
FOLKETINGET



Europaudvalget, Skatteudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 22. december 2010

Grønbog om moms-systemets fremtid

Sammenfatning

Kommissionen har indledt en offentlig høring om, hvordan EU's moms-system kan styrkes og forbedres til fordel for borgerne, erhvervslivet og EU-landene. Med grønbogen efterlyser Kommissionen bl.a. en debat om, hvorvidt de grundlæggende regler for den nuværende momsordning bør gives et grundigt eftersyn, herunder om varer og tjenesteydelser fremover bør beskattes i oprindelsesmedlemsstaten, eller hvor de sælges.

Der er høringsfrist til den 31. maj 2011.

Kommissionen har den 1. december 2010 fremlagt en grønbog, som indleder en offentlig høring om, hvordan EU's moms-system kan styrkes og forbedres til fordel for borgerne, erhvervslivet og EU-landene¹.

Målet er at finde frem til en mere enkel, moderne og effektiv momsordning for det 21. århundrede. Eftersom moms betales af borgerne, opkræves af erhvervsvirksomheder og er en vigtig indtægtskilde for EU-landene, har alle interesse i, hvordan afgiften reguleres. Derfor ønsker Kommissionen, at høringen gennemføres på det bredest mulige grundlag.

Hovedtræk i den gældende momsordning

Momsen – eller merværdiafgiften – er en forbrugsafgift, som rammer de fleste varer og tjenesteydelser i EU. Momsen beregnes ud fra forskellen mellem de samlede indkøbs- og salgspriser (dvs. merværdien) i virksomheden.

Hovedidéen bag EU's ensartede moms-system er, at virksomhederne kan trække moms fra, når de f. eks. leverer varer til virksomheder i et andet EU-land, så der kun svares moms én gang. Uden et ensartet, EU-baseret moms-system ville det være vanskeligt for EU's virksomheder at levere varer og tjenesteydelser på tværs af grænserne, da de ville risikere at blive mødt med nye forbrugsafgifter i hvert enkelt land.

Hvor opkræves moms?

I dag er opkrævningsstedet for moms forskelligt alt efter, om der er tale om leverancer mellem virksomheder eller leverancer til den endelige forbruger.

I forbindelse med grænseoverskridende transaktioner mellem virksomheder er det generelle princip for både varer og tjenesteydelser beskatning til den sats og på de betingelser, der gælder i **bestemmelseslandet** (dér, hvor varerne ankommer eller for tjenesteydelsers vedkommende dér, hvor kundens virksomhed er etableret), idet kunden betaler moms til statskassen.

Leverancer til endelige forbrugere beskattes normalt i **det EU-land, hvor salget af varen finder sted**, eller hvor **leverandøren er etableret**.

¹ KOM (2010) 695.

Hvordan fastsættes momssatserne?

Momssatserne i EU er ikke fuldt harmoniserede. EU har dog fastsat den mindste momssats til 15 % og har for udvalgte kategorier af varer og tjenesteydelser tilladt, at landene anvender nedsatte momssatser (f. eks. for fødevarer, vand og bøger). EU har ikke fastsat nogen højeste momssats. Danmark er blandt de EU-lande, der anvender den højeste momssats (25 %), og vi gør i modsætning til andre EU-lande ikke brug af nedsatte momssatser.

Hvem tilfalder momsen?

Langt hovedparten af momsindtægterne havner i EU-landenes statskasser, men EU oppebærer en mindre del af momsprovenuet som en del af EU's såkaldte "egne indtægter". For 2010 udgjorde EU's andel af det samlede momsprovenu 14 mia. euro.

Hvorfor skal momsordningen revideres?

Kommissionen ser i grønbogen tilbage på 40 år med det fælles momssystem. På trods af mange års bestræbelser på at modernisere og forenkle momsordningen hen ad vejen konstaterer Kommissionen, at ordningen ikke længere opfylder de krav, der kan stilles til en servicedrevet, teknologibaseret og moderne økonomi. Det nuværende momssystemets komplekse karakter medfører **unødvendige omkostninger og byrder for de momspligtige og skattemyndighederne** og skaber hindringer for det indre marked. Kommissionen fremhæver især, at momssystemet begunstiger indenlandske transaktioner på bekostning af transaktioner mellem EU-landene.

Dertil kommer, at et mere effektivt momssystem ifølge Kommissionen vil kunne give **øgede indtægter til EU-landenes statskasser**. Og nogle af svaghederne i momsordningen åbner en dør for svig og unddragelse.

En del af forklaringen på problemerne med det nuværende momssystem skyldes, at **den gældende momsordning reelt kun er en overgangsordning**. Da det indre marked skulle færdiggøres i 1993, foreslog Kommissionen nemlig en momsordning baseret på oprindelseslandsprincippet og med en harmoniseret momsstruktur. Der kunne dog ikke opnås enighed om forslaget og Rådet vedtog i stedet en overgangsordning. Selv om det kun var meningen, at overgangsordningen skulle fungere i 4 år, er det endnu ikke lykkedes EU-landene at nå til enighed om en ordning baseret på oprindelseslandsprincippet. Ifølge Kommissionen er det derfor på tide med en grundlæggende revision af momsordningen.

Hvorfor kommer grønbogen lige nu?

Kommissionen pointerer, at den økonomiske og finansielle krise har tydeliggjort momsordningens vigtige rolle for fortsat økonomisk stabilitet og vækst. Moms er således en vigtig indtægtskilde for EU-landene (den repræsenterer op til 20 % af de samlede afgiftsindtægter). Ifølge Kommissionen kan den blive endnu vigtigere, efterhånden som recessionen og befolkningsaldringen påvirker andre indtægtskilder. Økonomiske undersøgelser har desuden vist, at **forbrugsafgifter hører til de mest vækstvenlige**, og at en robust momsordning vil kunne bidrage til den økonomiske genopbygning i EU. For Kommissionen er det derfor meget vigtigt at sikre, at EU's momsordning fungerer fuldt ud og yder, hvad der forventes af ordningen.

Grønbogen om moms indgår samtidig i Kommissionens stort anlagte **Europa 2020-strategi** fra marts 2010², samt i Kommissionens udspil til en **relancering af det indre marked** fra oktober 2010³, som begge har som overordnet mål at sætte skub i væksten og beskæftigelsen i Europa.

Hvad lægges der op til i grønbogen?

Grønbogen rejser en række spørgsmål under nogle brede overskrifter, så høringen holdes så åben som muligt.

Hvor skal momsen opkræves i fremtiden?

Kommissionen spørger først, om de grundlæggende regler for momsordningen bør gives et grundigt eftersyn. Et centralt spørgsmål i den forbindelse er, om varer og tjenesteydelser fremover bør **beskattes i oprindelseslandet**. Det svarer til, hvad Kommissionen uden held forsøgte at få igennem i 1990'erne. Oprindelseslandsprincippet vil for varers vedkommende betyde, at momsen opkræves i det land, hvor varen produceres. Hvis f. eks. en dansk vare afsættes til Tyskland, opkræves der dansk moms til den danske statskasse, selvom forbruget sker i Tyskland. Fordelen ved oprindelseslandsprincippet er, at strukturen i momsbeskatningen er den samme mellem EU-landene som inden for det enkelte land, hvilket er til størst gavn for det indre marked.

² Se EU-note E 26 af 8. marts 2010:

<http://www.euo.dk/upload/application/pdf/81c4cb5d/2010EUNote26.pdf>

³ Se EU-note E 13 af 11. november 2010: <http://www.ft.dk/samling/20101/almdel/euu/eu-note/13/index.htm>

Forudsætningen for at anvende oprindelseslandsprincippet er imidlertid:

- at der gennemføres en **nøje harmonisering af momssatserne** (for at forhindre spekulation i, hvor en vare købes)
- at der indføres et **clearingsystem**, dvs. en tilbagebetalingsordning, som sikrer, at momsindtægterne går til det EU-land, hvor forbruget finder sted.

En anden løsning er at gennemføre en regel om **beskatning i bestemmelseslandet**. Dermed går momsindtægterne direkte til det EU-land, hvor forbruget finder sted. Her er det ifølge Kommissionen især vigtigt at sikre, at leverancer inden for EU og indenlandske leverancer behandles ensartet.

Man kunne også forestille sig, at **det nuværende system opretholdes**. Dette kræver dog ifølge Kommissionen en dybtgående revision og forbedring af anvendelsen med hensyn til retssikkerheden og de administrative byrder for transaktioner inden for EU.

Af andre løsninger foreslår Kommissionen bl.a. en generel anvendelse af mekanismen med **"omvendt betalingspligt"** for indenlandske transaktioner mellem virksomheder. Fordelen med en sådan mekanisme skulle især være at forhindre momssvig. Ulempen er den øgede kontrol og administration.

Kommissionen stiller på den baggrund følgende spørgsmål:

Spørgsmål 1. Er de nuværende momsordninger mellem EU-landene tilstrækkeligt hensigtsmæssige for det indre marked eller udgør de en hindring for, at man kan opnå de størst mulige fordele?

Spørgsmål 2. Hvis de er en hindring, hvilke momsordninger er så de mest hensigtsmæssige for leverancer inden for EU? Er opkrævning af afgifter i oprindelsesmedlemsstaten stadig et relevant og realistisk mål?

Hvordan sikres momsens neutralitet?

Kommissionen efterlyser også en debat af, om - og i givet fald hvilke - nuværende mekanismer i momsordningen skal bevares. Det drejer sig bl.a. om, hvorvidt nedsatte momssatser fortsat er relevante i dag, om reglerne for fradrag er tilstrækkeligt neutrale, hvordan momsordningen kan sikres mod svig, og hvordan "papirusseriet" i forbindelse med momstransaktioner kan begrænses.

Hvad angår **momsfritagelserne** er det ifølge Kommissionen tvivlsomt, om mange af de eksisterende fritagelser stadig er berettigede. En reduktion af antallet af fritagelser ville således gøre afgiften mere effektiv og neutral og være et godt alternativ til en forhøjelse af momssatserne.

Kommissionen efterlyser også en debat om, hvorvidt der fortsat er behov for regler om **udelukkelse af bl.a. offentlige organer fra moms**, navnlig i lyset af udviklingen mod privatisering af de opgaver, der traditionelt har været forbeholdt offentlige myndigheder. Ifølge Kommissionen kunne en løsning være at lade alle de offentlige organers økonomiske aktiviteter være omfattet af moms og opstille en liste over de aktiviteter, der ikke skal være omfattet.

Kommissionen stiller bl.a. følgende spørgsmål:

Spørgsmål 3: Er de nuværende momsregler for bl.a. offentlige myndigheder acceptable, bl.a. hvad angår afgiftsneutralitet?

Spørgsmål 6: Hvilke af de nuværende momsfritagelser bør ikke længere opretholdes og hvilke bør bevares?

Spørgsmål 9: Hvad er de største problemer i forbindelse med fradragsretten?

Hvilken grad af harmonisering er nødvendig?

Et andet spørgsmål, der ifølge Kommissionen bør stilles, er i hvor høj grad momssystemet skal harmoniseres yderligere, for at det indre marked kan forbedres, og virksomhedernes omkostninger reduceres. I den forbindelse bør det fastlægges, i hvor høj grad EU-landenes behov for fleksibilitet kan forenes med disse mål.

På denne baggrund stiller Kommissionen bl.a. følgende spørgsmål:

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

Skal der være ensartede momssatser?

Ifølge Kommissionen synes de nuværende forskelle i den normale momssats i EU og de nedsatte satser, der anvendes af visse EU-lande, ikke at forstyrre det indre marked. Men disse mekanismer gør systemet betydeligt mere komplekst.

Til gengæld **medfører** grænseoverskridende **transaktioner med varer og tjenesteydelser til nedsat sats** omkostninger i forbindelse med overholdelse af reglerne og juridisk usikkerhed for erhvervslivet. Dette er navnlig et problem, når en virksomhed bliver momsplichtig i et EU-land, hvor den ikke er etableret. Ifølge Kommissionen kan det eventuelt overvejes at skabe større gennemsigtighed gennem en bindende onlinedatabase over varer og tjenesteydelser, for hvilke der anvendes en nedsat sats.

På denne baggrund stiller Kommissionen bl.a. følgende spørgsmål:

Spørgsmål 19: Giver den nuværende momssatsstruktur store hindringer for det indre marked (konkurrenceforvridning), giver den anledning til forskelsbehandling af sammenlignelige produkter eller pålægger den virksomhederne store omkostninger til overholdelse af reglerne?

Spørgsmål 20: Bør det foretrækkes ikke at have nedsatte satser (eller meget få), således at medlemsstaterne eventuelt kan anvende en lavere normal momssats?

Andre spørgsmål

Kommissionen kommer også ind på andre problemer, der bør løses, herunder en generel **begrænsning af bureaukratiet** samt en **nyvurdering af metoden for momsoprævning**. Endelig efterlyser Kommissionen forslag til, hvordan momsoprævningen kan forbedres for at udfylde det momsunderskud på 100 mia. EUR, der for tiden findes i EU.

Grønbogen byder alle synspunkter velkommen, og høringen er ikke begrænset til bestemte spørgsmål. Bidragsyderne opfordres således også til at rejse andre spørgsmål, som de måtte finde relevante for momsens fremtid.

Udfordringerne for en reform af momssystemet

Grønbogen er startskuddet for en ambitiøs, men også meget følsom debat om EU-landenes fremtidige momsoprævning. Særligt med den økonomiske krise i baghovedet hører momsens blandt EU-landenes væsentligste indtægtskilder. Det er derfor også en faktor, som EU-landene er meget opmærksomme på, hvad enten de ønsker at forøge momssatserne for at få flere indtægter i statskassen eller tværtimod ønsker at imødekomme et trængt erhvervsliv gennem momslettelser. Dette forklarer også, hvorfor Kommissionens udspil er formuleret i så brede vendinger.

Det nuværende momssystem er også resultatet af mange årtiers kompromis'er og lappeløsninger, ikke mindst fordi regler på afgiftsområdet altid har skullet vedtages med **enstemmighed i Rådet**. Det tog således flere år at få vedtaget et forenklet momsdirektiv i 2006⁴, på trods af, at der stort set kun var tale om en renskrivning af de gældende regler og EU-domspraksis.

Der er derfor ikke noget, der umiddelbart tyder på, at det bliver nogen let opgave at få EU-landene til at finde fælles fodslag om en revision af momssystemet. Lissabontraktaten ændrer heller ikke ved den lovgivningsprocedure, der skal anvendes (TEUF artikel 113), og der kræves derfor fortsat enstemmighed i Rådet.

Næste skridt

Kommissionens offentlige høring vil være åben til den 31. maj 2011.

Kommissionen vil på grundlag af de modtagne bidrag opstille prioriterede punkter for fremtidens momsordning i en meddelelse, der offentliggøres i slutningen af 2011.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)

⁴ Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem.