregistrere i mere end ét EU-land. Dette gælder eksempelvis i forbindelse med overførsel af egne varer til et andet EU-land, ved handler der inkluderer installation og montering, visse kædehandler og visse e-handelstransaktioner, hvor leverandøren sælger en vare, som befinder sig i et andet medlemsland på salgstidspunktet. Kommissionen ønsker, at virksomheder - i flere situationer end efter gældende regler - kun har behov for at være momsregistreret i ét EU-land (oftest hjemlandet).

Kommissionen foreslår, at nogle af de foreslåede ændringer, der ikke giver anledning til it-udvikling, sættes i kraft hurtigt. Andre ændringer, der kræver mere tilpasning og nyudvikling gives derimod længere implementeringstid.

3. Formål og indhold

Formålet med forslagene er at modernisere og digitalisere momssystemet, således at momsreglerne i højere grad tilpasses virksomhedernes måde at drive virksomhed på i dag, myndighedernes muligheder for kontrol optimeres, og momssvig bedre kan konstateres og begrænses.

Denne tilpasning skal bl.a. ske ved en modernisering af momsindberetningsforpligtelserne, indførelse af et generelt krav om e-fakturering i den grænseoverskridende EU-handel mellem virksomheder, en ajourføring af reglerne for platformøkonomien samt regelændringer, der betyder, at virksomheder i flere tilfælde end i dag kun har brug for én momsregistrering i EU.

De foreslåede tiltag har en vis indbyrdes sammenhæng. Bl.a. forventes både indførelsen af obligatorisk e-fakturering og digitale indberetningskrav samt ændrede regler for platformøkonomien at føre til et øget momsprovenu på EU-plan og mindskelse af det eksisterende momsgab (dvs. forskellen mellem de faktiske momsindtægter og de forventede momsindtægter). Herudover forventes harmonisering af digitale indberetningskrav og færre momsregistreringer at give virksomhederne lettelse i de administrative byrder.

A. Digitale rapporteringskrav

Det foreslås først og fremmest, at e-fakturering bliver obligatorisk for den grænseoverskridende B2B og B2G EU-handel og gøres uafhængig af fakturamodtagers accept. Idet en række medlemslande allerede har indført forskellige nationale digitale krav og løsninger, er samhandlen på tværs af landegrænser gjort både dyrere og mere besværlig for de enkelte virksomheder.

Forslaget indebærer, at det nuværende VIES-system (momsinformationsudvekslingssystem), som bygger på nationale systemer med periodevise indberetninger af oplysninger fra sælgerne, skal erstattes med et centralt VIES-system (en fælleseuropæisk database), hvortil al grænseoverskridende virksomhedshandel (B2B) i EU skal rapporteres af både sælger og køber. Denne rapportering skal ske på transaktionsniveau i umiddelbar forlængelse af, at dokumentation for handlen (fakturaen) er udstedt og modtaget. For at muliggøre dette skal medlemslandene indføre obligatorisk e-fakturering i en EU-fælles standard. Virksomhedernes rapportering skal kanaliseres via en national database til en ny central EU-database (Central VIES).

Central VIES, som opbygges og administreres af Kommissionen, skal kunne analysere de modtagne oplysninger, herunder generere automatiserede krydstjek af oplysningerne fra sælger og køber. Medlemslandenes moms kontrolmedarbejdere samt Eurofisc kontrolmedarbejdere skal have adgang til systemet. Kommissionen har oplyst, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er blevet hørt i overensstemmelse med artikel 42, stk. 1, i forordning (EU) 2018/1725 og forventes at afgive en udtalelse i løbet af marts 2023.

Det er op til de enkelte medlemslande, hvorvidt de også vil indføre indberetningskrav og krav om e-fakturering for indenlandske momsplichtige transaktioner. Men for at sikre større harmonisering af indberetningskravene og måden, indberetninger skal foretages på, foreslås det, at nationale løsninger skal leve op til EU-standarden. Det betyder også, at de medlemslande, som allerede har indført eller når at indføre nationale digitale indberetningsløsninger mv., inden de nye fælles indberetningskrav for den grænseoverskridende handel vedtages, skal sikre sig, at deres nationale løsninger lever op til EU-standarden inden for en vis frist, som er foreslået at falde sammen med ikrafttrædelsen af de nye fælles regler.

Samlet set har de foreslåede regler til formål at opnå en harmonisering og digital opdatering af reglerne, som skal lette virksomhedernes administrative byrder samtidig med, at skattemyndighederne skal have bedre kontrolmuligheder med henblik på at bekæmpe momssvig og sikre et øget momsprovenu.

B. Ændrede momsregler for platformøkonomi

Kommissionen anfører i sit forslag, at de seneste års hastige udvikling af platformøkonomien har medført konkurrencemæssige udfordringer i forholdet mellem de traditionelle udbydere af visse ydelser og enkeltpersoner (privatpersoner), der leverer tilsvarende ydelser via en platform. En analyse foretaget i forbindelse med forslaget har vist, at der specielt på to områder – nemlig korttidsudlejning af indkvartering og personbefordring - er konkurrenceproblemer.

Det foreslås for det første, at korttidsudlejning af indkvartering på under 45 dage med eller uden tilknyttede serviceydelser altid skal anses for "hotellignende" og dermed momsplichtig udlejning. I mange medlemslande, herunder i Danmark, er der nationale regler for, hvornår en korttidsudlejning anses for at være hotellignende. Er der ikke tale om hotellignende udlejning, er udlejningen momsfritaget. Forslaget vil derfor udvide momsplichten væsentligt i mange medlemslande.

I modsætning til korttidsudlejningen er personbefordring normalt en momspligtig ydelse, men der er et problem med regelefterlevelse. I Danmark er national personbefordring – undtagen turistkørsel med bus – dog momsfritaget, og forslaget vurderes ikke at ændre på dette.

Den foreslåede momspligt for de pågældende ydelser betyder, at mange – også hidtil uregistrerede privatpersoner – skal momsregistreres og overholde de almindelige momsregler om opkrævning, angivelse og betaling af moms, hvilket for dem er administrativt byrdefuldt, og for myndighederne er det svært at kontrollere regelefterlevelsen.

På baggrund af ovenstående foreslås det, at der på disse to områder (korttidsudlejning af indkvartering og personbefordring) indføres en model, hvor det ikke længere er den enkelte virksomhed/person, der anses for at være leverandør af de momspligtige ydelser, men derimod de platforme, der anvendes til formidling af ydelserne. Modellen betyder, at det bliver platformene, der skal opkræve moms af leveringen og indbetale momsen til myndighederne. En tilsvarende model anvendes i dag ved fjernsalg af varer fra lande uden for EU, der via platforme sælges til forbrugere i EU. Med denne regel er fx platformen WISH og ikke de enkelte virksomheder – fx kinesiske virksomheder – ansvarlige for momsopkrævning og betaling. Denne regel kaldes som oftest ”deemed supplier”-reglen.

Forslaget indebærer, at såfremt en underliggende sælger – fx en udlejer af en feriebolig - ikke opgiver et momsregistreringsnummer, vil platformene skulle anses for at levere udlejnings- og transportydelse, og de bliver dermed ansvarlige for eventuel momsbetaling.

I leddet mellem den underliggende sælger og platformen vil der ikke være momspligt, og selvom ydelsen i princippet er momspligtig, vil den underliggende sælger ikke have fradragsret for moms af indkøb, der kan henføres til salget. Platformen vil have fradragsret, men foretager ikke indkøb i relation til selve de leverede underliggende aktiver – fx ferieboligen.

I henhold til forslaget må virksomheder, der har fået et momsnummer af en anden årsag end at være momspligtige for deres leveringer af personbefordring eller korttidsudlejning – fx små virksomheder med salg under den nationale momsregistreringsgrænse, som i nogle medlemslande får et momsnummer til brug for årlige indberetninger af omsætningen – ikke oplyse deres momsnummer til platformen. Det vil efter forslaget kun være platformene, der bliver anset som sælgerne af ydelserne, der kan anvende de nationale registreringsgrænser.

Er den underliggende sælger momsregistreret for leveringerne, og opkræver dermed selv moms for disse, skal denne sælger oplyse momsnummeret til platformen, der så alene vil optræde som formidler af ydelsen (og altså ikke ”deemed supplier”). Medlemslandene fortolker levringsstedet for formidlingsydelsen (det sted, hvor momsen af ydelsen skal betales) forskelligt. Nogle lande anser det for en elektronisk ydelse med leveringssted i det land, hvor kunden er etableret/bosiddende, mens andre lande, herunder Danmark, anser

leveringsstedet for at være samme sted, som den underliggende ydelse. For at sikre ens fortolkning foreslås det, at leveringsstedet for ydelserne er det sted, hvor den underliggende ydelse har leveringssted (dvs. svarende til den danske fortolkning).

Herudover foreslås der i øvrigt en række begrebsafklaringer og fælles EU-definitioner inden for platformsøkonomien, der har til formål at skabe mere klarhed over retstilstanden på området.

C. Én momsregistrering

Fra den 1. juli 2021 blev det muligt at angive og betale moms for fjernsalg af varer og levering af ydelser til forbrugere i andre EU-lande gennem One Stop Shop-systemet (OSS) for leveringer med leveringssted i andre EU-lande. Det har dog vist sig, at der stadig er forskellige situationer, hvor virksomheder er pligtige til at lade sig momsregistrere i mere end ét EU-land.

Momsregistreringer i flere lande medfører administrative byrder for virksomhederne. Mange byrder kan undgås, hvis der blot kræves én registrering. Målet med forslaget er at arbejde videre mod et princip om én momsregistrering inden for hele EU, uanset hvilke momspligtige transaktioner der er tale om. Kommissionen foreslår derfor en række udvidelser af OSS-ordningen.

Det foreslås for det første, at anvendelsesområdet for OSS-ordningen udvides til installation og montering, spising på skibe/fly mv., gas/el mv. Forslaget betyder, at flere virksomheder kun behøver momsregistrering i eget land. Det foreslås endvidere, at OSS-ordningen udvides til virksomheder, der bruger en særordning for marginmomsbeskatning (fx ved handel med brugte varer og kunstgenstande), når de skal betale moms i et EU-land, hvor de ikke er momsregistreret.

En forundersøgelse har vist, at særligt reglerne for overførsel af egne varer til andre EU-lande, hvor hensigten er, at varerne skal sælges i dette land og være hurtigt fremme ved kunden, er u hensigtsmæssige og byrdefulde for virksomhederne.

Det foreslås derfor, at virksomheder, der overfører varer til eget lager i et andet EU-land, hvor de ikke er etableret, kan bruge OSS til at angive oplysninger om overførslerne og derefter anvende OSS til angivelse og betaling af moms ved videresalg af disse varer til forbrugere. Desuden foreslås det, at såfremt varerne ikke sælges til en forbruger, men til en momspligtig kunde (fx en butik), skal medlemslande tillade, at virksomhederne bruger reglerne for omvendt betalingspligt. Det betyder, at det er køber, der skal angive og indbetale momsen via sin momsregistrering i eget land. Samlet set betyder forslaget, at den virksomhed, der overfører varer, kun behøver at være momsregistreret i eget land. Gennemføres forslaget, vil de gældende regler for overførsel af varer til eget lager blive overflødige, hvorfor de foreslås ophævet.

Fra den 1. juli 2021 har platforme, der ikke er etableret i EU, og som er gjort momsansvarlige (dvs. er ”deemed supplier”) i stedet for de underliggende leverandører, kunnet bruge OSS-ordningen til salg til forbruger i EU, når varerne befandt sig i EU (fx på et lager).

Reglerne i dag er dermed forskellige alt efter, om virksomheden er etableret i eller uden for EU. Det foreslås derfor, at reglen om, at platformen anses for den momsansvarlige sælger ("deemed supplier") skal gælde, uanset hvor den underliggende virksomhed er etableret, og uanset kundens status.

Forslaget vil fx betyde, at bruger en EU-etableret virksomhed en platform som underleverandør – fx til at overføre, oplagre og sørge for videresalg af varer – vil platformen blive anset som den momsansvarlige og kan bruge OSS-ordningen, uanset om den er etableret i eller uden for EU. Dette vil også gælde, selvom både den underliggende sælger og køber er etableret i EU.

Det foreslås endvidere, at det bliver obligatorisk for platforme mv. at anvende IOSS (import OSS-ordningen), når de anses for leverandør af de tredjelandsvarer, som leveres gennem deres platforme, og som dermed er ansvarlige for momsbetalingen. Efter gældende regler kan platformene enten anvende IOSS, eller sende varerne til forbrugerne i EU uden anvendelse af IOSS, hvorfor der vil blive opkrævet importmoms ved varens ankomst til EU. Anvender en platform IOSS, skal ordningen anvendes for alle dens leveringer. Gennemføres forslaget, vil det ikke længere som sanktion ved manglende regelefterlevelse være muligt at udelukke platformene fra brugen af IOSS. Det foreslås i den forbindelse, at medlemslandene kan indføre passende sanktioner.

Endelig lægges der op til nogle mindre tekniske forbedringer af OSS/IOSS, så det bl.a. bliver muligt at rette en allerede indsendt momsangivelse, så længe momsangivelsesfristen ikke er overskredet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget om ændring af momssystemdirektivet (Rådets direktiv 2006/112/EF) og forslaget om ændring af samarbejdsforordningen (Rådets forordning (EU) nr. 904/2010) kræver høring af Europa-Parlamentet. Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke udtalelser fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i direktivforslaget, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen begrundes bl.a. dette med, at medlemslandene ikke selv kan opnå målene med initiativet, og at det er Kommissionens ansvar at sikre et smidigt og velfungerende indre marked.

Det anføres desuden, at forslaget skal tackle de overordnede udfordringer, der er fælles for samtlige medlemslande, og som ikke medfører en optimal momsinddrivelse og kontrol, mærkbare administrative byrder og administrationsomkostninger samt ukoordinerede nationale tiltag, der potentielt kan være konkurrenceforvridd og besværliggøre den interne EU-handel.

Det anføres af Kommissionen, at et flertal af virksomheder ved en EU-virksomhedsrundspørge gav udtryk for, at harmoniserede regler på EU-niveau er at foretrække fremfor

forskellige rapporterings- og registreringskrav på nationalt niveau. Desuden anføres, at der på platformsområdet er visse konkurrencemæssige udfordringer mellem online og offline markeder inden for korttidsudlejning af indkvartering og på persontransportområdet. Herudover fortolkes leveringsstedet for formidlingsydelser ikke altid ens.

Endelig henviser Kommissionen til størrelsen af momsgabet, som indikerer, at nationale tiltag ikke er tilstrækkelige til at bekæmpe momssvindel, hvorfor der er behov for koordinerede EU-tiltag.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering og vurderer derfor nærhedsprincippet overholdt, da momssystemet på de væsentlige punkter er og bør være harmoniseret både af hensyn til virksomheder, der driver grænseoverskridende forretning og af hensyn til skattemyndighedernes kontrolarbejde mv.

6. Gældende dansk ret

A. Digitale rapporteringskrav

Ved handel mellem danske virksomheder (B2B) gælder i dag, at papirfakturaer og e-fakturaer er sidestillede. Dog kan der kun anvendes e-faktura, såfremt modtageren accepterer dette. Dette hindrer brug af obligatorisk e-fakturering og har gjort udbredelsen af e-fakturering langsom.

Der findes ingen fælles EU-regler om e-fakturering ved grænseoverskridende handler. For at kunne indføre nationale regler om fx obligatorisk e-fakturering, skal der i dag gives tilladelse fra Rådet til dette. Der er givet sådanne tilladelser til diverse nationale ordninger inden for EU, men de er alle tidsbegrænsede.

De gældende danske indberetningskrav om grænseoverskridende B2B-handler bygger på de gældende EU-regler. Virksomhederne skal periodevis give oplysninger om deres salg til andre EU-lande, herunder oplyse købers momsregistreringsnummer og værdien af periodens samlede salg til de respektive købere (listeoplysninger til VIES). Efter gældende regler skal køberne ikke foretage indberetninger. Det gældende system har længe været kritiseret for ikke at være hensigtsmæssigt i relation til fx kontrolformål.

B. Platformøkonomi

I overensstemmelse med gældende EU-regler er national personbefordring, undtagen turistikørsel med bus, momsfritaget og udlejning af korttidsudlejning af fast ejendom til indkvartering er ligeledes momsfritaget, såfremt der ikke i forbindelse med udlejning medfølger ydelser svarende til de ydelser, der leveres i hotelsektoren – fx mulighed for forplejning og adgang til fællesfaciliteter. Det betyder, at udlejning af fx almindelige sommerhuse ikke anses for at være hotellignende og dermed ikke momspligtig.

I dag findes der hverken i EU-retten eller i dansk momslovgivning særlige regler om, at platforme, der formidler persontransport eller korttidsudlejning af indkvartering, anses for selv at have modtaget og leveret ydelser. Platformene anses derfor som formidler.

C. Én momsregistrering

Alle de nuværende EU-regler om One Stop Shop ordningerne, samt de særlige regler for platforme mv., der formidler fjernsalg af tredjelandsvarer til forbrugere i EU, er implementeret i dansk ret. Alle de nu foreslåede regelændringer vil kræve dansk implementering.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

De fremsatte forslag til ændringer i momsdirektivet vil, i den form som de vedtages, skulle gennemføres ved ændringer af momsloven og/eller momsbekendtgørelsen.

Statsfinansielle konsekvenser

Det vurderes med stort forbehold, at forslagene vil have positiv effekt på momsprovenuets grundet større regelefterlevelse og forbedret svigbekæmpelse. Kommissionen vurderer, at de samlede gevinster på EU-plan fra forslagene i perioden 2023 til 2032, herunder yderligere momsprovenu, vil være på mellem 172 mia. EUR og 214 mia. EUR. Et skøn over nationale konsekvenser kan på det foreliggende grundlag ikke kvantificeres nærmere.

Specielt forslaget vedrørende e-fakturerings og digitale indberetningskrav, men også flere af forslagene vedrørende én registrering, vurderes at medføre væsentlige statsfinansielle konsekvenser til udvikling af ny it-infrastruktur. Skatteforvaltningen skønner på et meget foreløbigt grundlag, at disse samlet udgør i størrelsesordenen 350-400 mio. kr., men skønnet er behæftet med meget stor usikkerhed og vil skulle kvalificeres yderligere. Der vil være risiko for, at et eller flere af projekterne i it-implementeringen har en størrelse, der i sig selv giver anledning til betydelige risici i forhold til succesfuld gennemførelse. Af hensyn til en vellykket it-implementering vil det være hensigtsmæssigt, hvis opgaven kan opdeles i mindre, selvstændige projekter.

Hertil kommer forventeligt betydelige årlige it-mæssige drift- og vedligeholdelsesomkostninger. Derudover kommer omkostninger til administration og kontrol mv., som ikke kan opgøres på nuværende tidspunkt.

It-udviklingskonsekvenserne skal ses i sammenhæng med, at Skatteforvaltningen i øjeblikket gennemfører en række store, komplekse it-udviklingsprojekter, som i en årrække lægger beslag på Skatteforvaltningens it-udviklingskapacitet. Implementering af forslaget inden for den nærmeste årrække vurderes ud fra et it-kapacitetsmæssigt hensyn således at være vanskeligt, og vil indebære prioritering sammen med andre højt prioriterede it-udviklingsopgaver i Skatteforvaltningen, og vil forventeligt fortrænge nogle af disse i en periode.

Det bemærkes, at det følger af Budgetvejledningen, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for eksisterende bevillinger.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering (OBR) har modtaget ovennævnte forslagspakke med dertilhørende høringsbrev i høring.

OBR vurderer, at direktivforslaget medfører væsentlige administrative konsekvenser for dansk erhvervsliv. De administrative konsekvenser består bl.a. i, at e-fakturering vil være hovedreglen ved indførslen af digitale indberetningskrav, jf. direktivets artikel 217, 218 og 232 og kan derved medføre betydelige omstillingsomkostninger for danske virksomheder. Dette skyldes, at det efter forslaget vil være obligatorisk for virksomheder at modtage og afsende e-fakturerer i B2B handel, hvad det ikke er efter gældende regler.

OBR bemærker derudover, at forslag om tilføjelse af felter i e-fakturaen potentielt kan medføre administrative omstillingsomkostninger, da virksomhederne skal lave ændringer i deres arbejdsgange. Alt efter hvordan indberetningssystemet og antallet af oplysninger/datafelter, der skal indgives efter hver transaktion, udformes, kan det betyde administrative konsekvenser for danske virksomheder.

De administrative konsekvenser ved ovenstående kan dog ikke kvantificeres på nuværende tidspunkt. Det skyldes, at det ikke vides, hvordan de konkrete artikler i Kommissionens forslag skal udmøntes. Samtidig vides det ikke, hvilke oplysninger de omfattede virksomheder kan blive pålagt at indsende, og evt. indsamle, før udmøntende gennemførelsesretsakter udstedes. Derfor kan det forventede tidsforbrug ved efterlevelse af oplysningskravene heller ikke estimeres.

OBR vil på den baggrund foretage en nærmere vurdering af de administrative konsekvenser i forbindelse med implementering af direktivet i Danmark.

OBR vurderer, at erhvervslivet kan få administrative lettelser i forbindelse med forslagene om en udvidelse af antallet af virksomheder omfattet af One Stop Shop-ordningen, og som dermed kan nøjes med at være registeret i deres hjemland.

De administrative konsekvenser ved ovenstående kan dog ikke kvantificeres på nuværende tidspunkt. Det skyldes, en meget stor usikkerhed ift. antallet af påvirkede danske virksomheder. Derudover må der påtænkes at være forskellige omkostninger forbundet med at lade sig momsregistrere i forskellige lande. Dette vides på nuværende tidspunkt ikke.

OBR vurderer, at ændringerne af samarbejdsforordningen (EU) nr. 904/2010 ikke medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet. Dog bemærkes, at der i artikel 471 b er en præcisering af eksisterende praksis ift. mulighed for at indhente regnskaber fra virksomheder. Denne potentielle administrative konsekvens vurderes dog til at være under bagatelgrænsen og kvantificeres derfor ikke yderligere.

OBR vil foretage en nærmere vurdering af de administrative konsekvenser i forbindelse med en eventuel senere udmøntning af forslaget.

Kommissionen har vurderet, at harmonisering af rapporteringskrav og standarder på sigt vil medføre betydelige administrative lettelser hos de virksomheder, der opererer i flere EU-lande.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det vurderes, at forslaget om, at korttidsudlejning af indkvartering på under 45 dage vil være hotellignende og dermed momspligtig, uanset om der er tilknyttede ydelser til udlejen eller ikke, vil fordyre fx udlejning af sommerhuse med risiko for fald i antal overnattende turister og/eller fald i omsætning i sommerhusområdernes butikker, restauranter, museer og forlystelsesparker. Det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at foretage et nærmere skøn.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring hos interessenter og erhvervslivet den 13. december 2022 med frist for afgivelse af høringssvar den 24. januar 2023. Høringen er foretaget på baggrund af den engelske sprogversion af forslaget. Der er modtaget høringssvar fra Advokatrådet, Danske Advokater/Danmarks Skatteadvokater, Dansk Erhverv, Dansk Industri, De Samvirkende Købmænd, EjendomDanmark, Feriehusudlejernes Branche forening, Finans Danmark, FSR – danske revisorer, Horesta og ITD – Branche foreningen for den danske vejgodstransport. Høringssvarene er kort gengivet nedenfor.

A. Digitale indberetningskrav

Danske Advokater, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Finans Danmark, FSR – danske revisorer og ITD- Branche foreningen for den danske vejgodstransport har i deres høringssvar adresseret forslaget om e-fakturering og digitale indberetninger. Generelt udtrykkes forståelse for hensigterne bag forslaget og opbakning til større ensartethed af reglerne – også hvis medlemslandene har nationale indberetningskrav. Der gives dog bl.a. udtryk for, at forslaget vil medføre ændringer hos virksomhederne med deraf følgende administrative byrder.

Dansk Erhverv og Finans Danmark anfører, at også forslaget om at fjerne adgangen til at udarbejde summariske fakturaer vil øge de administrative byrder og omkostninger for virksomhederne, når fakturaer fremadrettet skal udstedes enkeltvis og reelt på daglig basis.

Dansk Industri er positiv overfor et samlet realtidrapporteringssystem, men ikke den obligatoriske e-fakturering som skitseret. Det anføres, at fokus bør være på de påkrævede datapunkter, som bør være harmoniserede, og som ikke nødvendigvis bør følges op af obligatorisk e-fakturering. Mange virksomheder har i dag velfungerende elektroniske interfaces med deres samhandelspartnere, og her vil obligatorisk e-fakturering være en unødvendig byrde.

Danske Advokater anfører, at det ikke bør være de enkelte medlemslande, der udvikler nye it-systemer, men at der i stedet bør udvikles et fælles EU-system, hvilket vil gøre det lettere at udveksle oplysninger mv. medlemslandene imellem.

Det anføres samstemmende, at den foreslåede frist for virksomhederne på 2 dage fra fakturaudstedelse til indberetning af oplysninger til skattemyndighederne er alt for kort, da virksomhedernes interne kontroller sættes under et for stort tidspres, og fejl/korrektioner bliver vanskelige at håndtere samtidig med et meget broget billede ift. de forskellige medlemslandes sanktioner. Dansk Industri foreslår, at fristen kan fastsættes til fx 7 dage, og desuden bør der være en løsning i forhold til ferieperioder særligt af hensyn til SMV-segmentet.

ITD anfører, at der med digital indberetning følger et øget ansvar for staten til at understøtte virksomhedernes digitalisering. Dette gælder ikke mindst SMV'er, som langt fra er digitaliserede alle sammen. I denne sammenhæng ser ITD gerne, at transportvirksomheder også kan få støtte til fysisk IT-udstyr, IT-softwareprogrammer og til cybersikkerhedssystemer mv.

Dansk Industri efterspørger mere fokus på skattemyndighedernes forpligtelse til at gøre brug af/udnytte de nye indberettede data til kontrolformål, herunder også at de bør være forpligtede til at anvende dataene hurtigt, især henset til de korte frister virksomhederne bliver stillet over for.

ITD påpeger, at den digitale udvikling af myndighedssystemer skaber et øget behov for klarere retningslinjer for, hvad myndigheder må indsamle af data, og hvad disse data må anvendes til.

Dansk Industri anfører, at udover at sløjfe listeindberetningerne til det nuværende VIES-system, bør det også overvejes at fjerne Intrastat-indberetningerne.

FSR og Finans Danmark ønsker information om, hvorvidt Danmark forventer at indføre krav om digitale indberetninger af nationale transaktioner af hensyn til implementering af virksomhedernes it-systemer og virksomhedernes administrative byrder.

B. Ændrede momsregler for platformøkonomi

Af de høringssparter, der adresserede forslaget om platformøkonomien udtalte HORESTA, FSR og EjendomDanmark sig overvejende positivt. HORESTA anfører, at der med de gældende regler er ulige konkurrenceforhold mellem korttidsudlejning af helårs-boliger og anden korttidsudlejning – fx hoteludlejning. HORESTA bakker derfor op om forslaget om ”deemed supplier”-modellen og er enige i, at korttidsudlejning af private boliger til helårsbeboelse skal anses for ”hotellignende” og dermed momspligtig. FSR har overordnet forståelse for hensynet til ensartethed i EU ift. håndtering og kontrol af de store platforme, men at der med fordel kan være plads og tages hensyn til mindre udlejningsportaler, der via en hjemmeside handler i eget navn og for fremmed regning via en hjemmeside. FSR og EjendomDanmark finder, at der bør være en nedre grænse for momspligt ved korttidsudlejning bl.a. af hensyn til forskellene mellem medlemslandene eller på anden måde tages hensyn til mindre udlejningsportaler, der handler i eget navn og for fremmed regning via en hjemmeside.

Andre høringsparter, herunder Advokatrådet, Danske Advokater, Dansk Erhverv, De Samvirkende Købmænd, Dansk Industri, Feriehusudlejernes Brancheforening udtalte bekymringer vedrørende forslaget om platformsøkonomien – i særdeleshed forslaget om momspligt for udlejning af sommerhuse og platformenes rolle i forhold hertil.

Som en væsentlig og generel bekymring anføres af flere, at forslaget kan bringe den danske sommerhusregel, som har til formål at afskære andre EU-borgere fra at erhverve sommerhuse i Danmark, i fare.

Advokatrådet, Danske Advokater og Dansk Erhverv stiller spørgsmålstejn ved, om forslaget om momspligt af lejeindtægter fra fx udlejning af et sommerhus gennem en platform eller et bureau, er den faglige eller saglige rette løsning, hvis problemet er utilfredshed med, hvordan platformsøkonomien fungerer. De er af den opfattelse, at forslaget vil gøre reglerne uigennemskuelige og dermed gå på tværs af retssikkerhedsmæssige hensyn.

Flere høringsparter, herunder Advokatrådet, Danske Advokater, Dansk Erhverv og Feriehusudlejernes Brancheforening anfører, at det vurderes at være i konflikt med momssystemet og neutralitetsprincippet, at lejeindtægter skal beskattes fra første krone uanset nationale registreringsgrænser, og at der ikke er fradragsret for købsmoms ved udlejning gennem platforme.

Særligt Dansk Erhverv, De Samvirkende Købmænd, Dansk Industri og Feriehusudlejernes Brancheforening anfører, at momspligt på korttidsudlejning af sommerhuse vil medføre højere priser og mindre udbud med den konsekvens, at turismeindustrien i Danmark vil blive negativt berørt, da Danmark vil kunne tiltrække færre turister, hvilket igen vil gå ud over en lang række erhverv, herunder detailhandel, forlystelser mv., der er placeret i sommerhusområderne.

Dansk Erhverv og Feriehusudlejernes Brancheforening giver desuden udtryk for, at sommerhuse kun i ringe omfang er i konkurrence med fx hoteller, idet der er tale om to forskellige oplevelser bl.a. på grund af beliggenhed og omgivelser samt medfølgende ydelser.

Endelig mener Advokatrådet, at den danske momsfristagelse for personbefordring kunne være i risiko for at blive undermineret.

Danske Advokater foreslår konkret, at såfremt det besluttet, at der skal betales moms af formidlingsaktiviteten ved udlejning, kan der indføres en fortjenstmargenordning på sommerhusområdet, som der findes ift. rejsebranchen.

C. Én momsregistrering

Dansk Erhverv, Dansk Industri og FSR – danske revisorer giver udtryk for en overordnet positiv holdning til forslaget.

Dansk Industri anfører, at forslaget om at udvikle momssystemet hen imod én momsregistrering i EU, er et skridt i den rigtige retning, da udenlandske registreringer giver

virksomhederne en ikke uvæsentlig byrde. Dansk Industri anfører, at der stadig ved en gennemførelse af forslaget vil være tilfælde, hvor flere registreringer er nødvendige og/eller fordelagtige. Fx vil en række virksomheder have en fordel ved en eller flere lokale momsregistreringer, særligt hvis de har købsmoms i de pågældende lande som de ellers skal søge tilbage på grund af, at den gældende OSS ikke indeholder mulighed for fradrag af købsmoms. Dansk Industri efterlyser derfor en mere ambitiøs tilgang.

FSR – danske revisorer bakker op om forslaget om en obligatorisk omvendt betalingsordning for B2B-leverancer af varer og ydelser, hvor leverandøren ikke er etableret eller har et momsregistreringsnummer i det land, hvor momsen er skyldig, men kunden er momsregistreret i det pågældende land. Der bakkes ligeledes op om at gøre IOSS obligatorisk for platforme, der formidler handel med varer fra tredjelande. Herudover anfører FSR – danske revisorer, at man på det foreliggende grundlag ikke kan vurdere, om de foreslåede regler for overførsel af egne varer de facto vil være en forenkling for handlende.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Da flere af forslagene, specielt vedrørende e-fakturering og digitale indberetningskrav, forventes at medføre væsentlige omkostninger til it-udvikling og justeringer, forventes nogle lande at insistere på, at de valgte løsninger skal være effektive og mindst muligt omkostningstunge, samt at der skal være tilpas god tid til implementering efter vedtagelse.

Det forventes, at landene i relation til den del af forslaget, der vedrører digitale indberetningskrav og e-fakturering, i et vist omfang vil indtage en principiel positiv holdning. Der kan dog være betænkeligheder i relation til fx spørgsmålet om tilpasning af nationale systemer til de foreslåede EU-regler fra de lande, der enten har udviklet eller er i færd med at udvikle deres egne nationale digitale indberetningsløsninger og krav til e-fakturering. Da der er tale om et relativt kompliceret forslag, vil der givetvis skulle afklares en række mere tekniske spørgsmål og løsningsmuligheder.

Når det gælder platformøkonomien, forventes det, at en del lande vil være betænkelige. Betænkelighederne vurderes først og fremmest at gå på, om modellen for at gøre platforme momsansvarlige for levering af de underliggende ydelser er en rimelig løsning på eventuelle konkurrence mellem traditionelle udbydere og ”privatpersoners” udbud af samme ydelser. Modellen har indbygget neutralitetsproblemer, da de underliggende udbydere ikke kan få momsfradragsret, uanset at deres leverance i princippet bliver momspligtige. Fradragsret kræver, at de selv bliver momsregistrerede for leverancerne, hvormed platformene kun vil være almindelige formidlere og ikke ”deemed supplier”. Endvidere vil de underliggende udbydere med omsætning under de nationale momsregistreringsgrænser ikke kunne anvende grænserne til momsfrit salg. Sidstnævnte konsekvens af forslaget synes at være i konflikt med de nye forbedrede momsregler for små virksomheder, der er vedtaget og træder i kraft den 1. januar 2025.

Det må forventes, at nogle lande vil insistere på, at det væsentligste for medlemslandenes myndigheder er at få tilstrækkelige oplysninger om ”private” leverandører fra platformene til, at der kan føres kontrol med leverandørernes regelefterlevelse.

For det andet vurderes en række lande at sætte spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i kun at have ét kriterie for, hvornår en korttidsudlejning er ”hotellignende” og dermed momspligtig. I flere lande er udlejninger, hvor der ikke hører fx forplejning og fællesfaciliteter med til udlejningen, ikke anset for hotellignende – og dermed er denne udlejning momsfri. Da der er stor forskel på opbygning af turistsektoren og diverse kulturelle faktorer i medlemslandene, herunder udlejningsformer m.v., vurderes drøftelser af dette forhold at blive vanskelig at opnå enighed om.

Forslaget om udvidelsen af OSS-ordningen og ambitionen om, at virksomheder kan nøjes med én momsregistrering på EU-plan uanset karakteren og omfanget af aktiviteter forventes at blive modtaget principielt positivt af landene. Det må dog forventes, at de foreslåede udvidelser af reglen om at gøre platforme ansvarlige rent momsmæssigt for levering af de underliggende ydelser, vil blive mødt med kritik.

Endelig forventes der at være delte meninger om hensigtsmæssigheden af forslaget om at gøre anvendelse af IOSS obligatorisk for platforme med leveringer af tredjelandsvarer, idet næsten alle de store platforme i dag anvender IOSS. Da obligatorisk brug af IOSS også betyder, at platforme, der ikke efterlever reglerne, ikke kan udelukkes fra ordningen, kan det blive svært at håndhæve reglerne.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen har skærpet opmærksomhed på de begrænsede ledige ressourcer, der er til rådighed i Skatteforvaltningen til større it-udviklingsprojekter, og er derfor enig med andre lande i, at de valgte løsninger i alle dele af forslaget skal være effektive og mindst muligt omkostningstunge og it-udviklingskrævende for Danmark, samt at der skal være nødvendig tid til implementering efter vedtagelse (minimum syv år for initiativ A), og mulighed for at opdele it-implementeringen i mindre, selvstændige projekter.

Regeringen støtter generelt en modernisering og forbedring af det nuværende momssystem og fælles harmoniserede EU-momsregler. En øget digitalisering og administrativ forenkling af momssystemet vil alt andet lige føre til færre administrative byrder både for virksomheder og myndigheder, øget efterrettelighed fra virksomhedernes side, tættere samarbejde mellem de nationale skattemyndigheder og ikke mindst et øget momsprovenu med en deraf følgende formindskelse af det nuværende momsgab.

Regeringen stiller sig overordnet positiv i forhold til flere af pakkens elementer, særligt elementerne vedrørende digitalisering af momsindberetnings- og rapporteringskravene og én momsregistrering. E-fakturering bliver mere og mere udbredt både i det offentlige Danmark og i erhvervslivet, hvorfor det som udgangspunkt giver god mening at gøre e-fakturering obligatorisk i den grænseoverskridende EU-handel B2B og B2G (mellem virksomheder og mellem virksomheder og offentlige myndigheder).

Forslaget relateret til platforme og momspligt for korttidsudlejning af ferieboliger vurderes at medføre udfordringer i relation til den eksisterende, velfungerende danske momsfrigørelse af sommerhusudlejning.

I forbindelse med forslaget om platformøkonomien er det væsentligt at få sikret, at eventuelt ændrede momsregler ikke påvirker de særlige danske regler i relation til erhvervelse og i relation hertil omfanget af tilladt udlejning, som Danmark fik specifik tilladelse til at bibeholde ved Danmarks indtræden i EF.

Regeringen finder derudover forslaget om, at korttidsudlejning altid er momspligtig hotel-lignende udlejning, hvis udlejningsperioden er under 45 dage (pr. udlejning) problematisk, idet en sådan momspligt vurderes at kunne få samfundsøkonomiske negative konsekvenser. Da der er stor forskel på opbygning af turistsektoren og diverse kulturelle faktorer i landene, herunder udlejningsformer m.v., vurderer regeringen det mest hensigtsmæssigt, at hvert land lige som efter gældende regler kan fastsætte kriterier for, hvornår udlejning anses for at være "hotellignende".

Regeringen deler desuden andre landes bekymringer over, at forslaget om at gøre platformene "deemed supplier" for levering af korttidsudlejning, der foretages via deres platforme for ikke-momsregistrerede underliggende udbydere, indeholder neutralitetsproblemer og går imod hensigten med de nye regler for små og mellemstore virksomheder, der skal træde i kraft fra den 1. januar 2025. Regeringen stiller sig derfor skeptisk over for forslaget, idet der bør kunne findes en anden løsning - fx ved at platforme skal afgive oplysninger.

Regeringen bakker op om forslagene om én registrering, herunder udvidelse af OSS-ordningen, og ambitionen om, at virksomheder kan nøjes med én momsregistrering på EU-plan. Regeringen er dog betænkelig ved, at der også i relation til disse forslag indføres flere tilfælde, hvor platforme bliver gjort til "deemed supplier". Endvidere vurderes forslaget om at gøre IOSS obligatorisk at bruge for platforme umiddelbart at indeholde nogle u hensigtsmæssigheder.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.