



Bruxelles, den 7.4.2016
COM(2016) 148 final

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

om en handlingsplan for moms

Mod et fælles europæisk momsområde - De svære valg

DA

DA

Indholdsfortegnelse

1	Indledning: Gode grunde til et fælles europæisk momsområde.....	3
2	De seneste og aktuelle politiske initiativer.....	4
2.1	Momshindringer for e-handelen i det indre marked skal fjernes.....	5
2.2	Mod en momspakke for SMV'er	6
3	Hasteforanstaltninger skal tackle momskløften	6
3.1	Bedre samarbejde inden for EU og i forhold til tredjelande.....	6
3.2	Mod mere effektive skatteforvaltninger	7
3.3	Større frivillig efterlevelse af regler	8
3.4	Skatteopkrævning	8
3.5	Midlertidige undtagelser for medlemsstater med henblik på at tackle national og strukturel svig.....	8
4	Foranstaltninger på mellemlang sigt for at tackle momskløften: mod et robust fælles europæisk momsområde.....	9
5	Mod en moderniseret fastsættelse af satser	11
5.1	Løsningsmodel 1: Udvidelse og regelmæssig revision af listen over varer og tjenesteydelser, der kan belægges med nedsatte satser	12
5.2	Løsningsmodel 2: Afskaffelse af listen	13
6	Konklusion	13
7	Tidsplan.....	14

1 INDLEDNING: GODE GRUNDE TIL ET FÆLLES EUROPÆISK MOMSOMRÅDE

I denne handlingsplan beskrives vejen til indførelse af et fælles europæisk område for moms¹. Et momsområde, som kan understøtte et mere vidtgående og fair indre marked, og som kan fremme job, vækst, investeringer og konkurrencedygtigheden. Et momsområde som er tidsvarende og formålstjenstligt i det 21. århundrede.

Det fælles momssystem er et centralt element i Europas indre marked. Det har fremmet handelen i det indre marked ved at fjerne hindringer, som forvred konkurrencen og forhindrede varernes frie bevægelighed. Det er en stor og stadig stigende indtægtskilde i EU, som i 2014 beløb sig til næsten 1 bio. EUR, hvilket svarer til 7 % af EU's BNP². En af EU's egne indtægter bygger også på moms. Momsen, som er en bredt funderet forbrugsafgift, er en de afgiftsformer, der skader væksten mindst.

Momssystemet har dog ikke været i stand til at holde trit med udfordringerne i dagens globale digitale økonomi og mobiløkonomi. Det nuværende momssystem, som var tænkt som et overgangssystem, er fragmenteret og komplekst for det stigende antal virksomheder, som arbejder på tværs af grænser, og det giver mulighed for svig: nationale og grænseoverskridende transaktioner behandles forskelligt, og varer og tjenester kan købes moms frit inden for det indre marked.

Det haster nu at få systemet ændret:

- Systemet skal være enklere for virksomhederne at anvende. Omkostningerne til efterlevelse af reglerne er væsentligt højere i det indre marked end ved national handel³, og kompleksiteten kvæler virksomhederne, især små og mellemstore virksomheder (SMV'er)⁴
- Det skal bekæmpe den stigende risiko for svig. Momskløften mellem forventede indtægter og faktiske opkrævede indtægter skønnes at være 170 mia. EUR⁵, mens grænseoverskridende svig alene beløber sig til 50 mia. EUR i tabt indtægt om året⁶
- Det skal være mere effektivt, især med hensyn til at udnytte mulighederne for digital teknologi bedre og mindske omkostningerne til inddrivelse af indtægter
- Det skal bygge på større tillid: tillid mellem virksomheder og skattemyndigheder og mellem skattemyndighederne i EU.

Kort sagt skal momssystemet moderniseres og nytænkes. Dette bliver ikke let. Det har vist sig at være vanskeligt at ændre det aktuelle system, og kravet om, at der skal være enighed mellem alle medlemsstater for at ændre noget er en stor udfordring. Det bliver dog mere og

¹ Merværdiomsætningsafgift.

² 17,5 % af de nationale skatteindtægter, herunder sociale bidrag (Eurostat).

³ Ernst & Youngs undersøgelse om gennemførelse af destinationsprincippet: *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study*, 2015.

⁴ Virksomhedernes efterlevelselsomkostninger skønnes at være på 2-8 % af momsopkrævningen (Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, 2011).

⁵ Forskellen mellem den forventede momsindtægt og den moms, som de nationale myndigheder reelt opkræver. Momskløften giver et skøn over tabt indtægt som følge af svig og unddragelse, afgiftsundgåelse, konkurs, finansiel insolvens og forkerte beregninger (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*", 2015)

⁶ Ernst & Young, 2015.

mere vanskeligt blot at fortsætte som hidtil. Hvis der blot tilføjes nye lag i form af ekstra forpligtelser og kontrol for at bekæmpe svig, vil det påføre alle virksomhederne, også de pålidelige, endnu flere efterlevelseshomkostninger, forringe retssikkerheden og skade den måde, hvorpå det indre marked fungerer yderligere. Det vil sandsynligvis heller ikke fungere at ændre systemet lidt efter lidt.

Der må derfor gøres noget nu. Det er på tide at oprette et egentligt fælles europæisk momsområde til det indre marked.

Derfor planlægger Kommissionen nu at fremlægge et lovgivningsforslag med henblik på indførelse af et endeligt momssystem⁷. Dette endelige system vil bygge på EU-lovgivernes aftale om, at momssystemet bør baseres på princippet om beskatning i varernes bestemmelsesland. Det betyder, at beskatningsreglerne om, vareleverandøren opkræver moms fra kunden, udvides til at omfatte grænseoverskridende transaktioner. Alene denne ændring burde bidrage til at reducere grænseoverskridende momssvig med 40 mia. EUR om året⁸.

Da det tager en vis tid at udarbejde og vedtage en så væsentlig ændring af måden, hvorpå moms er indrettet, vil Kommissionen sideløbende gå videre med en række andre tilknyttede initiativer med henblik på at løse problemerne ved momssystemet. Nogle af disse initiativer er allerede præsenteret, og de vil blive fulgt op af andre foranstaltninger for straks at tage fat på problemerne med svig.

Med det aktuelle system er det også vanskeligt at tage hensyn til innovative forretningsmodeller og teknologiske fremskridt i dagens digitale miljø. Forskellige momssatser for fysiske og digitale varer og tjenester afspejler ikke virkeligheden i dag. Derudover føler mange medlemsstater, at de begrænses unødigt i fastsættelsen af deres satser. Udviklingen i de senere år i retning af bestemmelsesprincippet kræver dybere overvejelser af, hvilke konsekvenser det kan få for momssystemet og EU-reglerne for momssatser.

I denne handlingsplan beskrives de gradvise skridt mod indførelsen af et fælles europæisk momsområde. Den beskriver de øjeblikkelige og hastende foranstaltninger, der skal træffes for at tackle momskløften og tilpasse momssystemet til den digitale økonomi og SMV'ernes behov. og den indeholder klare mere langsigtede perspektiver for det endelige momssystem og for momssatserne. Der skal nu tages stilling til alle disse spørgsmål. Mest af alt er der brug for politisk lederskab, således at man kan overvinde de dybt rodfastede hindringer, der hidtil har stået i vejen for fremskridt, og endelig få vedtaget de reformer, der er nødvendige for at bekæmpe svig, fjerne administrative hindringer, mindske reguleringsmæssige omkostninger og gøre tilværelsen lettere for Europas virksomheder.

2 DE SENESTE OG AKTUELLE POLITISKE INITIATIVER

Kommissionen har konstant skubbet på for at få ændret momssystemet. Efter en bred og frugtbar offentlig debat, som blev indledt med *grønbogen om momssystemets fremtid* i december 2010⁹, redegjorde Kommissionen for sine konklusioner i en *meddelelse om*

⁷ Som led i programmet for målrettet og effektiv regulering (Refit).

⁸ Ernst & Young, 2015.

⁹ KOM(2010) 695, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEK(2010) 1455, 1.12.2010.

momssystemets fremtid i december 2011¹⁰ og fastlagde de prioriterede opgaver for de kommende år.

Ved denne lejlighed gik Kommissionen efter mange års forgæves forsøg bort fra målet om at gennemføre et endeligt momssystem, som bygger på princippet om, at alle grænseoverskridende vareleverancer beskattes i oprindelsesmedlemsstaten på de samme vilkår som gælder for den nationale handel, herunder momssatser. Europa-Parlamentet¹¹ og Rådet¹² var enige i, at det endelige system skulle bygge på princippet om beskatning af varerne i den medlemsstat, der er deres bestemmelsessted.

De initiativer, der blev gennemført dengang, var bl.a.:

- den hurtige reaktionsmekanisme til bekæmpelse af pludseligt opståede, grove former for momssvig¹³
- gennemførelse af de nye regler for leveringssted i overensstemmelse med de generelle principper på bestemmelsesstedet for teleydelser, radio- og tv-spredningstjenester og elektroniske tjenesteydelser til de endelige forbrugere med en one-stop-shop for at gøre det lettere at efterleve skattereglerne¹⁴
- et nyt, mere gennemslagsligt system til forvaltning af EU's momssystem, hvori alle berørte parter i højere grad blev inddraget¹⁵.

Der er efterfølgende sat andre initiativer i gang, som har til formål at fjerne momshindringer for den digitale udvikling og SMV'ernes udvikling i det indre marked og at få ændret momsreglerne i den offentlige sektor¹⁶.

2.1 Momshindringer for e-handelen i det indre marked skal fjernes

Det aktuelle momssystem for grænseoverskridende e-handel er komplekst og dyrt for både medlemsstaterne og erhvervslivet. De gennemsnitlige årlige omkostninger ved at levere varer til andre EU-lande skønnes at være 8 000 EUR¹⁷. EU's virksomheder er derudover konkurrencemæssigt dårligt stillet, da leverandører fra tredjelande kan levere varer til forbrugere i EU momsfrit som følge af den undtagelse, der gælder import af småforsendelser (der blev importeret næsten 150 millioner momsfrie forsendelser i 2015¹⁸). Det komplekse

¹⁰ KOM(2011) 851 af 6.12.2011.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=DA&reference=P7-TA-2011-0436>.

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf.

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf.

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules.

¹⁵ Momsekspertgruppen og EU's Momsforum blev oprettet, og der blev offentliggjort forklarende bemærkninger og retningslinjer fra momsudvalget.

¹⁶ Ifølge særlige regler fra 1970'erne er visse aktiviteter, der udføres af organer i den offentlige sektor, eller som skønnes at være i offentlighedens interesse, ikke momsbelagte. Disse aktiviteter er sidenhen blevet liberaliseret i større og større grad eller åbnet op for den private sektor, og det har øget betænkelighederne ved den forvridende virkning, disse regler kan have på konkurrencen, og ved deres kompleksitet. Kommissionen har undersøgt mulige løsninger.

¹⁷ Foreløbige tal fra Kommissionens igangværende undersøgelse af momshindringer for grænseoverskridende e-handel.

¹⁸ idem.

system gør det også vanskeligt for medlemsstaterne at sikre regelefterlevelse, og tabene anslås til ca. 3 mia. EUR årligt¹⁹.

Kommissionen vil som meddelt i strategien for et digitalt indre marked²⁰ i maj 2015 fremlægge et lovgivningsforslag inden udgangen af 2016, som har til formål at modernisere og forenkle moms på grænseoverskridende e-handel, især for SMV'er. Det vil omfatte:

- udvidelse af one-stop-shop-mekanismen til EU-landes og tredjelandes onlinesalg af materielle varer til den endelige forbruger
- indførelse af en fælles EU-omspændende forenklingsforanstaltning (momstærskel²¹) for at hjælpe små e-handelsvirksomheder i opstartsfasen
- muliggøre kontrol i oprindelseslandet, herunder én revision af grænseoverskridende virksomheder
- fjernelse af momsundtagelser for import af småforsendelser fra leverandører i tredjelande.

2.2 Mod en momspakke for SMV'er

Generelt bærer SMV'er forholdsmæssigt højere omkostninger til efterlevelsen af momsregler end store virksomheder, fordi EU's momssystem er så komplekst og fragmenteret²². I forlængelse af den nye strategi for det indre marked²³ er Kommissionen derfor ved at udarbejde en omfattende forenklingsspakke for SMV'er, der skal skabe et miljø, der er gunstigt for deres vækst og fremmer grænseoverskridende handel. Navnlig den særlige ordning for små virksomheder vil være genstand for revision. Pakken vil blive fremlagt i 2017.

Kommissionen vil også tage ved lære af tilbagetrækningen af forslaget til en standardmomsangivelse²⁴, som stadig er et vigtigt område, der bør forenkles, og fortsat overveje, hvordan efterlevelsescostningerne kan reduceres for SMV'er i den henseende.

3 HASTEFORANSTALTNINGER SKAL TACKLE MOMSKLØFTEN

Den aktuelle momskløft kræver, at der hurtigt sættes ind på tre fronter: det administrative samarbejde skal forbedres, den frivillige efterlevelse skal øges, og skatteforvaltningerne i EU skal samlet set forbedre deres resultater. Derudover kræver opsvinget i e-handelen en ny tilgang til skatteoprævningen.

3.1 Bedre samarbejde inden for EU og i forhold til tredjelande

Som anført i beretningen fra Den Europæiske Revisionsret²⁵ udnyttes værktøjerne til administrativt samarbejde mellem skatteforvaltninger ikke i tilstrækkelig grad.

¹⁹ idem.

²⁰ COM(2015) 192 af 6.5.2015.

²¹ Under denne tærskel kræves ingen registrering i andre medlemsstater eller i one-stop-shoppen for grænseoverskridende leverancer.

²² Institute for Fiscal Studies, se ovenfor.

²³ COM(2015) 550 af 28.10.2015.

²⁴ KOM(2013) 721 af 23.10.2013.

²⁵ Særberetning nr. 24/2015. Bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet: Der er behov for mere handling, 3. marts 2016.

Gennemførelsen af Eurofisc²⁶ var endvidere ikke ambitiøs nok. Vi må derfor gå væk fra de aktuelle samarbejdsmodeller, som bygger på medlemsstaternes informationsudveksling, og over til nye modeller, som går ud på udveksling og fælles analyse af oplysninger og på at handle i fællesskab. Medlemsstaterne bør kunne trække på en risikostyringskapacitet på EU-plan, som gør dem i stand til hurtigt og mere effektivt at finde og optrevle svigagtige netværk.

Det indebærer, at der må ses på, hvordan Eurofiscs rolle og indflydelse kan styrkes med henblik på et kvalitativt spring i retning af en mere avanceret struktur. Med Kommissionens støtte bør kompetente embedsmænd, der deltager i Eurofisc, have direkte adgang til relevante oplysninger i de forskellige medlemsstater, således at de kan udveksle, dele og analysere vigtige oplysninger og iværksætte fælles revisioner. Der vil blive fremsat et lovgivningsforslag med henblik på at gennemføre sådanne forbedringer i 2017.

Der er ligeledes brug for at styrke den gensidige bistand til inddrivelse af skattegæld.

Bekæmpelsen af netværk bag organiseret kriminalitet og momssvig på import forudsætter også, at man får fjernet hindringerne for et effektivt samarbejde mellem skatteforvaltningerne og toldmyndighederne samt mellem de retshåndhævende organer og finansielle institutioner på nationalt og europæisk plan. I den forbindelse kan det spille en vigtig rolle at få vedtaget dels Kommissionens forslag vedrørende beskyttelse af EU's finansielle interesser²⁷, hvorved også EU-omspændende momssvig omfattes, dels dens forslag om oprettelse af en europæiske anklagemyndighed²⁸.

Endelig burde et bedre samarbejde med internationale organisationer og tredjelande om moms betyde, at det administrative EU-samarbejde kan udvides til tredjelande, især for at sikre effektiv beskatning af e-handel.

3.2 Mod mere effektive skatteforvaltninger

Det er medlemsstaternes ansvar at håndhæve skattelovgivningen. Opkrævning af moms og bekæmpelse af svig i en global økonomi kræver stærke skatteforvaltninger, der er velrustet til at hjælpe hinanden. I mange henstillinger i det europæiske semester opfordres medlemsstaterne til at forbedre efterlevelsen af skattereglerne og deres skatteforvaltningers kapacitet. Der bør derfor gøres mere for at udveksle og gennemføre bedste praksis på dette område.

En modernisering af momsopkrævningen kunne også have væsentlige fordele. E-governance og digitale momsregnskaber vil gøre procedurerne enklere for skatteforvaltningerne og mindske byrderne for erhvervslivet, både i medlemsstaterne og på tværs af grænser. Det kunne desuden bidrage til at opbygge tillid og bekæmpe svig.

²⁶ Eurofisc er et netværk af nationale embedsmænd, som skal sikre hurtig udveksling af målrettede oplysninger om momssvig.

²⁷ COM(2012) 363 af 11.7.2012, Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser.

²⁸ COM(2013) 534 af 17.7.2013, Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.

Tiden er inde til at udarbejde en fælles dagsorden for skatteforvaltningerne med henblik på at opbygge tillid og styrke skatteforvaltningernes kapacitet til at tackle svig og tilpasse sig til den økonomiske udvikling i et tæt samarbejde. Kommissionen vil:

- sørge for, at der indledes strategiske drøftelser mellem lederne af de 28 skatteforvaltninger og med toldmyndighederne med henblik på udarbejdelse af en sådan dagsorden
- fremme aftaler om minimumskvalitetsstandarder for centrale funktioner i skatteforvaltningerne og for evaluering
- etablere platforme til udveksling af viden og erfaringer og yde teknisk bistand til støtte for reformerne²⁹.

3.3 Større frivillig efterlevelse af regler

Det er også vigtigt at forbedre den frivillige efterlevelse af regler og samarbejdet mellem virksomheder og skatteforvaltninger. Kommissionen vil fremme denne proces ved at gennemføre eller sponsorere konkrete projekter, såsom en effektiv ordning til tvistforebyggelse eller tvistbilæggelse under EU's momsforum, og den vil fremme aftaler mellem skatteforvaltninger og erhvervssektorer.

3.4 Skatteopkrævning

E-handel, kollaborativ økonomi og andre nye former for virksomhed er både en udfordring og en mulighed, hvad angår skatteopkrævning. Dette gælder både nationalt og på tværs af grænser. Medlemsstaterne er nødt til at arbejde sammen for med Kommissionens støtte at fastlægge og udveksle bedste praksis, når disse udfordringer skal tages op. Nye tilgange til skatteopkrævning kan bl.a. omfatte: nye rapporteringsværktøjer, nye revisionsværktøjer og fastlæggelse af nye roller for visse mellemænd på markedet.

3.5 Midlertidige undtagelser for medlemsstater med henblik på at tackle national og strukturel svig

Momssvig er ikke i samme grad et problem i alle EU-lande; momskløften varierer faktisk fra under 5 % til over 40 %. Nogle medlemsstater med store problemer har anmodet om tilladelse til at indføre en midlertidig generel ordning for omvendt betalingspligt, hvilket er en fravigelse fra det generelle princip i momsdirektivet³⁰. Disse anmodninger har til formål at bekæmpe rodfæstet momssvig, idet der tages hensyn til de specifikke forhold i den pågældende medlemsstat.

Kommissionen anerkender, at der er behov for at finde praktiske løsninger her og nu på problemet med momssvig. Selv om anmodningerne går videre end mulighederne i det gældende momsdirektiv³¹ og derfor kræver en lovgivningsændring, tager Kommissionen dem meget alvorligt, og den vil vurdere meget nøje, hvilke politiske, juridiske og økonomiske følger de har, før den fremlægger sine konklusioner. Sådanne fravigelser bør ikke skade det indre marked uforholdsmæssigt og vil kræve enstemmighed i Rådet. Vurderingen vil omfatte

²⁹ Kommissionens strukturreformtjeneste kunne spille en rolle.

³⁰ Direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem.

³¹ Momsdirektivets artikel 395.

grundig analyse for at sikre en grundig og præcis forståelse af situationen og af de eventuelle følger af de midlertidige fravigelser. Den mulige indvirkning på virksomheder og skatteforvaltninger, især hvad angår tilpasningsomkostninger og overførsel af problemer med svig til nabolandene og detailleret, er et vigtigt forhold, der skal tages i betragtning.

Der findes under alle omstændigheder troværdige administrative foranstaltninger, som har vist sig effektive til at stoppe svig i mange medlemsstater. Derfor er Kommissionen også rede til at bistå de pågældende medlemsstater med at forbedre deres skatteopkrævning og kontrolkapacitet. Det er muligt at gennemføre omfattende reformprogrammer hurtigt på grundlag af grundige analyser af momskløften og momssvigen i disse medlemsstater og ved at bygge på bedste praksis. Dette kunne indebære finansiel støtte fra Kommissionen og brug af ekspertisen fra de nationale skatteforvaltninger, der har opnået gode resultater på området. Derudover kunne Eurofisc hjælpe med at foretage risikoanalyser, og der kunne foretages fælles revisioner, som nationale skatteforvaltninger kunne melde sig frivilligt til.

Vurderingen af disse fravigelser vil blive foretaget, uden at det griber ind i de forslag til gennemførelse af det endelige momssystem, som Kommissionen vil fremlægge. Kommissionen vil gøre status senest i juni i år.

4 FORANSTALTNINGER PÅ MELLEMLANG SIGT FOR AT TACKLE MOMSKLØFTEN: MOD ET ROBUST FÆLLES EUROPÆISK MOMSOMRÅDE

Det aktuelle system, som har været i brug siden 1993, og som skulle være midlertidigt, opdeler alle grænseoverskridende transaktioner i en momsfrigtaget grænseoverskridende levering og et momspligtigt grænseoverskridende køb. Det er som et toldsystem, men mangler den tilsvarende kontrol og er derfor roden til grænseoverskridende svig.

Disse tilfælde af svig opstår, når en leverandør foregiver at have transporteret varerne til en anden medlemsstat, men varerne i virkeligheden forbruges momsfrit lokalt, eller især hvis en kunde i en grænseoverskridende transaktion køber varer eller tjenester momsfrit og opkræver moms uden at videresende den til skatteforvaltningen, mens vedkommendes kunde kan trække den fra³².

Det er på høje tid at der vedtages en ensartet tilgang til at bekæmpe disse former for svig, som er fuldt ud forenelig med kravene i det indre marked. Selv om de ovenfor nævnte ambitiøse administrative foranstaltninger til at tackle momskløften er nyttige, vil de ikke være tilstrækkelige til at sætte en stopper for grænseoverskridende svig.

I et robust fælles europæisk momsområde vil grænseoverskridende transaktioner blive behandlet lige som nationale transaktioner, hvorved de indbyggede svagheder ved systemet afhjælpes, og forvaltningen og håndhævelsen af momsreglerne vil blive integreret ved hjælp af et tættere samarbejde mellem skatteforvaltningerne.

Efter Rådets konklusioner fra maj 2012 indledte Kommissionen en åben dialog med medlemsstaterne og andre berørte parter³³ med henblik på at undersøge mulighederne for at

³² "Svig i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet" og "karruselsvig".

³³ Repræsentanter for virksomheder, skattefolk og akademikere fra momsekspertgruppen.

gennemføre "bestemmelsesprincippet" i grænseoverskridende handel mellem virksomheder ("B2B"^{34,35}), herunder gennemførelsen af et generelt system med omvendt betalingspligt.

I et generelt system med omvendt betalingspligt "suspenderes" momsen i hele handelskæden og opkræves først hos forbrugeren. Det betyder, at hele momsopkrævningen flyttes over på detaileddet. Et sådant system har ikke det nuværende systems egenkontrol (dvs. efter princippet om betaling i flere led), som sikrer, at et forholdsvis lille antal temmelig store, pålidelige afgiftspligtige personer i handelskæden tegner sig for størstedelen af momsen.

Derudover kan der opstå andre former for svig, f.eks. svindlere som hævder at være momspligtige personer, således at de momsfrit kan erhverve varer, der er bestemt til endeligt forbrug. Der er derfor en høj iboende risiko for en voldsom stigning i forekomsten af svig og tilfælde, hvor privat forbrug ikke momsbelægges, navnlig i lyset af EU-landenes høje momssatser (op til 27 %).

Kommissionen er derfor nået til den konklusion, at den bedste løsning for EU samlet set, vil være at beskatte B2B-vareleverancer inden for EU på samme måde som nationale leverancer, således at den store fejl ved de midlertidige ordninger udbedres, samtidig med at de underliggende egenskaber ved momssystemet bevares.

Et sådant system med beskatning af grænseoverskridende leverancer vil sikre ensartet behandling af nationale og grænseoverskridende leverancer i hele produktions- og distributionskæden, og det vil genindføre de grundlæggende egenskaber ved moms i grænseoverskridende handel, dvs. et system med betaling i flere led med karakter af egenkontrol.

Denne ændring burde derfor mindske grænseoverskridende svig med ca. 40 mia. EUR (80 %) om året i EU³⁶. Det mellemliggende og endelige forbrug af varer vil forsat blive beskattet der, hvor varerne transporteres til, hvilket er et pålideligt grundlag for forbrugsstedet. Et så objektivt kriterium vil gøre det vanskeligt for skattepligtige personer at udføre skatteplanlægning eller begå svig. Derved vil skatteforvaltningerne kunne rette deres ressourcer mod andre problemer.

Der vil blive truffet nogle forenklingstiltag, som skal ledsage denne ændring. One-stop-shoppen, som allerede findes for teleydelser, radio- og tv-spredningstjenester og elektroniske tjenesteydelser, og som skal udvides til alle e-handelstransaktioner³⁷, vil f.eks. blive anvendt i endnu større grad og blive tilpasset, således at man fuldt ud kan udnytte de muligheder, som den digitale teknologi giver for at forenkle, standardisere og modernisere processerne. Virksomhederne skal med henblik på moms kun registreres i de medlemsstater, hvor de er etablerede. Samlet set burde virksomhederne i gennemsnit kunne spare ca. 1 mia. EUR³⁸.

³⁴ Business to Business.

³⁵ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: SWD(2014) 338 af 29.10.2014 on the implementation of the definitive VAT regime for cross-border trade.

³⁶ I Frankrig ville momssvig blive reduceret med ca. 10 mia. EUR. Af andre tal kan nævnes: Italien: 7 mia. EUR, UK: 4 mia. EUR, Rumænien: ca. 17 % af de aktuelle momsindtægter, Grækenland: 12 %, Ernst & Young (2015).

³⁷ Se kommende lovforslag beskrevet ovenfor.

³⁸ Ernst & Young, se ovenfor.

Et sådant system vil kræve større tillid og mere samarbejde mellem skatteforvaltningerne, da den medlemsstat, hvortil varerne ankommer, vil skulle stole på, at afgangsmedlemsstaten opkræver den skyldige moms på grænseoverskridende leverancer. Effektiviteten i forbindelse med opkrævning af moms og bekæmpelse af svig mellem skatteforvaltningerne skal derfor justeres opad efter det højeste niveau. Systemet vil også indebære betydelige ændringer for virksomhederne. Enhver gennemførelse bør derfor ske gradvist for at sikre en gnidningsløs overgang for virksomhederne og for at give alle medlemsstater mulighed for at opnå et højt samarbejdsniveau og en høj administrativ kapacitet. Det bør også være brugervenligt og bygge på den seneste tilgængelige digitale teknologi.

Som et første lovgivningsmæssigt skridt vil princippet om beskatning af grænseoverskridende leverancer blive genindført, og one-stop-shoppen vil blive udvidet til at omfatte grænseoverskridende B2B-vareleverancer. Virksomheder, som overholder reglerne, og som har deres skatteforvaltnings godkendelse, herunder SMV'er, vil fortsat være ansvarlige for at betale moms på varer købt fra andre EU-lande. Da de hæderlige virksomheder tegner sig for langt størstedelen af skattepligtige personer, som foretager grænseoverskridende transaktioner, vil dette reducere mængden af moms, som skal kanaliseres gennem one-stop-shoppen, og gøre tilpasningen lettere for virksomhederne.

Som et andet lovgivningsmæssigt skridt vil beskatningen omfatte alle grænseoverskridende leverancer, således at alle varer eller tjenesteydelser, der leveres inden for det indre marked, hvad enten det sker nationalt eller på tværs af grænser, vil blive behandlet ens. Det forudsætter et stort kvalitativt spring fremad i samarbejdet og fælles håndhæelsesværktøjer for at sikre den gensidige tillid mellem skatteforvaltningerne. Øget samarbejde gennem Eurofisc og større kapacitet hos skatteforvaltningerne vil være første skridt i indsatsen for at opfylde dette mål. Først når medlemsstaterne mener, at dette store kvalitative fremskridt er sket, kan det endelige system gennemføres fuldt ud.

5 MOD EN MODERNISERET FASTSÆTTELSE AF SATSER

Momsdirektivet fastsætter de generelle regler for medlemsstaternes frihed til at fastsætte momssatser. Disse regler skulle frem for alt sikre, at momssystemet var neutralt, enkelt og brugbart. Lovgiveren valgte – som en standardregel – at anvende en standardmomssats på alle afgiftspligtige leverancer af varer og tjenesteydelser og at fastsætte en minimumssats på 15 %. Det gav mulighed for to nedsatte satser på 5 % eller derover, som var begrænset til bestemte varer og tjenesteydelser, der er opført i momsdirektivet³⁹. Derudover tillades en række nedsatte satser, herunder nogle på under 5 %, i visse medlemsstater i henhold til "standstill-undtagelser"⁴⁰.

De gældende regler tager imidlertid ikke fuldt ud hensyn til den teknologiske og økonomiske udvikling. Det gælder f.eks. e-bøger og elektroniske aviser, som ikke kan nyde godt af de nedsatte satser, der gælder for fysiske udgivelser. Dette problem vil blive rejst i forbindelse med strategien for det digitale indre marked.

Disse regler blev endvidere indført for mere end tyve år siden med det formål at nå frem til et endeligt momssystem baseret på oprindelsesprincippet. Siden da har momssystemet udviklet

³⁹ Jf. momsdirektivets bilag III.

⁴⁰ Momsdirektivets artikel 109-122.

sig til et system baseret på bestemmelsesprincippet. Reglerne om satser er dog aldrig blevet tilpasset til at afspejle dette princip, hvilket giver mulighed for større forskelle i momssatserne. Forskelle i momssatser kan stadig påvirke den måde, det indre marked fungerer på i et system, hvor forbrugere krydser grænser for at købe varer og tjenesteydelser. Bortset fra disse tilfælde drager leverandører i modsætning til, hvad der gør sig gældende for oprindelsessystemet, ingen betydelige fordele af at være etableret i en medlemsstat med lavere satser, så risikoen for, at forskelle i momssatser er til skade for det indre marked, er mindre.

Reglerne i momsdirektivet har til formål at bevare et velfungerende indre marked og undgå konkurrenceforvridninger. I overensstemmelse med nærhedsprincippet gør Kommissionen medlemsstaterne opmærksom på, at EU kun kan handle, hvis og i det omfang, at visse mål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, men bedre kan nås på EU-plan. De aktuelle regler gør det langsommeligt og vanskeligt for dem at udvide nedsatte satser til nye områder, eftersom alle afgørelser skal træffes enstemmigt. Momsdirektivet er derfor ved at blive utidssvarende, f.eks. med hensyn til produkter, hvor der sker teknologiske fremskridt.

Endnu værre er det dog, at medlemsstaterne kan ende med at overtræde reglerne, fordi det tager så lang tid at få vedtaget ændringer af EU-lovgivningen. Kommissionen har til dato måttet indlede over 40 traktatbrudssager mod over to tredjedele af medlemsstaterne. En reform, som giver medlemsstaterne større frihed, vil sætte dem i stand til hurtigere at træffe de afgiftspolitiske beslutninger, de ønsker, og samtidig fritage EU for unødvendige retssager.

På den anden side ville det ikke være uden omkostninger og ulemper at overdrage medlemsstaterne beføjelsen til at fastsætte satser fuldt ud, selv om det ikke i sig selv ville skade det indre marked. Det kunne udhule momsindtægterne, da enkelte sektorer ville kræve en mere gunstig behandling. På længere sigt ville det måske mindske beskatningsgrundlaget, hvilket ikke stemmer overens med EU's henstillinger om den økonomiske politik. Kløften mellem nedsatte satser og standardsatser er blevet større og større i de seneste år, hvilket har forringet momseffektiviteten og øget forvridningerne. Endvidere kunne en øget decentralisering indebære større kompleksitet, hvilket ville skabe yderligere omkostninger for erhvervslivet og forringe retssikkerheden. I et system baseret på beskatning på bestemmelsesstedet, hvor virksomhederne i de enkelte medlemsstater skal opkræve moms efter de satser, der gælder i andre medlemsstater, er det endnu vigtigere, at alle nationale regelsæt er enkle og i videst muligt omfang bygger på harmoniserede produktkategorier.

Bedømmelsen af, hvorvidt et mere decentraliseret system er ønskværdigt, er i sidste ende et politisk valg. Hvorvidt et sådant system skal gennemføres, kan derfor ikke afgøres alene ud fra tekniske hensyn, men kræver politiske drøftelser. Der er flere mulige løsninger på teknisk plan, men der bør først opnås enighed om, i hvilken overordnet retning reformen skal gå. Der beskrives to overordnede løsninger i det følgende. De er ikke modstridende. De repræsenterer blot forskellige grader af fleksibilitet, som medlemsstaterne kunne indrømmes.

5.1 Løsningsmodel 1: Udvidelse og regelmæssig revision af listen over varer og tjenesteydelser, der kan belægges med nedsatte satser

Minimumsstandardsatsen for moms på 15 % bør fastholdes. Listen over varer og tjenesteydelser, der kan nyde godt af anvendelsen af en nedsat sats, revideres i forbindelse med overgangen til det endelige system og dernæst med jævne mellemrum, især under hensyntagen til politiske prioriteringer. Medlemsstaterne kan tilkendegive deres mening om behovet for en tilpasning til Kommissionen.

Kommissionen undersøger med medlemsstaternes hjælp, om sådanne ændringer kan medføre en risiko for det indre marked eller forårsage konkurrenceforvridninger og meddeler sine konklusioner, inden der foretages ændringer.

I denne løsningsmodel fastholdes alle gældende nedsatte satser, herunder fritagelser, som lovligt anvendes i medlemsstaterne, og de kan opføres på listen over mulige nedsatte satser, som er tilgængelige for alle medlemsstater, hvorved der sikres lige behandling.

5.2 Løsningsmodel 2: Afskaffelse af listen

Den mest vidtrækkende løsning, hvad angår bemyndigelse af medlemsstaterne til at fastsætte satser, vil være at afskaffe listen og give dem større frihed til at vælge, hvor mange nedsatte satser, der må være, og hvad disse må være på.

Selv om medlemsstaterne forsat ville være begrænset af EU-lovgivningen, f.eks. af reglerne for det indre marked, konkurrencereglerne og EU's rammer for økonomisk styring, kræver denne løsningsmodel, at der indføres sikkerhedsforanstaltninger, således at der ikke opstår unfair afgiftskonkurrence i det indre marked, og at retssikkerheden garanteres og efterlevelsedomkostningerne reduceres. Friheden til at fastsætte momssatserne skal således ledsages af en række grundlæggende regler, som sætter rammerne for, hvornår der kan anvendes nedsatte satser.

Der bør navnlig stilles krav om, at medlemsstaterne underretter Kommissionen og de øvrige medlemsstater om eventuelle nye foranstaltninger og vurderer, hvilken virkning disse kunne have for det indre marked. For at forhindre unfair afgiftskonkurrence i forbindelse med grænseoverskridende handel kunne en løsning være at forhindre anvendelsen af nedsatte satser på varer og tjenesteydelser af høj værdi, især produkter, som nemt kan transporteres. Man kunne også begrænse det samlede antal nedsatte satser, som medlemsstaterne må anvende, for at sikre, at momssatssystemet generelt hænger sammen og er enkelt. Disse foranstaltninger ville begrænse mulighederne for kun at rette unfair afgiftslettelser mod bestemte sektorer.

Også i denne løsningsmodel fastholdes alle gældende nedsatte satser, herunder fravigelser, som anvendes lovligt i medlemsstaterne, idet muligheden for at anvende dem kan gøres tilgængelig for alle medlemsstater. Minimumsstandardsatsen for moms afskaffes.

6 KONKLUSION

Handlingsplanen har skitseret en vej frem mod et fælles europæisk momsområde. Der vil blive arbejdet videre på de initiativer, der lægges op til i denne meddelelse, i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for bedre lovgivning⁴¹.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet med støtte fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg til hurtigst muligt at udstikke politiske retningslinjer og bekræfte, at de er villige til at undersøge de metoder, der er beskrevet i denne meddelelse.

⁴¹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2015) 111 af 19.5.2015.

For at sikre en fortsat styring af revisionen af EU's momssystem, som blev indledt i 2011, vil Kommissionen fortsat regelmæssigt gøre status over revisionen og tage nye initiativer.

7 TIDSPLAN

Tilpasning af momssystemet til den digitale økonomi og til SMV'ernes behov

2016	Forslag om afskaffelse af momshindringer for grænseoverskridende e-handel (det digitale indre marked - REFIT) – e-offentliggørelser.
2017	En momspakke for SMV'er

Mod et robust fælles europæisk momsområde

2016	Foranstaltninger til forbedring af samarbejdet mellem skatteforvaltninger og samarbejdet med toldmyndigheder og retshåndhævende organer og til styrkelse af skatteforvaltningernes kapacitet
2016	Evalueringsrapport om direktivet om gensidig bistand ved inddrivelsen af fordringer i forbindelse med skatter
2017	Forslag om øget administrativt momssamarbejde og Eurofisc
2017	Forslag om det endelige momssystem for grænseoverskridende handel (fælles europæisk momsområde – første skridt – REFIT)

Mod en moderniseret fastsættelse af satser

2017	Reform af momssatser (REFIT)
-------------	------------------------------