



Bruxelles, den 1.12.2016
COM(2016) 758 final

2016/0374 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

**om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og
tidsskrifter**

{SWD(2016) 392 final}

{SWD(2016) 393 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

I henhold til Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (i det følgende benævnt "momsdirektivet") skal elektronisk leverede tjenesteydelser, herunder elektronisk leverede publikationer (i det følgende benævnt "e-publikationer"), belægges med den normale momssats (mindst 15 %). På den anden side har medlemsstaterne mulighed for at anvende en nedsat momssats (mindst 5 %) på alle former for fysiske medier, og nogle medlemsstater kan fortsat anvende momssatser, der er lavere end det nuværende minimum på 5 % (stærkt nedsatte satser), herunder med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms (såkaldte nulsatser) på visse trykte publikationer.

Momsdirektivet forhindrer medlemsstaterne i at anvende de samme momssatser på e-publikationer som dem, de i øjeblikket anvender på fysiske publikationer, og resultatet er en markant mindre gunstig momsbehandling af e-publikationer i de fleste medlemsstater. Selv om der med hensyn til format er forskel mellem trykte publikationer og e-publikationer, er indholdet dog det samme for forbrugeren.

Siden ikrafttrædelsen den 1. januar 2015 af nye regler om "leveringssted" er der ikke længere krav om at harmonisere momssatserne for elektronisk leverede tjenesteydelser, navnlig for elektronisk leverede publikationer. Momsen opkræves nu dér, hvor kunden er baseret, og leverandørerne kan ikke længere nyde godt af at være etableret i medlemsstater med de laveste momssatser.

Som angivet i Kommissionens handlingsplan for moms¹ tages der med de gældende regler om momssatser ikke fuldt ud hensyn til den teknologiske og økonomiske udvikling for så vidt angår e-bøger og elektroniske aviser. Modernisering af momsen for den digitale økonomi er ligeledes et hovedmål i strategien for det digitale indre marked².

I sine konklusioner af 25. maj 2016 om handlingsplanen for moms opfordrede Rådet Kommissionen til inden udgangen af 2016 at fremlægge et lovgivningsforslag, som integrerer bestemmelser vedrørende momssatser for e-publikationer i forbindelse med initiativerne vedrørende det digitale indre marked, samt at medtage en konsekvensanalyse.

I overensstemmelse med Rådets konklusioner og forpligtelsen i handlingsplanen for moms fra 2016 foreslår Kommissionen at give alle medlemsstater mulighed for at anvende de samme momssatser på elektronisk leverede publikationer som dem, medlemsstaterne i øjeblikket anvender på trykte publikationer, bl.a. nedsatte og stærkt nedsatte satser samt nulsatser.

• Sammenhæng med de gældende regler på samme område

Forslaget er i overensstemmelse med den i handlingsplanen for moms angivne meddelelse om gennem et lovgivningsforslag i 2017 at give medlemsstaterne mere frihed ved fastsættelsen af momssatser i en endelig momsordning baseret på bestemmelsesstedet.

¹ 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).

² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – En strategi for et digitalt indre marked i EU (COM(2015) 192 final af 6.5.2015).

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

Forslaget er i overensstemmelse med Kommissionens strategi for et digitalt indre marked.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Forslaget er baseret på artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. I henhold til denne artikel vedtager Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, bestemmelser om harmonisering af medlemsstaternes regler vedrørende indirekte skatter.

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

Medlemsstaterne er forpligtet til at overholde momsdirektivet, der forhindrer dem i at belægge e-publikationer med de samme momssatser som dem, de i øjeblikket anvender på trykte publikationer. Problemet kan kun løses gennem et lovgivningsinitiativ på EU-plan, som ændrer direktivet. Dette blev bekræftet af Den Europæiske Unions Domstol i dommene af 5. marts 2015 i sag C-479/13 og C-502/13, hvor Domstolen klart slog fast, at medlemsstaterne ikke kan anvende en nedsat momssats på e-bøger efter det gældende momsdirektiv.

- **Proportionalitetsprincippet**

Forslaget anses for at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. det går ikke videre end det nødvendige for at nå traktatens mål, navnlig hvad angår et velfungerende indre marked. Det er medlemsstaternes ansvar at fastsætte og begrænse momssatserne for e-publikationer. Initiativet forpligter ikke medlemsstaterne til at ændre gældende momssatser, men fjerner kun de begrænsninger, som medlemsstaterne pålægges ved fastsættelsen af momssatser for publikationer.

- **Valg af retsakt**

Der er behov for et direktiv til at ændre det gældende direktiv.

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

- **Høring af interesserede parter**

Der blev afholdt en åben offentlig høring i otte uger fra den 25. juli til den 19. september 2016. Høringen havde to formål. Det første var at indhente synspunkter fra en lang række berørte parter om Kommissionens forpligtelse til at gøre det muligt for medlemsstaterne at anvende nedsatte momssatser på e-publikationer, og det andet var at give dem mulighed for at fremlægge deres synspunkter vedrørende den eller de mest egnede definitioner af e-publikationer, der kan drage fordel af en nedsat momssats.

Kommissionen modtog 858 bidrag fra læsere (50 %), virksomheder (16 %), organisationer (14 %), forfattere (12 %) og offentlige myndigheder, forskere og biblioteker (8 %) via EU's undersøgelsesværktøj samt fire andre bidrag via e-mail. Der var for hovedpartens vedkommende ikke stor forskel mellem deltagergruppernes svar, heller ikke set i forhold til hvilken medlemsstat de befandt sig i. Et overvældende flertal på 94 % af deltagerne var enige om, at medlemsstaterne bør have mulighed for at anvende nedsatte momssatser på e-bøger,

samtidig med at 88 % af dem mente, at medlemsstaterne også skal kunne anvende nedsatte momssatser på elektroniske aviser og elektroniske tidsskrifter. Et flertal af deltagerne (45 %) fandt, at de nuværende stærkt nedsatte satser (mindre end 5 %) og nulsatser for trykte publikationer ikke bør afskaffes, og 90 % af disse deltagere var enige om at give medlemsstaterne mulighed for at anvende sådanne stærkt nedsatte momssatser eller nulsatser på både trykte publikationer og e-publikationer. Ved vurderingen af virkningen af at nedsætte momssatserne for e-publikationer var deltagerne nogenlunde ligeligt fordelt på to grupper, hvor den ene forventede en fuldstændig overvæltning af enhver momsnedsettelse på forbrugerne, og den anden en delvis overvæltning. I sidstnævnte tilfælde vil forlagernes fortjenstmargener stige, og hovedparten af de berørte parter antog, at forlagsbranchen i så fald vil investere i nyt indhold for så vidt angår bøger, og at det samme vil være tilfældet for så vidt angår aviser og tidsskrifter, idet forlagsbranchen dog her vil være mindre afhængig af reklameindtægter.

Ved høringen blev det desuden bekræftet, at begrebet publikationer bør defineres bredt i EU-retten og være tilstrækkeligt dækkende til at kunne tage højde for den teknologiske udvikling i fremtiden. 59 % af deltagerne så ikke noget behov for en ensartet definition på EU-plan af begreberne bøger, aviser eller tidsskrifter.

- **Konsekvensanalyse**

Konsekvensanalysen, der ledsager forslaget, blev behandlet i Udvalget for Forskriftskontrol. Efter at have gennemgået den oprindelige konsekvensanalyse på grund af en negativ udtalelse afgav udvalget den 11. november 2016 i sidste ende en positiv udtalelse med visse forbehold³. I den endelige konsekvensanalyse tages der hensyn til alle udvalgets anbefalinger, og bilag 1 til arbejdsdokumentet om konsekvensanalysen indeholder et detaljeret overblik over, hvordan dette er blevet gjort.

I konsekvensanalysen gennemgås basisscenariet, to politiske løsningsmodeller samt deres virkninger. Ifølge løsningsmodel 1 vil medlemsstaterne kunne anvende en nedsat momssats ved leveringen af publikationer, hvad enten de leveres på fysiske medier af enhver art eller elektronisk. Ud over løsningsmodel 1 giver løsningsmodel 2 også medlemsstaterne mulighed for at anvende nedsatte momssatser, der er lavere end det nuværende minimum på 5 %, eller indrømme fritagelser med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms i forbindelse med leveringen af publikationer, hvad enten de leveres på fysiske medier af enhver art eller elektronisk.

Begge løsningsmodeller foretrækkes frem for basisscenariet (ingen ændringer af de gældende regler), idet de opfylder formålet med dette målrettede initiativ. Løsningsmodel 1 vil gøre det muligt for 19 medlemsstater at tilpasse momssatserne for e-publikationer til de gældende momssatser for trykte publikationer, og løsningsmodel 2 vil gøre det muligt for alle 28 medlemsstater at tilpasse momssatserne for e-publikationer til de gældende momssatser for trykte publikationer.

Der er desuden den fordel ved løsningsmodel 2, at den fuldt ud stemmer overens med handlingsplanen for moms, nemlig at fritagelser (stærkt nedsatte satser og nulsatser), som kun findes i nogle få medlemsstater, bør indrømmes i alle medlemsstaterne som led i en endelig momsordning. Derfor er løsningsmodel 2 blevet valgt til dette forslag. Det anslås, at denne løsningsmodel kan føre til et årligt fald i medlemsstaternes momsindtægter på højst

³ SEC(2016) 493.

4,7 mia. EUR inden 2021, såfremt samtlige medlemsstater også beslutter at anvende de momsats, der gælder for trykte publikationer, på e-publikationer.

Forslaget vil ikke mindske den administrative byrde for virksomheder eller medlemsstaternes opkrævningsomkostninger. Ved overgangen fra den mere enkle ordning med normalsatser for e-publikationer til en ordning med flere forskellige satser kan der forekomme øgede administrative omkostninger. På den anden side vil det blive lettere at beskatte transaktioner, der omfatter en samlet levering af både en trykt publikation og en e-publikation.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen negative konsekvenser for Unionens budget, eftersom de momsats, der anvendes i medlemsstaterne, ingen indvirkning har på beregningerne af egne momsindtægter.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Det skal overvåges, at momsdirektivet anvendes korrekt. Herudover skal der på EU-plan foretages en løbende revision af de nedsatte satsers anvendelsesområde i overensstemmelse med artikel 100 i momsdirektivet, og der skal indsamles oplysninger om de momsats, der anvendes i hver medlemsstat, og som er offentliggjort af Kommissionen i dokumentet "VAT rates applied in the Member States of the European Union"⁴.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Dette forslag kræver ingen forklarende bemærkninger om gennemførelsen.

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

For at give medlemsstaterne mulighed for at harmonisere momsatsen for e-publikationer med de momsats, der gælder for trykte publikationer og publikationer på alle fysiske medier, kræves tre ændringer af momsdirektivet:

1. Ændring af bilag III

I punkt 6 i bilag III udgår henvisningerne til "alle fysiske medier" og til de bestemte formater for trykte publikationer "(herunder brochurer, foldere og lignende tryksager, billed-, tegne- eller malebøger til børn, trykt eller håndskreven musik, geografiske og hydrografiske kort eller tilsvarende)", og bestemmelsen "bortset fra publikationer, der udelukkende eller hovedsagelig består af musik- eller videoindhold" indsættes.

2. Ændring af artikel 98

I henhold til det nuværende direktiv skal alle elektronisk leverede tjenesteydelser belægges med den normale momsats, idet der i forbindelse med elektronisk leverede publikationer er indført en undtagelse.

3. Ændring af artikel 99

I artikel 99 tilføjes et stk. 3 for at give medlemsstaterne mulighed for at anvende nedsatte satser, der er lavere end det i denne artikel fastsatte minimum, eller for at

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_en.pdf.

indrømme fritagelser med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms på leveringen af de varer eller ydelser, der er omhandlet i det ændrede punkt 6 i bilag III.

For også at omfatte e-publikationer er det nødvendigt at lade henvisningerne til formatet udgå og henviser til bøger, aviser og tidsskrifter generelt, således at medlemsstaterne fortsat kan begrænse anvendelsen af nedsatte satser til visse bøger, aviser og tidsskrifter, f.eks. ved at udelukke specifikke formater eller former for indhold.

Leveringen af rent musik- og videoindhold belægges fortsat med den normale momssats, ligesom publikationer, der hovedsagelig består af musik- eller videoindhold. Medlemsstaterne stilles frit til selv at præcisere begrebet "hovedsagelig" i deres nationale momslovgivning. Denne løsning giver også medlemsstaterne mulighed for fortsat at anvende en nedsat momssats på lydbøger, lydavisere og lydtidsskrifter for personer med synshandicap.

Forslaget indeholder ingen EU-dækkende definition af begreberne bog, avis og tidsskrift. E-publikationer er stadig under udvikling, og enhver specifik definition af en bog, en avis eller et tidsskrift risikerer at blive forældet inden for kort tid. På grund af kravet om enstemmighed i forbindelse med EU-lovgivning i skattespørgsmål kan medlemsstaterne generelt tilpasse reglerne til fremtidige behov hurtigere end EU.

I den tredje ændring af momsdirektivet anerkendes det, at flere medlemsstater er blevet indrømmet undtagelser og på visse trykte publikationer anvender satser, der er lavere end de nedsatte satser (herunder nulsatser). Alle medlemsstaterne vil i forbindelse med leveringen af bøger, aviser eller tidsskrifter få mulighed for at anvende yderligere nedsatte satser, der er lavere end det nuværende minimum på 5 %, eller for at indrømme fritagelser med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms, således at de kan tilpasse satserne for e-publikationer til de momssatser, der i øjeblikket gælder for trykte publikationer.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR—

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 113, under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter, under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet⁵, under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg⁶, efter en særlig lovgivningsprocedure, og ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til Rådets direktiv 2006/112/EF⁷ kan medlemsstaterne anvende nedsatte momssatser i forbindelse med publikationer på alle fysiske medier. Det er dog ikke muligt at anvende nedsatte momssatser på elektronisk leverede publikationer, der belægges med den normale momssats.
- (2) I overensstemmelse med Kommissionens strategi for et digitalt indre marked⁸ og for at tage højde for de teknologiske fremskridt i en digital økonomi bør medlemsstaterne gives mulighed for at tilpasse momssatserne for elektronisk leverede publikationer til de lavere momssatser, der anvendes på publikationer på alle fysiske medier.
- (3) I handlingsplanen for moms⁹ fremhæver Kommissionen, at elektronisk leverede publikationer med hensyn til momssatser bør gives samme præferencebehandling som publikationer på alle fysiske medier. For at nå dette mål bør det ved leveringen af bøger, aviser og tidsskrifter være muligt for alle medlemsstaterne at anvende en nedsat momssats eller en lavere nedsat momssats, bl.a. muligt at indrømme fritagelser med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms.
- (4) Siden 1. januar 2015 opkræves der moms på alle elektronisk leverede tjenesteydelser i den medlemsstat, hvor kunden er baseret. På grund af princippet om bestemmelsessted er det ikke længere nødvendigt at anvende den normale sats på elektronisk leverede publikationer for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion og undgå konkurrenceforvridning.

⁵ EUT C af , s. .

⁶ EUT C af , s. .

⁷ Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1).

⁸ COM(2015) 0192 final.

⁹ COM(2016) 148 final.

- (5) For at forhindre en udbredt brug af nedsatte momssatser for audiovisuelt indhold bør medlemsstaterne kun have mulighed for at anvende en nedsat sats på bøger, aviser og tidsskrifter, hvis disse publikationer, hvad enten de leveres på fysiske midler af enhver art eller elektronisk, ikke udelukkende eller hovedsagelig består af musik- eller videoindhold.
- (6) Medlemsstaterne bør bevare retten til at fastsætte momssatserne for publikationer og begrænse anvendelsesområdet for nedsatte momssatser.
- (7) Direktiv 2006/112/EF bør derfor ændres —

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

Artikel 1

Direktiv 2006/112/EF ændres således:

- 1) Artikel 98, stk. 2, andet afsnit, affattes således:

"De nedsatte satser finder ikke anvendelse på elektronisk leverede tjenesteydelser, bortset fra dem, der er nævnt i punkt 6) i bilag III."

- 2) I artikel 99 tilføjes som stk. 3:

"3. Uanset stk. 1 kan medlemsstaterne anvende nedsatte satser, der er lavere end det i denne artikel fastsatte minimum, eller indrømme fritagelser med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms på varer eller ydelser omhandlet i punkt 6 i bilag III."

- 3) Punkt 6 i bilag III affattes således:

"6) Levering, herunder udlån på biblioteker, af bøger, aviser og tidsskrifter, bortset fra publikationer, der udelukkende eller hovedsagelig er reklame, og bortset fra publikationer, der udelukkende eller hovedsagelig består af musik- eller videoindhold"

Artikel 2

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 3

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formand