



Bruxelles, den 4.10.2017
COM(2017) 568 final

2017/0249 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESFORORDNING

**om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 hvad angår visse fritagelser
for transaktioner inden for Fællesskabet**

DA

DA

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Den 7. april 2016 vedtog Kommissionen en handlingsplan for moms "Mod et fælles europæisk momsområde – De svære valg"¹ ("momshandlingsplanen"). Heri annoncerede Kommissionen bl.a., at den agtede at indføre et endeligt momssystem for grænseoverskridende handel mellem virksomheder inden for EU, som er baseret på princippet om beskatning af varerne i bestemmelsesmedlemsstaten, med henblik på at oprette et solidt fælles europæisk momsområde. Kommissionens arbejdsprogram for 2017 indeholdt et lovgivningsmæssigt forslag til et enklere og mere bedragerisikret momssystem for samhandelen inden for Unionen².

Rådet noterede sig i sine konklusioner af 25. maj 2016³ Kommissionens betragtninger i momshandlingsplanen med hensyn til den videre vej hen imod det endelige momssystem og dens hensigt om at fremlægge et lovgivningsforslag i 2017 vedrørende det endelige momssystem for grænseoverskridende handel. Det gentog ligeledes sit synspunkt om, at hvad angår det endelige momssystem for transaktioner mellem virksomheder, bør princippet om, at "afgifterne pålægges leveringer af varer og ydelser i oprindelsesmedlemsstaten" erstattes af princippet om "beskatning af varerne i den medlemsstat, der er deres bestemmelsessted".

Rådet anførte i sine konklusioner af 8. november 2016⁴, at mens der i Kommissionen arbejdes på indførelsen af det endelige momssystem for grænseoverskridende handel inden for Unionen, bør der i mellemtiden foretages forbedringer af det nuværende momssystem. Rådet anmodede i den forbindelse om forbedringer på fire områder:

- **Bevis for levering inden for Fællesskabet:** Rådet opfordrede Kommissionen til at undersøge mulighederne for en fælles ramme af anbefalede kriterier for de beviser, der er nødvendige for at kræve momsfrigørelse for leveringer inden for Fællesskabet.
- **Momsregistreringsnummer:** Rådet opfordrede Kommissionen til at fremlægge et lovgivningsforslag med henblik på at gøre det gyldige momsregistreringsnummer for en afgiftspligtig person eller en ikkeafgiftspligtig juridisk person, der erhverver varer, og som er blevet tildelt af en anden medlemsstat end den, hvor forsendelsen eller transporten af varerne er påbegyndt, til en yderligere væsentlig forudsætning for at anvende en fritagelse for en varelevering inden for Fællesskabet.
- **Kædetransaktioner:** Rådet opfordrede Kommissionen til at undersøge og foreslå ensartede kriterier og passende lovgivningsmæssige forbedringer, som vil føre til øget retssikkerhed og harmoniseret anvendelse af momsreglerne ved fastsættelsen af momsbehandlingen af transaktionskæden, herunder trekantstransaktioner.

¹ COM(2016) 148 final.

² Kommissionens arbejdsprogram for 2017: Realisering af et Europa, der beskytter, styrker og forsvare (COM(2016) 710 final).

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1506084266940&uri=CELEX:52016DC0710>.

⁴ Se: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

Rådets konklusioner af 8.11.2016 om forbedringer af EU's nuværende momsregler for grænseoverskridende transaktioner (nr. 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 af 9.11.2016) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14257-2016-INIT/da/pdf>

- **Konsignationslagre:** Rådet opfordrede Kommissionen til at foreslå ændringer af de nuværende momsregler for at gøre det muligt at forenkle anvendelsen af konsignationslagre på en mere ensartet måde i forbindelse med grænseoverskridende handel. I den forbindelse henviser "konsignationslagre" til den situation, hvor en sælger overfører varer til et lager, hvor de står til rådighed for en bestemt køber i en anden medlemsstat, og denne køber erhverver ejendomsretten over varerne, når de hentes fra lageret.

For at imødekomme Rådets anmodning foreslås der for så vidt angår første område ændringer af gennemførelsesforordningen om moms⁵. De øvrige tre områder kræver en ændring af momsdirektivet⁶ og er derfor genstand for et særskilt forslag.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Oprettelsen af et enkelt og moderne momsområde, der er bedre sikret mod svig, er en af Kommissionens finanspolitiske prioriteringer for 2017⁷.

Bekæmpelsen af den form for momssvig, hvor den handlende forsvinder, er også et af EU's prioriterede områder for bekæmpelse af kriminalitet ifølge Europols EU-politikcyklus 2014-2017⁸.

Nedbringelsen af den administrative byrde, især for de små og mellemstore virksomheder, er et særligt mål i EU's vækststrategi⁹.

Det foreslåede initiativ og dets målsætninger er i overensstemmelse med EU's politik for små og mellemstore virksomheder som fastsat i "Small business act"¹⁰, især princip nr. VII om at hjælpe SMV'erne til bedre at udnytte de muligheder, som det indre marked giver.

Det er i overensstemmelse med strategien for det indre marked¹¹ og målsætningerne under programmet for målrettet og effektiv regulering (Refit).

⁵ Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 af 15. marts 2011 om foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (omarbejdning) (EUT L 77 af 23.3.2011, s. 1).

⁶ Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1).

⁷ Jf. den årlige vækstundersøgelse 2017, se https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-annual-growth-survey_en

⁸ [EMPACT prioriteter\(Den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler\)](#).

⁹ Europa 2020 – En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst: se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DA:PDF>

¹⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – "Tænk småt først" – En "Small Business Act" for Europa (KOM(2008) 394 endelig).

¹¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – "Opgradering af det indre marked: flere muligheder for borgerne og virksomhederne" (COM(2015) 550 final).

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Forslaget har hjemmel i momsdirektivets artikel 397. Ifølge denne artikel træffer Rådet med enstemmighed på forslag fra Kommissionen de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre momsdirektivet.

• Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)

I overensstemmelse med nærhedsprincippet (artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union) kan der kun handles på EU-niveau, hvis de påtænkte mål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne alene og derfor bedre kan gennemføres på EU-plan på grund af omfanget eller virkningerne af den foreslåede handling.

Spørgsmål vedrørende bevis for transporten inden for Fællesskabet med henblik på momsfrigtagelsen for handel på tværs af grænser kan bedre behandles på EU-plan end af de enkelte medlemsstater, da der uundgåeligt vil være mere end en medlemsstat, der er involveret. Momsen er desuden en afgift, der er harmoniseret på EU-niveau, og derfor kræver ethvert nyt initiativ til at indføre en særlig regel i momsdirektivet et forslag fra Kommissionen om ændring af gennemførelsesforordningen vedrørende moms.

Den foreslåede foranstaltning om det bevis, der er nødvendigt for at kunne kræve fritagelse for leveringer inden for Fællesskabet, bygger på en anmodning fra alle medlemsstaterne. Det tyder på, at tiltag på EU-plan forventes at være mere effektive, da tiltag på nationalt plan hidtil ikke har givet de ønskede resultater.

• Proportionalitetsprincippet

Den foreslåede foranstaltning vedrørende bevis for transport af varer fra en medlemsstat til en anden er et målrettet svar på et specifikt problem i forbindelse med en momsregel, som har vist sig at være vanskelig at anvende konsekvent og ensartet, og som har skabt problemer for både afgiftspligtige personer og skatteforvaltninger.

• Valg af retsakt

Dette forslag ændrer Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

• Høringer af interesserede parter

Kommissionen har nedsat to arbejdsgrupper, som skal føre drøftelser på teknisk niveau vedrørende moms, nemlig Gruppen vedrørende Momssystemets Fremtid og Ekspertgruppen vedrørende Moms. Disse grupper har drøftet mulighederne for at forbedre det nuværende momssystem, bl.a. spørgsmålet om bevis for transport af varer fra en medlemsstat til en anden i forbindelse med momsfrigtagelsen for vareleveringer mellem virksomheder i Fællesskabet.

Der har også været en offentlig høring fra den 20. december 2016 til den 20. marts 2017, som indbragte 121 bidrag¹².

- **Konsekvensanalyse**

Der henvises til den særskilte konsekvensanalyse [SWD(2017)325 og resuméet heraf SWD(2017)326], der er foretaget i forbindelse med bl.a. dette forslag.

Konsekvensanalysen blev behandlet af Udvalget for Forskriftskontrol den 14. juli 2017 [Ares(2017)3573962-SEC(2017)423]. Udvalget afgav en positiv udtalelse om forslaget med nogle henstillinger, som der er taget hensyn til. Udvalgets udtalelse og henstillingerne er nævnt i bilag 1 til arbejdsdokumentet med konsekvensanalysen, der er knyttet til dette forslag.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen negative virkninger for Unionens budget.

5. ANDRE FORHOLD

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

I 1994 gjorde Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet¹³ opmærksomme på spørgsmålet om, hvilket bevis der skal fremlægges for at opfylde betingelserne for at få fritaget vareleveringer inden for Fællesskabet. Kommissionen gjorde allerede dengang mindre end to år efter indførelsen af den gældende overgangsordning for beskatning af samhandel inden for Fællesskabet (som betyder, at en varetransaktion mellem virksomheder i Fællesskabet medfører, at vareleveringer fritages i afgangsmedlemsstaten, og at vareerhvervelser beskattes i ankomstmedlemsstaten), opmærksom på, at dette gav visse problemer.

Efterfølgende drøftelser på EU-plan førte ikke til nogen praktiske resultater. Endvidere indeholder gennemførelsesforordningen om moms i øjeblikket ingen bestemmelser om spørgsmålet, selv om Den Europæiske Unions Domstol ("Domstolen") siden da har behandlet sager om bevis for fritagelsen af leveringer inden for Fællesskabet¹⁴.

I løbet af den høringsproces, der blev indledt i forbindelse med grønbogen om momssystemets fremtid¹⁵, fremgik det imidlertid af en del bidrag, at dette spørgsmål er et væsentligt problem ved det aktuelle momssystem. Det er vigtigt for virksomhederne at have

¹² Yderligere oplysninger om høringen af interesserede parter findes i bilag 2 til arbejdsdokumentet - Konsekvensanalyse, der ledsager forslaget til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår harmonisering og forenkling af visse regler i det fælles merværdiafgiftssystem og om indførelse af det endelige system for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne og resultaterne af den dertil hørende offentlige høring:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations_en

¹³ Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om virkningen af momsovergangsordningen for samhandelen mellem medlemsstaterne (KOM(94) 515 endelig udg. af 23.11.1994).

¹⁴ Se f.eks. dom af 27.9.2007, Teleos, C-409/04, ECLI:EU:C:2007:548; dom af 27.9.2007, Collée, C-146/05, ECLI:EU:C:2007:549; dom af 27.9.2007, Twoh International, C-184/05, ECLI:EU:C:2007:550; dom 16.12.2010, Euro Tyre Holding, C-430/09, ECLI:EU:C:2010:786; dom af 27.9.2012, VSTR, C-587/10, ECLI:EU:C:2012:592; dom af 6.9.2012, Mecsek-Gabona, C-273/11, ECLI:EU:C:2012:547 og dom af 9.10.2014, Traum, C-492/13, ECLI:EU:C:2014:2267.

¹⁵ Grønbog om momssystemets fremtid – På vej mod et enklere, mere solidt og effektivt momssystem (KOM(2010) 695); Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager grønbogen om momssystemets fremtid – På vej mod et enklere, mere solidt og effektivt momssystem (SEK(2010) 1455 af 1.12.2010).

klare og faste regler, der giver retssikkerhed. Samtidig skal skattemyndighederne kunne overvåge og sikre, at fritagelser anvendes korrekt, især da fritagne leveringer mellem virksomheder i Fællesskabet ofte er en grundlæggende del af grænseoverskridende karruselsvig.

Den foreslåede løsning består i at indføre en simpel formodning i to bestemte tilfælde, som vedrører status som godkendt afgiftspligtig person. Hvad angår status som godkendt afgiftspligtig person henvises der til den foreslåede lovgivning om den endelige momsordning for samhandel inden for Fællesskabet.

I det første tilfælde, hvor varerne er blevet transporteret eller forsendt af leverandøren enten direkte eller på dennes vegne af en tredjemand, og hvor leverandøren har status som godkendt afgiftspligtig person, består en formodning om, at varerne er blevet transporteret fra leveringsmedlemsstaten (afgang) til en anden medlemsstat, såfremt leverandøren er i besiddelse af to beviser, der ikke er indbyrdes modstridende (hvor over der findes en liste i forordningen), og som bekræfter transporten. En skattemyndighed kan dog afvise denne formodning, hvis der foreligger beviser på, at varerne ikke blev transporteret fra leveringsmedlemsstaten til en anden medlemsstat.

I det andet tilfælde, hvor kunden er en godkendt afgiftspligtig person, og hvor varerne er blevet transporteret eller forsendt enten af denne kunde direkte eller på dennes vegne af en tredjemand, består en formodning om, at varerne er blevet transporteret fra leveringsmedlemsstaten til en anden medlemsstat, hvis leverandøren er i besiddelse af i) en skriftlig erklæring fra erhververen om, at varerne er blevet transporteret af erhververen eller på dennes vegne med angivelse af varernes ankomstmedlemsstat (dog uden angivelse af det nøjagtige bestemmelsessted, således at erhververens virksomhed kan forblive fortrolig) og ii) to beviser, der ikke er indbyrdes modstridende (blandt dem, der er opført på forordningens liste), og som bekræfter transporten. Erklæringen i i), som skal registreres af leverandøren, skal foreligge senest på tiendedagen i måneden efter leveringen. Denne frist bør give erhververen tilstrækkelig tid til at indgive oplysningerne, og den overskrider samtidig ikke fristen for leverandøren til at udstede en faktura (senest den 15. i måneden efter leveringen i overensstemmelse med betingelserne i momsdirektivets artikel 222).

Hvad angår de tilfælde, der ikke er omfattet af disse formodninger, f.eks. fordi de pågældende afgiftspligtige personer ikke har status som en godkendt afgiftspligtig person, finder de gældende regler, således som de fortolkes af Domstolen, fortsat anvendelse.

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESFORORDNING

om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 hvad angår visse fritagelser for transaktioner inden for Fællesskabet

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem¹, særlig artikel 397,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Kommissionen meddelte i sin momshandlingsplan², at den har til hensigt at fremsætte et forslag om et endeligt momssystem for samhandelen mellem virksomheder i medlemsstaterne. Rådet opfordrede i sine konklusioner af 8. november 2016³ Kommissionen til i mellemtiden at foretage visse forbedringer af EU's momsregler for grænseoverskridende transaktioner, bl.a. med henblik på fritagelse af transaktioner inden for Fællesskabet.
- (2) I direktiv 2006/112/EF fastsættes en række betingelser for at momsfritage varer i forbindelse med visse transaktioner inden for Fællesskabet. En af betingelserne er, at varerne skal være transporteret eller forsendt fra en medlemsstat til en anden.
- (3) Det forhold, at medlemsstaterne har en meget forskellig tilgang til anvendelsen af fritagelser for grænseoverskridende transaktioner, har dog medført vanskeligheder og manglende retssikkerhed for virksomhederne. Dette strider mod målet om at øge samhandelen i EU og afskaffe de fiskale grænser. Det er derfor vigtigt at præcisere og harmonisere de betingelser, der gælder for fritagelserne.
- (4) Da grænseoverskridende momssvig primært er knyttet til fritagelsen for leveringer inden for Fællesskabet, er det nødvendigt at specificere visse situationer, hvor varer bør anses for at være blevet transporteret eller forsendt fra leveringsmedlemsstaten.
- (5) For at tilbyde virksomhederne en praktisk løsning og skattemyndighederne en vis sikkerhed indføres to simple formodninger i forbindelse med transaktioner, der

¹ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

² 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 (COM(2016) 148 final af 7.4.2016).

³ Rådets konklusioner af 8.11.2016 om forbedringer af EU's nuværende momsregler for grænseoverskridende transaktioner (Doc. 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 af 9.11.2016).

involverer godkendte skattepligtige personer, i gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011⁴.

- (6) I betragtning af at bestemmelserne i denne forordning er knyttet til ændringer, der indføres ved Rådets direktiv [...] /EU⁵ for så vidt angår godkendte skattepligtige personer, bør forordningen finde anvendelse fra datoen for anvendelsen af de pågældende ændringer.
- (7) Gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 bør derfor ændres —

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

I kapitel VIII i gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 indsættes følgende afdeling 2a:

"AFDELING 2a

Fritagelser i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet

(Artikel 138-142 i Direktiv 2006/112/EF)

Artikel 45a

1. Med henblik på anvendelsen af fritagelserne i artikel 138 i direktiv 2006/112/EF formodes varer at være blevet forsendt eller transporteret til et bestemmelsessted uden for deres område, men inden for Fællesskabet, i følgende tilfælde:

- a) sælger er en godkendt afgiftspligtig person i henhold til artikel 13a i direktiv 2006/112/EF, han anfører, at varerne er blevet transporteret eller forsendt af ham eller af en tredjemand på hans vegne, og han er i besiddelse af mindst to beviser, der ikke er indbyrdes modstridende, jf. stk. 3, og som bekræfter transporten eller forsendelsen
- b) den person, der erhverver varerne, er en godkendt afgiftspligtig person i henhold til artikel 13a i direktiv 2006/112/EF, og sælger er i besiddelse af følgende:
- i) en skriftlig erklæring fra den person, der erhverver varerne, hvoraf det fremgår, at varerne er blevet transporteret eller forsendt af ham eller på hans vegne af en tredjemand, og hvorpå der henvises til varernes bestemmelsesmedlemsstat
- ii) to beviser, der ikke er indbyrdes modstridende, jf. stk. 3, og som bekræfter transporten eller forsendelsen.

Den person, som erhverver varerne, skal forsyne sælger med den skriftlige erklæring, der er omhandlet i litra b, nr. i), senest den tiende dag i måneden efter leveringen.

⁴ Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 af 15. marts 2011 om foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 77 af 23.3.2011, s. 1).

⁵ Rådets direktiv [...] /EU af [...] om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår harmonisering og forenkling af visse regler i det fælles merværdiafgiftssystem og om indførelse af det endelige system for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne (EUT L [...]).

2. En skattemyndighed kan afvise en formodning, der består i medfør af stk. 1, hvis der er tegn på fejlagtig anvendelse eller misbrug fra sælgers eller vareerhververs side.
3. Med henblik på stk. 1 accepteres følgende som bevis på transport eller forsendelse:
 - a) et dokument, der er undertegnet af den person, der erhverver varerne, eller efter dennes ordre af en tredjemand, hvorved modtagelsen af varerne i bestemmelsesmedlemsstaten anerkendes
 - b) dokumenter vedrørende varernes transport eller forsendelse, såsom et undertegnet CMR-dokument eller ledsagedokument, et konnossement, et luftfragtbrev, en regning fra transportøren af varerne, en forsikringspolice vedrørende varernes transport eller forsendelse eller bankdokumenter, der beviser, at der er betalt for varernes transport eller forsendelse
 - c) officielle dokumenter, der er udstedt af en offentlig myndighed, f.eks. en notar, og som bekræfter varernes ankomst i bestemmelsesmedlemsstaten
 - d) en kvittering, der er udstedt i bestemmelsesmedlemsstaten, og som bekræfter varernes oplagring i denne medlemsstat
 - e) en attest, der er udstedt i bestemmelsesmedlemsstaten af en erhvervsorganisation i den pågældende medlemsstat, såsom et handelskammer eller et industrikammer, og som bekræfter varernes bestemmelsessted
 - f) en kontrakt mellem sælger og den person, der erhverver varerne, eller en købsordre, hvoraf varernes bestemmelsessted fremgår
 - g) korrespondance mellem de parter, der er involveret i transaktionen, hvoraf varernes bestemmelsessted fremgår
 - h) momsangivelse fra den person, der erhverver varerne, hvorpå erhvervelsen inden for Fællesskabet af varernes angives.

Artikel 2

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.

Den anvendes fra den 1. januar 2019.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand